

# PRESTASJONSBASERT AVLØNNING

*En studie av effektene og erfaringene med  
prestasjonslønnelementet i statens lederlønnsordning*



Av  
Jørgen Rodal

Hovedoppgave i statsvitenskap  
Universitetet i Oslo  
Institutt for statsvitenskap  
Våren 2006



## Forord

Et hovedfagsstudium er over. Et studium som ble avsluttet med å skrive om Arbeids- og administrasjonsdepartementets erfaringer med lederlønnsordningens prestasjonslønnselement. Ideen som til slutt ble denne oppgaven har sitt utspring i min interesse for spenningen som kan oppstå mellom modernitet og tradisjon i en organisasjons iverksettelse av en reform. Lederlønnsordningen ble valgt som studieobjekt etter å ha fulgt hovedfagskurset "Forvaltningsreformer i et komparativt perspektiv" ledet av Tom Christensen. Her ble jeg inspirert til å undersøke et moderne konsepts møte med en gammel og tradisjonsrik forvaltningsorganisasjon.

En særskilt takk til mine to veiledere, professor Tom Christensen, Universitetet i Oslo, og professor Per Læg Reid, Universitetet i Bergen, som begge er kapasiteter på fagområdet, og som derfor har vært til svært god støtte i oppgaveprosessen. Blant mine medstudenter som har gitt faglig støtte vil jeg særlig takke Bjørn B. Børresen som har kommet med nyttige innspill og kommentarer underveis i arbeidet. Jeg vil også takke underdirektør Asbjørn Valheim og rådgiver Ragnhild Grønlie i AADs Avdeling for omstilling og personalpolitikk som under hele prosessen var tilgjengelige for spørsmål og samtaler. En takk fortjener også intervjuobjektene som i en hektisk hverdag satte av tid til intervjuer. Utradisjonelt nok vil jeg rette den største takken til meg selv som har gjennomført hovedoppgaven fra begynnelse til slutt. I dette ligger det at jeg også tar det hele og fulle ansvar for resultatet.

Blindern, januar 2006

*Jørgen Rodal*



# Innhold

Forord.....	III
<b>1 Tema, avgrensninger, problemstillinger og faglig-empirisk forankring.....</b>	<b>1</b>
1.1 Studiens tema.....	1
1.2 Avgrensninger og problemstillinger.....	2
1.2.1 Hva vil jeg fokusere på i lederlønnsordningen?.....	2
1.2.2 Hva er et prestasjonslønnssystem?.....	2
1.2.3 Problemstillinger og teoretisk basis.....	3
1.2.4 Empirisk avgrensning.....	5
1.3 Hvorfor er det valgte temaet interessant å studere?.....	7
1.4 Studiens faglige forankring og introduksjon til forskning på området.....	9
1.5 Studiens oppbygging.....	10
<b>2 Teoretiske perspektiver, sentrale forklaringsvariabler og forventninger til funn.....</b>	<b>12</b>
2.1 Innledning.....	12
2.2 Strategi for bruken av teori.....	12
2.3 Et hierarkisk instrumentelt perspektiv.....	13
2.3.1 Teoretiske hovedtrekk.....	13
2.3.2 Sentrale forklaringsvariable og forventninger til funn.....	14
2.4 Et frastøtningsperspektiv.....	17
2.4.1 Teoretiske hovedtrekk.....	17
2.4.2 Sentrale forklaringsvariabler og forventninger til funn.....	18
2.5 Et frikoblingsperspektiv.....	21
2.5.1 Teoretiske hovedtrekk.....	21
2.5.2 Sentrale forklaringsvariable og forventninger til funn.....	23
2.6 Oppsummene om studiens teoretiske perspektiver.....	25
<b>3 Forskningsdesign og metodisk tilnærming.....</b>	<b>26</b>
3.1 Innledning.....	26
3.2 Studiens forskningsdesign.....	26
3.3 Redegjørelse for datamaterialet.....	27
3.3.1 Datamaterialets pålitelighet og gyldighet.....	27
3.3.2 Intervjumateriale som primærkilde.....	28
3.3.3 Ledernes kontrakter som sekundærkilde.....	30
3.4 Metodiske problemer ved effektmålingen.....	31
<b>4 Lederlønsreformens bakgrunn, mål- og hensikter, innhold og praksis frem mot revidering i 1996/97.....</b>	<b>33</b>
4.1 Innledning.....	33
4.2 Ny forvaltningspolitisk kontekst .....	33
4.2.1 Internasjonal omstrukturering av offentlig sektor.....	33

4.2.2	Reformaktivitet i Norge.....	35
4.3	Ny lederlønnsordning: Bakgrunn, oppbygging og praktisering.....	37
4.3.1	Lederlønnsordningens bakgrunn.....	37
4.3.2	Lederlønnsordningens oppbygging 1991-1997.....	41
4.3.3	Lederlønnsordningens praktisering 1991-1997.....	44
4.4	Lederlønnsordningens revidering 1996/97.....	47
4.5	Mål og målkonflikter i lederlønnsordningen?.....	49
4.5.1	Lederlønnsordningens mål og hensikter.....	49
4.5.1	Spenninger og målkonflikter i lederlønnsordningen?.....	49
<b>5</b>	<b>Ledernes erfaringer med prestasjonslønnselementet i lederlønnsordningen.....</b>	<b>54</b>
5.1	Innledning.....	54
5.2	Effekterfaringer knyttet til målformuleringskomponenten.....	54
5.2.1	Kort om effekterfaringene som belyses.....	54
5.2.2	Operasjonaliserbare målsettinger?.....	55
5.2.3	Ledernes tidsbruk på systemet.....	57
5.2.4	Overlappende mål- og resultatkrav.....	58
5.2.5	Politikernes rolle i systemet.....	59
5.2.6	Kontrakten som arbeidsredskap.....	60
5.3	Effekterfaringer knyttet til prestasjonsvurderingskomponenten.....	62
5.3.1	Kort om effekterfaringene som belyses.....	62
5.3.2	Medarbeidersamtale og resultatmåling.....	63
5.3.3	Prosedyrene i vurderingsprosessen.....	66
5.3.4	Strategisk bruk av informasjon og vridningseffekter?.....	67
5.3.5	Omgivelsenes betydning.....	68
5.3.6	Sterkere lederroller, kommunikasjon og resultatkultur?.....	69
5.4	Effekterfaringer knyttet til resultatoppfølgingskomponenten.....	71
5.4.1	Kort om effekterfaringene som belyses.....	71
5.4.2	Systemets belønningsdel.....	72
5.4.3	Systemets sanksjonsdel.....	74
5.4.4	Motivasjon og effektivitetsforbedringer?.....	75
<b>6</b>	<b>Analyse av ledernes erfaringer med prestasjonslønnselementet i lederlønnsordningen.....</b>	<b>77</b>
6.1	Innledning.....	77
6.2	Effekterfaringer i lys av det hierarkisk instrumentelle perspektivet.....	77
6.2.1	Kort om perspektivet og forventninger til funn.....	77
6.2.2	Lederskapsinvolvering.....	78
6.2.3	Ledernes kunnskapsnivå.....	80
6.2.4	Ressursinnsats.....	82
6.2.5	Formelle regler.....	84
6.2.6	Samlet om effektene fra et hierarkisk instrumentelt perspektiv....	85
6.3	Effekterfaringer i lys av frastøtningsperspektivet.....	86
6.3.1	Kort om perspektivet og forventninger til funn.....	86
6.3.2	Trekk ved AADs arbeid.....	86
6.3.3	Balansering av ulike hensyn?.....	88
6.3.4	Grad av likhetstankegang.....	90

6.3.5	Samlet om effekterfaringene fra frastøtningsperspektivet.....	92
6.4	Effekterfaringer i lys av frikoblingsperspektivet.....	93
6.4.1	Kort om perspektivet og forventninger til funn.....	93
6.4.2	Legitimitetsproblemer?.....	94
6.4.3	Prestasjonslønnssystemet: en tidsriktig avlønningsmodell?.....	94
6.4.4	Grad av frikobling.....	96
6.4.5	Samlet om effekterfaringene fra frikoblingsperspektivet.....	98
6.5	Oppsummering og vurdering av perspektivenes forklaringskraft.....	99
<b>7</b>	<b>Hovedfunn, fortolkninger og implikasjoner.....</b>	<b>102</b>
7.1	Innledning.....	102
7.2	Oppsummering av hovedfunn.....	102
7.2.1	Funn knyttet til den første problemstillingen.....	102
7.2.2	Funn knyttet til den andre problemstillingen.....	106
7.3	Funnene i lys av annen forvaltningsforskning.....	108
7.4	Har lederlønnssystemet og dens prestasjonslønn- element en fremtid?.....	112
7.5	Forvaltningspolitiske implikasjoner.....	116
	<b>Referanser.....</b>	<b>119</b>
	<b>Oversikt over informanter.....</b>	<b>126</b>





## Tema, avgrensninger, problemstillinger og faglig-empirisk forankring

### 1.1 Studiens tema

Hovedintensjon med denne studien er å avdekke effektene og erfaringene med prestasjonslønnelementet i statens lederlønnsordning. Reformtiltaket<sup>1</sup>, som ble iverksatt i 1991 og revidert i 1997, går i korte trekk ut på å ta de øverste lederstillingene i statsforvaltningen ut av hovedtariffavtalen og det kollektive forhandlings-systemet, og overføre disse til et eget lønssystem med individuelle kontrakter. Gjennom kontraktene spesifiserer staten som arbeidsgiver resultatkrav til den enkelte leder, som gjennom insentivstrukturer skal motiveres til å oppfylle disse. Resultatkravene evalueres årlig gjennom medarbeidersamtaler der gode resultater, eller markedsendringer, premieres med individuelle tillegg på inntil 30 prosent av grunnlønnen i bonus. Dersom resultatkravene ikke oppnås kan utfallet bli omplassering til andre stillinger i staten, eller bortfall av individuelle lønnstillegg. Lederlønsordningen består av lederne i de største statlige etatene og institusjonene, departementsrådene og ekspedisjonssjefene i departementene, fylkesmennene og politimestrene. Totalt er ca. 300 toppledere omfattet av systemet.

Gjennom et forsøk på å benytte lønn som et forvaltningspolitisk virkemiddel er lederlønsreformens siktemål å påvirke forvaltningens organisasjon og arbeidsmåte (Peterson & Søderlind 1992:8). Et utgangspunkt for studien er å øke kunnskapsgrunnlaget ved å benytte lønn som et forvaltningspolitisk virkemiddel gjennom å undersøke hvorvidt man har lyktes med å nå målsettingene som ble satt ved reformstart. Det sentrale formålet med å erstatte det kollektive lønssystemet som er preget av sentralisering og standardisering er å oppnå større innslag av fleksibilitet, individualisering, desentralisering, resultatlønn og markedstilpassning (Christensen m.fl. 2002:103). Tanken er at større grad av differensiert avlønning av topplederne gjennom kobling av lønn og prestasjoner, og større grad av markedsvurderinger ved lønnsfastsettelsen, skal gi staten bedre lederskap. Et bedre lederskap blir igjen ansett som et middel for å oppnå større effektivitet i forvaltningen.

---

<sup>1</sup> "Med reform menes "aktive og medvitne forsøk på å endre organisasjonsformer, prosessar, prosedyrar eller personale i forvaltningen" (Lægred & Roness 1997:2). I tilfelle lederlønsordningens prestasjonslønnssystem dreier det seg om å drive styrt organisasjonsendring gjennom endringer av lønssystemet. Disse endringene har tilknytting til et mål- og resultatstyringskonsept.

## **1.2 Avgrensninger og problemstillinger**

### **1.2.1 Hva vil jeg fokusere på i lederlønsordningen?**

Lederlønsreformen er en sammensatt reform med flere målsettinger. For det første skal den bidra til å minske lønnsgapet mellom ledere i offentlig og privat sektor og gjøre staten mer konkurransedyktig i arbeidsmarkedet ved å kunne beholde og rekruttere godt kvalifiserte ledere. For det andre tar lederlønsreformen sikte på å skape bedre lederskap, høyere prestasjoner og få en mer effektiv forvaltning. For det tredje ønsker staten som arbeidsgiverrepresentant å stille presise resultatkrav til den enkelte leder gjennom å koble resultater og lønn (AAD 1996:5, Mjør 1994:31).

Denne studien vil begrense seg til å sette målet om å skape sammenheng mellom resultater og lønn, dvs. prestasjonslønsdelen av ordningen, under lupen. Avgrensningen kan dels begrunnes ut fra at prestasjonslønselementet er en nyvinning i sentralforvaltningen, dels ut fra at det var sammenhengen mellom resultatkrav og lønnstillegg som ble definert som ordningens bærebjelke (AAD 1996:7), og dels ut fra at det foreligger få forskningsmessige bidrag på prestasjonslønsdelen av systemet etter ordningens revidering i 1996/97.

### **1.2.2 Hva er et prestasjonslønnssystem?**

I følge Mount (1987:187) er et prestasjonslønnssystem en systematisk fastlagt prosedyre for å vurdere prestasjonene til en person der hensikten er å måle hvor effektivt han utfører sitt arbeid. Et prestasjonslønnssystem bygger på et mål- og resultatstyringsformat som definitorisk kan sies å bestå av tre sentrale elementer: For det første formulering av klare, stabile og konkrete mål som er operasjonaliserbare, slik at de fungerer som forpliktende målestokker for oppnådde resultater. For det andre prestasjonsvurdering, der man med utgangspunkt i resultatindikatorer rapporterer tilbake til overordnet nivå. For det tredje resultatoppfølging, der man skiller mellom gode og mindre gode resultater, og informasjonen om oppnådde resultater har atferdsmessige, personalmessige eller ressursmessige konsekvenser. Definisjonen er identisk med mål- og resultatstyringskonseptet som en styringsteknikk (Christensen & Læg Reid 2002:156). Elementene målformulering, prestasjonsvurdering og resultatoppfølging er alle innbakt i statenes lederlønnssystem. Målformuleringsdelen er representert ved at overordnede og underordnede årlig setter seg ned og definerer kvalitative og kvantitative resultatmål. Prestasjonsvurderingsdelen er representert ved at det gjennomføres regelmessige medarbeider-

samtaler der ledernes prestasjoner vurderes i forhold til oppsatte resultatmål, og resultatoppfølgingsdelen er representert ved en lønnskomponent som premierer eller straffer gode eller mindre gode resultater. Således inneholder ordningen de tre sentrale elementene i det som kan karakteriseres som et prestasjonslønssystem.

Et prestasjonslønssystem baserer seg på psykologisk motivasjonsteori og en økonomisk tradisjon slik den kommer til uttrykk i prinspal-agent modeller og Public choice teorier (Lægneid 1995:83). Den psykologiske motivasjonsteorien forteller oss at dersom en del av den individuelle lønnen er knyttet til de prestasjonene den enkelte oppnår og at det eksisterer klare, aksepterte, oppnåelige mål, samt muligheter for god lønnsforhøyelse, vil dette øke den enkeltes motivasjon og bedre organisasjonens samlede prestasjoner. Viktige forutsetninger innenfor de økonomiske teoriretningene er at individene i et konkurranseutsatt arbeidsmarked er egoistiske, autonome og nyttemaksimerende. Hovedutfordringen ligger i å konstruere et incentivsystem som får de ansatte til å ha et atferdsmønster som gir mest mulig effekt måloppnåelse. Prinspal-agent teori i sin enkleste form illustrerer hvordan et slikt incentivsystem kan utformes. Teorien beskriver forholdet mellom to mennesker, prinsipalen og agenten, der sistnevnte utfører handlinger på vegne av førstnevnte. For at prinsipalen (f.eks. en departementsråd) skal føle trygghet ovenfor agenten (f.eks. en ekspedisjonssjef) konstrueres det et kontraktssystem med innlagte resultatkrav og incentivstrukturer som skal sikre størst mulig grad av (kostnads) effektivitet (Ibid:84, Mjør 1994:5).

### **1.2.3 Problemstillinger og teoretisk basis**

Reformatorenes målsetting om å skape sammenheng mellom resultater og lønn, og de definatoriske kjennetegnene ved et prestasjonslønssystem, er bestemmende for det videre opplegget i studien. Operasjonaliseringen betyr at et prestasjonslønssystem består av følgende tre elementer: målformulering, prestasjonsvurdering og resultatoppfølging. Dette tilsier at jeg opererer med en idealtipe<sup>2</sup> av et velfungerende prestasjonslønssystem. De tre elementene bygger som nevnt på en definering av mål- og resultatstyringskonseptet som styringsteknikk, og kan ses på som de teoretiske forutsetningene for et velfungerende prestasjonslønssystem. Utgangs-

---

<sup>2</sup> "En idealtipe er ikke et moralsk ideal, ikke et statistisk gjennomsnitt eller en allmenn lov som enkelttilfellene kan innordnes under. Idealtipen er en rendyrket form, en stilisert fremstilling av et fenomen. Ved å konstruere typen så ren som mulig prøver en å få frem det vesentlige i det fenomenen en beskriver. Den viser en mulig form av et fenomen, viser noe som er objektivt mulig" (Kjelstadli 1992:139).

punktet for studien er følgende to problemstillinger: For det første ønsker jeg å avdekke hva som er effektene/erfaringene med prestasjonslønnsdelen av lederlønnsordningen. Her vil jeg spesielt forsøke å få klarhet i om disse har vært i samsvar med reformatorenes intensjoner om å koble resultater og lønn. I den grad uintenderte effekter/erfaringer fremkommer vil disse også beskrives. For det andre er jeg interessert i å undersøke hva som kan forklare hvorfor effektene/erfaringene er som de er. Vil henholdsvis et hierarkisk instrumentelt perspektiv, et frakoblingsperspektiv og et frikoblingsperspektiv bidra til forståelse av effekter/erfaringene med reformen?

Ut fra spesifiseringen og operasjonaliseringen av et prestasjonslønnsystem ovenfor er det ut fra den første problemstillingen tre sentrale spørsmål som vil bli forsøkt besvart. For det første er det et spørsmål om man i den enkelte lederkontrakt har klart å spesifisere klare, stabile, konsistente, og konkrete mål, samt operasjonalisert disse. For det andre er det et spørsmål om resultatmålings-systemene gjør det mulig med systematisk etterprøving av oppnådde resultater og om man klarer å skille mellom gode og mindre gode resultater. For det tredje er det et spørsmål om resultatoppfølging, dvs. om informasjonen fra resultatmålingen har atferdsmessige, ressursmessige eller personalmessige konsekvenser, og om gode resultater premieres og svake straffes.

Den andre problemstillingen er knyttet til hva som kan forklare hvorfor effektene/erfaringene med de tre delene av prestasjonslønnsystemet er som de er. Analysen av funn vil som nevnt ovenfor ta utgangspunkt i en idealtipe av prestasjonslønnsystemet og idealtypen bygger i stor grad på en instrumentell tankegang. Denne tankegangen forutsetter et overordnet nivå, dvs. politiske og administrative ledere, som kontrollerer og styrer endringsprosessen, samtidig som de har et bevisst forhold til hvilke virkemidler de skal velge, samt at effektene/erfaringene stort sett vil oppfylle de ønskede målene (Christensen 1994:20). Slik sett vil jeg forvente å finne en sammenhengende årsakskjede fra reformatorenes intensjoner og målsettinger, via vedtak, til konkret handling og forbedret resultat der effektoppnåelse er et resultat av målbeviste og rasjonelle valg. At jeg legger til grunn en slik forståelse av endringsprosesser i offentlige organisasjoner innebærer at min teoretiske basis er en hierarkisk versjon av et instrumentelt perspektiv (Ibid 21). Stort samsvar mellom idealtypen og praksis i AAD vil bety stor grad av støtte til det instrumentelle perspektivet, mens observerte avvik fra et slikt perspektiv i hovedsak

vil tilskrives svikt i hierarkisk involvering og oppfølging av lederlønsreformens prestasjonslønnselement, samt manglende ressursallokering i reformprosessen.

Jeg vil anta at den hierarkiske versjonen av et instrumentelt perspektiv ikke alene vil kunne forklare praksis i AAD. Erfaringer fra tidligere forskning på lederlønsreformen har nemlig, i samsvar med en institusjonell tilnærming, gjort oss oppmerksom på at institusjoners etablerte normer og verdier ikke alltid er like lett å endre (Mjør 1994; Blaauw 2002; Christensen & Læg Reid 2002). Denne studien vil derfor se på i hvilken grad grunnleggende institusjonelle normer og verdier kan være med på å fremme eller hemme hierarkiske signaler i tilknytning til å nå intensjonene med prestasjonslønnselementet. Den institusjonelle tilnærmingen deles vanligvis inn i to ulike analytiske hovedretninger: institusjonaliserte organisasjoner og institusjonaliserte omgivelser. Under førstnevnte analytiske hovedretning vil jeg benytte et frastøtingsperspektiv, mens jeg under sistnevnte analytiske hovedretning vil benytte et frikoplingsperspektiv. Ut fra frastøtingsperspektivet, som vektlegger interne institusjonelle bindinger, vil jeg stille spørsmål som: Er det slik at institusjonelle normer og verdier formet gjennom blant annet AADs forhistorie fører til institusjonell treget og motstand mot systemet? Eller er det slik at institusjonelle normer og verdier i AAD snarere underbygger og fremmer de prinsippene som ordningen bygger på? Ut fra frikoplingsperspektivet, som bygger på institusjonens eksterne bindinger, vil jeg stille spørsmål som: Er prestasjonslønnselementet en myte som har blitt spredt i AAD uten at det har blitt stilt spørsmålstegn ved konseptets instrumentelle verdi? Er prestasjonslønnselementet i AAD kun blitt et signal til organisasjonens omgivelser om at departementet administrerer sine oppgaver på en betryggende, effektiv og moderne måte, uten at instrumentelle erfaringer berøres? Eller har lederskapet lyktes med å spille på symboler og retorikk knyttet til prestasjonslønnselementet for å fremme ordningens intensjoner?

#### **1.2.4 Empirisk avgrensning**

En hovedfagsoppgave om lederlønsreformens prestasjonslønnselement kan av kapasitetsmessige grunner vanskelig frembringe dybdekunnskap om alle organisasjonene som er omfattet av ordningen. Valget falt derfor på å gjennomføre en casestudie av prestasjonslønnselementet. Et utgangspunkt for studien er at prestasjonslønnselementet i ordningen er vedtatt og praktisert siden 1991, og hovedfokus vil være på erfaringene/effektene av dette vedtaket, og i mindre grad på

selve prosessen forut for vedtaket. Oppgaven må derfor primært anses for å være en effektstudie selv om det også er nødvendig å ha kjennskap til prosessen for å få grep om effektene (Egeberg 2001). Tidsmessig avgrenses undersøkelsen til 1997-2004. Avgrensningen av tidsrommet er styrt av at lederlønnsordningen ble grundig evaluert av LOS-senteret fra systemets start i 1991 til 1996. Ordningen ble dessuten revidert etter evalueringen i 1996 med bl.a. større grad av fleksibilitet tillagt det enkelte departement, samt at prestasjonslønnselementet skulle revitaliseres. Dette gjør det samlet sett fornuftig å sette fokus perioden etter 1997. Primærdata består av intervjuer med lederne som er omfattet av ordningen og de som administrerer den, mens sekundærdata består av ledernes individuelle kontrakter.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD)<sup>3</sup>, ble først og fremst valgt som case fordi det i motsetning til andre departement innehadde to ulike roller i tilknytting til reformen. For det første sto AAD bak lederlønnsordningen som arbeidsgiveransvarlig instans og som administrator av den, samt hadde det overordnede ansvaret for moderniseringsarbeidet av offentlig sektor i Norge. For det andre var det bruker av ordningen på lik linje med andre departement. Det kan tenkes at det foreligger spenninger mellom de to rollene og at vurderingene er litt forskjellige fra de systemansvarlige sin side og fra brukerne sin side. Muligens vil de systemansvarlige i større grad enn brukerne som ikke til daglig har samme grad av befatning med systemet uttrykke positive holdninger til prestasjonslønnssystemet. Dette skillet vil sannsynligvis forsterkes fordi jeg i intervjuene var tydelig på at administratorene skulle svare som arbeidsgiverrepresentanter, mens lederne under kontrakt skulle svare som arbeidstakerrepresentanter. De ulike rollene departementet hadde vil kunne illustrere interessante og unike aspekter ved praktiseringen av prestasjonslønnssystemet. Samtidig er det ikke grunn til å tro at AAD på fundamentale måter vil skille seg fra de øvrige organisasjonene som er omfattet av ordningen. AAD var

---

<sup>3</sup> Departementet har hatt flere navn siden reformens iverksettelse i 1991. I perioden 1991-1993 var betegnelsen Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1994-1997 Administrasjonsdepartementet, 1998-1999 Planleggings- og samordningsdepartementet, 1999-2004 Arbeids- og administrasjonsdepartementet. I fremstillingen videre vil jeg for enkelhetens skyld benytte betegnelsen Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) siden dette var navnet på datainnsamlingstidspunktet i januar 2004. 1. oktober 2004 ble AAD splittet opp i et Moderniseringsdepartement og et Arbeids- og sosialdepartement. I januar 2006 endret de to departementene navn til Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Den sentrale rollen AAD hadde som systemutvikler og systemhåndhever i tilknytting til lederlønnsordningen ble først videreført av Moderniseringsdepartementet, og deretter Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD). FADs organisasjonsstruktur og ansvarsoppgaver kan i forholdsvis stor grad sammenliknes med AADs "gamle" organisasjonsstruktur og ansvarsoppgaver, bortsett fra at to av avdelingene i det gamle AAD har blitt flyttet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Således kan man si at det er klare likhetstrekk mellom Fornyings- og administrasjonsdepartementet per i dag og AAD slik det fremsto på undersøkelsestidspunktet i januar 2004.

nemlig et mangfoldig departement når det gjelder oppgavetyper og det kan derfor forventes variasjon i hvordan de ulike avdelingene praktiserer ordningen. "Lærdommer" angående prestasjonslønnselementet til den øvrige statlige sektor diskuteres mer utfyllig i oppgavens avslutningskapittel.

### **1.3 Hvorfor er det valgte temaet interessant å studere?**

Lønnspolitikken i offentlig sektor har gått fra å være et relativt autonomt politikkområde, der arbeidsmarkedets parter hadde en dominerende posisjon, til et politikkområde der lønn blir forsøkt benyttet som en integrert del av personalpolitikken og som et aktivt virkemiddel i offentlig sektors moderniseringsarbeid (Lægreid 1995:9). Målstyringskonseptet, som har stått sentralt i det generelle omstillingsarbeidet, har blitt en viktig del av lønnspolitikken. Individuelle kontrakter med spesifisering av resultatmål og evaluering av den enkelte stillingsinnehavers innsats har erstattet de generelle tariffavtalene. Dette klimaskiftet har medført at offentlig ansatte jobber under andre arbeidsforhold enn tidligere. Blant annet har det blitt påpekt at den klassiske embetsmannsrollen som lederne hadde tidligere er byttet ut til fordel for rollen som administrerende direktør (Lægreid 2001:145; Lundquist 1993). Slike dyptgående endringer gjør det ekstra interessant å studere lønnspolitiske reformer.

Lederlønsreformen kan ses på som et eksempel på en type brede moderniseringsreformer som man finner ulike varianter av i de fleste OECD landene de siste tjue årene. Særlig blant mange politiske ledere har det vært enighet om at slike moderniseringsprogrammer gir økt effektivitet (Pollitt 1995). I en slik sammenheng kan prestasjonslønnssystem betegnes som en "institusjonalisert" standard, noe som innebærer at organisasjonskonseptet innenfor en tidsperiode oppfattes som den mest moderne, riktige og effektive måten å organisere på. Prestasjonsbaserte lønnsystem har dermed fått en forbilledlig og legitimert status (Røvik 1998:13). Denne studien vil undersøke nærmere hvorvidt prestasjonslønnssystemet fortjener en slik status. Markeds- og management oppskrifter, som prestasjonslønnssystemet bygger på, kan nemlig ses på en hypotese om sammenheng mellom styrings- og organisasjonsformer og gode resultat som i liten grad er underbygd med systematiske data (Lægreid & Roness 1997:12).

Moderniseringsprogrammene, som bygger på New Public Management ideer (NPM), har tidvis blitt møtt med skepsis av forvaltningsforskere. Flere har øynet prognosene for å lykkes med denne typen reformer som små, samt påpekt at

reformene i sjelden grad har de effektene som foreskrives (Downs & Larkey 1986, Naschold 1996). Kritikken har også rettet seg mot om forutsetningene for denne typen reformer, som hovedsakelig baserer seg på privatisering, økonomisering, management orientering, fristillig og kontraktstankegang (Christensen & Læg Reid 1998:32; Olsen 1988), er tilstede i offentlig sektor. Med slike resultater som bakteppe vil det være interessant å se om funnene fra denne studien er kompatibel med den tidligere forskningen, eller om det tvert imot viser seg at reformen fungerer etter intensjonene og har nådd de tiltenkte effektene.

Noen reformer fungerer som formelle ordninger på papiret, uten effekter, og har således symbolske innslag og overtoner. Reformen og tiltak kan også få effekter som er tiltenkt, og effekter som ikke er i tråd med intensjonene (Christensen & Læg Reid 1998:114). Av denne grunn er det viktig å forske på hvordan de forvaltningspolitiske tiltakene virker. Men om et reformtiltak har vært vellykket eller ikke kan ikke kun undersøkes gjennom en mekanisk sammenlikning mellom oppnådde resultater og opprinnelige mål. De underliggende teoretiske forutsetningene som en reform er basert på må også undersøkes fordi forutsetningene ikke nødvendigvis alltid passer i offentlig sektor (Læg Reid & Roness 1997). I denne studien vil dette undersøkes nærmere ved at de teoretiske forutsetningene som lederlønnsreformens prestasjonslønnelement bygger på går nærmere etter i sømmene.

Et sentralt aspekt ved New Public Management doktrinene som lederlønnsreformens har elementer av er evaluering. Det kan imidlertid se ut som en står ovenfor et evalueringsparadoks siden man ofte kan observere manglende sammenheng mellom på den ene siden understrekningen av det sterke behovet for evaluering i reformprogrammene og på den andre siden lite eller mangelfull evaluering av de samme programmene (Olsen 1997, Christensen & Læg Reid 1998). Det samme paradokset understrekes av Pollitt (1995:135): *"While NPM doctrines insist that public services must invest much more heavily in the currency of measurable outputs some fundamental aspects of NPM reforms themselves appear to have remained almost immune from such requirements"*. Mangelfull evaluering av lederlønnsordningen er betenkelig både i forhold til reformen og til NPM-reformer generelt, fordi begge bygger sin legitimitet effektivitet og effektivisering (Læg Reid 2001, Ørnsrud 2001). I Norge har interessen for å vurdere effektene av offentlige tiltak tiltatt det siste tiåret (Christensen & Læg Reid 1998:116), men likevel er det forholdsvis lite som er gjort for å belyse lederlønnsreformens prestasjonslønnelement. Denne studien vil kunne bote



på dette evalueringsparadokset ved å vurdere prestasjonslønsdelens eventuelle suksess samt jobbe aktivt for å tilbakeføre funnene fra undersøkelsen. Det sistnevnte er spesielt viktig da den administrative tradisjonen i Norge har lagt lite vekt på tilbakeføring av informasjon om hva som er oppnådd gjennom forvaltningspolitiske reformer (Læg Reid 1995:15).

#### **1.4 Studiens faglige forankring og introduksjon til forskning på området**

Denne studien kan plasseres innenfor en statsvitenskapelig forskningstradisjon som setter fokus på reorganisering, effekter og håndteringen av forvaltningsreformer som bygger på NPM-ideologien (Christensen 1990, 1991ab, Christensen & Læg Reid 1998, 2002, Læg Reid 1995, Røvik 1998). En slik tilnærming til studiet av offentlig politikk er viktig fordi den forteller oss noe om grunnlaget for å føre en aktiv forvaltningspolitikk<sup>4</sup>.

Særlig grundig har forskningen på prestasjonslønn og endringer i det forvaltningspolitiske lønnsfeltet vært innenfor OECD området (Hood & Peters 1994). Siden størstedelen av OECD-landene har ordninger som baserer seg på prestasjonsrelaterte lønssystemer skulle man tro at vi sto ovenfor en suksessrik ordning med dokumenterbare gode resultater. Dette ser imidlertid ikke ut til å være tilfelle (Læg Reid 1995:85). Undersøkelser har nemlig vist at lønnsreformene ikke har klart å bedre de ansattes prestasjoner, motivasjon og produktivitet (Læg Reid 2001:147; Ingraham 1998). I Norge er det primært LOS-senteret i Bergen som har jobbet aktivt med prestasjonslønn gjennom det statsstøttede prosjektet "Lønnspolitiske reformer i staten". Prosjektet varte fra 1992 til 1996 og inneholdt en omfattende forskningsmessig evaluering av lederlønssystemet. Det ble konkludert med at ordningen ikke hadde vært en ubetinget suksess. Samtidig ble det foreslått endringer, samt reist spørsmål av prinsipiell art (AAD 1996:2, Blaauw 2002:9). Forskningsprosjektet foretok en grundig vurdering av hvorvidt prestasjonslønnselementet hadde fungert i tråd med intensjonene. Det ble påpekt at den forholdsvis sentraliserte saksgangen som AAD praktiserte i forbindelse med tildeling av tillegg hadde virket med på å uttydeliggjøre sammenhengen mellom resultatvurderinger og prestasjoner på den ene siden og lønn på den andre siden (AAD 1996:12). I tillegg observerte man en

---

<sup>4</sup> "Med forvaltningspolitikk menes politikk som retter seg innover mot det administrative apparatet - mot forvaltningens indre oppbygning, personellsammensetning, organisasjonsformer og prosedyrer, for derigjennom å påvirke dens faktiske virkemåte" (Christensen & Læg Reid 1997:367). En aktiv forvaltningspolitikk forutsetter at det eksisterer alternative organisasjonsformer, at disse ulike formene har ulike effekter, at lederne kan velge mellom hvilken form som skal benyttes, at det finnes klare standarder for å evaluere omstillingsarbeidet, og at ledelsen har den nødvendige makt til å gjennomføre reformene (Læg Reid & Roness 1997:2, Christensen m.fl. 2000).

restriktiv praksis ved innvilgelse av lønnstillegg, samt at de lønnstilleggene som ble gitt bare i sjelden grad ble gitt på bakgrunn av individuelle prestasjoner. Et av de viktigste elementene i ordningen, hvorvidt resultatkravene som benyttes i den enkelte kontrakt er målbare, fungerte heller ikke i tråd med intensjonene. Mindre enn en tredjedel av lederne i undersøkelsen mente nemlig at resultatkravene i kontraktene var målbare. Forskningsprosjektet fant ikke data på at noen av lederne hadde mistet sitt lønnstillegg. Flere av de kritikkverdige punktene som kom frem i evalueringsrapporten fra 1996 ble det tatt hensyn til da ordningen ble revidert i 1997. Systemet ble blant annet gjort mer fleksibelt gjennom økt delegasjon til det enkelte departement når det gjelder tildeling av individuelle lønnstillegg. Det ble også påpekt at prestasjonslønnsdelen av ordningen skulle revitaliseres.

Høsten 2000 foretok Tom Christensen og Per Lægreid intervjuer med 58 toppledere i staten der et av temaene var ledelønnsordningen. Et av de sentrale funnene var at lederlønnssystemet gjennomgående fungerte dårligere mellom politiske og administrative ledere enn mellom administrative ledere på ulike nivå (Christensen & Lægreid 2002:179). En tredjedel av statsrådene og halvparten av departementsrådene mente at systemet fungerte etter idealene om klare mål, klare resultatkrav og prestasjonslønn. De resterende statsrådene og departementsrådene syntes det var vanskelig å få systemet til å fungere etter idealene og etterlyste blant annet en klarere prestasjonsvurderingsdel for den subjektive delen av ordningen. Flere av respondentene var usikre på om systemet faktisk fungerte og om man oppnådde de målene man var ute etter (Ibid: 182). I tillegg til dette kommer AADs årlige rapporter om systemets bruk til Stortinget gjennom budsjettproposisjonen samt evalueringer av mål- og resultatstyringskonseptet, som lederlønnreformens bygger på, utført av Statskonsult i 1999. Resultatene fra Statskonsults undersøkelse viste at det først og fremst er som styringsfilosofi at mål- og resultatstyringen har hatt gjennomslagskraft og virkning i den norske statsforvaltningen (Statskonsult 1999:19).

## **1.5 Studiens oppbygging**

Inkludert innledningskapittelet har studien til sammen syv kapitler. I kapittel to rettes oppmerksomheten mot de teoretiske perspektivene arbeidet bygger på og definerer studiens forklaringsvariabler og forventninger. Kapittel tre diskuterer de metodiske valgene som er tatt i forhold til oppgavens undersøkelsesdesign, og problematiserer kildegrunnlagets pålitelighet og gyldighet. Kapittel fire er et bakgrunnskapittel som

setter lederlønsordningen i sammenheng med den internasjonale og nasjonale forvaltningspolitiske konteksten fra 1980-tallet. Etter å ha gjort greie for hvilket klima ordningen vokste frem i går jeg mer spesifikt inn og forklarer lederlønnssystemets bakgrunn og utforming, samt diskuterer om det foreligger målkonflikter som kan ødelegge for prestasjonslønnssystemets målsetting om marked og management. I kapittel fem legges studiens empiri frem. I tilknytning til hver av de avhengige variablene målformulering, prestasjonsvurdering og resultatoppfølging vil ledernes reaksjoner utdypes. Kapittel seks analyserer funnene fra empirien ut fra de teoretiske perspektivene som ble beskrevet i to. Kapittel sju trekker trådene sammen, summerer opp og vurderer i hvilken grad prestasjonslønnselementet har fungert i tråd med idealmodellen. Til slutt redegjøres det for mulige forvaltningspolitiske implikasjoner av studiens funn.

## **Teoretiske perspektiver, sentrale forklaringsvariabler og forventninger til funn**

### **2.1 Innledning**

Som nevnt i forrige kapittel er en av studiens hovedintensjoner å avdekke AADs effekterfaringer med prestasjonslønnelementet. Effekterfaringene med prestasjonslønnelementet, dvs. den avhengige dimensjonen, ble operasjonalisert til å bestå av tre komponenter: målformulering, prestasjonsvurdering og resultatoppfølging. Som hjelpemiddel for å beskrive/forklare de avhengige variablene har jeg foretatt et utvalg av teoretiske perspektiver. Med teoretisk perspektiv menes da en ramme for kategorisering av grupper av variable etter enkelte sentrale fellestrekk. Det er viktig å være klar over at utvalget av perspektiver får konsekvenser for de opplysningene jeg får inn i og med at data, observasjoner og tolkninger blir farget av disse perspektivene (Helgesen 2001). I studien forventer jeg at et hierarkisk instrumentelt perspektiv, et frastøtningsperspektiv og et frikoblingsperspektiv alle gir en relevant ramme for beskrivelse/forståelse av prestasjonslønnelementet. De teoretiske perspektivene presenteres separat, og det utledes mulige forklaringsfaktorer, dvs. uavhengige variabler, og forventninger til empiriske funn ut fra hver enkelt av dem.

### **2.2 Strategi for bruken av teori**

De teoretiske perspektivene er primært valgt ut fra en vurdering av deres relative forklaringskraft, samt den betydningen de har hatt i tidligere studier. Ved å legge tre ulike teoretiske perspektiver til grunn er siktemålet å forklare og forstå mest mulig av ledernes erfaringer. Bruk av flere teoretiske perspektiv gir bedre innsikt i fenomenet enn bruk av kun et teoretisk perspektiv. Teoribruken kan således karakteriseres som utfyllende, og vil gi supplerende fortolkninger av de empiriske funnene (Roness 1997). Selv om hovedintensjonen med de teoretiske perspektivene er å forklare og forstå mest mulig av ledernes erfaringer, så vil også forventningene som utledes fra de teoretiske perspektivene være en måte å teste de teoretiske utsagnene på. Det er imidlertid viktig å påpeke at det ikke legges opp til en rigid empirisk test av de teoretiske perspektivene, men at de i større grad ses på som et teoretisk bakteppe som empiriske funn vil bli tolket i lys av. Til tross for dette har jeg forsøkt å være så

konkret som mulig ved å utlede uavhengige variabler for å forklare funn knyttet til de avhengige variablene målformulering, prestasjonsvurdering og resultatoppfølging.

## **2.3 Et hierarkisk instrumentelt perspektiv**

### **2.3.1 Teoretiske hovedtrekk**

Ulike forskere har satt ulike navn på den instrumentelle teoritradisjonen som er å anse som dominerende innenfor vestlig moderne organisasjonsteori. Perspektivet har både blitt kalt et organisasjonsperspektiv (Christensen 1991), et reformperspektiv (Brunsson & Olsen 1993), et verktøyperspektiv (Røvik 1998), en doktormodell (Røvik 1992b), en virkemiddelmodell (Egeberg 1989) og et styringsperspektiv (Røvik m.fl. 1995). Felles for betegnelsene er at de alle forteller oss noe om det sentrale innholdet i tilnærmingen. En grunnleggende forestilling er at organisasjoner er verktøy eller instrumenter som er til for ledelsen for å oppnå størst mulig grad av effektiv produksjon av varer, tjenester eller vedtak (Christensen & Lægreid 1997). Rasjonalitet blir forstått som teknisk rasjonalitet, dvs. en serie handlinger som er organisert slik at de leder frem til et mål som er definert på forhånd (Scott 1992).

I studien har jeg valgt en hierarkisk variant av et instrumentelt perspektiv der styring og kontroll fra ledelsens side står sentralt. Perspektivet bygger på management ideer og er valgt på grunn av den tette koblingen mellom en slik synsvinkel og mål- og resultatstyringskonseptet som prestasjonslønnelementet bygger på. Systemet tar utgangspunkt i en instrumentell tankegang om at effektoppnåelse er en styrt prosess basert på en klar mål-middel tankegang. I perspektivet er det innbygget en tankegang om generell utviklingsoptimisme og positiv holdning til at reformer får sine forventede effekter. Av denne grunn betraktes det som styringsoptimistisk. I et hierarkisk instrumentelt perspektiv blir effektoppnåelse sett på som et analytisk problem (Roness 1997).

En sentral forutsetning i den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet er at den formelle organisasjonsstrukturen, forstått som et upersonlig definert sett av normer og forventninger, binder aktørene i bestemte handlingsmønstre (Christensen 1994:22). En medlems atferd antas å bli påvirket av de strukturelle rammene som omgir han/henne i organisasjonen. Eksempler på slike strukturelle rammer kan være formelle regler og instruksjoner, organisasjonskart, organisasjonsstørrelse, koordineringsform, organisasjonens geografiske plassering eller demografiske kjennetegn ved organisasjonen (Egeberg 1989). *"Endringer i*

*strukturelle rammer antas å bidra til å omforme aktørenes tankemodeller, handlingsmønstre og innholdet i offentlige beslutninger"* (Christensen 1994:22). Denne tankegangen fører derfor til at ledene, dersom de ønsker det, har muligheten til å endre organisasjonsatferden om de foretar endringer i de strukturelle rammene. Lederskapets autoritet i den lukkede organisasjonsstrukturen muliggjør at organisasjonen bevisst kan formes etter alt hva ledelsen ønsker å oppnå (Egeberg 1984). Nye reformer er derfor bare et av flere redskaper ledelsen kan benytte seg av i det kontinuerlige arbeidet for å gjøre organisasjonen mer effektiv (Røvik 1998:32). I denne studien er jeg interessert i endringer rettet mot lønnsystemets formelle regler og instruksjer, og ikke de øvrige strukturelle rammene nevnt ovenfor.

### **2.3.2 Sentrale forklaringsvariable og forventninger til funn**

I et hierarkisk instrumentelt perspektiv er kvaliteten på den hierarkiske styringen av prestasjonslønnelementet avgjørende for om de intenderte effektene vil vise seg (Christensen 1994). Jeg forutsetter at kvaliteten på den hierarkiske styringen er god dersom ledelsen har følgende fire uavhengige variabler er på plass: involverer seg tett og styrer ordningen stramt, har et høyt kunnskapsnivå om intenderte effekter og fallgruver, setter av tilstrekkelige ressurser av personellmessig, opplæringsmessig og pengemessig art, konstruerer klare individuelle regler for bruken av ordningen. Viser det seg at kvaliteten på den hierarkiske styringen er god antar jeg at man ligger tett opptil det idealtypiske prestasjonslønnsystemet som består av klare mål, klare standarder for prestasjonsvurdering og klar sammenheng mellom prestasjoner og lønn. Ligger en tett opptil idealmodellen vil en også oppnå de andre intenderte målsettingene med reformen. Man vil få klarere lederroller og lederansvar, en mer aktiv og resultatorientert ledelsespolitikk, bedre styringsdialog mellom departementet og underliggende virksomheter, økt bevissthet om godt lederskap samt økt kostnads-effektivitet og motivasjon. Det hierarkiske instrumentelle perspektivet vil ha stor forklaringskraft dersom praksis følger det mønsteret som idealtypen legger opp til.

Den første uavhengige variabelen som jeg antar har betydning for hvordan målformuleringen, prestasjonsvurderingen og resultatoppfølgingen vil forløpe er lederskapsinvolvering. Ut fra det hierarkisk instrumentelle perspektivet er det lederskapet som kontrollerer prestasjonslønnelementet fordi de har en formell forpliktelse til å følge opp en obligatorisk reform som er vedtatt av Stortinget, og fordi reformen er rettet mot dem som ledere. Jeg antar at kvaliteten på den hierarkiske styringen er

god dersom lederskapet engasjerer seg i og styrer reformen stramt. Dette gjelder både den politiske ledelsen ved statsråden, de administrative lederne som er på kontrakt og administratorene. Er det slik at ledelsen kontrollerer og styrer reformen stramt og er tett involvert i ordningen vil jeg anta at det foreligger operasjonaliserbare målsetninger, at det foretas presise prestasjonsvurderinger og at man belønner gode prestasjoner og straffer dårlige. Det er også grunn til å tro at lederlønnskontraktens mål- og resultatkrav er styrende for ledernes arbeidsdag, og at den årlige medarbeidersamtalen tar utgangspunkt i kontraktens nedtegnede mål. Jeg forventer videre at administratorene stiller seg mer positivt til ordningen og rapporterer flere effekter i tråd med intensjonene enn de øvrige lederne fordi førstnevnte er tettere involvert i systemet. Tidligere studier har vist at grad av ledelsesinvolvering kan være avgjørende for hvordan man stiller seg til en reform (Christensen & Lægneid 1998).

Den andre uavhengige variabelen som kan indikere hvorvidt kvaliteten på den hierarkiske styringen er god eller ikke er kunnskapsnivået blant lederskapet i AAD. Jeg forventer at kunnskapsnivået om hvilke problemer konseptet skal løse, hvilke virkemidler som skal anvendes og hvordan virkemidlene skal brukes er høyt. Deres tenkning mht. effektoppnåelse har en klar mål-middel karakter, og er basert på en konsekvenslogikk (March 1994; March & Olsen 1989, 1995). Lederne har i tillegg generelt gode kunnskaper om hvilke problemer og behov AAD står ovenfor når det gjelder virksomheten, og hvilke fallgruver som ligger i prestasjonslønnssystemet. Det antas videre at ledelsen har kjennskap til at konseptet har virket godt i egen eller andre organisasjoner, og at de har dokumentert informasjon om at konseptet gir effektivitetsmessige fortrinn (Røvik 1998). Dersom praksis viser seg at lederskapet innehar denne kunnskapen og kompetansen skulle dette tilsi at de intenderte effektene i forhold til det idealtypiske prestasjonslønnssystemet trer frem.

En tredje uavhengig variabel som kan si noe om kvaliteten på den hierarkiske styringen er ressursbruk. Ut fra et hierarkisk instrumentelt perspektiv vil jeg anta at AAD som henholdsvis viktig premissleverandør til den nasjonale forvaltningspolitikken, og som administratorer av ordningen, vil allokere betydelige ressurser av personellmessig, opplæringsmessig eller økonomisk art til reformen, og selv bruke mye tid og oppmerksomhet på den. Gjør de dette er det grunn til å tro at man har skapt et system som er i samsvar med reformatorenes intensjoner.

Den fjerde uavhengige variabelen som kan si noe om kvaliteten på den hierarkiske styringen er graden av klare formelle regler knyttet til individuell atferd.

Har ledelsen utarbeidet klare formelle regler for individuell beslutningsatferd så kan dette bidra til at individenes atferd styres i ønsket retning (Egeberg 1989), og at effektene følger ledelsens intensjoner. Ut fra det instrumentelle hierarkiske perspektivet forventer jeg å finne klare regler for individuell atferd knyttet til ordningens prestasjonsdel. Særsilt forventer jeg at det er utarbeidet kriterier for hvordan prestasjonsvurderingene skal foregå. Klare retningslinjer på dette området er en faktor som kan bidra til å gi instrumentelle effekter. Oppsummert kan følgende forventninger om funn knyttet til studiens avhengige variabler fremsettes ut fra de uavhengige variablene som er utledet fra et hierarkisk instrumentelt perspektiv:

### **Målformulering:**

- Målbare/operasjonaliserbare, konkrete og realistiske resultatmål.
- Lederlønnskontraktens mål- og resultatkrav er styrende for ledernes arbeidsdag.
- Den politiske ledelsen ved statsråden deltar i arbeidet med kontraktene.

### **Prestasjonsvurdering:**

- Det er utarbeidet presise resultatindikatorer og formelle regler/instruksjoner som man måler ledernes prestasjoner etter.
- Medarbeidersamtalen tar utgangspunkt i mål- og resultatkravene som er operasjonalisert i kontrakten.
- Kommunikasjons- og autoritetslinjer er bedret etter innføringen av systemet.
- Klarere lederroller og lederansvar, samt en mer resultatorientert kultur.

### **Resultatoppfølging:**

- En benytter seg av incitamentordningen, dvs. informasjonen om de oppnådde resultatene har atferdsmessige, ressursmessige eller personalmessige konsekvenser og gode resultater blir premierte og svake straffet.
- Det foreligger økonomiske ressurser i tilknytning til å gi lønnstillegg i samsvar med intensjonene og lederne føler at de blir belønnet slik at de får et incitament til å nå de oppsatte resultatkravene. Ordningen bidrar således til økt ressursutnyttelse, motivasjon og effektivitetsforbedringer.



## 2.4 Et frastøtningsperspektiv

### 2.4.1 Teoretiske hovedtrekk

Som et alternativt inntak til det hierarkiske instrumentelle perspektivet har jeg valgt et frastøtningsperspektiv. Perspektivet bygger på institusjonell teori. Organisasjoner fremstilles i den institusjonelle tilnærmingen som selvstendige verdibærende enheter der de kan være et mål i seg selv (Selznick 1957), og ikke som i det hierarkiske instrumentelle perspektivet der organisasjoner er et lydørt instrument for ledelsen. Institusjonell teori betviler den instrumentelle forutsetningen om klar sammenheng mellom formell organisasjonsstruktur og faktisk atferd og utfordrer det instrumentelle perspektivets mål-middel tenkning på en grunnleggende måte (Egeberg 1984). Den institusjonelle tilnærmingen utgjør ikke en helhetlig teoretisk modell, men domineres av to analytiske hovedretninger som begge vektlegger ulike elementer. Hovedretningene deles vanligvis inn i institusjonaliserte organisasjoner og institusjonaliserte omgivelser (Brunsson & Olsen 1993). Førstnevnte er knyttet til de interne normene og verdiene i en organisasjon, mens sistnevnte er knyttet til de eksterne normene og verdiene i en organisasjons omgivelser. Felles for begge retningene er at de henger sammen med bevaring av organisasjonens identitet. I studien har jeg valgt å vektlegge begge retningene. De interne bindingene (institusjonaliserte organisasjoner) settes fokus på gjennom et frastøtningsperspektiv, mens de eksterne bindingene (institusjonaliserte omgivelser) fokuseres på gjennom et frikoblingsperspektiv.

Den sentrale tanken innenfor institusjonaliserte organisasjoner retningen og et frastøtningsperspektiv er at organisasjoner over tid vil utvikle et sett av institusjonelle kjennetegn som regler, roller, rutiner, prosedyrer og holdninger til hva som defineres som viktige problemer og riktige løsninger på disse gjennom en tilpasningsprosess til indre og ytre krav og press (Lægreid 1994:133). På sikt vil dette gi organisasjonen en bestemt kultur eller identitet som representerer stabilitet og kontinuitet (Selznick 1957:16). Dette vil over tid binde organisasjonen til spesifikke prosedyrer og handlingsregler, redusere lederskapets organisatoriske frihet og begrense organisasjonenes fleksibilitet under nye rammebetingelser. Man kan ikke regne med at lederlønnsreformen fungerer som et uproblematisk verktøy for politisk- og administrativt lederskap. *"Hvis politiske og administrative ledere prøver å presse igjennom design og rask endring vil institusjonelle faktorer arbeide mot dette gjennom å representere fortidens stemmer"* (Christensen 1994:28). En grunnleggende forestilling innenfor frastøtningsperspektivet er at prestasjonslønnssystemet må

igjennom en kompatibilitetstest, og at dersom en ide skal kunne tas opp i organisasjonen og gi instrumentelle effekter må den være både teknisk og verdimessig kompatibel med de rådende ordninger (Røvik 1998:148). Dersom det viser seg at enkelte deler av prestasjonslønnelementet ikke er kompatibelt med AADs tekniske eller verdimessige forankring vil disse delene bli oppfattet som et fremmedlegeme som trenger seg på, og vil bli forsøkt avvist eller frastøtt (Brunsson & Olsen 1990; Røvik m.fl. 1995; Christensen & Lægheid 1998; Røvik 1998).

Den tekniske kompatibiliteten dreier seg om at prestasjonslønssystemet må kunne forenes med oppgavene og det daglige arbeidet AAD er satt til å gjøre. Ut fra en slik teoritradisjon bør en sette spørsmålstegn ved om reformideene som prestasjonslønssystemet bygger på er for enkelt utformet i forhold til den kompleksiteten i oppgaver og problemer som AAD til daglig må forholde seg til. De handlingsmønstrene og rutinene som allerede finnes i departementet er vokst frem over tid, og er basert på erfaringsbasert prøving og feiling. De gamle erfaringsbaserte løsningene vil kunne oppleves som mer hensiktsmessig å holde fast på enn den nye oppskriften fordi man allerede har kommet frem til et system som fungerer i praksis (Stene 2001:20; Røvik 1998:147). De elementene som prestasjonslønssystemet bygger på kan med andre ord ses på som teknisk utilstrekkelig med det resultat at departementet støter konseptet fra seg, eller at man forsøker å ta konseptet i bruk, men finner det inkompatibelt i praksis. Den verdimessige kompatibiliteten handler om at AAD gjennom en institusjonaliseringsprosess har utviklet normer, verdier og handlingsmønstre som setter sitt preg på departementets handlinger og aktiviteter. Frastøtning av prestasjonslønnelementet kan forekomme dersom det viser seg at kulturen i departementet ikke er kompatibelt med de nye reformdelene, eller de grunnleggende normene og verdiene som departementet er satt til å ivareta (Brunsson & Olsen 1990; Røvik m.fl. 1995; Christensen & Lægheid 1998; Røvik 1998). I studien vil jeg operere med en modifisert versjon av frastøtningsperspektivet. Dette fordi frastøting i ytterste konsekvens ikke er et reelt handlingsalternativ siden reformen er en instruks som lederne er forpliktet til å følge. Det gir mening å snakke om grader av kompatibilitet fremfor fullstendig kompatibilitet eller inkompatibilitet.

#### **2.4.2 Sentrale forklaringsvariable og forventninger til funn**

For å gi et svar på hvorfor prestasjonslønnelement praktiseres slik det praktiseres og gir de effektene det gir, vil frastøtningsperspektivet sette hovedfokus på disse

uavhengige variablene: trekk ved AADs arbeid, balansering av ulike hensyn og grad av likhetstankegang. Strategien for å avgjøre om perspektivet har forklaringskraft i forhold til det empiriske materialet vil det være å beskrive egenskaper ved AAD som institusjon for deretter å holde disse karaktertrekkene opp mot de tekniske og verdimessige sidene ved prestasjonslønnselementet. Et sentralt spørsmål vil være om det er motstrid mellom AADs institusjonelle særpreg og de verdiene som prestasjonslønnskonseptet representerer. En hovedhypotese er at det gjennom en lang historisk prosess har vokst frem tradisjoner, normer og verdier i AAD som delvis vil stå i motsetning til de tekniske og verdimessige sidene som prestasjonslønnssystemet representerer. Forvaltningsforskningen har vist at formelle organisasjoner sjelden problemfritt, raskt og optimalt tilpasser seg endringer i de nære handlingsomgivelsene eller skiftende utspill fra ledelsen. Faktum er at mange institusjoner fungerer som bufferer mot reformforsøk og endringsprosesser (Lægreid 1995:23).

Den første uavhengige variabelen som kan indikere hvor godt prestasjonslønnselementet passer inn i AAD, og gir instrumentelle effekter, er (uformelle) trekk ved arbeidet som utføres der. Jeg antar at den enkelte leders kontrakt ikke er operasjonalisert på en entydig og klar måte fordi arbeidet de utfører kan være preget av uvisshet, tvetydighet, kompleksitet og konflikt (Olsen 1988, Lægreid 1995). Det er grunn til å tro at det foreligger mangel på klarhet og operasjonaliserbarhet fordi departementet ofte må ta mange kryssende og foranderlige hensyn. Lederne arbeider innenfor et politisk apparat der det ofte er uvisshet om hvilke mål politikerne ønsker å etterstrebe. Jeg antar videre at AAD har uklare produkter som produseres, og at dette kan hemme lederne i deres arbeid med å formulere operasjonaliserbare mål. Det er også grunn til å tro at lederne vil ha problemer med å kontrollere departementets omgivelser og at kontraktens målsettinger må endres fra en dag til den neste. På grunn av mangel på operasjonaliserbare mål vil jeg anta at lederne ikke klarer å skille mellom gode og mindre gode prestasjoner. Det kan være vanskelig å avgjøre om en målsetting er nådd eller ikke fordi departementet beskjefter seg med oppgaver det ofte ikke er mulig å oppfylle fullt ut. Resultatet kan bli at det ikke blir foretatt effektivitetstester slik intensjonen var og at lederne ignorerer prestasjonsvurderingen som skal foregå i medarbeidersamtalen. Det er fare for at kontraktene skyves til side i det daglige arbeidet.

Den andre uavhengige variabelen som kan gi indikasjoner på om prestasjonslønnssystemet passer inn i AAD og gir instrumentelle effekter er om departementet

har en forvaltningstradisjonen som er preget av at man må balansere ulike hensyn mot hverandre eller kan prioritere enkelthensyn fremfor andre. Dersom en må søke kompromisser fremfor å vektlegge enkelthensyn er det grunn til å tro at de instrumentelle effektene ikke vil tre frem. Den historisk institusjonelle konteksten i Norge har tidligere blitt fremhevet å ha en kompleksitet i styringssystemer som gjør at man må balansere forskjellige og til dels motstridende hensyn samtidig (Christensen 1997; Christensen & Læg Reid 1999; Christensen & Peters 1999; Olsen, Roness & Sætren 1982). Prestasjonslønnssystemet er utviklet og generert i næringslivet med vekt på økonomiske effektivitets verdier, desentralisering og fleksibilitet. I sentralforvaltningen har tradisjonelt verdier som likebehandling, sentralstyring og lønn etter stilling og ansiennitet stått sterkt. Sistnevnte er karaktertrekk som kanskje i mindre grad passer med prestasjonslønnstankegangen. Dette gir grunn til å tro at AAD vil avveie og balansere desentralisering og differensieringshensyn mot sentralstyring og standardiseringshensyn. Kompromissene kan bidra til at man ikke klarer å oppnå instrumentelle effekter i tilknytning til prestasjonslønnssystemet, men at man i stedet får en ordning som gjenspeiler de gamle strukturene. En kan anta at de nye elementene blir oppfattet som lite kulturelt kompatibel med de tradisjonelle hensynene.

Den tredje uavhengige variabelen som kan tenkes si noe om hvorvidt prestasjonslønnssystemet passer inn, og gir instrumentelle effekter, er graden av likhetstankegang som eksisterer i departementet. Tidligere studier har indikert at de egalitære verdiene er fremtredende i sentralforvaltningen (Christensen & Læg Reid 2001). Dersom det viser seg at AAD har sterke likhetsverdier kan dette føre til at lederne får problemer med å foreta presise prestasjonsbedømminger fordi de nødvendig vil rangere en arbeidskollega foran en annen. Det er også grunn til å tro at sterke likhetsverdier vil stå i motsetning til og gå på tvers av differensieringstankegangen som prestasjonslønnssystemet bygger på. Dette kan medføre at det blir vanskelig å tildele individuelle lønnstillegg ved gode prestasjoner og fjerne individuelle lønnstillegg eller omplassere lederne ved dårlige eller manglende resultater. Dersom det er slik at lederne ikke får et incitament til å jobbe med mål- og resultatkravene vil jeg anta at effektiviteten i departementet ikke har bedret seg.

### **Målformulering:**

- Vanskelig å formulere operasjonaliserbare, konkrete og realistiske resultatmål i lederlønnskontraktene, da lederne i AAD må balansere delvis motstridende hensyn mot hverandre og har uklare produkter som skal produseres.
- Lederlønnskontraktens mål- og resultatkrav vil ikke være styrende for ledernes arbeidsdag fordi en stadig må forholde seg nye politiske utspill og endringer i de nære handlingsomgivelsene.

### **Prestasjonsvurdering:**

- Mangel på operasjonaliserbare målsettinger fører til mangel på prestasjonsvurderinger. Sterke likhetsverdier gjør prestasjonsbedømming vanskelig.
- Målene spesifisert i kontrakten er problematisk å nå innenfor ledernes ansvarsområde, fordi målene i AAD ofte har sammenheng med faktorer en ikke alltid har kontroll over.

### **Resultatoppfølging:**

- En benytter seg ikke av belønnings- og sanksjonsmekanismene fordi disse bryter med likhetstankegangen som dominerer i departementet.
- Sterke likhetsverdier fører til at lederne ikke blir belønnet slik at de får et incitament til å nå de oppsatte resultatkravene. Ordningen har av denne grunn ikke bidratt til effektivitetsforbedringer.

## **2.5 Et frikoblingsperspektiv**

### **2.5.1 Teoretiske hovedtrekk**

Som nevnt under avsnitt 2.4.1 skilles det vanligvis mellom to ulike undervarianter av institusjonell teori: institusjonaliserte organisasjoner og institusjonaliserte omgivelser. Førstnevnte ble satt fokus på gjennom et frastøtningsperspektiv, mens sistnevnte nå redegjøres for gjennom et frikoblingsperspektiv. Et slikt perspektiv er basert på nyinstitusjonell organisasjonsteori og fokuserer på organisasjonens eksterne institusjonelle omgivelser for å forklare en reforms effekter. Den sentrale tanken er at moderne organisasjoner må forholde seg til et sett av eksternt skapte normer i omgivelsene som setter krav til institusjonelle strukturer, prosedyrer og ideologier (Brunsson & Olsen 1990:20). Ved å følge de riktige normene viser organisasjonen

grunnleggende rasjonalistiske verdier som symboliserer effektivitet noe som gir økt legitimitet (Røvik 1998). En institusjon som har strukturer og prosedyrer som likner andre institusjoner innenfor dets område vil kunne oppnå større aksept fra omgivelsene (DiMaggio & Powell 1983). Aksept kan gjøre det lettere å få ressurser og støtte, og lettere verne organisasjonen mot kritikk og inngrep fra omgivelsene.

Hvilke normer som dominerer i et organisasjonsmiljø vil kunne variere over tid (Ørnsrud 2000). I dag kan man si at normer knyttet til rasjonalitet, effektivitet, fremskritt, profesjonalisme og økonomisk vekst dominerer og er noe organisasjonene må forholde seg til og blir vurdert ut ifra (Meyer & Rowan 1977; Brunsson & Olsen 1990). Disse normene kan i mange tilfeller ha trekk som minner om moter (Røvik 1992a). Motebegrepet benyttes både for å beskrive normens omskiftelige karakter og tiltrekningskraft. Motene kan føre til organisasjonsmessig isomorfi, noe som innebærer at organisasjoner som i utgangspunktet er ulike fremstår stadig likere hverandre (DiMaggio & Powell 1983). Prestasjonslønnselementet, som bygger på mål- og resultatstyringsprinsipper, kan ses på som en mote og en styrende norm for en legitim organisasjonsløsning. Denne moten/normen kan legge begrensninger/føringer på organisasjonens valgfrihet når det gjelder reformarbeid. Meyer og Rowan ga i 1977 navnet institusjonaliserte, rasjonaliserte myter på slike normer, da de ofte får allmenn utbredelse og blir akseptert uten at man i særlig grad problematiserer hvilke effekter de medfører: *"De vinner allmenn oppslutning ut fra ideologisk-symbolisk hegemoni, ikke fordi man faktisk kan påvise bestemte forløp av endringsprosesser og bestemte resultater og måloppnåelse som følge av dem"* (Christensen 1991:17).

Av og til kan det være nødvendig å følge eksternt skapte moter/myter for å opprettholde eller skaffe legitimitet i organisasjonens omgivelser, selv om dette ikke har noe med selve aktiviteten i organisasjonen å gjøre (Meyer & Rowan 1991; Meyer & Scott 1992). Dette vil særlig være tilfelle dersom de eksterne motene/mytene kommer i konflikt med tekniske krav til effektivitet. I en slik situasjon vil det mest effektive for organisasjonen være å holde fast på innarbeidete rutiner og erfaringsbaserte løsninger uten å innføre de mest tidsriktige og legitime normene, men dersom den gjør dette vil den kunne miste sin legitimitet i omgivelsene. Det oppstår et dilemma; skal organisasjonen ivareta effektivitetshensyn eller legitimitetshensyn (Røvik 1998:148)? En fornuftig handlingsstrategi for å ivareta både effektivitets- og legitimitetshensyn er å ta inn nye konsepter i organisasjonen, men samtidig holde dem frikoblet fra kjernevirksomheten, slik at de får liten styrende effekt på denne

(Meyer & Rowan 1991). En symbolsk endring i den formelle strukturen viser at organisasjonen er innovativ og positiv til forandring og fornyelse, mens den faktiske atferden forblir slik den har vært fordi dette anses som mest effektivt. Organisasjonen holder en form for "dobbel bokholderi" angående dens struktur, ett for omverdenen og ett for internregnskap (Brunsson 1989). Frikoblingsperspektivet bidrar til å forklare hvorfor reformforsøk kan forekomme i stort monn, selv om de har liten eller ingen effekt på atferdsnivå. Det illustrerer at i stedet for effekter på praksis kan systemet gi effekter på meningsdanning, holdninger og oppfatninger (Christensen m.fl. 2004).

### **2.5.2 Sentrale forklaringsvariable og forventninger til funn**

Før man får klarhet i om departementet opererer med doble strukturer og prosedyrer, og har importert skallet av prestasjonslønnssystemet uten at instrumentelle effekter berøres, er det viktig å avdekke hva som ligger bak og påvirker i hvilken grad AAD er mottakelig for institusjonaliserte, rasjonaliserte myter. Jeg vil derfor undersøke om AAD har problemer med sin legitimitet og av denne grunn kan benytte prestasjonslønnssystemet som en symbolsk løsning på sine problemer. Jeg vil også avdekke om organisasjonens institusjonelle omgivelser bidrar til å formidle prestasjonslønnssystem som den mest tidsriktige og legitime organisasjonsløsningen. Dersom lederne opplever at AAD har legitimitetsproblemer og at systemet har en forbilledlig status i omgivelsene kan dette øke sannsynligheten for at prestasjonslønnssystemet blir benyttet som ferniss. Premissene er imidlertid ikke tilstrekkelig for å si at fernisshypotesen er oppfylt. Kravene fra omgivelsene må i tillegg komme i konflikt med det AAD mener er effektiv drift. Står de i konflikt vil jeg anta at departementet opererer med doble strukturer: en ekstern for å tekkes de eksterne institusjonelle omgivelsene og tilfredstille legitimitetsbehov, og en intern som er tilpasset de tekniske produksjonsmessige sidene for å tilfredstille effektivitetsbehov.

Først vil jeg avklare om lederne opplever at AAD har legitimitetsproblemer. Dette fordi slike problemer kan øke sjansene for at man innfører og beholder forbilledlige organisasjonskonsepter som ferniss i den formelle strukturen. Jeg tar utgangspunkt i at organisasjoner som arbeider med kvalitativ tjenesteproduksjon eller mangler klare/målbare produkter og bunnlinje, i større grad enn organisasjoner med motsatte kjennetegn, er avhengig av å vise at de følger eksternt skapte normer i omgivelsene for å øke eller opprettholde sin legitimitet (Brunsson 1989; Christensen 1991). Jeg formoder at AAD har problemer med å legitimere alle sine aktiviteter på

en instrumentell måte og derfor er opptatt av å konsolidere legitimitet i forhold til viktige aktører i omgivelsene. Dette kan potensielt gjøre AAD mottakelig for å spille på mål- og resultatstyringsideene som prestasjonslønnssystemet bygger på.

Derneft er det viktig å klargjøre om det eksisterer spesielle tenkemåter som fremheves som riktige og prisverdige av viktige aktører for AAD. I studien vil lønnspolitiske tilrådninger fra OECD og den nasjonale forvaltningspolitiske konteksten ses på som en del av de institusjonelle omgivelsene. OECD har tidligere blitt påpekt å være "moteleder" på det lønnspolitiske området (Lægneid 1995:18). Trenden har gått i retning av mer individbaserte og markedsorienterte avlønningssystemer. Som en del av en internasjonal trend/mote vil det antas at de lønnspolitiske forvaltningsdoktrinene er det som blir sett på som det mest moderne, rasjonelle, fornuftige og effektive. AAD kan derfor potensielt spille på disse for å øke sin legitimitet. Når det gjelder den nasjonale forvaltningspolitiske konteksten, der Storting, næringsliv og media spiller en sentral rolle, antar jeg at systemet har trekk som potensielt kan brukes som myter, og at AAD derfor spiller på disse for å øke sin legitimitet i omgivelsene.

Sjansene for at ordningen fungerer som forniss vil som nevnt øke dersom lederne opplever at AAD har legitimitetsproblemer og at systemet har en forbilledlig status i omgivelsene. Men prestasjonslønnssystemet må i tillegg komme i konflikt med det AAD mener er effektiv drift for at departementet skal drive "organisert hykleri" og skille mellom snakk og handling (Brunsson 1989). Er det konflikt vil dette gi seg utslag i at AAD importerer "skallet" av prestasjonslønnssystemet, uten at ordningen får konsekvenser for utøvende ledd i departementet. En antar således at reformen ikke får de instrumentelle effektene som forespeiles, men at legitimiteten har økt. Utforming av mål- og resultatkrav og medarbeidersamtaler gjennomføres, men forventes å ha klare innslag av symbolske overtoner. Oppfølging med basis i lederlønnskontraktene og bruk av incitament for forventes å bli seremonisk og overflatisk gjennomført. Man kan anta at topplederne vil bruke tid og krefter på å pleie AADs offentlige "image".

### **Målformulering:**

- Lederlønnskontraktens mål- og resultatkrav vil i liten grad påvirke den daglige praksisen i departementet, og benyttes kun for å vise omgivelsene at man jobber mot sine mål på en rasjonell, sosialt og politisk verdsatt måte.



### **Prestasjonsvurdering:**

- I medarbeidersamtalene kontrollerer og evaluerer man ikke lederens prestasjoner i streng forstand slik intensjonen var. I stedet gis det inntrykk av dette skjer for å øke legitimiteten i omgivelsene.
- Lederne er seg bevisst at prestasjonselementet har en symbolsk betydning innad og utad.

### **Resultatoppfølging:**

- Systemet har bidratt til å øke departementets legitimitet i omgivelsene.
- En benytter seg ikke av bonusordningen som er innbakt i systemet, men jeg forventer at lederne forsøker å gi inntrykk av at de benytter seg av den.

## **2.6 Oppsummerende om studiens teoretiske perspektiver**

Forskning har vist at en-faktor-forklaringer eller et enkelt perspektiv sjelden er tilstrekkelig til å forstå hvordan offentlige organisasjoner endres (Christensen m.fl. 2004). Av denne grunn har jeg i denne studien valgt å benytte tre ulike teoretiske perspektiver som alle vektlegger ulike forklaringsfaktorer. Perspektivene som benyttes er både forskjellige når det gjelder synet på endring, synet på hva politikk handler om, og synet på hvilken handlingslogikk som styrer organisasjonsmedlemmenes atferd. I det hierarkisk instrumentelle perspektivet er offentlige organisasjoner et redskap ledelsen fritt kan bruke til å gjennomføre sine mål. Organisasjonsmedlemmenes atferd styres av en konsekvenslogikk basert på mål-middel rasjonalitet. Endring forekommer som et resultat av rasjonell tilpassning til nye målsettinger eller skiftende ytre krav. Innenfor et slikt perspektiv handler politikk om å finne de beste virkemidlene for å nå mål. I de institusjonelle perspektivene er det innebygd en logikk om hva som er passende atferd. Organisasjonsmedlemmene handler ut fra det som sømmer seg i det handlingsmiljøet organisasjonen fungerer innenfor. I de institusjonelle perspektivene, særlig frastøtningsperspektivet, er organisasjoner trege og robuste når det gjelder endringer. Målene utvikler seg gradvis internt, noe som innebærer at politikk bl.a. dreier seg om meningsdanning og oppdagelse av mål (Ibid:13-14).

## **Forskningsdesign og metodisk tilnærming**

### **3.1 Innledning**

De metodiske og designmessige valgene utgjør bindeleddet mellom de teoretiske perspektivene og det empiriske materialet, og er bestemmende for hvilke konklusjoner en kan trekke og analyser en kan foreta (Stene 2001). Dette kapitelet tar for det første for seg de ulike metodiske valgene som er tatt i forhold til oppgavens undersøkelsesdesign. Det argumenteres for at det er mest hensiktsmessig å legge opp til en casestudie, og at det innsamlede datamaterialet analyseres på en kvalitativ måte. Kapitelet vil for det andre problematisere datamaterialets pålitelighet og gyldighet. Til slutt i kapitelet diskuteres de metodologiske utfordringene som ligger i det å måle effektene av et offentlig tiltak som lederlønnsordningen.

### **3.2 Studiens forskningsdesign**

I enhver forskningsprosess skal problemstillingen ideelt sett være styrende for forskningsopplegget, og dermed for valg av metode. Formålet med denne studien er som nevnt tidligere å undersøke effektene/erfaringene med prestasjonslønnsdelen av lederlønnsordningen, samt se nærmere på hva som kan forklare hvorfor effektene/erfaringene er som de er. Problemstillingen kan angripes og besvares på forskjellige måter avhengig av hvilket hovedfokus som velges. Spørsmålet er om man ønsker å gå i bredden for å trekke statistisk baserte slutninger eller i dybden for å frembringe detaljkunnskap. Velger man ut et representativt utvalg av respondenter som dekker ulike institusjoner og nivå ville dette gi meg mulighet for statistisk generalisering, dvs. trekke slutninger om hele populasjonen av organisasjoner og ledere som er berørt av ordningen. En casestudie gir ikke i samme grad grunnlag for å trekke statistisk baserte slutninger, men kan bidra til en dypere forståelse og et mer detaljert bilde av hvilke effekter/erfaringer lederne har med prestasjonslønnsystemet.

Tidligere studier av lederlønnsordningen og dens prestasjonslønnsэлеment har enten hatt alle eller flere departement og underliggende virksomheter som undersøkelsesenheter. LOS-senterets evaluering omfattet alle lederne og organisasjonene som var berørt av systemet og benyttet spørreskjema som kildegrunnlag (Lægreid & Mjør 1993). Christensen og Lægreids studium (2002) omfattet

størstedelen av statsrådene og departementsrådene i samtlige departement samt et utvalg av direktoratslederne. Forfatterne benyttet strukturerte intervjuer som datagrunnlag. Blaauw (2002) la opp til et komparativt design der hun gjennom tre ulike departement i Norge og Sverige sammenliknet topplederlønnssystemenes praktisering gjennom litteraturstudier og strukturerte intervjuer.

I motsetning til LOS-senteret og Christensen/Lægreids studie, og i samsvar med Blaauw, er jeg i denne oppgaven interessert i å begrense antall undersøkelsesenheter og gå i dybden. En casestudie som innebærer at *"et eller noen få tilfeller gjøres til gjenstand for inngående studier"* er derfor et egent metodisk design (Andersen 1997:2). Som nevnt i innledningskapitlet henger bl.a. valget av AAD som case sammen med at organisasjonen forhåpentligvis både kan få frem det særegne og det universelle ved praktiseringen av prestasjonssystemet. Studien vil anvende en kvalitativ tilnærming. Dette fordi denne metoden egner seg spesielt godt til å frembringe dybdekunnskap av det problemkomplekset jeg studerer (Andersen 1990). Datamaterialet består av halvstrukturerte informantintervju med ekspedisjonssjefene som er under kontrakt, samt administratorene av ordningen. I tillegg studeres målformuleringene i den enkelte leders kontrakt.

### **3.3 Redegjørelse for datamaterialet**

#### **3.3.1 Datamaterialets pålitelighet og gyldighet**

Kvaliteten på de primærdata som er samlet inn og det foreliggende sekundærmateriale er avhengig av om de gir en god og korrekt beskrivelse av den virkeligheten som studeres. Med datas gyldighet eller validitet menes at en faktisk undersøker det som problemstillingen reiser spørsmål om. Datas gyldighet til å belyse en problemstilling avhenger av hvorvidt en har klart å operasjonalisere de teoretiske antakelsene på en god og fornuftig måte, samt hvor nøyaktig eller pålitelig, dvs. reliabelt, innsamlingen av data har blitt gjennomført (Hellevik 1991). Det sentrale spørsmålet i forhold til validiteten er om det er mulig å fange inn hovedtrekkene i lederlønnreformens prestasjonslønnselement, og å forstå de kausale relasjonene gjennom de intervjuene som jeg har foretatt, og de kontraktene jeg har hatt tilgang til. I forhold til reliabiliteten er det sentrale spørsmålet om dataene som er samlet inn og bearbeidet av meg er håndtert på en betryggende måte. I det følgende vil datamaterialet oppgaven bygger bli belyst med tanke på hvor godt disse spørsmålene er løst.

### 3.3.2 Intervjumateriale som primærkilde

Mine primærkilder har vært samtaler og intervjuer med sentrale personer i tilknytning til lederlønnsreformen. Jeg gjennomførte fire intervjuer med ekspedisjonssjefene på ordningen, og to med administratorene av den. Statsråden ble ikke intervjuet da han manglet tid å avse. På henvendelse til departementsråden fikk jeg opplyst at på grunn av kort virketid i stillingen, og lite befatning med ordningen fant han liten grunn til å stille opp til intervju. Ideelt sett burde statsråden og departementsråden vært en del av datamaterialet. Særlig for å belyse de politisk-administrative aspektene ved ordningen ville det vært nyttig å ha vært i kontakt med disse. Uten deres informasjon må jeg basere meg på andrehåndskilder og dette svekker studiens validitet. Styrken i intervjumaterialet er flertallet av informantene har vært på lederlønnskontrakt eller jobbet med ordningen siden systemets iverksettelse i 1991, og således har grundig kjennskap og oversikt over utvikling og praksis.

Etter en grundig gjennomgang av relevant litteratur skrevet om lederlønnsordningen og hvilke forventninger en kunne utlede fra de teoretiske perspektivene ble grunnrisset til en halvstrukturert intervjuguide utarbeidet. Skjemaet inneholdt først en del generelle spørsmål til intervjuobjektene om hvilke positive og negative erfaringer de hadde gjort seg om lederlønnsordningens prestasjonslønnelement i tidsperioden etter revisjonen i 1996/97. Dernest stilte jeg flere oppfølgingsspørsmål hvis hensikt var å avdekke respondentenes vurderinger av studiens tre avhengige variabler; målformulering, prestasjonsvurdering og resultatoppfølging. Intervjuene ble avsluttet ved å gå nærmere inn på respondentenes vurderinger av mulige forklaringer til hvorfor prestasjonslønnelementet i ordningen fungerer slik det gjør. Blant spørsmålene var det både spørsmål som krevde vurdering fra respondentens side og faktaspørsmål.

Hvert av de personlige intervjuene tok mellom 45 og 90 minutter alt etter hva informanten følte han/hun kunne bidra med. Respondentene fikk en grundig forklaring av intensjonen med undersøkelsen, og muligheten til å gjennomgå spørsmålene på forhånd. På denne måten prøvde jeg å fremvise åpenhet rundt spørsmålene og tankegangen var at dette ville dempe en eventuell spenning mellom meg og intervjuobjektet. Alle intervjuene ble foretatt med båndopptaker. Det var ingen som hadde innvendinger mot dette, bortsett fra at enkelte kommenterte at de ikke ville bli sitert med navn. Informantene var åpenhjertig i sine uttalelser, men båndopptakeren kan likevel ha hatt en viss innflytelse på fortroligheten da jeg opplevde at enkelte kom med viktig informasjon etter at intervjuet var avsluttet og

båndopptakeren avslått. Dette kan tyde på at noen av informantene opplevde intervjuetemaet som noe kontroversielt og problematisk å svare på. For å unngå at intervjuobjektene skulle få følelsen av å si noe ufordelaktig som kunne spores tilbake til den enkelte, la jeg hele tiden vekt på anonymiseringsaspektet. Dette aspektet er nært knyttet til studiens pålitelighet. Da alle intervjuene ble skrevet ut i etterkant ble informantene tilbudt utskrift av intervjuene, og flere av dem ønsket dette. Intervjuobjektene hadde således muligheten til å rette opp eventuelle misforståelser som kunne oppstå i intervjusituasjonen. Det ble imidlertid i liten grad foretatt endringer fra det opprinnelige intervjuet.

Problemene med den strukturerte delen av intervjuene er at egenskaper ved intervjukjemaet, som f.eks. ledende spørsmål, kan påvirke resultatet fra undersøkelsen (Mordal 1991). Ledende spørsmål blir imidlertid ansett som en mindre viktig feilkilde ved eliteintervjuer (Lægreid & Olsen 1978:48). Et annet problem ved undersøkelsen kan være at respondentene svarer noe annet enn deres ærlige mening på spørsmålene. Strategisk svargivning innebærer at respondentene svarer det som lønner seg for dem personlig, og på denne måten styrer forskeren i gal retning. Dette kan være et relevant problem i denne studien fordi ekspedisjons-sjefene kan være interessert i å opprettholde det lønnsnivået de har tilegnet seg gjennom ordningen. Lederne kan være redde for sanksjoner dersom de uttaler seg negativt om overordnede. Et annet og beslektet problem er at respondentene svarer det de mener er forventet av personer i deres stilling, selv om dette ikke er deres egentlige mening (Mordal 1991:147-148). De to sistnevnte problemene forsøkte jeg å unngå ved å understreke at intervjuobjektens uttalelser ikke ville kunne spores tilbake til den enkelte.

I tillegg er det viktig å være klar over informantens eller respondentens kognitive kapasitet når en benytter intervjuer som kilde. Dette kan ikke sies å utgjøre et stort problem i denne sammenhengen siden jeg ikke har stilt spørsmål om hendelser som ligger tilbake i tid, men om nåværende fenomener. Et annet problem kan være at lederne svarer på spørsmålene ut fra de potensielle forventede effektene av lederlønsordningen, basert på intensjonene, i større grad enn at de vil svare ut fra de erfaringene de selv har gjort seg (Christensen & Lægreid 1998:118). Jeg påpekte overfor intervjuobjektene at det var deres egne erfaringer jeg var interessert i. Når det gjelder den åpne delen av intervjuene kan et relevant problem være at

svarene har blitt påvirket av stimuli fra intervjueren sin side og at denne påvirkningen har vært usystematisk fra intervju til intervju (Yin 1994:84).

### **3.3.3 Ledernes kontrakter som sekundærkilde**

Tilfanget av foreliggende datamateriale som kan belyse problemstillingen er begrenset. To ulike datakilder ble vurdert. Hvert enkelt departement har et arkivmateriale over søknader om personlige tillegg og kategoriendringer. Her fremkommer det hvor mange av de individuelle lønnstilleggene som er gitt på bakgrunn av prestasjoner og den enkeltes innstas. Om studien eksempelvis hadde kombinert de kvalitative intervjuene med en kvantitativ opptelling av hvor mange av de personlige lønnstilleggene som er gitt på bakgrunn av personlige egenskaper og individuelle prestasjoner i AAD ville dette antakelig ha styrket studiens validitet. Casestudier er nemlig spesielt egnet til analyser av tall i tillegg til tekst og muntlig materiale (Roness 1998:38). Av kapasitetsmessige grunner, og fordi sistnevnte materiale var vanskelig å skaffe tilveie, fant jeg ikke tid til å foreta en kvantitativ gjennomgang av hvor mange av lønnstilleggene som var basert på personlige egenskaper og individuelle prestasjoner.

Den andre foreliggende datatilgangskilden som kan benyttes til å besvare problemstillingen er ledernes personlige kontrakter. Opprinnelig hadde jeg ønsket å få tilgang til alle de intervjuede toppledernes personlige kontrakt for å undersøke hvordan de hadde operasjonalisert mål- og resultatkravene. Ledernes personlige kontrakter var imidlertid vanskelige å få tak i. Tre av ekspedisjonssjefene var villige til å vise meg disse, mens en stilte seg motvillig til dette. En mulig grunn til at det var vanskelig å få tak i alle kontraktene er at den enkeltes lønnsnivå fremkommer her og at dette oppfattes som en privatsak. Av de kontraktene jeg fikk tilgang til ble disse studert sammen med den enkelte leder i forkant av intervjuene. Det ble ikke tid til en systematisk gjennomgang av ordene benyttet i kontraktene. Av denne grunn har jeg valgt å legge mindre vekt på denne datakilden i studien. I den grad de benyttes er dette gjennom å kombinere det som fremgikk av kontraktene sammen med det lederne uttalte om operasjonaliseringene. En slik gjennomgang er med på å øke studiens validitet. Samlet sett skal blandingen av muntlige og skriftlige kilder gi god innsikt i AADs erfaringer med prestasjonslønnselementet i lederlønnsordningen. Fordelen med bruk av flere datakilder er at muligheten for datatriangulering åpner

seg (Yin 1994:91). Dersom de ulike datakildene underbygger hverandre skal dette øke troverdigheten til funnene jeg har gjort.

### **3.4 Metodiske problemer ved effektmålingen**

Når en skal måle effektene av lederlønsreformen støter man på flere typer av problemer. For det første; hvordan måle effektene av et offentlig tiltak som prestasjonslønnelementet i lederlønsordningen? I følge Politt (1995) er den mest brukte evalueringsmetoden å måle identifiserbare effekter av reformen opp mot opprinnelig formulerte mål. Ettersom jeg primært er opptatt av å avdekke om man har nådd målene som ble satt opp ved reformstart kan en måte å svare på problemstillingen være å lage "objektive" indikatorer på disse målene. En slik angrepsvinkel er imidlertid ikke problemfri (Christensen & Læg Reid 1998:118). Objektive indikatorer på de opprinnelige målene, som f.eks. økt effektivitet, kan ofte være vanskelig å få til på grunn av operasjonaliseringsproblemer. En slik målemetode er dessuten spesielt problematisk fordi man i lederlønsordningens tilfelle står ovenfor en sammensatt reform hvor målene er skiftende, tvetydige og til dels motstridende. En alternativ fremgangsmåte er å snakke med de som er omfattet av prestasjonslønssystemet. På denne måten får man frem de berørtes "subjektive" vurdering av effektene, og det er dette som blir gjort i denne oppgaven. Det er altså effekterfaringer eller effektoppfatninger som registreres (ibid). Imidlertid løser heller ikke denne fremgangsmåten problemet med de skiftende og uklare målene, men ingen evaluering kan gjøres uten noen form for kriterier (Christensen m.fl. 2004:158). For å få et grep om reformens suksess ble derfor de tre kriteriene målformulering, prestasjonsvurdering og resultatoppfølging valgt ut. Enkelte kan kanskje oppfatte dette som en streng måte å evaluere et system som ikke kun er en prestasjonslønnsordning, men også et system som skal ivareta andre hensyn. Skal en kunne si noe om hvor godt prestasjonslønnelementet i reformen har virket må man imidlertid ha visse kriterier å gå ut fra, og slik jeg ser det fanger de tre komponentene opp essensen ved systemet på en god måte.

Tidsaspektet kan også være problematisk ved måling av effekter. Det viser seg nemlig at hvilket tidspunkt en reform blir vurdert på kan være avgjørende for hvordan den blir oppfattet. Reformen som i en innføringsfase viser seg å være mislykket, kan på lengre sikt vise seg å være en suksess, og omvendt (Læg Reid & Roness 1997:37). Når en måler effektene av en reform like etter dens iverksettelse

måler man først og fremst omstillingseffektene som gjør seg gjeldende mens ordningen går seg til (Lægreid 1996). Det har nå gått ca 15 år siden reformen ble vedtatt og 9 år siden den ble revidert og det skulle derfor ikke være et problem for studien at det har gått for kort tid til å evaluere prestasjonslønnelementet og trekke tydelige konklusjoner om dens eventuelle suksess. Et problem kan imidlertid være at det har gått for lang tid siden reformens iverksettelse. Effektene som oppstår etter at det har gått forholdsvis lang tid kan nemlig tilsløres fordi de virker sammen med andre tiltak. Dette gjør det vanskelig å isolere effektene. En skal derfor være klar over at et problematisk forhold ved effektmålingen i denne studien er at det kan være vanskelig å vite i hvilken grad en spesiell effekt er et resultat av lederlønsordningen eller av samtidige endringer i andre faktorer i omgivelsene (Lægreid 1996). Det tenkes her da spesielt på andre MRS-tiltak som virksomhetsplanlegging, tildelingsbrev, økonomistyring - tiltak som alle har bidratt til en mer mål- og resultat-orientert forvaltning.



## **Lederlønsreformens bakgrunn, mål- og hensikter, innhold og praksis frem mot revidering i 1996/97**

### **4.1 Innledning**

Etter å ha redegjort for problemstilling, teoretiske perspektiver, antakelser og metode vil jeg nå presentere lederlønsordningen og dens prestasjonslønnelement. For å få et grep om systemet vil kapittelet først se på den internasjonale og nasjonale forvaltningspolitiske konteksten fra 1980-tallet og frem til i dag. Med et slikt bakteppe forklares ordningens bakgrunn og innhold. Det redegjøres for systemets oppbygging i tidsperioden fra reformstart i 1991 frem til revideringen i 1996/97, samt hvordan prestasjonslønnelementet ble praktisert i dette tidsrommet. Kapittelet klargjør deretter hvordan systemet ble seende ut etter revideringen i 1996/97, og hvilke vurderinger AAD og Jagland regjeringen gjorde for å konstruere en så optimal lederlønsordning som mulig. Til slutt i kapitelet drøftes det om reformens målsettinger er klare eller om tvetydighet kan skape problemer for gjennomføringen.

### **4.2 Ny forvaltningspolitisk kontekst**

#### **4.2.1 Internasjonal omstrukturering av offentlig sektor**

Siden 1980-årene har det i OECD landene vært iverksatt omfattende reformer og revitaliseringsprogrammer for offentlig sektor. Noe av årsaken til at denne bølgen kom på åttitallet var at mange stater opplevde stor vekst i offentlige utgifter og tallet på ansatte i offentlig sektor. Samtidig erfarte flere land økonomiske problemer som underskudd på statsbudsjettet, betalingsproblemer i forhold til utlandet og stigende arbeidsledighet. Ideer fra det såkalte "nye høyre" ble dominerende i den politiske debatten om offentlig sektor. Utfordringene fra det "nye høyre" var både av praktisk og prinsipiell art. Den praktiske utfordringen dreide seg om at offentlig sektor måtte foreta kostnadsutt og bli mer effektiv (Olsen 1988), mens den prinsipielle utfordringen stilte spørsmålsteget ved om velferdsstaten burde anses som et overlegent moralsk ideal (Ørnsrud 2000:55; Olsen 1991:74).

Den toneangivende forvaltningspolitiske bevegelsen som anga løsninger på disse utfordringene ble kalt "New Public Management" (NPM). NPM har sine røtter i angloamerikanske land som USA, Storbritannia, Canada, New Zealand og Australia

(Hood 1991). Kuren ble introdusert som en universalistisk, apolitisk standardmedisin som skulle kurere det mange mente var "sykdomstrekk" ved offentlig forvaltning (Olsen 1988, Røvik 1998). OECD har gjennom sitt arbeid introdusert, kartlagt og evaluert slike reformforsøk for sine medlemsland, og kan ses på som en viktig spreder av ideene (Hood 1991; Helgesen 2001). De nye reformelementene beskrives av OECD som den mest slående internasjonale trenden innen offentlig organisering, og organisasjonen hevder at ideene representerer et paradigmeskifte for styring og organisering av offentlig forvaltning (Lægreid & Roness 1997; OECD 1995).

NPM baserer seg på styrings- og ledelsesprinsipper som har dominert privat sektor gjennom lengre tid, og består av reformelementer som mål- og resultatstyring, markedsretting, indre og ytre fristilling, prestasjonsbaserte lønnsystemer, kontraktstankegang, resultatsystemer, og profesjonell og mangementorientert ledelse (Christensen & Lægreid 1997). Kompleksiteten i reformelementene viser at NPM ikke er en enhetlig reformbevegelse. Enkelte av elementene er både inkonsistente, og peker i ulike retninger. Bak et overordnet mål om økonomisk effektivitet skjuler det seg en hybrid som forsøker å oppnå både mer kontroll og økt autonomi samtidig (Christensen m.fl. 2002:99). En deler vanligvis reformelementene inn etter om de for det første hentes fra nyere institusjonell økonomisk teori, som public choice, agentteori og transaksjonskostnadsanalyse, eller for det andre internasjonale management teorier. De reformelementene som hentes fra nyinstitusjonell økonomisk teori har visse sentraliserende tendenser ved at det legges vekt på en kontroll- og kontraktstankegang med innebygde incentivordninger som skal bidra til at slagordet "make the manager manage" blir oppfylt. Teoriretningen inneholder imidlertid også motsatte trekk ved at markedsorienteringen impliserer nedbygging av hierarkisk autoritet. Reformelementene som hentes fra managementteori baserer seg mer entydig på delegering og desentralisering for å nå slagordet "let the managers manage" (Ibid). Prestasjonslønsbaserte lønnsystem kan plasseres innenfor begge teoriretningene. Gjennom å basere seg på kontrakter og incentivordninger ønsker man å opprettholde kontrollen med de administrative lederne gjennom å styre atferden deres. Samtidig vektlegges fleksibilitet og desentralisering for den enkelte leder med den intensjonen at dette skal fremme gode prestasjoner og bedre offentlig sektors konkurranseevne på arbeidsmarkedet.

NPM utfordrer etablerte forvaltningsdoktriner som kravet om å balansere motstridende hensyn i et multifunksjonelt forvaltningsapparat ved endimensjonalt å

vektlegge kostnadseffektivitet fremfor faglige hensyn, politiske signaler, rettigheter, likhet, forutsigbarhet og berørte parters interesser (Blaauw 2002:49; Christensen & Læg Reid 1999b). NPM utfordrer også offentlig sektor, som tradisjonelt har fokusert på å begrense byråkratenes skjønnsutøvelse for å sikre forutsigbarhet og politisk lojalitet, ved å understreke likhetene mellom privat og offentlig sektor og vektlegge ordninger som øker byråkratenes autonomi og mulighet til å drive mest mulig kostnadseffektivt (Pollitt & Bouckaert 2000). Embetsmannsrollen blir dermed utfordret av en mer moderne direktør eller managerrolle (Læg Reid & Roness 1997; Lundquist 1993).

#### **4.2.2 Reformaktivitet i Norge**

I moderniseringsprogrammene som blir iverksatt har det variert fra land til land i hvilken grad man har vektlagt marked og brukere, management, effektivitet, konkurranse, resultat og kontraktstankedgang. Sammenliknet med andre land innenfor OECD området, og særlig Storbritannia og New Zealand, har Norge blitt karakterisert som en nølende reformator (Olsen 1993:25). Med dette menes at endringene har vært mindre dramatiske i både innhold og omfang enn andre steder (Ørnsrud 2000:61). Begreper som periodisk vedlikehold fremfor totaloverhaling (Læg Reid & Roness 1997), og oppryddig fremfor systemskifte (Olsen 1993) har vært beskrivende for endringsprosessene. At vi har vært "nølende" sammenliknet med andre land har blant annet blitt sett i sammenheng med at størstedelen av befolkningen har akseptert den styringsmodellen vi har hatt med en stor offentlig sektor, et velutviklet fagstyre, byråkratiske organisasjonsformer og tette korporative nettverk til sterke interesseorganisasjoner (Læg Reid & Roness 1997:36). Mangelen på betydelige økonomiske kriser ser også ut til å ha medført betraktelig færre formelle endringer i den norske sentralforvaltningen sammenliknet med særlig de angloamerikanske landene (Olsen 1996:186-189). Det har også blitt fremhevet at den norske forvaltningstradisjonen basert på rettferdighet- og likhetsnormer, regel- og fagstyre, politisk styring og forhandlingsordninger har vært inkompatibel med markeds- og managementtenkningen (Olsen 1993:29). I tillegg har den samlede politiske tyngden bak reformpolitikken vært svak, noe som har blitt sett i sammenheng med at det ikke har vært politisk grunnlag for omfattende endringer som har brutt med forvaltnings-tradisjonen (Ibid). Et annet poeng som kan forklare hvorfor Norge har fremstått som nølende er politikerne delvis har overlatt reformarbeidet til embetsverket. Uten et

sterkt politisk lederskap og engasjement har det blitt vanskelig for embetsverket å ta opp spørsmål om sammenhengen mellom politisk og administrativ organisering, og få gjennomslag for omfattende reformaktivitet på tvers av departements- etats- og organiserte interessegrupper (Ibid:30).

Vi kan likevel snakke om en reformbølge i norsk offentlig sektor fra 1980-tallet. Selv om tendensen ikke er entydig ble det i de sentrale forvaltningspolitiske policy-dokumentene som ble lagt frem på 1980-90-tallet fokusert på effektivitetsverdier, publikumservice og management, fremfor demokratihensyn, rettssikkerhet, offentlighet og representasjon fra berørte samfunnsinteresser (Lægreid & Roness 1997). Likhetsstrekkene mellom offentlig og privat sektor ble fremhevet, mens forskjellene ble nedtonet (Ibid). NPM-ideene har således til en viss grad farget visjonene i reformprogrammene. Forvaltningsorganisasjonene ble sett på som et instrument og endring som et resultat av bevisst og planlagt design (Ibid). Det har imidlertid i varierende grad vært koplinger mellom de overordnede policy-dokumentene på den ene siden og det praktiske omstillingsarbeidet på den andre siden. Visjonene har vært der, men når det har kommet til den konkrete iverksettingen har man vært nølende og forsiktig. Reformstilen har vært preget av kompromiss og en har diskutert seg frem til løsninger som alle har kunnet leve med (Ibid:36). En har således ikke hatt troen på NPM som en universalløsning (Olsen 1993:28). I praksis har gamle og nye løsninger som bygger på NPM-ideer smeltet sammen og tatt form av nye organisasjonshybrider (Christensen & Lægreid 1999a).

I Norge er det spesielt to hovedkomponenter av NPM-doktrinene som har dominert reformarbeidet; mål- og resultatsyring (MRS) og strukturell fristilling. Den hovedløsningen som ble valgt for å bedre effektiviteten, publikumsservicen og den politiske styringen av forvaltningen var MRS (Christensen & Lægreid 1998:34). MRS er en sosial konstruksjon som har vært og er gjenstand for ulik tolkning og vektlegging (Birkeli 2000:4). Det skilles vanligvis mellom MRS som styringsfilosofi og MRS som styringsteknikk. Ut fra den førstnevnte definisjonen er MRS et generelt prinsipp om at overordnet nivå skal konsentrere seg om de prinsipielle og langsiktige spørsmålene og gi økt rom for lokal handlefrihet og fleksibilitet for de underordnede nivåene. Gjennom dialog om resultatkrav, mindre detaljstyring og økt fristilling skal de ansatte bevisstgjøres for sterkere mål- og resultatfokusering (Christensen & Lægreid 2002). MRS som styringsteknikk ble definert i kapittel 1, og det er særlig denne formen som har gjennomsyret lederlønnsordningen, virksomhetsplanleggingen,

statens budsjettssystem og regelverk for økonomiforvaltning. For det andre har strukturell fristilling hatt gjennomslag i det norske fornyingsarbeidet. Fristilling innebærer at etablerte hierarkier bygges ned, og at offentlig virksomhet ikke lenger styres etter et felles regelverk som gjelder for hele forvaltningen. Det skilles vanligvis mellom indre og ytre fristilling. Den ytre fristillingen har dreid seg endring i tilknytningsformer f.eks. ved å omdanne forvaltningsorganer til aksjeselskaper, stiftelser eller statsforetak, mens den indre fristillingen har dreid seg om endringer av prosedyremessig karakter, eller endringer i de formelle strukturene innenfor forvaltningsorganmodellen (Christensen & Læg Reid 1998:36). Lederlønsordningen kan ses på som indre prosedyremessig fristilling i og med at man har foretatt oppmykninger i lønssystemet. Topplederne har blitt flyttet ut av Hovedtariffavtalen, der intensjonen er at dette vil resultere i en mer dynamisk, effektiv og markedsorientert forvaltning. Etter denne redegjørelsen for den internasjonale og nasjonale forvaltningspolitiske konteksten, som har illustrert hvilket nytt klima som gjorde seg gjeldende fra 1980-tallet, vil jeg nå gå mer spesifikt inn å forklare lederlønsordningens bakgrunn, oppbygging og praktisering.

### **4.3 Ny lederlønsordning: bakgrunn, oppbygging og praktisering**

#### **4.3.1 Lederlønsordningens bakgrunn**

I 1948 ble det etablert et felles lønsregulativ for de ansatte i staten. Systemets sentrale kjennetegn har vært at lønningene tradisjonelt sett, også for topplederne, har blitt forhandlet frem mellom sterke arbeidstakerorganisasjoner og staten i en prosess preget av egalitær lønnspolitikk, sentral kontroll, standardisering og lønnsutbetaling ut fra stilling og ansiennitet (Læg Reid 2001:148). Opp gjennom årene har systemet blitt kritisert for i for stor grad å vektlegge likebehandling, rettferdighet, jobbsikkerhet og budsjettstyring fremfor hensyn som lokal fleksibilitet, et lønnsnivå på høyde med privat sektor samt effektivitet og produktivitet i den enkelte statsinstitusjon (Læg Reid 1995:38). Et forsøk på å rette på dette ble gjort allerede i 1957 da de seks øverste lønnstrinnene ble overført til et eget sjefsregulativ. Denne ordningen sto imidlertid i liten grad for et brudd med de rådende normene for statlig lønnspolitikk. Lønnssatsene ble nemlig fastsatt gjennom de ordinære kollektive forhandlingene (Mjør 1994:27). Sjefsregulativet har blitt sett på som en forløper til den ordningen som ble konstruert i 1968, da man tok noen få lederstillinger ut av regulativet og fastsatte lønnen for disse administrativt. Frem til 1976 fikk disse lederne fastsatt

lønnen av Lønns- og prisdepartementet etter drøftinger med organisasjonene (Mjør 1994; Helgesen 1993). Foruten disse tiltakene, og som jeg skal vise senere, lederlønnsordningen, har det ikke blitt iverksatt noen særordninger for statens øverste ledere<sup>5</sup>. Isteden har man foretatt forsøk med oppmykninger og desentralisering av lønssystemet for andre grupper av personale som har vært vanskelig å rekruttere eller holde på.

Det sentraliserte statlige lønssystemet ble på ny utsatt for kritikk på 1980-tallet. I særlig grad ble det fremhevet hvilke ulemper systemet medførte for topplederne i staten. Den sterke sentralstyringen kombinert med de ellers sterke egalitære normene i det norske samfunnet resulterte i relativt lave lønninger for norske toppledere i staten sammenlignet med mange andre land (Læg Reid 1996). En undersøkelse blant ti OECD land i 1991 viste at Norge var det landet som hadde den mest sammentrengte lønnstabellen (Hood & Peters 1994:27). Men det var ikke primært bekymringene for at lønningene for en toppembetsmann i f.eks. Tyskland eller England var tre ganger så høy som i Norge som førte frem til lederlønsordningen. En var i større grad opptatt av det økende lønnsgapet mellom lederlønningene i privat og offentlig sektor, og problemene med å rekruttere og å holde på godt kvalifiserte ledere. En undersøkelse av 250 etatsledere fra 1988 viste dette. Her ga kun 31 prosent av respondentene uttrykk for at egen virksomhet var i stand til å rekruttere personell med den kompetansen som tjenesten hadde behov for, og tredjeparten mente at gjennomtrekken av personell i egen virksomhet var for stor (AAD 1996; Læg Reid & Savland 1996). En betydelig lønnsøkning for statlige ledere ble av mange ansett som nødvendig for at staten skulle løse sitt behov for gode ledere (AAD 1996:10). I undersøkelsen ga videre halvparten av respondentene uttrykk for at de ønsket seg større lokal autonomi og fleksibilitet, samt økt liberalisering av felles gjennomgående regelverk innenfor både lønssystemet, budsjettssystemet og i forhold til tilknytningsformer. Lederne og de tillitsvalgte påpekte at kravene til likebehandling, budsjettstyring og jobbsikkerhet hadde blitt for dominerende (Læg Reid & Roness 1997:13; Helgesen & Læg Reid 1988). Det ble videre fremhevet at ledelsens handelsfrihet i personalsaker var begrensede, og at forholdet mellom innsats og prestasjoner på den ene siden og lønn, forfremming og oppsigelser på den annen, var for svak (Læg Reid 1993:134).

---

<sup>5</sup> Det finnes unntak fra dette da enkelte topplederstillinger i bl.a. Norsk Tipping, Postbanken og Vinmonopolet har blitt tatt ut fra Hovedtariffavtalen (Mjør 1994:28).

Kritikken mot lønssystemet vokste frem på samme tid som Willoch-regjeringen og Brundtland-regjeringen lanserte sine moderniseringsprogrammer for offentlig sektor. I Willoch-regjeringens moderniseringsprogram som ble lagt frem i 1986 ble det statlige lønssystemet vurdert som unødvendig sentralisert og tungrodd, og det ble uttrykt ønske om at lønssystemet skulle knyttes til produktivitetsforbedringer. Det viste seg at høringsuttalelsene stort sett var positive og at programmet fikk stor oppslutting (Mjør 1994; Nebben 1988). I både Willoch og Brundtland regjeringene ble det dessuten lagt betydelig vekt på nye styringsformer som mål- og resultatstyring og budsjettreformer med større grad av delegasjon av budsjettansvar. Dette var med på å bidra til at synet på hva som var god lønnspolitikk endret seg (AAD 1996:5). Dreiningen i den lønnspolitiske ideologien kan derfor ses i sammenheng med de nye tendensene i forvaltningspolitikken forøvrig som vektla marked, management og effektivitet (Lægreid 1995:9). Kritikken mot lønssystemet vokste frem i et klima der stadig flere fikk tro på dynamikken i fri konkurranse, på økonomiens evne til selvregulering, på økonomisk vekst som løsning på samfunnsmessige problemer og på enkeltmenneskets frihet. "Planøkonomi" ble i større grad oppfattet som umoderne, mens "markedskrefter" fikk en positiv klang. Rettferdighet og likhetsverdier ble utfordret av prestasjonslønnstankegang og inntektforskjeller ble sterkere legitimert enn før (Mjør 1994:30).

I en periode preget av fornyelsesarbeid i statsforvaltningen, som endringer i budsjettssystemet og innføring av mål- og resultatstyring, samt kritikk mot det sentraliserte lønssystemet, fikk Statens lønnskomite av 1988 som en del av sitt mandat å utforme forslag til et konkret lønssystem som skulle ta hensyn til hvordan lønnsnivået og lønnsfastsettingen skulle foregå for lederstillinger (AAD 1996:3). Lønnskomiteens arbeid var en del av moderniseringsarbeidet av offentlig sektor som flere regjeringer hadde jobbet med, noe som satte rammer for komiteens arbeid med det nye lønssystemet (Ibid). Rammene medførte at komiteen fokuserte på at fremveksten av nye styringsformer, som mål- og resultatstyring, også krevde endringer i statens lønns- og forhandlingssystem (AAD 1996; NOU 1990:32). Komiteen pekte derfor på ulike utfordringer som måtte løses dersom lønssystemet i større grad skulle basere seg på mål- og resultatstyringsprinsipper. Enkelte av utfordringene komiteen pekte på, som fastsettelse av forpliktende mål, resultatkrav og sterkere vekt på resultatansvar, ble senere innbakt i lederlønsordningen (AAD 1996). Lønnskomiteen la imidlertid ikke frem forslag til hvordan lønnsnivået skulle

fastsettes for statens lederstillinger til tross for at dette var en del av deres mandat. Komiteen overlot isteden oppfølgingen av spørsmålet til partene.

Stortingsvalget i 1989 hadde gitt rom for en borgerlig regjering med statsråder fra Høyre i både AAD og Finansdepartementet. Disse var ikke like sterkt ideologisk forankret i den solidariske lønnspolitikken som den tidligere Arbeiderpartiregjeringen hadde vært (Lægreid 1996) og satte ned et embetsmannsutvalg (Hermansen, Larsen og Ribu) som skulle utrede lønns- og tilsetningsvilkår for lederne i statens større forretningsvirksomheter<sup>6</sup>. Utvalget la frem forslag om at lønns- og tilsetningsvilkårene for lederne av de største forretningsvirksomhetene burde inngås på individuelt grunnlag etter forhandlinger med den enkelte leder i hvert enkelt tilfelle (Lægreid 1995:39). I tillegg ble det skissert et lønnsnivå for disse lederne mellom 80 og 100 prosent av gjennomsnittslønnen for relevante næringslivsledere (AAD 1996:4). I Oslo kommune ble det etablert et eget lederlønnssystem basert på administrativ lønnsfastsettelse (Borge 1994).

Etter krav fra staten ble de sentrale partene under hovedtariffoppgjøret i mai 1990 enige om å flytte lederstillinger på lønnstrinn 38 og over ut av tariffavtalen<sup>7</sup>. Dette medførte at omlag 460 topplederstillinger på ekspedisjonssjefsnivå og over ble tatt ut av det kollektive forhandlingssystemet (Lægreid & Mjør 1993:3). Det ble bestemt at disse stillingsinnehaverne i fremtiden skulle få sine lønns- og arbeidsvilkår fastsatt administrativt. I tillegg ble det vedtatt at staten i løpet av tariffperioden også kunne ta ytterligere stillinger ut av avtalesystemet dersom organisasjonene var enige om dette (AAD 1996:8). AAD satte derfor i august samme år ned en arbeidsgruppe som skulle konkretisere arbeidet med den nye lederlønnsordningen. Det forelå ikke et skriftlig mandat for denne arbeidsgruppen, og den hadde et heller uformelt preg (Mjør 1994). I følge arbeidsgruppens utkast var det sentrale formålet med lederlønnsordningen å skape en bedre og mer offensiv lederskapspolitikk. Det ble understreket at *"god ledelse er en nødvendig betingelse for en god forvaltning"* (Ibid:31; AAD 1990:1). Arbeidsgruppen utkast til ledernes lønns- og tilsetningsvilkår dannet sammen med lønnskomiteens innstilling (NOU 1990:32), og embetsmannsutvalgets utredning i 1989 grunnlaget for den nye lederlønnsreformen som ble iverksatt i juni 1991.

---

<sup>6</sup> Se St.prp. nr 1 (1989-90) og innstilling fra embetsmannsutvalg om lønnsstilsetningsvilkår for ledere av større statlige forretningsvirksomheter 7.9.1989.

<sup>7</sup> Dette kravet ble første gang stilt fra arbeidsgiverne i staten ved tariffoppgjøret våren 1986, men ble ikke innfridd da (Lægreid & Mjør 1993:3).



Endringene som ble foretatt i det statlige lønssystemet har samlet sett hatt store konsekvenser. Fra å være et autonomt politikkområde overlått til partene i arbeidslivet har lønssystemet gått over til å bli en integrert del av det generelle forvaltningspolitiske omstillingsarbeidet der den overordnede hensikten er å øke effektiviteten i den enkelte virksomhet (Lægreid & Pedersen 1996:9). Endringene har også medført et skifte i hvem som fastsetter lønnen, hvordan lønnen skal fastsettes, hva som skal oppfattes som et akseptabelt lønnsnivå og hvilke kriterier som skal ligge til grunn for lønnsfastsettingen (Ibid).

#### **4.3.2 Lederlønnsordningens oppbygging 1991-1997**

Et nytt hovedelement lederlønnsordningen representerte i forhold til tidligere lønnsfastsettelse var at lederne gikk fra å være plassert i lønnstrinn til å bli plassert i lønnskategorier. AAD fikk som arbeidsgiveransvarlig instans oppgaven med å innplassere stillingene som ble tatt ut fra hovedtariffavtalen i en av fire ulike lønnskategorier med tilhørende basislønn. Ved reformstart var basislønnen i de fire lønnskategoriene henholdsvis kr. 350000, 400000, 450000 og 500000. Den enkelte stillings innplassering i lønnskategori ble basert på tre ulike hovedkriterier: For det første stillings omfang, noe som innebar at man bl.a. skulle vektlegge virksomhetens størrelse og kompleksitet, grad av selvstendighet og konkurranseforhold. For det andre var innplassering i lønnskategori avhengig av stillings ansvar, noe som bl.a. innebar en vurdering av graden av lederansvar, hvorvidt virksomhetens resultater påvirket omverdenen, samt i hvilken grad resultatene kunne påvirkes av lederen. For det tredje ble innplassering i lønnskategori bestemt av stillings kompleksitet. Her ble det bl.a. tatt hensyn til stillings krav til faglig kompetanse, kompleksitet i oppgaver og problemer, belastning i form av press, sikkerhetsansvar, arbeidstid og medieeksponering (AAD 1996:6). AAD skulle årlig regulere kategoristrukturen. Den årlige lønnsreguleringen av kategorisatsene blir gjort på høsten etter at hovedtarifforhandlingene er unnagjort. Her foretas en helhetsvurdering ut fra både rammen for tarifforhandlingene, lønnsutviklingen for ledere innenfor tariffområdet og for lederstillinger i privat sektor. I tillegg legges det ofte politiske føringer på lønnsutviklingen. Til syvende og sist er det statsråden i AAD som avgjør spørsmålet om lønnsheving eller ei.

Lederlønsreformen innebærer overgang fra en kollektiv hovedtariffavtale til en individuell kontrakt mellom den enkelte lederen og staten som arbeidsgiver. Den

individuelle kontrakten skal, i tillegg til å erstatte den kollektive hovedavtalen gjennom spesifisering av lønns- og arbeidsvilkår, inneholde resultatkrav som staten som arbeidsgiver stiller til den enkelte lederen på kort og lang sikt (Mjør 1994:33). Det ble understreket av AAD at resultatkravene som stilles til lederne burde være av en slik art og en slik karakter at den enkelte leder har mulighet til å påvirke dem ut fra eget myndighets- og ansvarsområde. Resultatkravene skal videre være av personlig, ledelsesmessig eller faglig karakter og oppnåelse av disse skulle sammen med markedsvurderinger danne grunnlaget for et eventuelt individuelt lønnstillegg innenfor en ramme på 20 prosent av basislønn. Lønnstillegg kunne også brukes i stillinger med ekstra ansvar og arbeidsmengde. Det sentrale elementet i systemet ble presentert til å være sammenhengen mellom lønn og resultat (AAD 1996). AAD understreket at gode resultater skulle føre til at tillegg ble gitt eller opprettholdt, mens manglende resultat skulle føre til at tillegg helt eller delvis falt bort. Videre åpner kontraktene opp for at arbeidsgiveren skal ha mulighet til å forflytte ledere som ikke oppfyller de avtalefestede resultatkravene. Dette medfører at lederen i tillegg til å kunne miste lønnstillegget også kan bli gitt andre arbeidsoppgaver. Lederne skulle imidlertid fremdeles være fast tilsatte<sup>8</sup>. Ved omplassering/skifte av funksjon skulle lønnen i utgangspunktet settes til basislønn i den kategorien lederens stilling var plassert i (Lægreid & Savland 1995:5). Hvor store de personlige tilleggene skulle være ble oppfattet som en personalsak som ikke skulle være offentlig kjent (Lægreid 1996). På bakgrunn av stor offentlig debatt omkring lederlønninger, bl.a. den såkalte Kraby saken, ble dette senere endret slik at den enkelte leders totallønn, dvs. basislønn og individuelt tillegg, skulle være offentlig tilgjengelig (AAD 1996:9).

På grunnlag av medarbeidersamtale med nærmeste overordnede skulle kontraktvilkår, resultatoppnåelse og økonomiske vilkår vurderes hvert år. Når det gjaldt fastsettelsen av resultatkrav ble det understreket at den overordnede og den underordnede lederen gjennom medarbeidersamtalen skulle samarbeide om fastsettelsen av disse. Samtalene skulle tilstrebes å være gode, konstruktive dialoger (Mjør 1994:34).

Departementsrådene står i en særstilling i forhold til lederlønnssystemet siden kontraktinngåelse av disse i særlig grad angår forholdet mellom politisk ledelse og embetsverket (AAD 1991b). Statsråden skal gjennomføre medarbeidersamtale med

---

<sup>8</sup> For nærmere redgjørelse av de juridiske aspektene ved lederlønnssystemet se Jenum 2002.

departementsråden, men dersom førstnevnte kommer frem til at sistnevnte skal ha reduksjoner i lønn, eller overføres til andre arbeidsoppgaver, kan ikke dette gjøres uten medhold fra et særskilt oppnevnt utvalg bestående av Statens personaldirektør, en representant fra Statsministeres kontor og en fra Regjeringsadvokatens kontor.

I perioden fra juni 1991 til oktober 1992 var det lagt opp til en omstendelig, sentralisert og formalisert praktisering av ordningen. Hvert enkelt fagdepartement måtte for å gi den enkelte leder lønnstillegg søke AAD. AAD hadde på sin side satt ned et embetsmannsutvalg som vurderte om lønnstillegget skulle innvilges eller ei og innstillingen fra embetsmannsutvalget ble igjen lagt frem for arbeidsministeren for endelig godkjenning (Lægreid & Roness 1997). AAD hadde også som arbeidsgiveransvarlig instans i oppgave å avgjøre søknader om individuelle lønnstillegg utover 20 prosentrammen, kategoriendringer samt godkjenne kontrakter der fagdepartementene ønsket å gå utover rammene i standardkontraktene. I en kort periode mellom oktober 1992 og februar 1993 ble det enkelte fagdepartement gitt fullmakt til å tilstå individuelle lønnstillegg. Fremdeles var det opp til AAD å avgjøre søknader om individuelle tillegg utover 20 prosentrammen, kategoriendringer samt godkjenne kontrakter som gikk utover standardkontraktens ramme. Delegeringen ble imidlertid avvirket da det oppsto vanskeligheter med å skape likebehandling på tvers av departementsområdene. Enkelte departement la nemlig opp til en mer liberal praktisering enn andre (Lægreid & Savland 1996). Fra mars 1993 og frem mot systemets revidering i 1997 gikk derfor regjeringen tilbake til det sentraliserte systemet man hadde ved reformstart.

Etter å ha redegjort for lederlønsordningens hovedelementer vil jeg nå gå over til å se på systemets praktisering i perioden 1991-1997. Da denne studien primært er rettet inn mot praktiseringen av prestasjonslønsdelen av ordningen vil gjennomgangen nedenfor konsentrere seg om dette elementet. Dette betyr at det andre hovedelementet i ordningen, dvs. målsettingen om at lederlønsordningen skulle bidra til fleksibel lønnsdannelse slik at staten ble mer konkurransedyktig i arbeidsmarkedet ved å redusere lønnsgapet mellom lederstillingene i offentlig og privat sektor, styrke evnen til nyrekruttering, øke evnen til å holde på dyktige toppledere samt øke mobiliteten blant lederne, ikke vil bli undersøkt nærmere<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> For nærmere redegjørelse av om lederlønsordningen har bidratt til oppnåelse av disse målsettingene se Lægreid 1996, Lægreid & Savland 1996, Alme 1995. Det kan kort nevnes at lederlønnssystemet frem til 1993 i liten grad hadde bidratt til endringer i mobilitetsmønsteret (Alme 1995). Videre viste undersøkelser at lønnsgapet mellom ledere fra privat og offentlig sektor hadde økt grunnet restriktiv praktisering av ordningen (Lægreid 1996).

Gjennomgangen av prestasjonslønnselementets praktisering i tidsperioden 1991-1997 baserer seg på to hovedkilder. For det første en omfattende forskningsmessig evaluering utført av LOS-senteret, og for det andre en intervjuundersøkelse foretatt av Norsk institutt for personalutvikling og administrasjon (NIPA). Evalueringen fra LOS-senteret bygger på en større spørreskjemaundersøkelse til lederne på ordningen i 1992-93, samt statistikk og øvrig materiale fra AAD oppdatert frem til 1996. Intervjuundersøkelsen fra NIPA ble gjennomført våren 1996 med deltakelse fra et femtital av lederne på ordningen. Begge forskningsbidragene inngikk i en større evaluering av lederlønnsordningen som Arbeiderpartiregjeringen hadde lagt opp til i 1996/97 på bakgrunn av en anmodning fremsatt av familie-, kultur- og administrasjonskomiteen på Stortinget gjennom Innst. S. nr. 98 (1990-91).

### **4.3.3 Lederlønnsordningens praktisering 1991-1997**

Embetsmannsgruppen som utredet ordningen var nedsatt av den borgerlige Syse-regjeringen, mens det var Arbeiderpartiet ved Tove Strand Gerhardsen som fagstatsråd som fikk i oppgave å iverksette systemet. I Stortinget hadde ordningen støtte av Høyre, mens mellompartiene, samt FrP og SV i større grad var kritiske til reformen (Læg Reid 1996). Internt i Ap, og spesielt i LO, var det flere som hadde motforestillinger mot ordningen som representerte et brudd mot den gamle ideologien om solidarisk lønnspolitikk (Ibid). Diskusjoner omkring enkelte næringslivslederes fallskjerm, blant annet Kraby-saken, samt at Rune Gerhardsen gjorde avvikling av lederlønnsordningen i Oslo kommune til en sentral valgkampsak ved kommunevalget i 1991 bidro til å skape stor offentlig debatt om lederlønnsordningen og skjepe den kritiske oppmerksomheten omkring det nye systemet (AAD 1996, Læg Reid 1996).

Ved ordningens iverksettelse i 1991 var dessuten norsk økonomi inne i en nedgangsperiode. Tilbakeslaget oppsto som følge av betydelige kostnads- og strukturproblemer bygget opp over lengre tid, oljeprisfall, en internasjonal nedgangskonjunktur samt stigende arbeidsledighet (AAD 1996:10). I tråd med forslagene fra Sysselsettingsutvalget (NOU 1992:26) gikk Arbeiderpartiregjeringen inn for å få gjennomslag for en inntekstpolitikk basert på en moderat lønns- og kostnadsvekst for på sikt å kunne bedre konkurranseevnen og skape en ny og varig vekst i sysselsettingen. For å bidra til dette dannet regjeringen et bredt inntekstpolitisk samarbeid med organisasjonene i arbeidslivet der intensjonen var å skape et såkalt solidaritetsalternativ. Solidaritetsalternativet baserte seg på at lave nominelle

tillegg gjennom lønnsoppgjørene skulle understøtte den økonomiske politikken forøvrig. En viktig forutsetning for at en slik linje skulle lykkes var at alle partene tok sin del av ansvaret. Ikke minst var det viktig at regjeringen kunne vise til en nøktern lønnspolitikk ovenfor statens egne ledere (AAD 1996:10). Samlet sett medførte solidaritetslinjen, den politiske motstanden mot ordningen, og den kritiske medieoppmerksomheten, til at Arbeiderpartiregjeringen la seg på en restriktiv og forsiktig praktisering av den nye ordningen (Lægreid 1996).

Konteksten ovenfor er viktig å ha i tankene for å forstå ordningens praktisering. Som redegjort for tidligere gjennomførte regjeringen en sentralisert beslutningsprosedyre, der AAD skulle godkjenne alle kontraktene, avgjøre lønns-tillegg og kategoriendringer. Regjeringen ønsket med dette å oppnå en noenlunde lik praktisering av ordningen og sikre en moderat lønnsutvikling i tråd med solidaritetsalternativet. I samsvar med regjeringens lønnspolitikk ble tre fjerdedeler av lederne plassert i den nederste lønnskategori ved reformstart. Det var dessuten små muligheter for differensiering innen den samme stillingskategorien. Samtidig ble mulighetene for å oppnå personlige tillegg restriktivt praktisert (Lægreid 2001:151).

Resultatene fra LOS-senterets evaluering tydet på den årlige resultatvurderingen som skulle foregå på bakgrunn av målbare og realistiske resultatkrav, og premiering eller sanksjoner gjennom tilståelse eller bortfall av personlige tillegg, eventuelt overføring til andre oppgaver, ikke hadde fungert etter intensjonene. Under tredjeparten av lederne på ordningen mente at resultatkravene spesifisert i kontrakten var målbare (Lægreid 1996). Eksempler på at de personlige resultatkravene jevnt over var for dårlig spesifisert kom frem ved at man benyttet ord som "god forvaltning", "godt arbeidsmiljø", "effektiv ressursbruk", "godt samarbeid", "helhetlig ledelse" og "effektivitet" uten noen nærmere presisering. Der man hadde forsøkt å fastsette konkrete resultatmål viste det seg ofte at dette var aktivitetsmål som i liten grad klarte å fange opp kvalitetsaspekter eller formåls effektivitet (Ibid). Ordene som ble valgt som resultatindikatorer kunne trekkes og tolkes i ulike retninger, noe som igjen gjorde det vanskelig med individuell evaluering og resultatmåling. Topplederne fra spørreskjemaundersøkelsen var videre usikre på om reformen hadde medført økt effektivitet. Flere sa seg nemlig uenige enn enige i en påstand om at reformen hadde medført større kostnadseffektivitet (Ibid). Ordningen fungerte i større grad som et kollektivt lønnshevingssystem fremfor et individrettet og fleksibelt prestasjonslønnssystem (Christensen m.fl. 2002:103). Det viste seg nemlig

at ledere i samme lederstilling i stor grad fikk like lønnstillegg (Alme 1995:133). Sistnevnte ble ytterligere forsterket ved at et fåtall av de lønnstilleggene som ble gitt var basert ledernes individuelle prestasjoner. I Lægreid og Savlands studie fra 1995 kom det frem at lønnstilleggene i større grad var påvirket av trekk ved stillingen, markedsforhold og arbeidsoppgaver enn av hvilket konkret resultat den enkelte leder kunne referere til. Data fra perioden 1991-1995 viser også nærmest fravær av personer som fikk redusert lønn eller som hadde gått ut av sine stillinger og over til andre gjøremål. Dette medførte stor tvil blant topplederne om reformen hadde gjort det lettere å omplassere ledere som presterte svakt. LOS-senterets evaluering tydet også på at lederlønnskontraktene hadde hatt liten innvirkning på hvordan lederne utførte sitt arbeid.

Over halvparten av intervjuobjektene fra NIPAs undersøkelse i 1996 opplevde arbeidet med lederkontraktene som svært lite givende. 1/6 del hadde lagt arbeidet med lederkontraktene til side, og kun i et mindretall av intervjuobjektene virksomheter hadde man lykkes med å utvikle ordningen til et godt redskap for styring og ledelse (AAD 1996:25). Gjennom intervjuundersøkelse fremkom det imidlertid at de aller fleste lederne hadde registrert positive ledelseeffekter av ordningen. Blant annet ble følgende momenter nevnt: Arbeidet med lederkontraktene ga for det første økt bevissthet om lederrollen, arbeidsoppgavene og ansvaret knyttet til stillingen. For det andre mente lederne at arbeidet med utformingen av den første kontrakten knyttet til ny jobb var til stor hjelp. For det tredje hadde lederkontraktene vært nyttig i arbeidet med å tydeliggjøre for underordnede hva vedkommende leder var forpliktet til. For det fjerde ble det påpekt at lederkontraktarbeidet ga en ryddig og god struktur på samtalene med overordnede, og at selve kontrakten var med på å understreke ansvarsforholdet. For det femte ble det fremhevet at refleksjon i forbindelse med medarbeidersamtalene hadde vært nyttig for å oppdatere overordnede, og at kontraktsarbeidet hadde tydeliggjort arbeidsgiveransvar og personlige utviklingsbehov (AAD 1996:25). På bakgrunn av studiene fra LOS-senteret og NIPA, samt en tilleggsundersøkelse om lønnsutviklingen i privat sektor innhentet fra PA Consulting Group, vurderte regjeringen og AAD hvorvidt lederlønnssystemet hadde innfridd forventningene, målene og effektene man satte seg ved reformstart. AAD utarbeidet en evalueringsrapport som samlet overveide systemets fremtid (AAD 1996), og konklusjonene fra denne rapporten ble lagt frem for Stortinget ved behandlingen av statsbudsjettet for 1997 gjennom St.prp. nr. 1 (1996-97). Jeg vil nå vise hvilke

vurderinger AAD gjorde i evalueringsrapporten, hvilke systemendringer som ble foretatt og hvordan lederlønnsordningen ser ut i dag.

#### **4.4 Lederlønnsordningens revidering 1996-97**

AAD pekte i evalueringsrapporten (AAD 1996) og i St.prp. nr. 1 (1996-97) på fordeler og ulemper ved videreføre lederlønnsordningen. Ut fra en totalvurdering mente Arbeiderpartiregjeringen at fordelene ved å videreføre lederlønnsordningen veide tyngre enn ulempene ved å avvikle systemet. Det skulle vise seg at evalueringen resulterte i enkelte formelle endringer i det opprinnelige systemet. Disse endringene ble satt i verk fra 1.3.1997. For det første ble ordningen innskrenket ved at man førte omlag 90 stillinger tilbake til hovedtariffavtalen. Senere har systemet blitt ytterligere innskrenket ved endringer i tilknytningsformer, noe som blant annet har resultert i at virksomheter som Posten, Telenor og NSB har blitt fjernet fra ordningen (Christensen & Læg Reid 2002:177). I dag er om lag 300 ledere på ordningen. Reduksjonen i antall lederne hadde bl.a. sammenheng med at systemet omfattet ledere som ikke ble sett på som statens øverste arbeidsgiverrepresentanter. For det andre var man enige om at den strenge praktiseringen og sentraliserte beslutningsprosedyren samlet sett førte til et lite fleksibelt system som i liten grad klarte å gi insentiver til å fremme gode resultater og skape en mer effektiv utnyttelse av forvaltningens ressurser (AAD 1996). Det ble også påpekt at den sentraliserte beslutningsprosedyren i for stor grad hadde medført ressurskrevende saksbehandling, redusert fleksibiliteten i rekrutteringssituasjoner, og utydeliggjort sammenhengen mellom resultatvurderinger og prestasjoner på den ene siden og lønn på den andre siden (AAD 1996:12). Man ønsket derfor gjennom revideringen å finne bedre balanse mellom behovet for sentralstyring og behovet for lokal handlefrihet. Fremdeles skulle AAD ha ansvaret for å plassere stillingene i hovedlønnskategori og regulere hovedkategorisatsene, mens det nye var at det ble innført en femte hovedkategori og tre delkategorier innenfor hver hovedkategori. Departementene ble gitt fullmakt til å plassere stillingene i delkategori innenfor rammen av den hovedkategori AAD hadde plassert stillingen i. Departementene ble også gitt fullmakt til å tilstå individuelle lønnstillegg innenfor 20 prosentsrammen av kategorilønn (St.prp. nr. 1 1996-97), noe som tilsa at man gikk tilbake til det desentraliserte systemet man hadde i den korte perioden mellom 1992 og 1993. Fra 2001 har man oppjustert de individuelle tilleggene slik at det enkelte departement kan gi lønnstillegg på inntil 30 prosent av kategorilønn. Når

det gjelder innplassering av delkategorier skal fagdepartementene vurdere stillingenes ulike tyngde i form av ansvar, omfang og kompleksitet, samt eventuelle markedsforhold (Blaauw 2002:142). Fagdepartementene ble videre gitt ansvar for å integrere ordningen bedre med de øvrige statlige styringssystemene og legge opp til gode prosedyrer for årlig vurdering av den enkelte leders arbeid og prestasjoner. Individuelle lønnstillegg skal gis på grunnlag av ekstraordinære ytelser fra stillingsinnehavers side, og ved spesielle markedsforhold. Slik så hovedkategori-strukturen med delkategorier ut per 1.oktober 2005.

*Kategori struktur per 1. oktober 2005. Kilde: MOD*

<b>Kategori A</b>	<b>Kategori B</b>	<b>Kategori C</b>	<b>Kategori D</b>	<b>Kategori E</b>
A0 Kr. 590 000	B0 Kr. 675 000	C0 Kr. 755 000	D0 Kr. 835 000	E0 Kr. 900 000
A1 Kr. 610 000	B1 Kr. 695 000	C1 Kr. 775 000	D1 Kr. 855 000	E1 Kr. 920 000
A2 Kr. 630 000	B2 Kr. 715 000	C2 Kr. 795 000	D2 Kr. 875 000	E2 Kr. 940 000

Innføringen av flere delkategorier innenfor hver hovedkategori og økt delegasjon til det enkelte fagdepartement har bidratt til et mer fleksibelt og desentralisert system. Den sentraliserte beslutningsprosedyren AAD hadde som arbeidsgiveransvarlig instans i perioden mellom 1991-1997 har blitt svekket til fordel for det enkelte departements fleksibilitet. De enkelte fagdepartementene har etter revideringen fått større rom å spille på når det gjelder å følge opp den enkelte leder på resultatsiden. AAD har likevel bevart enkelte kontrollmekanismer i det reviderte systemet. Ønsker fagdepartementene å fravike standardkontrakten, gi individuelle lønnstillegg utover 30 prosentsrammen, eller endre hovedkategori innplassering for enkeltstillinger må dette forelegges AAD som har et rådgivende utvalg bestående av departementsrådene i AAD, Finansdepartementet og Statsministerens kontor i slike saker. For å følge lønnsutviklingen har dessuten AAD innført meldeplikt slik at alle lønnsendringer skal meldes løpende til departementet.

Revideringen illustrerte ønsket om å finne en ny balansegang mellom behovet for sentralstyring, likebehandling og standardisering på den ene siden og behovet for lokal autonomi, differensiering og fleksibilitet på den andre siden. Slik ordningen er oppbygd og fremstår kan det imidlertid sies å være visse spenninger mellom de ulike behovene. Disse spenningene illustreres også gjennom reformens målsettinger.



## **4.5 Mål og målkonflikter i lederlønnsordningen?**

### **4.5.1 Lederlønnsordningens mål og hensikter**

En oversikt over formålet med lederlønnsordningen, systemet for fastsettelse av lønns- og ansettelsesvilkår og gjennomføring av ordningen ble første gang lagt frem for Stortinget i St.prp. nr. 42 (1990-91). Stortingsproposisjonen, samt andre dokumenter som har beskrevet reformens målsettinger, har vist at intensjonene bak det nye systemet er sammensatt. Målsettingene kan samles i tre underkategorier<sup>10</sup>: Ordningen skal for det første medføre fleksibel lønnsfastsettelse for lederne. Dette skal øke statens konkurransedyktighet på arbeidsmarkedet gjennom å redusere lønnsgapet mellom lederstillingene i offentlig og privat sektor, styrke evnen til nyrekruttering, øke evnen til å holde på dyktige toppledere samt øke mobiliteten blant lederne. For det andre skal ordningen fremme en mer aktiv, resultatorientert ledelsespolitikk gjennom å stille presise resultatkrav til hver enkelt leder og kontrollere den enkelte av dem gjennom faste oppfølgingsrutiner. Bærebjelken ble presentert som å være sammenhengen mellom resultater og lønn. Gjennom dette skal man nå følgende målsettinger: øke bevisstheten om godt lederskap, utvikle klarere lederroller og lederansvar samt bedre styringsdialogen mellom det enkelte departement og de underliggende virksomhetene. Videre skulle staten gjennom målsetting en og to nå den tredje målsettingen; skape en mer effektiv forvaltning.

De tre målsettingene er sterkt understreket og danner reformens legitimitetsgrunnlag. Samtidig viser systemets oppbygging og praksis, St.prp. nr. 42 (1990-91), samt andre St.prp. som har behandlet lederlønnsreformens målsettinger, at man har ønsket å ivareta flere hensyn enn de tre opprinnelige. Spørsmålet man derfor bør stille seg er om målene bak reformen er klare, eller om realiseringen av noen av dem kan skape problemer for å realiseringen av et eller flere av de andre.

### **4.5.2 Spenninger og målkonflikter i lederlønnsordningen?**

En sentral forutsetning innenfor den hierarkiske versjonen av det instrumentelle perspektivet er at en reforms målsettinger må være klare, konsistente og stabile dersom en skal lykkes med å nå intensjonene. Kravet som det instrumentelle perspektivet setter til klarhet og konsistens er imidlertid ofte vanskelig å oppfylle i en flerfunksjonell statsforvaltning der et sentralt kjennetegn ved virksomhetene er at de

---

<sup>10</sup> Se f.eks. St.prp. nr 42 (1990-91), St.prp. nr 1 AAD (1992-93)

skal ivareta til dels kryssende hensyn og verdier (Lægreid & Roness 1997:5). Lederlønnssystemet er nettopp et slikt eksempel på at motstridende interesser og krav forsøkes ivaretatt samtidig. Hensynet til fleksibilitet, differensiering, marked og lokal autonomi forsøkes ivaretatt samtidig som man ønsker å legge vekt på hensynet til standardisering, sentralstyring, likebehandling, statsbudsjett og samfunnsøkonomi.

Hvilke av interessene og hensynene som skal dominere er vanskelig å avgjøre siden alle anses som legitime å fokusere på. Slik lederlønnsordningens målsettinger fremstår i St.prp. nr.42 (1990-91) kan de oppfattes som et forsøk på å finne en ny balanse mellom de ulike hensynene. Effektivitetshensyn og markedshensyn prioriteres fremfor hensyn til rettsstat/demokrati, ansatte, likebehandling og konsekvenser for statsbudsjett og samfunnsøkonomi. Samtidig viser det seg gjennom Stortingsproposisjonen, og i andre dokumenter som AAD som arbeidsgiveransvarlig instans har skrevet, at ordningen er et kompromiss mellom de ulike hensynene. Spesielt tydelig trer dette frem gjennom hvordan man har bygd opp systemet og hvordan man har valgt å håndheve det. Kompromissene har bidratt til at det har oppstått målkonflikter, noe som igjen har utydeliggjort ordningens opprinnelige intensjoner. I Stortingsproposisjonen som lå til grunn for reformen eller i senere Stortingsproposisjoner som har omhandlet lederlønnsordningen har man ikke drøftet om de motstridende hensynene kan skape problemer for de opprinnelige målsettingene. For å illustrere at systemet har klare målkonflikter, og at kompromiss mellom til dels motstridende hensyn er tatt, vil jeg vise at ordningen har innebygde latent målkonflikter mellom målet som fokuserer på fleksibilitet, konkurransedyktighet i markedet, lokal autonomi og differensiering på den ene siden og hensynene som legger vekt på standardisering, statsbudsjett/samfunnsøkonomi, sentralstyring og likebehandling på den andre siden.

Lederlønnsordningen legger opp til å skape et fleksibelt lønnssystem som er konkurransedyktig i markedet. Dette ønsket innebærer at lønnsgapet mellom privat og offentlig sektor må være så såpass lite at staten blir oppfattet som en attraktiv arbeidsgiver som blir i stand til å holde på og rekruttere kvalifiserte medarbeidere i konkurranse med andre arbeidsgivere. Ønsket om å redusere lønnsgapet mellom lederne i offentlig og privat sektor peker i retning av at lønnsfastsettingen bør foregå desentralisert, dvs. til instanser som sitter inne med informasjon om markeds-svingninger, og at en i størst mulig grad differensierer lønnen slik at dette motiverer og bedrer innsatsen til den enkelte leder. Men samtidig som lederlønnssystemet skal

ivareta markedshensynet viser det seg at man gjennom ordningen også har ønsket å ivareta hensynet til standardisering, statsbudsjettet/samfunnsøkonomi, sentralstyring og likebehandling. Standardisering og likebehandlingshensynet innbefatter bl.a. at lederne i de statlige virksomhetene som er omfattet av ordningen ikke skal være for mye i utakt når det gjelder lønn, mens hensynet til statsbudsjett og samfunnsøkonomi innbefatter at staten ikke kan tillate seg for store lønnsutgifter siden man ikke har ubegrensede ressurser. Man må ta hensyn til signaleffektene til den øvrige samfunnsøkonomien ved lønnsoppgjørene, for dersom statens ledere bevilger seg høye lønninger og lønnstillegg kan dette føre til generell lønnsstigning og press/krav fra andre grupper om høyere lønn (Sørensen & Undredal 1992). Ut fra hensynet til statsbudsjett og samfunnsøkonomi, hensynet til likebehandling og standardisering synes det mest fornuftig å sentralisere og samordne lønnsfastsettelsen, da dette skaper større grad av kontroll og oversikt.

Gjennom oppbyggingen av systemet har man forsøkt å balansere hensynet til fleksibilitet og markedshensyn på den ene siden og likebehandlings- og sentraliseringshensynet på den andre siden. Sistnevnte ble ivaretatt ved at man ved reformstart innførte fire hovedlønnskategorier som ledere ble plassert innenfor. Innplasseringen baserte seg i stor grad på ledernes nivå i stillingshierarkiet. Eksempelvis ble alle departementsråder og fylkesmenn plassert i samme lønnskategori. Dette vitner om at man har basert seg på et avlønningssystem som i stor grad kan sies å være i tråd med tidligere normer for tradisjonell lønnsfastsetting med strek vekt på egalitet og hierarkisk plassering (Mjør 1994:36). I tillegg la ordningen opp til et sentralisert, omstendelig og formalisert system ved at AAD frem til 1997 skulle godkjenne alle individuelle tillegg. Denne beslutningsprosedyren skulle sikre regjeringen kontroll over lønnsutviklingen da man ønsket å gjennomføre en restriktiv praktisering av ordningen, noe som innebar en moderat lønnsutvikling og lave individuelle lønnstillegg. Ordningen kan også sies å ha ivaretatt hensynet til statsbudsjettet og samfunnsøkonomien ved at lønnskostnadene er forutsatt dekt innenfor de eksisterende budsjetttrammer. Flexibilitetshensynet ble ivaretatt gjennom prinsippet om differensiert avlønning som går på at den enkelte lederen kan oppnå 30 prosent av grunnlønnen i bonus. Det sistnevnte hensynet ble i mindre grad tatt hensyn til frem mot systemets revidering i 1997 på grunn av den sentraliserte beslutningsprosedyren og den restriktive praktiseringen. Etter revideringen har flexibilitetshensynet blitt bedre ivaretatt ved at man har desentralisert ordningen slik

at det er opp til fagdepartementene å innvilge individuelle lønnstillegg. Man har også innført flere delkategorier som departementene har fått delegert ansvar til å plassere lederne innenfor. Systemet har således blitt mer desentralisert og fleksibelt, men fremdeles har AAD hovedansvaret for å regulere basiskategoriene og innplassere stillingene i hovedkategori. Dette tilsier at man delvis har bevart hensynet til sentralstyring og kontroll over lønnsutviklingen.

Balansegangen mellom likebehandling og sentraliseringshensynet på den ene siden og fleksibilitet og markedshensynet på den andre siden har i praksis vist seg vanskelig å håndtere. Flere eksempel viser nemlig innebygde spenninger og målkonflikter mellom de to hensynene. Under Arbeiderpartiregjeringens fremleggelse av Statsbudsjett for 1992 uttalte daværende Arbeids- og administrasjonsminister Tove Strand Gerhardsen: *"Vi kjører ikke med noe høyt lønnsnivå i offentlig sektor - og det skal vi heller ikke gjøre, for det er ikke det vi skal konkurrere på"* (St.forh.nr.8, AAD, s. 721). Uttalelsen er stikk i strid med det AAD skriver i lederlønnsordningens veiledning utarbeidet i 1991. Her heter det at offentlig og privat sektor ikke bør være for mye i uttakt når det gjelder lønn (Mjør 1994:32; AAD 1991b). Motsetningene mellom fleksibilitets- og markedshensynet og hensynet til statsbudsjett/samfunnsøkonomi fremkommer også i andre dokumenter. I St.prp. nr 42 (1990-91) fokuseres det på markedshensynets viktighet. Samtidig skrives det i samme dokument at ordningen ikke er et signal om en generell lønnsheving i offentlig virksomhet, da den individuelle lønnsfastsettelsen skal foregå i henhold til basislønn. Dette tyder på usikkerhet rundt hva man ønsker å oppnå. Det er nemlig en åpenbar målkonflikt mellom ønsket om å ta hensyn til markedskreftene på den ene siden og ønsket om å gjennomføre en restriktiv praktisering som er i tråd med samfunnsøkonomi og statsbudsjett på den andre siden.

I tillegg til målkonfliktene foreligger det ulik vektlegging av hvilke mål man har ønsket å oppnå. Fra å fokusere på både lønns- og lederskapsargumentene i reformens startperiode fremhevet man etter hvert lederskapsargumentene, og nedtonet lønnsnivåets betydning (Alme 1995:132). Blant lederskapsargumentene fokuserte man i Stortingsproposisjonene frem mot systemets revidering i 1997 særlig på målet om å stille presise resultatkrav og innføre faste oppfølgingsrutiner av den enkelte leder. Går man igjennom St.prp. nr. 1 (1996-97) og senere St.prp. viser det seg imidlertid at denne målsettingen har blitt nedtonet tilfordel for andre lederskaps-elementer. Dette bildet er imidlertid ikke entydig. Bondevik regjeringen skriver

eksplisitt i St. prp. nr. 1 (2000-2001), under avsnittet om "motiverte og kompetente ledere og ansatte", at lederkontraktene skal stille lederne mer direkte til ansvar for resultatene de oppnår. I tillegg viser det seg at i andre dokumenter enn Stortingsproposisjonene, for eksempel veiledningen om inngåelse av kontrakter (AAD 1998), har fremhevet viktigheten av prestasjonslønnselementet. Dette vitner om mangel på stabilitet rundt målsettingene, noe som er et sentralt krav for å lykkes med reformen i henhold til et instrumentelt perspektiv.

Målkonfliktene og uklarheten rundt hva man ønsker å oppnå med ordningen kan ses som et resultat av at flere og delvis motstridende hensyn skal ivaretas på samme tid. Målsettingene bak reformen samsvarer lite med de instrumentelle kravene om at målene skal være klare, konsistente og stabile. De er i større grad tvetydige, delvis inkonsistente og vektleggingen mellom dem er skiftende. Dette åpner opp for ulike tolkninger om hva man egentlig ville og i hvilken grad man har oppnådd intensjonene med reformen (Lægreid & Roness 1997). Organisasjons-tenkningen som ble utført i forkant av lederlønnreformens iverksettelse synes å ha vært klar. Politiske kompromiss i ettertid har imidlertid tilslørt og utydeliggjort reformens intensjoner. Ut fra målkonfliktene beskrevet ovenfor bør man stille spørsmålstegn ved om dette kan ha torpedert lederlønnordningens opprinnelige mål og hensikter.

## **Ledernes erfaringer med prestasjonslønnselementet i lederlønnsordningen**

### **5.1 Innledning**

I forrige kapittel redegjorde jeg for lederlønnsordningen og dens prestasjonslønnselement. Systemet ble satt inn i en internasjonal og nasjonal forvaltningspolitisk kontekst og ordningens oppbygging, praktisering, revidering og målkonflikter ble beskrevet. Dette kapitlet vil belyse studiens første problemstilling, og svare på effekterfaringene som lederne i AAD har med prestasjonslønnselementet. Data-materialet bygger som nevnt tidligere på intervjuer med ekspedisjonssjefene og administratorene bak ordningen, samt enkelte av førstnevntes personlige kontrakter. Fokuset rettes mot perioden fra systemets revidering i 1996/97 frem mot intervjutidspunktet i januar 2004. Kapittel 1 operasjonaliserte prestasjonsbaserte lønnssystem til å bestå av målformulering, prestasjonsvurdering og resultatoppfølging. Disse elementene ble definert som studiens avhengige variabler. I tilknytting til hver av de avhengige variablene fikk intervjuobjektene en rekke spørsmål som samlet skulle avdekke hvordan prestasjonslønnsdelen av ordningen har fungert. Jeg er primært opptatt av å fange opp effekterfaringer i forhold til reformens intenderte målsettinger, men i den grad uintenterte effektoppfatninger kom frem gjennom intervjuene blir disse også omtalt. Først ses det nærmere på effekterfaringene knyttet til målformuleringskomponenten. Deretter gjøres det samme for prestasjonsvurderings- og resultatoppfølgingskomponenten.

### **5.2 Effekterfaringer knyttet til målformuleringskomponenten**

#### **5.2.1 Kort om effekterfaringene som belyses**

Et av de sentrale elementene i prestasjonslønnssystemet er at lederne stilles overfor ulike resultatkrav av faglig, ledelsesmessig og personlig karakter. Disse resultatkravene spesifiseres i kontrakten og det er den enkelte leders oppgave å gjøre sitt beste for å nå dem i løpet av årets gang. Det er viktig at målene kommuniseres og formuleres på en slik måte at lederne oppfatter dem som oppnåelige ut fra evner, kunnskaper og erfaringer (Lægreid 1995). Et annet sentralt element i et vel-fungerende prestasjonslønnssystem er at resultatkravene er operasjonaliserbare,

konkrete og realistiske, samt ikke motstridende eller ustabile. Dette fordi ledernes atferd, prestasjoner og resultater skal bli dokumenterbare og kunne etterprøves. Under målformuleringskomponenten vil jeg for det første avdekke om lederne har klart å formulere operasjonaliserbare målsettinger. For det andre er jeg interessert i å få klarlagt i hvilken grad lederne legger ned tid og ressurser i å skape et system i tråd med intensjonene. For det tredje ønsker jeg å belyse om lederne har klart å innarbeide kontraktene med de øvrige styringsredskapene. For det fjerde undersøkes det hvordan lederne vurderer politikernes rolle i systemet. For det femte ses det nærmere på om målformuleringene i kontraktene har medført endringer i måten den enkelte leder utøver sin stilling.

### **5.2.2 Operasjonaliserbare målsettinger?**

Kontraktene består av to typer målkrav som den enkelte lederen skal arbeide mot. For det første mål som er knyttet til lederens individuelle utvikling som leder. Dette kan eksempelvis være kursoppgradering av kunnskap eller forhold knyttet til den enkeltes måte å lede avdelingen/virksomheten. For det andre mål knyttet til avdelingen/virksomheten som lederen har ansvar for å nå i løpet av det årets gang. Både ekspedisjonssjefene og administratorene påpekte at det var vanskeligere å fastsette presise, gode mål i tilknytting til sistnevnte enn førstnevnte mål. Flere av dem ga uttrykk for at dette hadde sammenheng med at departementene skal ivareta til dels motstridende oppgaver og krav. En av ekspedisjonssjefene fremhevet at man bare måtte innfinne seg med at det å jobbe i et departement betyr at man må ha flere tanker i hodet på en gang. Han refererte til at det både innenfor arbeidsområdet og kontrakten eksisterte inkonsistente/uforenelige målsettinger og at målene ofte inneholdt kompromisser og uklarheter. Det ble dessuten fremholdt at dersom man skulle lage et system som var fullstendig operasjonaliserbart ville man fått vridnings-effekter i form av feil fokus på hva som var viktig. Enkelte argumenterte for at et slikt system ville kreve svært store ressurser å utarbeide.

En annen av de intervjuede ekspedisjonssjefene argumenterte for at det var feilslått å tro at man til hvert enkelt mål kunne klare å finne et godt operasjonaliserbart resultatmål. Han uttrykte seg på følgende måte: *"Hva som defineres som et godt resultat kan det være stor grad av uenighet om siden en i liten grad har pålitelige produksjonsmål i det politisk-administrative apparatet"*. Et annet beslektet problem som både administratorene og ekspedisjonssjefene viser til er at man skal fungere

som rådgivere for politisk ledelse. Dette medfører at målene ofte skifter i løpet av kort tid. Upredikerbare forhold som et politisk skifte er også vanskelig å planlegge forhånd. *"I det daglige arbeidet må jeg ofte ta beslutninger eller handle uten å på forhånd eksakt vite hva den politiske ledelsen vil eller hvordan de ønsker å oppnå det de vil"*, som en av ekspedisjonssjefene uttalte.

En annen ekspedisjonssjef kommenterte at det å argumentere for at departementets oppgaver kan settes opp som klare, konsistente mål tyder på at man ikke har innsikt i hvordan det politisk-administrative systemet fungerer. Den samme ekspedisjonssjefen uttrykte at i et departement klarer man ikke å spesifisere klare resultatmål fordi resultatene ikke kan måles i form av økonomisk overskudd eller underskudd. Flere kommentarer gikk på at oppgavetyperne i sentraladministrasjonen ikke kan sammenliknes med oppgavetyperne i en privat bedrift. Disse mente at et prestasjonslønnssystem var enklere å lykkes med i privat sektor der man i større grad enn i et departement har en klar bunnlinje og kan måle resultatoppnåelse ut kroner og øre eller andre målbare størrelser. Også fra administrativt hold vises det til at kompleksiteten i offentlig sektor gjør det vanskelig å skape operasjonaliserbare målsettinger, noe som følgende sitat illustrerer: *"Det er kompleksitet knyttet til en lederstilling i et departement som en leder for en produksjonsethet ikke har, så der stilles vi ovenfor store tilpassningsproblemer"*. En av ekspedisjonssjefene kommenterte at man gjerne har målsettinger som strekker seg over en lengre tidshorisont enn et år og at dette gjør det vanskelig å sette opp målene i et års perspektiv. Følgende uttalelse fra en av ekspedisjonssjefene reflekterer ledernes vurderinger av målenes operasjonaliserbarhet på en god måte:

*"Lett å operasjonalisere er målene så avgjort ikke, noe som heller ikke er så rart når en ser på hva slags virksomhet som bedrives i departementene. Det er dessuten et spørsmål hvor hensiktsmessig det er med operasjonaliserbare mål i virksomheter som ikke skal tjene penger på vanlig forretningsmessig måte, men ofte har motsetningsfylte mål som står i konflikt med hverandre"*

Målene kan enten settes opp i form av kvalitative eller kvantitative data. Førstnevnte kan kalles subjektive resultatmål, da de er basert på den overordnedes skjønnsmessige vurdering av hvilke resultater som er oppnådd, mens sistnevnte kan kalles objektive resultatmål fordi de normalt baserer seg på kvantifiserbare og tallfestede størrelser (Colbjørnsen m.fl 2000:31). Både ekspedisjonssjefene og administratorene



peker på at det er enklere å sette opp kvalitative enn kvantitative målsettinger. Fra flere av ekspedisjonssjefene vises det imidlertid til at de kvalitativt oppsatte målene ofte er såpass løse i formen at det oppstår store vanskeligheter med å fastslå om det er nådd eller ikke. En av dem var inne på at man ofte får problemer med å forholde seg til de kvalitative målene fordi de er for utydelige og gir uklare handlings- og beslutningssignaler. Når det gjelder de kvantitative målene er problemet ifølge lederne at kun et fåtall av målene i departementet kan settes opp på en slik måte. I de kontraktene som jeg fikk tilgang til, var det som en konsekvens av dette svært få av målene som var forsøkt kvantifisert. Flere viste til at forvaltningsoppgaver vanskelig kan kvantifiseres og måles. Det samme gjaldt for samfunnsøkonomiske målsettinger. En av ekspedisjonssjefene mente at det er stor forskjell på om man jobber i biltilsynet og skal produsere et visst antall førerkort et år, eller Aetat som kan telle hvor mange som har kommet seg i jobb, til forskjell fra et departement som eksempelvis skal jobbe for bedre arbeidsmiljø. Sistnevnte mål mente intervjuobjektet var meningsløst å operasjonalisere eller finne gode resultatindikatorer til.

### **5.2.3 Ledernes tidsbruk på systemet**

Svarene fra ekspedisjonssjefene tyder på at det i mindre grad enn tidligere benyttes tid, oppmerksomhet og ressurser på å formulere operasjonaliserbare mål for å få reformen til å virke etter intensjonene. *"I perioden rundt systemets fødsel var det nok mye større grad av fokus rundt akkurat dette med utforming av målstrukturer og mål og jeg husker vi brukte mye ressurser på akkurat det"*, som en av dem uttrykte seg. I tråd med dette viste enkelte til at ordningen fungerte bedre etter intensjonene de første årene enn den gjør i dag. Det virket som flere av ekspedisjonssjefene opplevde arbeidet med de tre harde komponentene målformulering, prestasjonsvurdering og resultatoppfølging som svært lite givende. Enkelte hadde nærmest gitt opp ambisjonene om å konstruere operasjonaliserbare målsettinger som grunnlag for presise prestasjonsvurderinger. De kommenterte at dette hadde sammenheng med at andre saker var av større betydning i deres daglige arbeid. Også administratorene av ordningen var inne på at lederne i AAD har benyttet lite tid og ressurser i å skape et system i samsvar med reformatorenes intensjoner. De fortalte at andre departement, bl.a. Finans-, Forsvars- og Kommunal- og regionaldepartementet, hadde lagt ned større arbeidsinnsats i dette. *"Her har man kommet frem til systemer som sett utenfra virker mer betryggende når det gjelder å vurdere resultater"*, som en

av dem uttrykte seg. Følgende sitater fra to av ekspedisjonssjefene illustrerer at lederne har et noe pragmatisk forhold til prestasjonslønnssystemet, og at ressursinnsatsen for å skape et system i samsvar med intensjonene har blitt redusert de siste årene:

*"I starten jobbet vi aktivt med hvordan incitamentssystemet skulle utformes, hva som skulle gi uttelling, og hvordan målene skulle utformes. I løpet av tiden som har gått har vi gitt avkall på mange av disse ambisiøse intensjonene, særlig det å lage fullstendig operasjonaliserbare mål slik at man kan måle prestasjoner".*

*"Tidlig på nittitallet jobbet vi sågar med hvordan vi skulle definere effektmål i departementet, noe som nærmest var en umulig oppgave. Det har vi egentlig gitt opp nå. Det har noe med metodikk å gjøre. Det er ikke lett å måle prestasjoner i et departement".*

#### **5.2.4 Overlappende mål- og resultatkrav**

Samtlige av ekspedisjonssjefene pekte på at det i stor grad er en sammenblanding mellom de mål- og resultatkravene som fremkommer gjennom virksomhetsplaner, tildelingsbrev og lederlønnskontrakt. Også administratorene av ordningen er oppmerksomme på dette, noe følgende uttalelse gjenspeiler: *"Mitt inntrykk er at det legges ned for lite arbeid i å skille mellom de generelle målene til organisasjonen som fremgår av dokumenter som tildelingsbrev og virksomhetsplan og de krav som stilles til den enkelte leder på individuell basis".* Av denne grunn kan man si at resultatmålene i like stor grad blir reflektert i andre styringsdokumentene som i lederlønnskontrakten. Ekspedisjonssjefene opplyste om at man plukker ut de målene som ser viktigst ut i de andre styringsdokumentene, særlig virksomhetsplan, og plasser dem i kontrakten. En av dem kommenterte at virksomhetsplanen og tildelingsbrevet ikke er ment å være noe totalt forskjellig fra lederkontrakten, men at overlappingen til en viss grad hadde gjort lederkontrakten overflødig og ført til dobbeltarbeid ved at man skal rapportere på både virksomhetsplan og lederkontrakt. En annen ekspedisjonssjef fortalte at selv om det i stor grad er et uavklart forhold og ofte blir mye overlapping mellom virksomhetsplan, tildelingsbrev og lederkontrakt så har dette positive aspekter ved det. Dette fordi han kunne merke at tilsynsdirektørene skjerpet oppmerksomheten om en sak dersom han/hun ble holdt personlig ansvarlig for den. En tredje av ekspedisjonssjefene var inne på det samme da han fortalte at til tross for lederlønnskontraktene var dårlig integrert med de øvrige styringsredskapene

hadde ordningen ført til økt tydeliggjøring og ansvarliggjøring av hva den underordnede var forpliktet til. Uttalelsene illustrerer at lederne opplever bevisstgjørende og klargjørende effekter ved ordningen. Disse utdypes nærmere i avsnitt 5.3.6.

### **5.2.5 Politikernes rolle i systemet**

Lederlønnsordningen og prestasjonslønnssystemet bygger som nevnt tidligere på et mål- og resultatstyringsformat. I dette mål- og resultatstyringsformatet skal politikerne ideelt sett formulere målene og vurdere resultatene. Ekspedisjonssjefene er unisont enige i at politikerne ved statsråden i svært liten grad deltar i prosessen med å formulere målsettinger eller vurdere resultater. De fortalte også at de opplevde små variasjoner mellom de ulike statsrådene når det gjaldt håndteringen av ordningen. *"Jeg har ikke opplevd at noen statsråder har lagt seg opp i praktiseringen av lederlønnsordningen"*, som en av ekspedisjonssjefene uttrykte seg. Administratorene uttalte at dette varierer noe fra statsråd til statsråd og fra departement til departement. Både ekspedisjonssjefene og administratorene ser imidlertid primært på lederlønnsordningen som et administrativt verktøy. Målene formuleres mellom administrative ledere uten større innblanding fra statsråden. Administratorene begrunnet dette med at statsrådsendringer sjelden fører til endringer i hverdagen til en administrativ leder. De viste til at statsråden har ansvar for å delta prosessen med kontraktene, men at dette ofte ble en uvant oppgave for dem. En av ekspedisjonssjefene sa følgende: *"Ideelt sett skal statsråden forklare hvilke politiske mål han ønsker å forfølge og be oss om å operasjonalisere disse, men når statsrådene er nye kommer de ofte og spør meg om hva de skal mene om dette"*.

En annen sentral tanke bak mål- og resultatstyringskonseptet som prestasjonslønnssystemet bygger på er at politikerne skal konsentrere seg om de store og langsiktige sakene og overlate detaljsaker og enkeltspørsmål til embetsverket. Enkelte av ekspedisjonssjefene er inne på at den politiske ledelsen sjelden ønsker å forholde seg til kun de store og generelle spørsmålene, men også vil ha en finger med i spillet når det gjelder de mindre sakene. *"Statsrådene er ofte mer opptatt av å svare på medieutspill og markere seg politisk enn å formulere bindende målsettinger"*, uttalte en av ekspedisjonssjefene. Dette bringer på banen den gamle debatten om MRS er et godt instrument for politisk styring. Flere av ekspedisjonssjefene var tydelige på at den politiske styringen ikke hadde styrket seg når

statsråden verken deltar i målformulerings- eller prestasjonsvurderingsfasen. Overraskende nok mente mange at styringen ikke var forverret. Det ble argumentert for at den var uforandret siden de ikke benytter et finjustert og rendyrket system, men i større grad en myk variant av et MRS-konsept og et prestasjonslønnssystem. I dette modifiserte systemet har den politiske ledelsen større innflytelse over hvordan arbeidshverdagen legges opp enn resultatmålene spesifisert i kontrakten. Slik uttalte en av ekspedisjonssjefene seg:

*"Det nytter ikke å snakke om at kontrakten ikke sier noe om en bestemt sak dersom det dukker opp en krisesituasjon som statsråden ber deg forfølge. Da er det bare å legge kontrakten tilside".*

To av ekspedisjonssjefene kommenterte at det er vanskelig å skape sammenheng mellom prestasjoner og lønn, og konstruere en ordning i tråd med intensjonene, når det legges politiske føringer på at lønnsstigningen skal være moderat og lav. Lederne viste til at det eksempelvis for 2003 hadde gått ut rundskriv fra politisk ledelse om at ingen personlige lønnstillegg skulle gis. Lønnskostnadene med lederlønnsordningen forutsettes dekt innenfor den enkelte virksomhets ordinære budsjett. På spørsmål om det mangler økonomiske midler til å gi individuelle lønnstillegg i samsvar med intensjonene viser både ekspedisjonssjefene og administratorene til at dette ikke er tilfelle. Andre er frustrerte over at den politiske ledelsen ikke klarer å bestemme seg for hva man ønsker å oppnå med lederlønnsordningen. *"Det er neimen ikke lett å forholde seg til et system som har så tvetydige målsettinger"*, som en av ekspedisjonssjefene uttrykte seg. En annen var inne på at når man ikke avklarer hva ordningens mål er blir det vanskelig å vurdere om man oppnår det man er ute etter.

### **5.2.6 Kontrakten som arbeidsredskap**

På spørsmål om resultatkravene virket styrende for den enkeltes arbeidsdag var ekspedisjonssjefene unisont enige at den kun i begrenset grad gjorde dette. De mente at de i overveiende grad jobbet på samme måte som før man innførte lederlønnskontraktene. Flere av ekspedisjonssjefene kommenterte at målene spesifisert i kontrakten ikke binder dem opp slik at de tar hensyn til disse i den daglige driften. Det ble videre uttalt at lederkontraktene er et arbeidsredskap som ikke riktig har klart å tilegne seg den posisjonen som var tiltenkt. Flere av dem fortalte at prinsippet i ordningen som går på å sette seg ned å formulere nye mål for hvert år

ikke skjer i praksis. De uttrykte at man stort sett kopierer de målene man satte opp i den første kontrakten man undertegnet. Et slikt funn bryter med hva som var intensjonene med ordningen. Kontrakten fungerer ikke som et dynamisk redskap som tilpass den løpende utviklingen. I særlig grad fremkom det gjennom intervjuene at de avdelingene i departementet som er lovregulerte arbeider på samme måte som før man fikk kontrakter med mål- og resultatkrav. Arbeidsmiljø- og sikkerhetsavdelingen, Arbeidsmarkedsavdelingen og Konkurransesavdelingen, dvs. tradisjonelle forvaltningspolitiske avdelinger, har nemlig størstedelen av virksomheten nedfelt i lover og forskrifter, noe som tilsier at det er gitt hva man skal drive med. I de avdelingene som i mindre grad har lovpålagte oppgaver kom det imidlertid også frem at kontrakten ikke i samme grad som man skulle forvente var styrende for den enkelte leders arbeidsdag. En av ekspedisjonssjefene uten ansvar for en avdeling med typisk lovregulerte oppgaver sa følgende:

*"Nei, målene virker ikke styrende for hvordan jeg jobber. Dette var nok en av intensjonene, men når jeg ser på min egen arbeidssituasjon utgjør målsettingene i kontrakten lite fra eller til. Jeg oppfatter systemet veldig mye som en formalisering av noe man har hatt før og så har det blitt litt tilstivnet og lever ikke helt opp til de opprinnelige intensjonene".*

Siden ekspedisjonssjefene i liten grad mente at lederlønnskontraktene var et redskap i den daglige jobbutførelsen var jeg interessert i å få klarlagt hvorfor de trodde man fremdeles praktiserer prestasjonslønnssystemet. Spesielt interessert var jeg i å få klarhet i om lederne mente AAD bevisst benytter systemet for å vise modernitet og å sikre anerkjennelse ovenfor andre aktører i omgivelsene. Svarene på dette spørsmålet ga et sammensatt inntrykk. Lederne viste til at departementet fungerer i en kontekst der det er en utbredt oppfattning blant mange at det sløses med ressursene i offentlig sektor. Flere argumenterte for at lederlønnssystemet og dens prestasjonslønnselement kan fungere som et signal til omgivelsene om at man gjør noe med den påståtte dårlige effektiviteten. *"Det er viktig å vise at man følger utviklingen og ikke sakker akterut"*, som en av ekspedisjonssjefene påpekte. Andre understreket at systemet benyttes fordi det har en klar symbolsk appell. En av dem uttrykte seg på følgende måte: *"Prestasjonsbaserte lønnssystem, ja egentlig alt moderne som offentlig sektor starter med, blir innført for å vise omgivelsene at man er moderne og effektiv"*. Lederne mener imidlertid ikke at AAD bevisst har hatt en

strategi for å bruke eller markedsføre prestasjonslønnssystemet for å skape legitimitet i omgivelsene. Systemet har som de påpeker likevel ligget der, og av denne grunn avviser de ikke at ordningen uintensivt har hatt positiv virkning på omgivelsene.

Både ekspedisjonssjefene og administratorene er av den oppfatning at prestasjonslønnssystemet er et konsept som møter tvetydige signaler i omgivelsene. Flere av ekspedisjonssjefene mente særlig at næringslivet fremhever prestasjonsbaserte lønnssystemer som en forbilledlig avlønningssystem. Også fra administrativt hold ble det vist til at næringslivet jobber aktivt med denne typen lønnssystem og at disse systemene av mange blir oppfattet som det mest tidsriktige og gode avlønningssystemet. Fra dette holdet ble det i tillegg fremhevet at OECD markedsfører slike lønnssystem, og at det er viktig å følge med på hva denne organisasjonen foretar seg da den er ledende på det lønnspolitiske området. Signalene fra omgivelsene er imidlertid ikke entydige. Flere av ekspedisjonssjefene påpeker at verken Stortinget eller media er samstemte i at prestasjonslønnssystemet er en idealmodell for avlønning. Fra enkelte av dem ble det understreket at her skal man være forsiktig med å fremheve at man har en prestasjonslønnsordning, og at man kjører med et høyt lønnsnivå for lederne. Administratorene var inne på noe av det samme da de uttalte at man nødvendigvis ønsker å komme i medias kritiske søkelys med ordningen.

### **5.3 Effekterfaringer knyttet til prestasjonsvurderingskomponenten**

#### **5.3.1 Kort om effekterfaringene som belyses**

Det andre sentrale elementet i lederlønnsordningens prestasjonslønnssystem er at målene spesifisert i kontrakten etterprøves. Prestasjonsvurderingen skal konkret skje gjennom medarbeidersamtalen som gjennomføres en gang årlig. Viktige faktorer som må være tilstede for at prestasjonslønnselementet skal fungere er at lederne har personlig kontroll over prestasjonene som de blir vurdert i forhold til, og er i stand til å endre resultatene langs de indikatorene de blir vurdert opp mot (Lægneid 1995:82). Forhold utenfor den enkelte ansattes kontroll bør derfor elimineres fra prestasjonsbedømmelsen. I tilknytning til prestasjonsvurderingskomponenten vil det for det første avdekkes om det foretas prestasjonsvurderinger i medarbeidersamtalen. Herunder diskuteres også intervjuobjektene vurderinger av den overordnedes forutsetninger til å evaluere den underordnede. For det andre ses det nærmere på prosedyrene som benyttes i vurderingsprosessen. Har man klart å utarbeide gode målesystem som

fanger opp ledernes prestasjoner? For det tredje ønsket jeg å få klarlagt om strategisk bruk av informasjon fører til at systemet får uønskede vridningseffekter. For det fjerde vil ledernes vurderinger av omgivelsenes betydning avklares. Her vil et viktig spørsmål være om omgivelsene legger føringer på måloppnåelsen slik at prestasjonsvurderingene vanskeligjøres. For det femte ses det nærmere på hvordan lederne vurderer medarbeidersamtalene og kontraktene i tilknytting til reformens intenderte målsettinger om klarere lederroller og lederansvar, en mer aktiv og resultatorientert ledelsespolitikk, bedre styringsdialog mellom departementet og underliggende virksomheter, økt bevissthet om godt lederskap og bedre kommunikasjon generelt.

### **5.3.2 Medarbeidersamtale og resultatmåling**

Alle lederne skal etter hva kontrakten foreskriver gjennomføre årlige medarbeidersamtaler. Ordningen fungerer på den måten at statsråden gjennomfører medarbeidersamtale med departementsråden, departementsråden har medarbeidersamtaler med ekspedisjonssjefene, mens ekspedisjonssjefene igjen fører medarbeidersamtaler med etatslederne. Gjennom intervjuene som ble foretatt kom det frem at statsråden ikke hadde gjennomført medarbeidersamtale med departementsråden. I tillegg viste det seg at departementsråden, som ble tilsatt i januar 2003, ikke hadde gjennomført noen medarbeidersamtaler med ekspedisjonssjefene selv om intervjuene ble foretatt i januar 2004. Ekspedisjonssjefene forventet imidlertid at denne samtalen med departementsråden ville bli gjennomført snarlig. Samtlige av ekspedisjonssjefene hadde hatt medarbeidersamtaler med etatslederne. Dette tyder da hovedsakelig på at medarbeidersamtalene har blitt innarbeidet som en fast ordning i departementet, men at personutskiftninger kan ha forstyrret kontinuiteten i arbeidet med kontraktene.

Medarbeidersamtalene, der kontraktsforhandlingene og resultatmålingene skal foregå, oppleves av mange av ekspedisjonssjefene som en formalitet som må gjennomføres. Disse er også av den oppfatning at den har et symbolsk preg. Dette grunngis i at man i liten grad gjennomfører konkrete prestasjonsbedømminger slik konseptentreprenørene tenkte seg, og at det i liten grad foreligger gode resultatindikatorer som den enkelte blir vurdert i forhold til. Også administratorene er inne på dette da det ble uttalt: *"Det at systemet ikke alltid er presist nok åpner opp for at man ikke utfører prestasjonsvurderingene slik hensikten var"*. Blant ekspedisjonssjefene

er det stor grad av enighet om at resultatkravene spesifisert i kontrakten sjelden fungerer som et utgangspunkt for prestasjonsvurderingen. Ekspedisjonssjefene viser til at i den grad man måler prestasjoner er dette målinger som i større grad er basert på ledernes atferd og hvilke aktiviteter de deltar i, enn hvilke resultater de kan vise til. Både administratorene og ekspedisjonssjefene viser til problemene med å avgjøre om man gjør en god jobb eller ikke i stor grad er et spørsmål om skjønn og subjektive oppfatninger. I følge intervjuobjektene klarer man nemlig ikke å finne målemetoder som er gode og nøyaktige nok til å vurdere hvorvidt et konkret resultatkrav er oppfylt eller ei. Flere var inne på at når omgivelsene i såpass stor grad er skiftende vil en i medarbeidersamtalen ofte diskutere hvorfor en ender opp i en helt annen situasjon enn det man trodde når man satte opp kontrakten. *"Medarbeidersamtalen blir ofte et forsøk på å gå tilbake tid å forklare avvik"*, som en av ekspedisjonssjefene uttalte.

En annen ekspedisjonssjef sa at når det er såpass sjelden den enkelte har kontroll over målene på grunn av uforutsette hendelser og politisk innblanding hender det ofte at man gjort det som er mulig å gjøre selv om en ikke har nådd målene. I slike situasjoner mente han at det i vel så stor grad handler om at den enkelte har vært igjennom de prosessene en skulle som å nå målsettingene som er oppsatt i kontrakten. Denne uttalelsen var i samsvar med det andre ekspedisjonssjefer uttrykte om medarbeidersamtalen; den overordnede kan i større grad kan gjøre seg opp en mening og få et helhetsbilde av arbeidsinnsatsen ved å se på hvilke dokumenter som produseres, hva som sies i møter med den politiske ledelsen og hvilke prosesser avdelingen/etaten deltar i, dvs. output, enn å vurdere resultatkravene spesifisert i kontrakten. Ekspedisjonssjefene var inne på at det var nødvendig å ha resultatkrav for å vurdere hvorvidt den enkelte gjør en god jobb eller ikke. Dette ble begrunnet med at det kontinuerlig foregår en vurdering av den enkeltes arbeidsinnsats. Dessuten ble det fremhevet at de tillitsrelasjonene mellom lederne er sterke. En av de intervjuede ekspedisjonssjefene uttrykte seg på følgende måte:

*"Departementsråden får et totalinntrykk av hvordan du gjør jobben din fra dag til dag. De målene du setter opp i kontraktene er ikke det viktigste for etterpå å kunne danne deg en oppfatning av om dette har vært en god arbeidsinnsats eller ikke fordi det er såpass mange endringer som skjer underveis"*.

Gjennom intervjuene med ekspedisjonssjefene kom det frem at enkelte av dem ofte formulerer målene uten den store innblanding fra departementsråden. Dette står i



motsetning til ordningens intensjoner der det fremgår at det er den overordnede som skal ha hovedansvaret for utformingen av resultatkravene. En av ekspedisjonssjefene uttrykte seg på følgende måte: *"Det å formulere målene opplever jeg som proforma. Jeg kommer med forslagene og de blir alltid godkjent"*. Når det er slik at ekspedisjonssjefene selv bestemmer resultatkravene kan dette tyde på at hvor lett eller vanskelig det blir å nå målene avhenger av hvor ambisiøse mål man setter seg, og hvor streng man ønsker å være mot seg selv. En av ekspedisjonssjefene kommenterte at dersom man legger listen på en halv meter vil man alltid klare å hoppe over. Det generelle inntrykket fra intervjuene var imidlertid ikke at ekspedisjonssjefene satte seg individuelle målsettinger som man ikke kunne unngå å nå. Samtidig kom det frem at det hørte til sjeldenhetene at de ble utfordret til å gjøre noe de ikke var innstilt på å gjøre eller tøye seg skikkelig for å nå målsettingene. *"Hadde vi hatt en rendyrket prestasjonslønnsordning så ville det selvsagt vært et problem at målene ikke inngås uten større grad av diskusjon og dialog"*, uttalte en av ekspedisjonssjefene.

På spørsmål om hvordan den enkelte leder ser på den overordnedes forutsetninger til å evaluere hvorvidt en har nådd resultatmålene eller ikke er svarene forholdsvis tvetydige. Ekspedisjonssjefene mente på den ene siden at de selv hadde grunnlag til å evaluere den underordnedes arbeidsinnsats. Prestasjonsvurderingene skjer imidlertid ikke i form av en streng evaluering av de oppsatte resultatkravene slik som konseptentreprenørene tenkte seg, men i større grad som nevnt tidligere i form av aktivitets- og prosessvurderinger. På den andre siden var de av den oppfatning at departementsråden ikke er kapabel til å foreta prestasjonsbedømminger av dem selv. Dette grunnlegges i at AAD har hatt tre ulike departementsråder i løpet av to år. *"Når departementsrådene er på gjesteopptreden i departementet oppnår de lite innblikk i det som foregår i den enkelte avdeling"*, som en av ekspedisjonssjefene uttrykte seg. Slik sett ser det ut til at ekspedisjonssjefene vurderer systemet mer positivt i forhold til underordnede enn i forhold til overordnede. Et annet sitat som gjenspeiler ekspedisjonssjefenes svar på dette punktet er følgende:

*"Siden vi har hatt så mange utskiftninger av departementsråder oppnår man ikke kontinuitet i arbeidet med kontraktene. Man er jo avhengig av at det er ledere over deg som er i stand til å vurdere deg, og det er de ikke når vi har hatt tre stykker på to år. Forutsetningene for å evaluere på en profesjonell måte er små med såpass mange utskiftninger"*.

Administratorene som uttalte seg på et generelt grunnlag som arbeidsgiverrepresentanter sa at det ofte kan være vanskelig for en departementsråd eller en ekspedisjonssjef å få innblikk i alt som foregår i den enkelte avdeling/etat, men at det er hans eller hennes privilegium å velge ut hva det skal fokuseres på. Gjennom at de har makt til å definere fokusområder er de systemansvarlige av den oppfatning at de overordnede lederne er kapable til å bedømme de underordnedes arbeidsinnsats. Administratorene peker imidlertid på at det ikke alltid er etablert like god kontakt mellom de overordnede og underordnede, og at dette kan komplisere prestasjonsvurderingene. I tillegg var de inne på at det av og til ikke foreligger godt nok utarbeidede mål og klare nok forventninger fra den overordnede på hva den underordnede lederen skal levere, og at dette da gjør det vanskelig for den overordnede å vurdere den underordnede.

### **5.3.3 Prosedyrene i vurderingsprosessen**

Fra ekspedisjonssjefene ble det argumentert for at en svakhet ved ordningen er at man ikke har klart å fastlegge klarere prosedyrer i vurderingsprosessene. Enkelte av ekspedisjonssjefene trodde at dersom man hadde hatt klarere regler/instrukser som man måtte forholde seg til i resultatmålingen kunne dette ha bidratt til at man i større grad hadde utført prestasjonsvurderingene slik hensikten var. En av dem uttalte følgende: *"Det er såpass få klare regler i forhold til innhold og prosedyrer i disse prosessene at vi muligens burde jobbe mer med dette"*. Administratorene viser til det samme. De fortalte at hvert enkelt departementsområde er stilt fritt til å benytte den metodikk og de måleinstrumenter som man finner passende, men at noen opererer med generelle krav til ledelse, mens andre er mer opptatt av å stille presise og tilpassende krav til den enkelte leder. De var videre av den oppfatning at en svakhet ved ordningen er at det mangler formelle prosedyrer i vurderingsprosessene.

Samtidig som både ekspedisjonssjefene og administratorene etterlyser klarere regler i tilknytning til prestasjonsvurderingen peker enkelte av de samme intervjuobjektene på at det er vanskelig å konstruere klare retningslinjer på dette. *"Man kan ikke ha noen eksakt vitenskap eller matematiske systemer for å fange opp hvorvidt man når målsettingene eller ei"*, som en av ekspedisjonssjefene uttrykte seg. En annen av ekspedisjonssjefene uttalte følgende: *"Man får bare forsøke å sette opp så realistiske mål som mulig så får det være drøftelser rundt det man har gjort og det man kunne ha gjort som får være måleparameteret som kan si noe om det"*. Fra

administrativt hold vises det til at AAD i samarbeid med Statskonsult utarbeidet resultatvurderingskriterier til bruk ved medarbeidersamtalene i 1998, men at dette dokumentet ikke er obligatorisk å bruke for det enkelte departement. Gjennom intervjuene med ekspedisjonssjefene kom det frem at de i svært liten grad benytter seg av den såkalte "sjekklisten". Også administratorene var inne på dette da det ble uttalt at *"Her i AAD har jeg ikke inntrykk av at man har lagt ned så mye ressurser i dette som kanskje ville vært ønskelig"*. De systemansvarlige mente i motsetning til ekspedisjonssjefene, som nærmest hadde gitt opp ambisjonene om å finne operasjonaliserbare målsettinger og foreta presise prestasjonsvurderinger at det burde benyttes mer tid på å få disse komponentene i ordningen til å fungere bedre.

### **5.3.4 Strategisk bruk av informasjon og vridningseffekter?**

En problematikk som ofte tas opp i forskningslitteraturen i tilknytning til prestasjonsbaserte avlønningssystemer er utfordringene med å utforme systemene slik at man unngår vridningseffekter. Dette innebærer at bruk av evalueringskriterier kan fremme en tendens blant lederne som evalueres, til å prioritere slik i arbeidet at en kan vise til resultater langs de dimensjonene som måles (Thorsvik 1991:96, Lægroid 1995:88). Ved slik overmåling er det fare for målsettinger som er lette å måle blir prioritert fremfor andre mål som ikke er like lette å operasjonalisere, eller sagt på en annen måte at de kvalitative målsettingene ignoreres til fordel for de kvantitative målsettingene. Dette er et aspekt som også enkelte av de intervjuede ekspedisjonssjefene ser på som problematisk. Grunnen er at når man i overdreven grad setter fokus på klarhet og kvantifiserbarhet lett kan glemme det man opprinnelig skulle måle. Følgende sitat fra en av ekspedisjonssjefene gjenspeiler problematikken:

*"Man får veldig lett feil fokus dersom man forsøker å operasjonalisere mål som er enkle å operasjonalisere, men som ikke er gode i seg selv og for det virksomheten skal oppnå. Jeg har vært borti enkelte tilfeller der vi ene og alene har laget resultatmål fordi de har latt seg kvantifisere"*.

Andre ledere mente dette problemet, som i litteraturen altså kalles vridningseffekter, ikke var vanskelig å håndtere. Dette ble begrunnet med at det ikke ble foretatt strenge resultatmålinger slik intensjonen var, men at man i stedet gjør seg opp en mening om den enkeltes arbeidsinnsats ved å se på hvilke prosesser en har vært igjennom og hvilke aktiviteter en har deltatt i. Flere av ekspedisjonssjefene uttrykte

dessuten at de har et forholdsvis avlappet forhold til det å måle prestasjoner. Etter å ha tittet på enkelte av ekspedisjonssjefenes kontrakter ble inntrykket av at man har unngått vridningseffekter forsterket. Målene er nemlig ikke så finmaskerte, detaljerte og operasjonaliserbare som reformentreprenørene opprinnelig hadde tenkt seg. Ekspedisjonssjefene har ikke lagt ned krefter og gått inn for å skape et rendyrket prestasjonslønnssystem. Den enkelte leder trenger dermed ikke å dekke over ulike problemer fremfor å diskutere de med overordnede. Problemet med å under-rapportere fiasko og overrapportere suksess for å oppnå lønnsforhøyelser gjør seg derfor i mindre grad gjeldende.

### **5.3.5 Omgivelsenes betydning**

Et problem som lederne påpeker ved prestasjonslønnssystemet er at målene i kontrakten ikke alltid er like enkle å evaluere siden den enkelte leder i mindre grad har kontroll over resultatene de er ansvarlige for. Dette skyldes at mange av resultatene man blir stilt til ansvar for ikke kun påvirkes av din egen arbeidsinnsats, men også av andre forhold. I Intervjuene fremkom det at ekspedisjonssjefene så godt som mulig forsøker å formulere mål- og resultatkrav de har kontroll over, men at de kun et stykke på vei lykkes med dette. På spørsmål om hva som kunne virke forstyrrende for resultatoppnåelsen og prestasjonsvurderingen svarte en av ekspedisjonssjefene at dette kunne dreide seg om alt fra omfattende endringer i eksterne forhold som konjunkturer og valutakurser til interne forhold som at beslutninger i andre avdelinger i departementet virker førende for det resultatmålet man skal forsøke å nå. En annen ekspedisjonssjef var inne på det samme da han kommenterte at det å isolere hva som er resultatet av hans lederskap fra andres lederskap eller mer tilfeldige faktorer er vanskelig. Denne lederen mente at systemet kunne føre til at enkelte ledere tilstås individuelle lønnstillegg for resultat som var oppnådd gjennom samarbeid. Andre argumenterte for at dette var et mindre problem siden det i såpass liten grad foregår konkrete prestasjonsvurderinger.

En tredje ekspedisjonssjef sa at det ofte kunne dukke opp ulike hendelser som man måtte ta seg av og at rammevilkårene kunne forandre seg fra dag til dag. Det ble vist til en sak som har vært omtalt mye i mediene. Intervjuobjektet uttalte at avdelingen hadde brukt fire personer på den medieomtalte saken, og at de ikke hadde oversikt over at det kom til å bli så mye arbeid og ta opp så store ressurser da de formulerte resultatkrav i kontrakten og lagde virksomhetsplan for 2003. *"Du har*

*ikke på et tidspunkt oversikt over hvordan hverdagen blir slik at du ikke kan sette opp noen standardkriterier eller krav", som han uttalte. Andre ekspedisjonssjefer var inne på det samme da de uttalte at det ofte kan være at man bommer på hva som er de viktigste målene. Som intervjuobjektene påpekte ender man derfor veldig ofte opp med å utføre arbeidsoppgaver som ikke står spesifisert noen steder. Et sitat fra en av ekspedisjonssjefene gjenspeiler intervjuobjektene erfaringer på området:*

*"Man kan lage seg flotte planer, men verden endres på måter som er helt uavhengig av din egen påvirkning. Det kan inntreffe både interne og eksterne forhold som gjør at du må kaste om på ting".*

Kontraktene kan i teorien kunne redusere/snevre inn den fleksibiliteten som lederne trenger for å tilpasse seg usikre omgivelser i løpet av det året kontrakten gjelder (Lægreid 1995). Ut fra i intervjuene virker det imidlertid ikke som om dette er et problem. Det påpekes nemlig fra både ekspedisjonssjefene og administratorene at fleksibiliteten og mulighetene til å ta hensyn til andre mål enn de kontrakten spesifiserer er tilstede ved uforutsette hendelser eller endringer i omgivelsene. Problemet ifølge lederne er imidlertid at man ikke setter seg ned og reviderer kontrakten selv om arbeidsfokus og målene endrer seg totalt fra januar til årets slutt. *"Dersom det skjer uforutsette ting i omgivelsene i løpet av året burde jo strengt tatt også kontraktene endres, men dette skjer ikke",* uttalte en av ekspedisjonssjefene. En annen var inne på det samme da han fortalte at selv ikke ved regjeringsskifte hadde han opplevd endringer i resultatmålene spesifisert i kontrakten eller nye medarbeidersamtaler. Slik sett binder ikke kontraktene opp den enkelte leder i streng juridisk forstand.

### **5.3.6 Sterkere lederroller, kommunikasjon og resultatkultur?**

En viktig målsetting med lederlønnsordningen var at prestasjonslønnselementet skulle føre til at lederne i større grad fokuserte på mål- og resultater. Andre viktige målsettinger var ønsket om å bedre kommunikasjonen mellom de ansatte og skape klarere lederroller. Gjennom medarbeidersamtalene og kontraktene uttrykte flere av ekspedisjonssjefene at kommunikasjonen mellom overordnede og underordnede administrative ledere har blitt styrket. Dette var også holdningen blant administratorene. Lederne mener generelt at fokus på mål, resultater og resultatansvar er viktig, og argumenterer for at medarbeidersamtalene og kontraktene har

bidratt til at avdelingene/virksomhetene har fått større fokus på hva de skal oppnå. Slik sett har arbeidet med kontraktene hatt bevisstgjørende og klargjørende effekter.

Både ekspedisjonssjefene og administratorene fremhevet at mye av verdien i medarbeidersamtalen ligger i avklaringen mellom overordnet og underordnet selv om det ikke nødvendigvis foregår en streng test av prestasjoner. Det virker dermed som medarbeidersamtalene fyller andre funksjoner enn å være en konkret resultatmålingssamtale. Det fremkom i intervjuene at samtalen ofte dreier seg om hvilke utfordringer avdelingen/etaten står ovenfor eller hvordan den enkelte leder avdelingen/etaten på. En av ekspedisjonssjefene fortalte at medarbeidersamtalene og kontraktsforhandlingene fører til at den enkelte leder tvinges til å sette seg ned en gang i året å tenke igjennom hva man har gjort og hva man skal gjøre det kommende året. Dette mente vedkommende var veldig nyttig og verdifullt. Prosessargumentene som går på at man blir tvunget til å sette seg ned å for å diskutere særlig de individspesifikke mål- og resultatkravene mener enkelte av ekspedisjonssjefene også har bidratt til en mer bevisst holdning om hva som er godt lederskap. Disse mener også at lederrollen har blitt klarere etter innføringen av lederlønnsordningen fordi saker, ansvar og oppgaver knyttet til stillingen i større grad har blitt tydeliggjort. Det vises imidlertid til at det er vanskelig å isolere lederlønnskontraktene fra annen personalledelse og ledertiltak, og at det derfor ikke med hundre prosents sikkert kan fastslås at det kontraktsarbeidet som har bidratt til disse effektene.

Administratorene av ordningen fortalte at de tilbakemeldingene de hadde fått tydet på at medarbeidersamtalene var et godt element i styringsprosessen. Videre ble det fra administrativt hold påpekt at dersom samtalene ikke hadde vært tilstede ville det blitt et tomrom som ville blitt etterspurt. En av ekspedisjonssjefene fremhevet at medarbeidersamtalene var nyttige for å oppdatere overordnede og bidro til bedre innblikk i hva som foregår i hver enkelt virksomhet. Han viste til at selv om man hadde møter og jevnlig kontakt med etatsdirektørene i løpet av året fikk man gjennom medarbeidersamtalen snakket mer ut med den enkelte om hva som var utfordringene for etaten. I tillegg kom det gjerne frem momenter som ikke ville ha kommet frem dersom hele etatsdirektørens ledergruppe hadde vært tilstede. Både ekspedisjonssjefene og administratorene var av den oppfatning at arbeidet med lederlønnskontraktene hadde vært med på å bedre styringsdialogen mellom departement og underliggende virksomheter. Begrunnelsen som ble gitt var at særlig medarbeidersamtalene var med på å øke informasjons- og styringsgrunnlaget.

Til tross for de ovennevnte positive effektene som er i tråd med reformatorens intensjoner viste enkelte av ekspedisjonssjefene til at kontraktene også kan ha hatt negative bieffekter på kommunikasjonen. To av ekspedisjonssjefene pekte på at samarbeidet og kommunikasjonen mellom departementets ulike avdelinger reduseres eller vanskeliggjøres fordi kontraktene ofte kun setter fokus på den enkelte avdelingens spesifikke oppgaver og glemmer de tverrgående målsettingene og oppgavetyperne. Systemet ble etter deres vurdering for avdelingsspesifikt og for lite helhetlig fordi mange av utfordringene ligger i grenseflatene mellom de ulike avdelingene og etatene. Disse ekspedisjonssjefene mente derfor at kontraktene i større grad burde justeres slik at de understøtter hverandre fremfor å motarbeide hverandre. De uttrykte at dette trekket ble ytterligere forsterket pga alle utskiftningene på departementsrådsnivå. Vanskelighetene med å ha kontroll og oversikt over de tverrgående målene øker når man ikke har kontinuitet i denne stillingen.

## **5.4 Effekterfaringer knyttet til resultatoppfølgingskomponenten**

### **5.4.1 Kort om effekterfaringene som belyses**

Den tredje forutsetningen for at prestasjonslønnsdelen av lederlønnsordningen skal fungere er at gode resultater premieres, mens dårlige straffes. Lederne må ha tiltro til at det å oppnå et spesielt resultat også fører til den ønskede belønningen. Uklar og tvetydig sammenheng mellom prestasjoner og lønn vil redusere effekten av lønnstillegg på prestasjonene. Hovedtanken bak et prestasjonslønnssystem er at lederne skal yte noe ekstra når de blir forespeilet en belønning de ønsker seg (Jacobsen & Thorsvik 2002). Det er derfor også viktig at lederne ønsker seg høyere lønn. Av denne grunn må de vurdere en eventuell lønnsforhøyelse knyttet til de resultatene de oppnår som meningsfull, det vil si høy nok til å rettferdiggjøre den innsatsen som er nødvendig for å oppnå målene (Lægreid 1995:82). Når det gjelder effekterfaringer knyttet til resultatoppfølgingskomponenten vil jeg for det første avdekke hvordan lederne vurderer systemets belønnings- og sanksjonselement. Fungerer disse elementene slik konseptentreprenørene tenkte seg? Benytter man seg av incitamentordningen slik at informasjon om oppnådde resultatene har atferdsmessige, ressursmessige eller personalmessige konsekvenser? Blir gode resultater premierte, og dårlige straffet? For det andre redegjøres det for hvordan lederne vurderer reformen med hensyn til bedre kostnadseffektivitet og økt motivasjon. Har ordningen gitt de ønskede effektene på disse områdene?

#### 5.4.2 Systemets belønningsdel

Et generelt problem som lederne peker på for å skape et velfungerende prestasjonslønnselement er at likhets-, rettferdighets- og solidaritetsverdiene fremdeles er sterke i departementet til tross for mange år med lederlønnreform og prestasjonslønn. Lederne var inne på at det i departementet er vanskelig å rendyrke individualiserings- og fleksibilitetshensyn fremfor hensyn som går standardisering og likhetshensyn. Dette fordi sistnevnte hensyn også var viktige å ivareta i lederlønnssystemet. Selv om de fleste argumenterte for at standardisering og likhetshensyn var viktig å ta hensyn til mente også mange at en ikke i tilstrekkelig grad klarer å benytte seg av mulighetene som ligger i ordningen, og at systemet tar for mye hensyn til utjevning av lønnsforskjeller enn til individualisering og differensiering av lønn. Flere av dem karakteriserte lederlønnordningen som et nytt sjefsregulativ i tråd med systemet man hadde på sekstitallet, noe som denne uttalelsen viser: *"Når man ikke får tildelt lønnstillegg ut fra hva man presterer har systemet gravitert i retning av å bli et nytt relativt fleksibelt sjefsregulativ"*. Etter revideringen i 1997 var en intensjonene å revitalisere belønnings- og sanksjonselementet i ordningen. Ifølge ekspedisjonssjefene har imidlertid ikke dette skjedd. *"Nei, dette har jeg ikke sett mye til for å si det sånn"*, som en av dem uttalte.

Til tross for at lederlønnordningen ikke var ment som en generell lønnsøkning for topplederne (AAD 1991a) så tyder svarene fra ekspedisjonssjefene på at ordningen i større grad fungerer som et kollektivt lønnshevingssystem fremfor et individrettet og fleksibelt prestasjonslønnssystem. Flere fremhevet at lønnstilleggene som tildeles i større grad blir gitt for å jevne ut lønnsforskjeller mellom stillingsgrupper og ledere som har tilnærmet like arbeidsoppgaver, enn basert på resultatoppnåelse. En av intervjuede lederne påpekte dette ved å si at man har kategorisert stillingene slik at eksempelvis fylkesmenn tjener en bestemt sum, mens ekspedisjonssjefene en annen. Gjennom intervjuene bekreftes dette ved at alle ekspedisjonssjefene siste år fikk det samme lønnstillegget fra AAD. Administratorene var inne på det samme da de uttalte at de personlige lønnstilleggene som gis i større grad er knyttet til hva sammenliknbare stillinger tjener, markedsbetraktninger og forhold knyttet til den enkelte stillingen enn til topplederens individuelle prestasjoner. Et sitat som gjenspeiler ekspedisjonssjefenes erfaringer med belønningskomponenten på en god måte er følgende:



*"Lederlønnssystemet fungerer som en oppadgående spiral. Vi får tildelt lønnstillegg, men det er bare utgangspunktet for nye tillegg selv om man ikke oppnår resultatene i kontrakten. Man har lagt seg på et personlig tillegg og så har man bare latt det skli videre i mange, mange år uten å ta mål av seg å finjustere ordningen.*

Også andre ekspedisjonssjefer argumenterte for at ordningen fungerer på den måten at dersom ikke kategorisatsene økes et år eller ligger stille over en lengre tidsperiode gis personlige tillegg som en slags kompensasjon selv om den enkelte lederen ikke har utmerket seg på noen som helst måte. Flere var inne på at avstanden mellom det ordinære lønnsregulativet og lederlønnsordningen er små når systemet praktiseres slik det gjør. Flere kommentarer gikk også på at det å differensiere mellom lederne var vanskelig å få til i praksis på grunn av redsel for å ødelegge arbeidsmiljøet. Intervjuene viste at ekspedisjonssjefene er opptatt av hva andre ledere innen samme type stilling tjener. Rettferdighetsargumentasjonen var fremtredende hos enkelte: *"Sammenliknbare jobber bør ha lik lønn"*, som en av ekspedisjonssjefene uttrykte seg. Et annet sitat fra en av ekspedisjonssjefene illustrerer dette:

*"Helst skal man spre lønnsbonuser jevnt utover. Det er jo de færreste som tør å plukke ut noen få stykker som fortjener økt lønn. Dessuten er det kanskje heller ikke så veldig lurt for arbeidsmiljøet å særbehandle enkeltpersoner. Ordningen fungerer jo dessverre slik at jeg av og til må gi lønnstillegg til de som jeg egentlig ikke mener fortjener det".*

Samtidig viste administratorene og en av ekspedisjonssjefene til at ordningen har bidratt til større mulighet for differensiering mellom lederne enn et hovedtariffsystem ville klart. Denne ene ekspedisjonssjefen uttalte at han i forhold til sine underordnede hadde forsøkt å differensiere gi lønnstillegg til de som hadde håndtert noe veldig bra, eksempelvis en omstillingsprosess eller en fusjon. Topplederne er enige i at ordningen har vært positiv i den forstand at en har klart å oppjustere lønningene for statlige ledere og at man delvis har klart å redusere noe av lønnsforskjellene mellom offentlig og privat sektor. De mener at lønnsnivået nå er på et akseptabelt nivå, men at det fremdeles er noe å gå på. Fra administrativt hold fremheves det at ordningen har bidratt til å skape ekstra fleksibilitet til å rekruttere inn ledere der markedet krever en viss spennvidde i lønn for å kunne gjennomføre rekruttering. En annen klar fordel ved ordningen som administratorene viser til er man kan fastsette lønnen for statens toppledere uten at dette gjøre til en forhandlingssak mellom tjenestemanns-

organisasjonene slik som regelen er innenfor tariffområdet. Dette var en styrke fordi arbeidsgiverfunksjonen til lederne ville bli utydeliggjort dersom arbeidstakerorganisasjonene på nytt skulle få innflytelse over lønns- og arbeidsvilkårene.

#### **5.4.3 Systemets sanksjonsdel**

Når det gjelder sanksjonsdelen av ordningen var intensjonene med prestasjonslønnsdelen at manglende resultater skulle medføre bortfall av individuelle tillegg, og omplassering av ledere som presterte dårlig over tid. Det viste seg at ekspedisjonssjefene verken hadde vært utsatt for bortfall av individuelle tillegg eller omplassering. De tilførte også at de ikke kjente til noen eksempler der dette var tilfelle. Utvalget som er sammensatt av Statens personaldirektør, representanter fra Statsministerens kontor og Regjeringsadvokaten, som skal avgjøre hvilke reaksjoner som skal inntre dersom den enkelte leder ikke oppfyller sine kontraktsfestede mål har ifølge administratorene ikke hatt en eneste sak. Administratorene av ordningen uttalte videre for at man i praksis benytter seg av andre muligheter enn hjemmelen som tjenestemannslovens § 12a gir til å forflytte personer som ikke har fulgt opp forpliktelsene sine. Følgende uttalelse kom fra administratorene: *"Sanksjonsmuligheten har fungert som ris bak speilet som alle har kjent til og ligget der dersom det har vært behov for det, men hittil har erfaringen vært at man i konfliktsituasjoner har man kommet frem til andre løsninger"*. Grunnen til at man vegrer seg for å ta en slik upopulær avgjørelse som bruk av tjenestemannslovens § 12a var ifølge både ekspedisjonssjefene og administratorene at man unødig ønsker å skape konflikter og ødelegge arbeidsmiljøet. Når det gjelder bortfall eller tap av individuelle lønnstillegg ved svake resultater var begrunnelsen for at man ikke benyttet seg av dette virkemiddelet i samsvar med hvorfor man ikke benyttet seg av omplasseringsadgangen. Lederne ønsker ikke å forsure eller ødelegge arbeidsmiljøet.

Intervjuene tyder videre på at ekspedisjonssjefene vegrer seg mot å evaluere og rangere underordnede. De griper heller ikke fatt i de personalmessige utfordringene i de tilfellene det er snakk om dårlig resultatoppnåelse. Lederne ser dessuten på bruk av tjenestemannslovens § 12a som et for drastisk virkemiddel. En av ekspedisjonssjefene fremhevet at man gjerne søker seg ut av stillingen selv enn å bli presset ut. Andre intervjuobjekt var inne på at omorganiseringer kan forekomme dersom man er misfornøyd med en leders prestasjoner. Dette illustrerer at man velger løsninger som ikke blir for synlige og er for radikale. Fra administrativt hold ble

det understreket at sanksjonselementet i ordningen ligger i at en stilling ikke får lønnstillegg selv om sammenliknbare stillinger får dette, noe som illustrerer at ordningen har sterke kollektive elementer.

#### **5.4.4 Motivasjon og effektivitetsforbedringer?**

Skal ordningen gi motivasjonseffekter er det minst tre viktige faktorer som må være tilstede (Colbjørnsen m.fl. 2000:35). For det første er det viktig at den enkeltes bidrag til resultat er lett synlig. For det andre at den enkelte har myndighet til å treffe beslutninger som påvirker relevante resultater, og for det tredje at den enkeltes bidrag til resultat kan skilles ut fra bidraget til kollegaer. Dette er alle kriterier som lederne ser på som problematiske. Det ble referert til at den enkeltes bidrag til resultat ofte kan være vanskelig å få øye på. Resultatene kan også være vanskelig å skille ut og isolere fra andre kollegaers resultat fordi organisasjonsgrensene ikke er absolutte. Lederne stilles i tillegg relativt hyppig ansvarlig ovenfor resultater de ikke har mulighet til å nå på grunn av uforutsette hendelser i omgivelsene. Disse faktorene bidrar alle til at systemet kan virke demotiverende og urettferdig.

Gjennom intervjuene kom det dessuten frem at ekspedisjonssjefene ikke hadde tiltro til at økt innsats og resultatoppnåelse ville medføre høyere lønn. Flere av dem uttalte at når systemets belønningsdel ikke gjennomføres konsekvent, og de lederne som fortjener lønnsbonus ikke får tildelt dette, kan en bivirkning være minsket motivasjon, og ikke økt motivasjon og innsats som var en av intensjonene med reformen. En av de intervjuede var inne på at det samme gjaldt for sanksjonsdelen av ordningen; motivasjonseffekten forsvinner når det ikke eksisterer en reel risiko for bortfall av lønnstilleggene eller fare for omplassering. På spørsmål om ordningen fungerer som et incitamentsystem som øker den enkeltes motivasjon gjennom lønnsbonuser var flere av lederne inne på at det ikke kun er økt lønnsutbetaling som er viktig for motivasjonen. Minst like viktig er det at man trives med jobben man utfører og at den er meningsfull og utfordrende. Flere av lederne påpeker at tvetydige og skiftende målsettinger tilfører arbeidet en ekstra dimensjon og gjør arbeidsoppgavene ekstra spennende. De uttaler også at de hadde beholdt jobben selv om lønnen var forholdsvis mye lavere. Slike kommentarer passer inn med tidligere undersøkelser som viser til at ledere i offentlig sektor har en annen tilnærming til arbeid og lønn enn ledere i privat sektor (Lægneid 1995:93). Uttalelsene kan tyde på at motivasjonselementet som skal skje gjennom belønningsmekanismen

forringes fordi lederne ikke har et sterkt ønske om økt lønn. En uttalelse som representerer ekspedisjonssjefenes meninger om emnet på en god måte er følgende:

*"Jeg hadde nok vært her selv om lønnen var 100 000 lavere i året. Rimelig gode betingelser en forutsetning for at man har den jobben man har, men det gjør ikke så mye fra eller til hvis lønnen er rimelig grei".*

Ekspedisjonssjefene uttalte at det ikke forligger dokumenterte beviser på at prestasjonslønnselementet gir effektivitetsmessige fortrinn. De er således usikre på om lederlønnsordningen har medført bedre kostnadseffektivitet. *"Effektiviteten for departementet som helhet klarer en ikke å måle siden det ikke kan isoleres, så dette blir i så fall teoretiseringer"*, som en av dem uttalte. En annen argumenterte for at det selv ikke i forskningsmiljøet finnes et enhetlig syn på om slike ordninger gir effektivitetsforbedringer. *"Innenfor økonomien ser de på det å bruke incentivordninger som en naturlig måte å motivere på, mens de som ser på visse kulturtrekk som bestandige innenfor arbeidslivet er mer kritiske til incentivsystemer"*, som intervjuobjektet uttalte. Kun en av ekspedisjonssjefene har en positiv grunnholdning og tror at ordningen kan ha gitt økt kostnadseffektivitet fordi systemet har satt mer press på resultater og leveranser. De andre er mer negative og stiller seg tvilende til om kostnadseffektiviteten har endret seg som en følge av lederkontraktenes fokus på mål- og resultater. Flere fremhevet at når man ikke har benyttet seg av de mulighetene som ligger ordningen har ikke fokuset på mål- og resultater medført større effektivitet. Andre var inne på det samme når de uttalte at et system som verken straffer eller belønner neppe gir effektivitetsgevinster. En av de intervjuede ekspedisjonssjefene pekte på at det strategiske forarbeidet med formulering av mål, vurdering av resultater og oppfølging av disse er noe som kan kreve store ressurser dersom man velger å praktisere systemet i streng forstand. Han mente dette ikke ville gi økonomiske effektiviseringsgevinster. Også administratorene er usikre på om kostnadseffektiviteten har bedret seg som en følge av kontraktsarbeidet. De understreket imidlertid at belønnings- og sanksjonsmekanismene i ordningen muligens har bidratt til å skape et press som går i retning av effektivitetsforbedringer.

## **Analyse av ledernes erfaringer med prestasjonslønns- elementet i lederlønnsordningen**

### **6.1 Innledning**

Forrige kapittel redegjorde for ledernes erfaringer med prestasjonselementet i lederlønnsordningen. Dette kapitlet tolker disse funnene, og forsøker å forklare hvorfor lederne reagerte slik de gjorde ut fra de teoretiske perspektivene og de uavhengige variablene som ble beskrevet i kapittel to. Kapitlet vil dermed svare på studiens problemstilling nummer to. Jeg benytter meg av utfyllende teoribruk, noe som innebærer at jeg ønsker å forstå og forklare mest mulig av ledernes effekterfaringer (Roness 1998). Det teoretiske rammeverket inneholder i tillegg en konkurrerende dimensjon fordi forventningene som ble utledet kan ses på som en måte å teste de teoriene utsagnene på. Jeg vil derfor forsøke å vise hvilke perspektiver som egner seg best i forhold til å forstå det empiriske materialet. Analysen starter med en gjennomgang av det hierarkisk instrumentelle perspektivet og funn jeg forventer fra synsvinkelen. Så drøfter og vurderer jeg hvorvidt dette perspektivet og de utledede uavhengige variablene kan forklare ledernes effekterfaringer. Frastøtnings- og frikoblingsperspektivet håndteres på tilsvarende måte. Til slutt i kapitlet trekkes analysen sammen, og en oppsummerende vurdering av perspektivenes samlede forklaringskraft følger.

### **6.2 Effekterfaringer i lys av det hierarkisk instrumentelle perspektivet**

#### **6.2.1 Kort om perspektivet og forventninger til funn**

Som analytisk utgangspunkt valgte jeg en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet. På bakgrunn av den teoretiske gjennomgangen ble det utledet en hovedhypotese som sa at det ville være en sammenhengende årsakskjede fra reformatorenes intensjoner via beslutninger, nye strukturer, prosesser og ideologier, endret atferd og bedre resultater (Brunsson & Olsen 1990). Den sentrale forklaringsfaktoren for å nå de intenderte effektene ut fra dette perspektivet var kvaliteten på den hierarkiske styringen. Det ble valgt ut fire uavhengige variabler som skulle avdekke kvaliteten på den hierarkiske styringen: lederskapsinvolvering, kunnskapsnivå, ressursinnsats og grad av formelle regler. Om kvaliteten på den hierarkiske

styringen var god antok jeg at man ville ligge tett opptil et idealtypisk prestasjonslønnssystem og nå reformens målsettinger. Først ses det nærmere på om den uavhengige variabelen lederskapsinvolvering kan forklare ledernes effekterfaringer. Deretter undersøker jeg om kunnskapsnivå, ressursinnsats og grad av formelle regler kan bidra til forståelse av ledernes reaksjoner.

### **6.2.2 Lederskapsinvolvering**

En avgjørende faktor for om prestasjonslønnssystemet ville få sine intenderte effekter i henhold til antakelsene fra et hierarkisk instrumentelt perspektiv var at ledelsen styrte og kontrollerte reformen stramt. Det var viktig at ledelsen, som ble definert til å bestå av statsråden, departementsråden, ekspedisjonssjefene og administratorene av ordningen både har høy evne og vilje til å kontrollere at det ble handlet i tråd med det organisasjonsstrukturen foreskrev. Om dette skjedde forventet jeg at ordningen ville være i samsvar med reformatorenes intensjoner.

Statsrådene i AAD har etter ordningens revidering vært lite delaktige i målformulering, prestasjonsvurdering eller resultatoppfølgingsprosessen. Deres rolle og deltakelse har vært begrenset til å understreke at ordningen skal praktiseres restriktivt. Dette kan ha bidratt til å tilsløre systemets opprinnelige intensjoner. Vanskelighetene med å skape klar og utvetydig sammenheng mellom prestasjoner og lønn øker nemlig når slike retningslinjer blir gitt. Mulige årsaker til den manglete involveringen fra statsrådenes side er at det er en uvant oppgave for dem å være med på å formulere målsettinger og vurdere resultater. Spesielt for statsråder som er "ferske" kan det være en vanskelig oppgave å ha spesialkunnskap innenfor alle departementets ansvarsområder. Den politiske ledelsen må dessuten ofte forholde seg til politisk viktigere dagligdagse hendelser fremfor å drive langsiktig planlegging gjennom å formulere bindende mål- og resultatkrav. De innehar også ofte stillingen i relativt kort tid, og får mange ganger ikke sjansen til å følge opp det de har iverksatt. Dette kan føre til at statsrådene mister interessen for å involvere seg i systemet.

Både ekspedisjonssjefene og administratorene karakteriserer lederlønnordningen som et administrativt styringsredskap. At målene konkretiseres mellom de administrative ledere uten innblanding fra statsråden kan føre til mindre fokus på de politiske aspektene. At statsråden har et forholdsvis fjernt forhold til systemet kan potensielt ha bidratt til at statsrådets styringsrolle har blitt svekket til fordel for de administrative topledernes makt og innflytelse etter reformens iverksettelse. Dette

modifiseres imidlertid ved at kontraktene ikke binder opp lederne arbeidshverdag i streng forstand. Endres omgivelsene, f.eks. ved skifte i politisk lederskap, legger man kontrakten til side og gjør plass for nye målsettinger. Således reduser ikke kontraktene fleksibiliteten lederne trenger for å tilpasse seg usikre omgivelser. Et annet poeng som gjør at den politiske styringen ikke har svekket seg er at lederne ikke kun stilles til ansvar for det som står oppstilt i kontraktene, men også andre forhold. De kollektive ansvarsrelasjonene glemmes således ikke. Samlet vurdert virker det derfor som om kontraktene har hatt liten effekt på hvordan forholdet mellom de politiske og administrative lederne fungerer til daglig.

Det er i stor grad opp til den enkelte departementsråd i hvilken grad departementet jobber aktivt med lederlønnsordningen og dens prestasjonslønns-element. AAD har hatt flere utskiftninger i departementsrådsstillingen i løpet av kort tid og dette har ført til manglende kontinuitet i arbeidet med kontraktene. Manglede kontinuitet på departementsrådsposten har også bidratt til at innehaveren av denne stillingen i liten grad klarer å foreta korrekte prestasjonsvurderinger og skape en helhetlig og god styring gjennom kontraktene. Ekspedisjonssjefene selv har imidlertid også et stort ansvar i forhold til å få systemet til å fungere overfor sine underordnede etatssjefer. Det fremkommer individuelle forskjeller mellom lederne i hvilken grad de legger ned ressurser i dette arbeidet. Generelt har imidlertid ekspedisjonssjefene et pragmatisk og avslappet forhold til både målformulering, prestasjonsvurdering og resultatoppfølging. Det har blitt mindre detaljerte, operasjonaliserbare mål og mer overordnede mål som settes opp i kontraktene. Dersom det i det hele tatt foretas resultatmålinger er disse prosess- og skjønnspregede. I tillegg følges det i liten grad opp på resultatsiden slik at gode resultater premieres mens dårlige straffes. Dette illustrerer at lederskapet generelt involverer seg lite i forhold til å skape et system i samsvar med de mer høystemte idealene som konseptentreprenørene hadde.

En bakenforliggende årsak til at ledelsesinvolveringen har vært svak er at det er vanskelig å få klarlagt hva den formelle strukturen foreskriver siden ordningen har flere uklare, tvetydige og ustabile målsettinger. Målkonfliktene som ble påvist i kapittel fire, og som også lederne viser til, har ført til at den hierarkiske styringen har fått dårlige levekår. Inkonsistente mål fører nemlig til at både administratorene og ekspedisjonssjefene får store problemer med å styre og kontrollere reformen. Dette kan potensielt forklare de begrensede instrumentelle effektene knyttet til de tre avhengige variablene målformulering, prestasjonsvurdering og resultatoppfølging.

Gjennom å avklare hva man egentlig ønsker å oppnå med ordningen ville man med større sannsynlighet nådd intensjonene. Samtidig skal det sies at det ofte er vanskelig med klare mål i en multifunksjonell forvaltning som kjennetegnes ved mange aktører og hensyn som skal tas i betraktning samtidig. Reformatorene kan bevisst ha konstruert uklare mål med den hensikt at en tvetydig reform har lettere for å få gjennomslag fordi den gir rom for ulike tolkninger (Lægreid & Roness 1997). En annen måte å tolke de uklare målene instrumentelt på er at de virker konflikt-dempende og bygger bro mellom ulike interessekonflikter. At målene bevisst er konstruert uklare er imidlertid en slutning jeg ikke har empirisk belegg for.

### **6.2.3 Ledernes kunnskapsnivå**

Fra et hierarkisk instrumentelt perspektiv forventet jeg at prestasjonslønnssystemet var fundert på faglige standarder bygd på klar mål-middel tenkning. Kunnskapsgrunnlaget om systemet kunne være basert på systematisk evaluering av egne erfaringer, eller systematiske observasjoner av hvilke virkninger liknende tiltak har hatt i andre virksomheter. Ledelsen var forventet å kalkulere fordeler og ulemper ved systemet i forhold til andre avlønningsmetoder og gjøre endringer dersom det viste seg at disse kunne gi større grad av måloppnåelse. Det ble videre antatt at ordningen ville få instrumentelle effekter i samsvar med reformentreprenørenes intensjoner dersom kunnskapsnivået om hvilke problemer konseptet skulle løse, hvilke virkemidler som skulle anvendes og hvordan virkemidlene skulle brukes var høyt.

På den ene siden viser empirien at både ekspedisjonssjefene og administratorene av ordningen er usikre på om man oppnår de målene man er ute etter med prestasjonslønnssystemet. Særlig ekspedisjonssjefene stiller seg tvilende til om systemet baserer seg på klar mål-middel tenkning. På den andre siden viser det seg at lederne er klar over sterke og svake sider ved systemet, og reflekterer godt rundt hva som er ordningens utfordringer. Kunnskapsnivået kan derfor sies å være høyt. Dette burde tilsi at forutsetningene til å skape et system som er i samsvar med de instrumentelle forutsetningene er tilstede. Imidlertid har verken administratorene eller ekspedisjonssjefene klart å omsette kunnskapen de har om systemets svake sider over til løsninger i tråd med forventningene jeg hadde fra det hierarkisk instrumentelle perspektivet.

I AADs evalueringsrapport fra 1996, som lå til grunn for videreføringen av ordningen, kom det frem at lederne møtte store problemer både med å innføre



målbare resultatkrav, foreta reelle resultatvurderinger og gi lønnstillegg ut fra hvilke prestasjoner den enkelte kunne vise til. Evalueringen konkluderte imidlertid med at det ikke var noe galt med prinsippene bak ordningen, men at den manglende måloppnåelsen skyldtes uheldige politiske og økonomiske forhold, og at handlingskapasiteten til de administrative lederne ikke hadde vært god nok (Lægreid 2001:161). Etter å ha vurdert ulike løsninger for å bedre måloppnåelsen valgte man å desentralisere lederlønnssystemet. Tanken bak tiltaket var blant annet at dette skulle gjøre det enklere å skape en tydeligere sammenheng mellom resultatvurderinger og prestasjoner på den ene siden og lønn på den andre siden. Dessuten antok man at desentraliseringen ville skape et mer fleksibelt lønnssystem, noe som også har skjedd. At man vurderte ulike alternativer og foretok endringer ut fra en rasjonell vurdering kan tolkes i en instrumentell-rasjonell retning. Jagland regjeringen tok imidlertid lite hensyn til de grunnleggende problematiske sidene som lederne hadde opplevd med å finne operasjonaliserbare målsetninger, og foreta reelle vurderinger av resultat ved å kun desentralisere systemet. Når det gjaldt disse sidene ved reformen var løsningen man falt ned på å vente på bedre tider og være tålmodig (Ibid). At en valgte å videreføre prestasjonslønnssystemet og kun gjennomføre mindre endringer etter at evalueringen nokså entydig hadde vist svakhetene ved systemet kan tyde på at man i liten grad tok lærdom av den evalueringen som ble foretatt. Dette passer dårlig med det instrumentelle idealet om at lederskapet må ta lærdom av egne erfaringer og tilpasse seg slik at man sikrer høyest mulig grad av måloppnåelse. Et komplekst problem ble møtt med for enkle løsninger.

I 1998 tok imidlertid AAD i samarbeid med Statskonsult initiativ til å få gjort noe med de problematiske sidene ved prestasjonslønnssystemet, noe som kan tolkes instrumentelt. Det ble satt ned en arbeidsgruppe som fikk i oppgave å utarbeide en såkalt "sjekkliste" som departementene kunne benytte i arbeidet med utvikle høyere kompetanse rundt bl.a. stillings- og resultatvurderinger og hvordan man skulle tilpasse lederlønnssystemet bedre til de andre styringsredskapene<sup>11</sup>. Denne sjekklisten argumenterte bl.a. for at prestasjonslønnselementet burde tilpasses den enkelte virksomhet bedre. Dokumentet inneholdt forslag til konkrete kriterier som lederne på ordningen kunne benytte for å lette arbeidet med lederlønnskontraktene. Det er imidlertid frivillig og opp til hvert enkelt departement å velge om de ville

---

<sup>11</sup> Jamfør publikasjonen "Kriterier for bruk av statens lederlønnssystem" (AAD 1998)

benytte seg av sjekklisten. I intervjuene med ekspedisjonssjefene kom det paradoksalt nok frem at kun et fåtall av dem hadde benyttet seg av sjekklisten som eget departement sto sentralt i utarbeidelsen av. I tillegg hadde ingen av dem foretatt noen store investeringer for å få systemet bedre tilpasset AAD som organisasjon. Fremdeles foreligger det også stor grad av sammenblanding mellom lederkontraktene og de øvrige styringsredskapene. Den uavhengige variabelen kunnskapsnivå har forholdsvis liten forklaringskraft i og med at lederskapet i liten grad har basert seg på læring av effekter fra eget eller andres system.

#### **6.2.4 Ressursinnsats**

Ut fra den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet var en viktig faktor for å lykkes med prestasjonslønnssystemet at ledelsen allokerte betydelige ressurser i form av tid, penger, personell og opplæringsmessig art til reformen. Jeg forventet spesielt at AAD som et reformnært departement, dvs. som både står bak ordningen og administrerer den, samt er en viktig premissleverandør i den nasjonale forvaltningspolitikken, ville bruke betydelig ressurser i form av tid, penger, personell og opplæringsmessig art for å få ordningen til å fungere i samsvar med intensjonene.

Ekspedisjonssjefene bruker generelt lite tid på å få prestasjonslønnssystemet til å fungere slik det var tiltenkt. Ved reformstart i 1991 ble det nedlagt forholdsvis store krefter i å skape et system med operasjonaliserbare målsettinger, foreta prestasjonsvurderinger og følge opp på resultatsiden. Nå virker det imidlertid som om de i forholdsvis stor grad har latt systemet seile sin egen sjø. Systemet har blitt forsteinet, og enkelte av dem har gitt opp arbeidet med å formulere presise målsettinger. Når det ikke legges ned ressurser i dette arbeidet står ordningens bærebjelke - sammenhengen mellom prestasjoner og lønn - i fare for å knekke. Liten ressursinnsats fra ekspedisjonssjefenes side skyldes også at andre saker anses for å være av større betydning. Dette har igjen ført at styringsinstrumentet ikke har fått den plassen det var tiltenkt. Et slikt funn kan ses i sammenheng med at ordningen er for enkel i forhold til den kompleksiteten i oppgavetyper som lederne møter i deres arbeidshverdag. En viktig forutsetning for å skape et system som står i samsvar med intensjonene er at departementsråden i samarbeid med ekspedisjonssjefene jobber aktivt i utarbeidelsen av gode, operasjonaliserbare resultatindikatorer. Når dette ikke gjøres kan dette tolkes som et tegn på at lederne har innsett problemene som ligger i systemet og forholder seg til ordningen som et slags pliktløp som må gjennomføres.

Omfattende reformer som lederlønsreformen krever stor organisatorisk evne til å stabilisere oppmerksomheten (Lægreid & Roness 1997). Den manglende ressursinnsatsen vitner om at reformambisjonene ikke har blitt reflektert på den måten reformarbeidet har blitt organisert på, og dette kan ha medført at reformens målsettinger har blitt vanskelig å realisere.

Økonomisk sett viser både ekspedisjonssjefene og administratorene til at man har store nok rammer til å gi lønnstillegg i samsvar med reformens opprinnelige intensjoner. Et problem er imidlertid at de politiske føringene når det gjelder å innvilge individuelle tillegg praktiseres for restriktivt. På den ene side kan en si at systemet med større sannsynlighet ville ha fungert som tiltenkt dersom fleksibiliteten hadde vært større. På en annen side ville lederne fremdeles oppleve problemer i forhold til målformulering og prestasjonsvurdering. Større grad av fleksibilitet kunne også ført til at regjeringens kontroll over lønnsutviklingen ble redusert, og man ville fått et kostbart system. Raskt ekspanderende lederlønninger og liten kontroll over lønnsutviklingen ville dessuten gi negative signaleffekter til den øvrige samfunnsøkonomien. I tillegg ville mediernes interesse for ordningen og dens praktisering formodentlig økt dersom regjeringen manglet kontroll over lønnsutbetalingene.

Et trekk som kan tolkes i instrumentell retning er at man i AAD har opprettet et administrativt apparat som har hovedansvar for lederlønsordningen. Slik sett har ledelsen gjort et grep for å organisere systematisk oppmerksomhet og bygge opp kompetanse om ordningen. Arbeidet er plassert i Seksjon for regional- og kompetanseutvikling som igjen inngår i Avdeling for omstilling og personalpolitikk. Som nevnt i bakgrunnskapitlet har administratorene bl.a. i oppgave å regulere kategorisatsene og følge lønnsutviklingen. Ved kontraktsrevidering får de tilsendt en kopi av hver enkelt kontrakt, og har således god innsikt i hvordan de ulike departementene håndterer ordningen. Et problematisk trekk ved systemet er at man i for liten grad utnytter den analyse- og kunnskapsbasen som er bygd opp hos administratorene av ordningen. Om de eksempelvis får øye på mål- og resultatformuleringer som er for generelle og ikke spesifikt tilpasset stillingen og stillingsinnehaveren kan de ikke gripe inn. De er utstyrt med et såpass mykt pedagogisk virkemiddel som å veilede, og dette ser ikke ut til å være tilstrekkelig for å få ordningen til å fungere i tråd med intensjonene. Dersom administratorene hadde hatt virkemidler til å instruere, kontrollere og styre i stedet for å motivere, stimulere og veilede ville resultatet kunne blitt et annet. Ekspedisjonssjefene og de andre

brukerne av systemet trenger mer veiledning i forhold til målformulerings- og prestasjonsvurderingsdelen, og dette er noe de systemansvarlige kunne ha bidratt til. Oppsummerende kan man si at liten ressursinnsats og manglende autoritative virkemidler potensielt kan forklare manglende instrumentelle effekterfaringer.

### **6.2.5 Formelle regler**

Formelle regler og instruksjoner knyttet til kontrakten er en del av de formelle strukturene som omgir lederne i AAD. Det ble antatt at regler og instruksjoner knyttet til hva som er forventet ville være bestemmende for ledernes atferd (Egeberg 1989). For at prestasjonslønnelementet skulle få de ønskede effektene var det derfor viktig at ledernes atferd ble styrt i ønsket retning. Jeg antok ut fra det hierarkiske instrumentelle perspektivet at lederskapet konstruerte klare formelle regler knyttet til bruken av ordningen, og at dette bidro til reformen ville få sine intenderte effekter.

I hver enkelt leders kontrakt er det nedfelt et regelverket som sier at det skal foregå regelmessige, dvs. årlige, medarbeidersamtaler, og at det gjennom disse skal settes opp mål- og resultatkrav. Dette kan potensielt forklare hvorfor lederne opplever instrumentelle kognitive effekter av ordningen. Selv om lederne ikke er unisont enige mener hoveddelen av dem at medarbeidersamtalen er et positivt element som har bidratt til at det settes større fokus på mål- og resultater. Lederne peker på at dette kan ha bidratt til at det har oppstått en mer velutviklet resultatkultur og at lederrollen har blitt klarere. Kommunikasjonen har bedret seg fordi overordnede og underordnede er pålagt å sette seg ned en gang årlig for å snakke sammen om hva som er de viktigste utfordringene for avdelingen/etaten. Dette har igjen bedret styringsdialogen mellom departement og underliggende virksomheter, noe som også var en av reformens intensjoner. De positive instrumentelle kognitive effektene ser lederne tross for at medarbeidersamtalen ikke fungerer slik det opprinnelig var tiltenkt i form av en streng resultatvurdering og effektivitetstest. Det pekes også på at lederlønnskontraktens mål- og resultatkrav har liten styrende effekt på hvordan arbeidsdagen legges opp, altså liten effekt på faktisk atferd. Effektene kan altså ha bidratt til at ledernes bevissthet har endret seg, men den nye bevisstgjøringen har ikke bidratt til endringer i den faktiske atferden. Dette tyder på at lederne har et mer positivt syn på systemet når de blir spurt om potensielle og generelle effekter enn når de blir spurt om faktiske effekter (Lægreid 2001:159).

Det er imidlertid få formelle regler knyttet til hvordan lederne skal jobbe i forhold til målformulerings- og prestasjonsvurderingsdelen av systemet. Selv om det vanskelig kan settes opp klare regler for hvordan man skal jobbe for å sette opp tydelige, operasjonaliserbare mål- og resultatkrav og foreta resultatmålinger, viser både ekspedisjonssjefene og administratorene til at systemet kunne blitt håndtert på en bedre måte dersom en hadde hatt klarere retningslinjer i forhold til innhold og prosedyrer. Mangel på klare regler og retningslinjer kan derfor potensielt forklare hvorfor en i liten grad har klart å skape klare, operasjonaliserbare målsettinger, foreta gode prestasjonsmålinger samt premiere gode og straffe dårlige resultater. Denne delen av ordningen har således et klart forbedringspotensial.

### **6.2.6 Samlet om effektene fra det hierarkisk instrumentelle perspektivet**

For å vise det hierarkiske instrumentelle perspektivets forklaringskraft tok jeg utgangspunkt i fire uavhengige variabler: lederskapsinvolvering, kunnskapsnivå, ressursinnsats og graden av formelle regler. Det har vist seg at den hierarkiske styringen av systemet har blitt vanskelig å få til siden ordningen har flere målkonflikter som skaper usikkerhet rundt hva en ønsker å oppnå. Den eneste av de uavhengige variablene som kan sies å forklare instrumentelle effekter er de formelle reglene som kontrakten setter til at lederne skal sette opp mål- og resultatkrav, samt gjennomføre medarbeidersamtaler. Disse kravene har gitt seg utslag i prosessuelle kognitive effekter som bedre kommunikasjon, klarere lederroller og en mer resultatorientert kultur. De andre uavhengige variablene kan imidlertid også sies å ha forklaringskraft, men dette er da knyttet til å forklare manglede instrumentelle effekter.

Sett under ett kan derfor ikke et hierarkisk instrumentelt perspektiv som tar utgangspunkt i analyse- og handlingskapasiteten til de politiske og administrative lederne forklare alle sidene ved empirien like godt. Det tilnærmingen vinner av innsikt i selve reformprosessen og dens aktører tapes i form av et begrenset spekter av forklaringer som er å finne utenfor selve reformprosessen. Et frastøtnings- og frikoblingsperspektiv kan derfor gi supplerende og konkurrerende forklaringer på det empiriske materialet. Ledernes ressurser og kapasitet for rasjonell kalkulasjon og kontroll, samt mulighet for hierarkisk styring, påvirkes nemlig i stor grad av institusjonsspesifikke trekk, samt nasjonale og internasjonale trender knyttet til rådende forvaltningspolitiske doktriner. Av denne grunn går jeg nå over til å se effekt-erfaringene i lys av frastøtnings- og frikoblingsperspektiv.

## **6.3 Effekterfaringer i lys av frastøtningsperspektivet**

### **6.3.1 Kort om perspektivet og forventninger til funn**

Frastøtningsperspektivet fokuserer på at prestasjonslønnselementet må bestå en kompatibilitetstest, noe som innebærer at dersom systemet er i samsvar med AADs etablerte kultur og tradisjon, vil det ha lettere for å slå igjennom enn om systemet går på tvers av det etablerte. Det sentrale spørsmålet er om det er motstrid mellom AADs institusjonelle særpreg og de verdiene som prestasjonslønnselementet representer. Det ble valgt ut tre institusjonelle uavhengige variabler som skulle indikere hvor godt prestasjonslønnssystemet er tilpasset AAD. Jeg forventet at den hierarkiske styringen ville få vanskelige levekår og at de instrumentelle effektene av prestasjonslønnssystemet ville bli problematisk å nå i disse tilfellene: For det første dersom det viste seg at departementet og lederens arbeid var preget av uvisshet, gjensidig avhengighet og kompleksitet. For det andre dersom organisasjonen hadde en forvaltningstradisjon som tilsa at man må balansere ulike/motstridende hensyn mot hverandre. For det tredje dersom AAD hadde sterke likhetsnormer. Det er imidlertid viktig å understreke at de uavhengige variablene utledet fra frastøtningsperspektivet også kan bygge opp under oppnåelsen av de intenderte effektene og lette den hierarkiske styringen dersom de passer med prestasjonslønnselementet.

### **6.3.2 Trekk ved AADs arbeid**

Trekk ved AADs arbeid er en uavhengig variabel som kan tenkes å gi indikasjoner på hvor godt prestasjonslønnselement passer inn i organisasjonen. Dersom AADs arbeidsvilkår var preget av uvisshet, gjensidig avhengighet og kompleksitet antok jeg at dette ville føre til at prestasjonslønnssystemets målformuleringsdel ble vurdert som teknisk inkompatibel fordi lederne ville få problemer med å spesifisere klare operasjonaliserbare målsettinger. Jeg forventet videre at dersom prestasjonslønnssystemets målformuleringsdel ble vurdert som teknisk inkompatibel ville også prestasjonslønnskomponenten bli vurdert som teknisk inkompatibel. Dette fordi man ikke ville ha klare resultatindikatorer å forholde seg til i prestasjonsvurderingen.

Formulering av klare, operasjonaliserbare mål som er tilpasset den enkelte leder var et nytt element som prestasjonslønnssystemet brakte med seg inn i departementet. Empirien viste at både ekspedisjonssjefene og administratorene var skeptiske til målformuleringselementet i prestasjonssystemet fordi arbeidet ofte er for komplekst og abstrakt til at det kan måles systematisk. AADs ansvarsområder, som

omfatter arbeidsmarkedspolitik, statlig arbeidsgiverpolitikk, forvaltningspolitikk samt inntekts- og konkurransepolitikk, er arbeidsfelt som det generelt er vanskelig å sette opp presise, stabile og konsistente resultatmål på. I tilknytning til flere av arbeidsområdene kan det lett oppstå uenighet om hvordan man skal lage gode, operasjonaliserbare målsettinger. På flere av arbeidsfeltene kan det også utvikle seg uenighet om hva som er et godt resultat, noe som kompliserer operasjonaliseringen ytterligere. Departementet har dessuten oppgaver som det ikke er mulig å oppfylle fullt ut. Når man ikke har oppgaver det er mulig å oppfylle fullt ut kan det oppstå vanskeligheter med å si når et mål er nådd eller ikke. Resultatene lederne oppnår kan i sjelden grad måles i form av økonomisk overskudd eller underskudd som i privat sektor.

Målene blir i tillegg ofte vanskelig å operasjonalisere fordi ekspedisjonssjefene jobber i et politisk-administrativt system der arbeidsoppgavene ofte er preget av usikkerhet og konflikt. Å vurdere motstridende hensyn opp mot hverandre er noe lederne til stadighet må gjøre når de utformer målsettinger. Dette skaper problemer i forhold til kravet om klarhet som prestasjonslønnssystemet setter. Målene kan også endre seg fra en dag til den neste på grunn av uforutsette hendelser i omgivelsene, som f.eks. et politisk skifte, og dette virker forstyrrende for operasjonaliseringene. En annen viktig grunn som bidrar til at departementet får problemer med å formulere gode, operasjonaliserbare mål er at topplederne skal fungere som rådgivere for både det politiske lederskapet og andre ledere. Å veilede andre er en oppgave som vanskelig kan fanges opp på en adekvat måte gjennom et prestasjonsmål eller planlegge på forhånd. Alt i alt kan man si at forutsetningen om klare, konsistente og stabile mål, som er selve grunnsteinen i prestasjonslønnssystemet, ikke er mulig å oppfylle fordi ledernes arbeid er preget av kompleksitet og uforutsigbarhet. Således kan målformuleringskomponenten ses på som teknisk inkompatibel med ledernes arbeid. At systemet ikke tar hensyn til de spesielle arbeidsforholdene som de ansatte i det politisk-administrative systemet jobber under kan ses på som en alvorlig innvending mot hele prestasjonslønnssystemet.

Ekspedisjonssjefene klarer i svært liten grad å foreta presise prestasjonsbedømminger på grunn av uklare produkter som skal måles og mangel på operasjonaliserbare målsettinger. Det er dessuten vanskelig å fastslå hvilken andel av resultatet som skyldtes ekspedisjonssjefenes egne prestasjoner, og hva som skyldtes forhold utenfor deres egen kontroll. Dette har sammenheng med at

omgivelsene ikke er konstante. Resultatene som de oppnår baserer seg mange ganger mer på samarbeid og lagarbeid enn den enkeltes individuelle prestasjoner. Dette kompliserer prestasjonsvurderingene. Enkelte fremsatte bekymringer om at lett målbare forhold, som det ikke var mange av, ble prioritert foran mål som var vanskeligere å operasjonalisere. Dette kan ha ført til målforskyvninger ved at det kun legges vekt på det som kan måles i avdelingene. Funnet modifieres imidlertid ved at lederne har et avslappet forhold til både målformulering og prestasjonsvurdering.

Medarbeidersamtalen som var ment å skulle være en konkret bedømming av den enkelte leders prestasjoner har på grunn av operasjonaliseringsproblemene knyttet til det komplekse arbeidet gått over til å bli en samtale som dreier seg om hvilke utfordringer den enkelte avdeling eller virksomhet står ovenfor. Det blir i liten grad tatt utgangspunkt resultatmålene spesifisert i kontrakten når man vurderer den enkelte leders prestasjoner. Dette kan ha sammenheng med at det mangler objektive indikatorer å måle ledernes innsats etter. Det virker dessuten som bedømmingene varierer, og er avhengige av hvem det er som foretar evalueringen. Som en konsekvens av dette foregår prestasjonsvurderingene som aktivitetsmålinger, dvs. om man f.eks. har levert de proposisjonene man skal eller deltatt i de prosessene man er forpliktet til. Enkelte av ekspedisjonssjefene har nærmest gitt opp å finne presise resultatmål og foreta reelle prestasjonsvurderinger. De gjensidige tillitsrelasjonene mellom lederne synes å være sterke, og det kan stilles et spørsmålstegn ved nødvendigheten av å kontrollere lederne gjennom prestasjonsbedømminger. Prestasjonsvurderingskomponenten kan ses på som teknisk inkompatibel pga. mangelen på klare resultatindikatorer. Til tross for dette opptrer de som kontrakten foreskriver og forsøker å operasjonalisere så gode mål- og resultatkrav som mulig samt gjennomfører medarbeidersamtaler. Systemet fungerer i en mer pragmatisk variant av det reformatorene hadde tenkt seg, og både målformulerings- og prestasjonsvurderingsdelen kan sies å ha vært igjennom en teknisk kompatibilitets-test som ikke er bestått.

### **6.3.3 Balansering av ulike hensyn?**

En annen institusjonell uavhengig variabel som jeg antok var av betydning for om prestasjonslønnssystemet ville få gjennomslag i AAD var om departementet hadde en forvaltningstradisjonen er preget av at man må balansere ulike hensyn mot hverandre eller kunne prioritere enkelthensyn fremfor andre. Her antok jeg at AAD



hadde en kultur som er preget av at man må balansere ulike hensyn. Prestasjonslønnssystemet ville dersom dette stemte bli nedtonet og balansert mot andre hensyn. Dette kunne igjen føre til at departementet ville få problemer med å nå de instrumentelle effektene som konseptentreprenørene forespeilet. Hadde derimot AAD en forvaltningstradisjon som tilsa at en kunne prioritere enkelthensyn fremfor andre kunne dette bidra til at man lettere vil få instrumentelle effekter.

Både ekspedisjonssjefene og administratorene mente at det var vanskelig å skape et lønnssystem som rendyrker fleksibilitets-, individualiserings-, og markedsorienteringshensyn fremfor hensynene til standardisering, sentralstyring og kontroll. Konseptentreprenørene hadde opprinnelig tenkt seg at systemet prioriterte de førstnevnte verdiene i større grad, men praksis har vist at ordningen har blitt et kompromiss mellom motstridende hensyn. Fra administrativt hold ble det uttalt at lønnssystemet er et komplisert system som må ivareta kryssende hensyn og krav som politiske føringer, markedsbaserte føringer og fagforeningers holdninger, og at det ikke er mulig å la et av hensynene råde grunnen alene. Offentlig virksomhet er preget av multifunksjonalitet, noe som innebærer at kompromisser må søkes. Handlingsrommet for å gjennomføre en omfattende planlagt lønnsreform som vektlegger enkelthensyn som prestasjonslønn begrenses fordi offentlig virksomhet også må ivareta andre prinsipper og hensyn. Dette viser at det særlig på det lønnspolitiske området er det store forskjeller mellom privat og offentlig sektor. I privat sektor kan man tillate seg å være mer endimensjonale i valg av lønnsnormer siden en ikke har like mange hensyn som må ivaretas. Dette illustreres tydelig ved at lederlønnsordningen i tillegg til prestasjonselementet har måttet ivareta hensynet til likebehandling, kontroll over lønnsutgiftene og standardisering. Alle kompromissene som må søkes bidrar til at lønnssystemet i offentlig sektor ofte blir oppfattet som ineffektivt sammenliknet med et lønnssystem som er underlagt færre krav og hensyn (Mjør 1994:21; Wilson 1989). Mylderet av interesser som ordningen skal ivareta kan være en medvirkende årsak til at det har oppstått uklare målsettinger med lederlønnsreformen. Politikk er konflikt mellom ulike interesser (Østerud 1996) og lederlønnsordningen er i så måte intet unntak.

Datamaterialet tyder på at det er vanskelig å reformere seg bort fra de hensynene og prinsippene som er innarbeidet i lønnspolitikken gjennom mange år. Balanseringen mellom de ulike hensynene har medført at prestasjonslønnsdelen av lederlønnsordningen ikke kommer til sin rett. Dette er ikke et spesielt overraskende

funn siden offentlig sektor historisk sett har en kompleksitet i styringssystemer som gjør at man må balansere forskjellige og til dels motstridende hensyn på en gang (Christensen 1997; Christensen & Læg Reid 1999; Christensen & Peters 1999; Olsen m.fl. 1982). I samsvar med frastøtningsteorien tyder empirien på at fleksibilitet, individualisering og markedshensynene har vært igjennom en kompatibilitetstest der man har kommet frem til at slike verdier ikke kan råde grunnen alene.

#### **6.3.4 Grad av likhetstankegang**

Ut fra denne uavhengige variabelen forventet jeg at prestasjonslønnssystemets resultatoppfølgingsdel, dvs. differensiering i form av å gi individuelle lønnstillegg ved gode prestasjoner og bortfall av lønnstillegg ved manglende resultater, ville bli vurdert som verdimessig inkompatibel, og avvist dersom AAD hadde sterke likhetsverdier som gikk på tvers av prestasjonslønnssystemets differensieringstankegang. Viste det seg derimot at likhetverdiene var mindre fremtredende enn først antatt kunne dette bidra til at prestasjonslønnssystemet fikk sine instrumentelle effekter.

Offentlig sektor har tradisjonelt sett ikke vært opptatt av differensieringshensyn i særlig grad, og man kan muligens si at tankegangen representerer en annen type ideologi og organisasjonsstruktur (Christensen 1997:126). Empirien tyder ikke på at det har skjedd noen omfattende endringer i forvaltningskulturen de siste årene. Ekspedisjonssjefene har gjennom ordningen, og andre MRS tiltak, blitt eksponert for nye verdiene, men intervjuene tyder på at de opplever de egalitære, kollektivistiske verdiene som sterkere enn verdiene som går på differensiering og individualisering. Ekspedisjonssjefene uttrykte at man skal være forsiktig med å differensiere for mye. Samtidig var enkelte av dem redde for at systemet kunne oppfattes som urettferdig dersom man ga lønnsforhøyelse til enkelte, men ikke til andre. På bakgrunn av disse uttalelsene kommer det ikke som noen overraskelse at ordningen fungerer som et kollektivt lønnshevingssystem og ikke som et fleksibelt og individuelt tilpasset belønningssystem. Man gir lønnstillegg til samtlige fremfor å gi et slikt tillegg til de som har prestert godt.

At økt innsats og resultatoppnåelse ikke gir avkastning i form av økt lønn har medført systemet ikke har økt ekspedisjonssjefenes motivasjon. Det er skapt forventninger som ikke har blitt innfrid. At ordningen ikke holder det den lover har også ført til at lederne er usikre på om kostnadseffektiviteten har økt. Skal ordningen revitaliseres, må det gjøres endringer som motiverer lederne til reelt å benytte den.

Problemene med å differensiere kan ha sammenheng med at de gamle lønnsnormene knyttet til lønn etter stilling, ansiennitet og sikre likebehandling fremdeles henger igjen. Prestasjonslønnselementets belønningstankegang kan således sies å bryte med departementets likhetsnormer, og man kan på den ene siden argumentere at organisasjonen i praksis har støttet den individuelle belønningskomponenten fra seg. På den andre siden kan det argumenteres for at man fremdeles har en belønningskomponent, men at denne er blitt redigert og omarbeidet slik at den passer inn med departementets likehetsnormer.

En annen konsekvens av de sterke likhetsverdiene er at systemet ikke fungerer som et straffesystem. Man foretar gjerne omorganiseringer dersom man er misfornøyd med en leders prestasjoner fremfor å forflytte vedkommende til en annen stilling eller redusere lønnen. Dette tyder på at ordningen ikke har gjort det enklere å direkte omplassere lederne til andre stillinger. Ingen av ekspedisjonssjefene hadde hørt om tilfeller der andre ledere hadde blitt trukket i lønn som en følge av manglende prestasjoner. At manglende resultat ikke medfører lavere lønn har ført til automatikk i lønnstilleggene og har vært med på å undergrave motivasjonselementet i ordningen. Man bør stille et spørsmålstegn ved om straffekomponenten som prestasjonslønnssystemet bygger på er kompatibelt med kulturen som preger AAD. Sentraladministrasjonen har nemlig tradisjonelt vært en arbeidsplass preget av stor trygghet og stabilitet. Ledelse har i større grad blitt utøvd ved hjelp av samarbeid og tillitt enn ved hjelp av formell autoritet. Prestasjonslønnssystemet, som baserer seg på bortfall av lønnstillegg og omplassering av ledere som ikke presterer godt nok, kan derfor til en viss grad sies å kollidere med den tradisjonelle organisasjonskulturen. Ekspedisjonssjefene er ikke trent i forhold til å takle ubehagelige personalsaker og kan fort havne i rollekonflikter når det gjelder prestasjonsvurderingene. På den ene siden skal den overordnede lederen fungere som rådgiver og veileder for den underordnede. På den andre siden skal den overordnede fungere som dommer som enten gir belønning eller straff (Lægroid 1995:92). Ut fra intervjuene kan det virke som om lederne opplever det som problematisk å oppfylle begge rollene samtidig.

I lys av frastøtningsteorien kan en tolke funnene slik at straffeelementet har vært igjennom en kompatibilitetstest, der man har kommet frem til at dette elementet er verdimessig inkompatibelt med departementets egalitære verdier. Man kan på samme måte som for belønningskomponenten på den ene siden argumentere for at lederne i praksis har støttet fra seg sanksjonskomponenten. På den andre siden kan

en si at det fremdeles er en sanksjonskomponent i ordningen, men at denne delen er omarbeidet slik at det passer inn med AADs likhetsnormer. En foretar nemlig eventuelle omorganiseringer dersom man er misfornøyd med en leders prestasjoner, noe som kan ses på som en mindre synlig og radikal variant enn det som opprinnelig var tiltenkt.

### **6.3.5 Samlet om effekterfaringene fra frastøtingsperspektivet**

Ut fra frastøtningsperspektivet forventet jeg å finne kun begrensede eller til og med manglende instrumentelle effekter av prestasjonslønnssystemet, og at en ville støte fra seg eller ignorere prestasjonslønnssystemet, dersom departementets rutiner, identitet, egendynamikk og historie var inkompatibelt med konseptet. Gjennom de tre uavhengige variablene arbeidsvilkår, balansering av ulike hensyn og grad av likhetstankegang har det kommet frem at systemets målformulerings- og prestasjonsvurderingsdel er mer eller mindre teknisk inkompatibelt med departementets interne normer og verdier. Systemets resultatoppfølgingsdel kan ses på som verdimesig inkompatibel med departementets interne normer og verdier. Dette synes å svekke potensialet for hierarkisk styring og instrumentelle effekter. Det er nemlig liten grad av samsvar mellom departementets normer og verdier slik de fremstår gjennom de tre uavhengige variablene og de kjerneelementene som prestasjonslønnssystemet representerer. En kan således si at de manglede instrumentelle effektene skyldes at departementet står for noen sentrale institusjonelle normer og verdier som kolliderer med de økonomisk-administrative normene/verdiene som ligger innbakt i systemet.

Men til tross for inkompatibiliteten som fremkom, og de relativt begrensede effektene, synes ikke frastøtningsteorien i rendyrket form å kunne forklare hvordan lederne har forholdt seg til prestasjonslønnssystemet. Dette kan forklares med at elementene i reformen er kontraktfestet. Av denne grunn kan ikke lederne ignorere elementene i ordningen, i alle fall ikke på det formelle planet. Det gir mening å snakke om grader av kompatibilitet fremfor fullstendig kompatibilitet eller ikke. Intervjuene har vist at lederne formelt sett har implementert prestasjonslønnssystemet, men at de i praksis har ignorert og støtt fra seg de elementene som går for mye på tvers av forvaltningskulturen. Dette støtter opp om frastøtningsteorien, men da i en modifisert versjon. I særlig grad har kompatibilitetstesten som teorien fokuserer på gitt et viktig bidrag til å forstå hvordan lederne har forholdt seg til systemet. Empirien utfordrer frastøtningsteorien på særlig et punkt: Selv om lederne i

praksis har ignorert de elementene som går for mye på tvers av departementets kultur har de samtidig redigert og omarbeidet de samme elementene slik at systemet i større grad passer inn med kulturen i organisasjonen. Et slikt funn synes å passe med en transformasjonstankegang, og dette er noe jeg vil utdype nærmere i den samlede oppsummeringen av perspektivenes forklaringskraft.

## **6.4 Effekterfaringer i lys av frikoplingsperspektivet**

### **6.4.1 Kort om perspektivet og forventninger til funn**

Frikoplingsperspektivet utgangspunkt i organisasjonens eksterne institusjonelle omgivelser for å forklare en reforms mottakelse. Institusjonene oppfattes som åpne og anses å bli påvirket av samme politiske og ideologiske kontekst. Institusjonene ønsker å være tilpasningsdyktige overfor normer og verdier som er fremtredende i omgivelsene for å sikre seg legitimitet. Dersom kravene fra omgivelsene, etter å ha gjennomgått en kompatibilitetstest, oppleves å komme i konflikt med det AAD mener er effektiv drift, vil man velge å implementere og beholde prestasjonslønnelementet i den formelle strukturen, men samtidig holde det frikoblet fra praksis. En slik frikoplingsstrategi løser konflikten mellom effektivitet og legitimitet (Meyer & Rowan 1991). Frastøtningsperspektivet viste at det forelå konflikt, og jeg forventer derfor for det første å finne en formell prosess som gir signaler til omgivelsene om at prestasjonslønnelementet er tatt i bruk, og for det andre en intern, uformell prosess, knyttet til oppgaveløsningen, men som er koplet fri fra den formelle prosessen.

For å avklare hvorvidt de empiriske funnene i forrige kapittel kan tas til inntekt for frikoplingsperspektivet, dvs. om AAD har utviklet doble strukturer; en for å tekkes de eksterne institusjonelle omgivelsene og en som er tilpasset de tekniske produksjonsmessige sidene ved organisasjonen, er det viktig å avklare hvorvidt AAD har problemer med sin legitimitet og derfor benytter prestasjonslønnelementet som symbolsk løsning på sine problemer. En bør også stille spørsmål om i hvor stor grad organisasjonens institusjonelle omgivelser bidrar til å formidle prestasjonslønnelementet som den mest tidsriktige og legitime lønnsoppskriften. I tillegg er det viktig å få klarlagt hvorvidt det er en dekopling mellom en formell struktur som signaliseres til omgivelsene og en intern, uformell struktur knyttet til oppgaveløsningen. Disse spørsmålene stilles på bakgrunn av en antakelse om at AAD generelt er ømfintlige overfor endringer i sine institusjonelle omgivelser, fordi de har problemer med å legitimere sine aktiviteter på en instrumentell måte (Christensen 1991; 1997:128).

#### **6.4.2 Legitimitetsproblemer?**

Et sentralt utgangspunkt i frikoblingsteorien er at organisasjoner trenger legitimitet fra omgivelsene. Gjennom intervjuene ble det avdekket at offentlig sektor generelt har opplevd økende legitimitetsproblemer. Effektiviseringstankegangen som preger offentlig sektor er noe også departementet må forholde seg til. Lederne viser imidlertid til at man ikke har dype, store legitimitetsproblemer, men de uttaler samtidig at det er viktig å vise endringsvilje og moderniseringsevne.

Som redegjort for i kapittel fire har offentlig sektor i Norge i likhet med andre OECD-land vært preget av en generell reformbølge siden 80-tallet. Til tross for at endringene har vært mindre omfattende enn i mange andre land, og at vi har blitt karakterisert som en nølende reformator (Olsen 1993) har elementer som effektivitet, management og service blitt vektlagt. Det har hersket forholdsvis stor enighet om en slik forvaltningspolitikk på tvers av politiske skillelinjer (Saglie 1993). Dette kan være med på å skape et konformitetspress for å implementere og beholde prestasjonslønnssystemet, og AAD kan potensielt ut fra dette spille på denne organisasjonsformen for å øke sin legitimitet i omgivelsene.

#### **6.4.3 Prestasjonslønnssystemet - et tidsriktig avlønningssystem?**

Spørsmålet blir i hvilken grad og hvorvidt det eksisterer spesielle organisasjonsformer, tenkemåter, styringsprinsipp og prosedyrer som fremheves som riktige og prisverdige av viktige aktører for organisasjonen. Hvem er det som oppfattes som innovative og moderne endringsagenter som departementet må forholde seg til for å opprettholde sin legitimitet? Gjennom intervjuene kom det frem at det særlig var to typer eksterne institusjonelle omgivelser som var viktige for departementet; for det første lønnspolitiske tilrådninger fra OECD, og for det andre den nasjonale opinion med Storting, næringsliv og media. Dersom AADs formelle struktur er i overensstemmelse med de rådende normene i omgivelsene vil dette kunne bidra til å gi departementet økt legitimitet.

Fra administrativt hold refereres det til at det er viktig å følge med på hva OECD foretar seg på det lønnspolitiske området fordi organisasjonen blir påpekt å være blant de fremste når det gjelder utviklingen av lønnssystemer. Administratorene av ordningen har deltatt på ulike konferanser i OECD regi og viser til at trenden går i retning av mer fleksible, markedsorienterte avlønningssystemer. Det ble fremhevet at OECD understreker at prestasjonslønnsbaserte systemer er det som blir sett på som

det mest moderne, rasjonelle, fornuftige og effektive. Å rette seg etter omgivelsene, i dette tilfellet hva OECD anser som viktige og riktige organisasjonsløsninger kan derfor øke departementets legitimitet. Departementet opplever imidlertid ikke et sterkt press fra OECD om å fremme slike reformer. Man kan imidlertid si at slik ordningen fremstår i den formelle strukturen er den i samsvar med OECDs forvaltningsdoktriner.

Dersom man ser på den nasjonale konteksten blir spørsmålet om prestasjonslønnssystemet blir en myte å spille på mer komplekst. Lederne uttaler at prestasjonslønnsbaserte lønnssystemer er in i tiden i forhold til hva som er moderne innenfor næringslivet. Det ble også uttrykt at lederlønnsordningen er en etteraping av avlønningssystemene i privat sektor, og at prestasjonslønnssystemet kan være et signal til omgivelsene om at man følger med i tiden. Når det gjelder den politiske oppslutningen om lederlønnsordningen og prestasjonslønnssystemet har denne vært blandet. På den ene siden har ikke den politiske legitimiteten for å implementere systemet i tråd med de opprinnelige intensjonene vært sterk nok. På den andre siden har ordningen fått gjennomslag på Stortinget. Særlig venstresiden i norsk politikk har vært skeptiske til lederlønnsordningen som de mener bryter med den solidariske og egalitære lønnspolitikken (Lægreid 1996). I et klima preget av stor debatt rundt lederlønninger tidlig på nittitallet vokste lederlønnsordningen frem. Eksempelvis oppsto det raskt et betydelig press i Stortinget og i media mot at lederlønningene ikke var offentlig kjent i sin helhet. Det har også vært medieoppslag som har satt ordningen i et kritisk lys. Artikler som viser at ordningen har blitt kritisert i klare ordlag er "Regjeringen fortsetter lønnsfesten - kjempehopp for toppbyråkrater" (Dagens Næringsliv 30.04.1998) og "Lønnshopp på topp" (Dagens Næringsliv 28.02.1998). Arbeiderpartiregjeringen som fikk i oppgave å iverksette ordningen la seg på en forholdsvis restriktiv linje sammenliknet med det reformatorene hadde tenkt seg. En mulig forklaring på dette er at AP opplevde interne stridigheter om systemet (Lægreid 1996). En annen forklaring på hvorfor ordningen har blitt nedtonet er partiets kobling til LO. Sistnevnte har nemlig hatt "Kamp mot lederlønninger" som hovedparole. Som en konsekvens av blant annet stor offentlig debatt og kritisk medieinteresse har AP-regjeringene siden iverksettelsen av systemet i 1991 og etter revideringen i 1997 vært forsiktige med å fremheve at de kjører med et høyt lønnsnivå, og har et prestasjonslønnssystem for topplederne i staten. Sentrumsregjeringene har på sin side heller ikke fremhevet prestasjonslønnssystemet. Ekspedisjonssjefene mener

ikke at de har merket noen endringer i hvordan disse regjeringene har valgt å praktisere ordningen til forskjell fra Arbeiderpartiregjeringene.

Til tross for at lederlønnsordningen har vært omstridt har systemet på den hatt flertall på Stortinget. Lederne påpeker at prestasjonslønnssystemet ble innført etter regjeringen bestemte seg for dette, og i mindre grad kom som en følge av organisasjonsinterne problemer. Dette svarer til tanken om tvangsmessig isomorfi (DiMaggio & Powell 1991:77). En potensiell forklaring på hvorfor reformen i liten grad har fått instrumentelle effekter kan derfor tilskrives at man ukritisk og passivt har adoptert ordningen. Som jeg skal vise under den samlede oppsummeringen kan likevel ikke denne forklaringen sies å være den hele og fulle sannhet. Det kan nemlig både argumenteres for at enkelte deler av systemet har blitt ukritisk adoptert, og for at andre deler av systemet har blitt tilpasset og redigert slik at det passer med organisasjonen.

#### **6.4.4 Grad av frikobling**

I organisasjonslitteraturen er det vanlig å skille mellom formell normativ struktur og faktisk adferd. Svarene fra lederne peker i retning av at prestasjonslønnselementet først og fremst har medført en endring i formell struktur, men i mindre grad endring i den faktiske atferden. Det er vanskelig å tenke seg at man vil oppnå de intenderte effektene uten at det skjer en eller annen endring i ledernes faktiske adferd. Jeg stilte derfor lederne spørsmålet om de har opplevd en endring i måten de utfører stillingen sin på. Ekspedisjonssjefene er unisont enige i at prestasjonslønnssystemet har liten styrende effekt for hvordan arbeidsdagen legges opp.

Utforming av mål- og resultatkrav gjennomføres, men kan sies å ha klare innslag av symbolske overtoner siden målene i liten grad medfører endringer i hvordan de arbeider. Slik sett kan virke som om målformuleringene kun er en papirøvelse. Intervjuene viste at til tross for at man har en belønnings- og sanksjonselementet har man ikke tatt i bruk disse elementene slik det opprinnelig var tiltenkt. Videre fremkom det at medarbeidersamtalene ikke kontrollerer og evaluerer lederens prestasjoner i streng forstand. En kan således si at medarbeidersamtalen blir overflatisk gjennomført i forhold til hva som var ordningens intensjoner. En indikator som viser at ordningen er noe symbolsk er at det ikke gjennomføres nye medarbeidersamtaler eller settes opp nye resultatmål i kontraktene ved endringer i omgivelsene, f.eks. ved politisk skifte. Kontraktens mål- og resultatkrav binder ikke



lederne opp i streng juridisk forstand da den legges tilside dersom det oppstår uforutsette hendelser i omgivelsene. At man ikke tok hensyn til funnene fra evalueringsrapporten i 1997 om hvor vanskelig det var å få til prestasjonslønns-elementet til å fungere hensiktsmessig, kan også potensielt tolkes ut fra frikoblingsperspektivet siden en ikke avvirket eller gjorde om ordningen. Tidsbruk, ressurstilførsel og oppmerksomhet rundt prestasjonslønnsystemet synes stadig mindre. Enkelte av lederne var tydelige på at systemet er mer ideologi enn substans.

Empirien tyder således på at departementet har en formell struktur som tilsier at det har et prestasjonslønnsystem, mens den faktiske atferden ikke stemmer overens med den formelle strukturen. Således kan en si at praktiseringen har fått et symbolsk og rituelt preg. Lederne har i stor grad beholdt den tradisjonelle måten å arbeide på selv om man på det formelle planet har implementert prestasjonslønnsystemet. Intervjuene viste imidlertid at lederne mente at systemet hadde gitt prosessuelle bevisstgjørende effekter i form av bedre kommunikasjon mellom overordnede og underordnede, bedret kommunikasjonen mellom departement og underliggende virksomheter samt klarere lederroller og lederansvar. Dette funnet representerer en utfordring for antakelsen om ferniss og dekoplinger siden jeg ikke forventet instrumentelle effekter av ordningen ut fra frikoblingsperspektivet.

Lederne har ikke hatt gjennomtenkte, bevisste strategier for å bruke prestasjonslønnsystemet som en myte for å øke legitimiteten i omgivelsene. Dette kan ha sammenheng med at føringene fra omgivelsene er tvetydige. Prestasjonslønnsystemet brukes først og fremst som et internt verktøy, og lederne synes å være lite bevisst den markedsføringsverdien systemet kan ha utad. En har med andre ord ikke bevisst valgt å skille mellom formell struktur og praksis. Lederne ser imidlertid ikke bort fra at prestasjonslønnsystemet ubevisst kan ha gitt departementet økt legitimitet i visse deler av omgivelsene. Det skal ikke ses bort fra at aktørene som initierte lederlønnsordningen hadde til hensikt å benytte prestasjonslønnsystemet som en myte, men dette er en antakelse som datamaterialet i denne undersøkelsen verken kan bekrefte eller avkrefte. Det kan virke som om departementet prøver å innarbeide systemet så godt det kan, men mislykkes i praksis. Denne studien har gitt to svar på hvorfor AAD mislykkes. For det første fordi kvaliteten på den hierarkiske styringen knyttet til prestasjonslønnsystemet er for dårlig, og for det andre fordi departementets normer og verdier delvis er inkompatible med prestasjonslønnsankegangen.

#### **6.4.5 Samlet om effekterfaringene fra frikoblingsperspektivet**

Departementet opplevde legitimitetsproblemer før systemet ble iverksatt, og kan fremdeles sies å oppleve et press mot effektivisering og markedsnormer. Dette kan potensielt forklare hvorfor en fremdeles har et prestasjonslønnssystem. Ser en samlet på de institusjonelle omgivelsene og i hvilken grad de formidler prestasjonsbaserte lønnssystemer som den beste lønnssystemet er svaret sammensatt. I følge lederne er signalene som sendes fra OECD og fra næringsliv er forholdsvis klare. Her fremstår prestasjonslønnssystemer som en effektiv og god lønnsmodell. Slik sett reflekterer AAD gjennom reformen viktige verdier og normer i de institusjonelle omgivelsene. Lederne er også av den oppfatning at prestasjonslønnssystemet kan styrke departementets legitimitet og tilførsel av ressurser i disse delene av omgivelsene. Rettes derimot oppmerksomheten inn mot Storting og media, dvs. de andre delene av departementets institusjonelle omgivelser, mener lederne at disse ikke udelt anser prestasjonslønnssystemet som en idealmodell for avlønning. Lederne er også skeptiske og tvilende til om reformtiltaket skaper støtte og tillit til departementet i disse delene av omgivelsene. Den offentlige opinion i Norge kan således sies å ha satt klare grenser for reformatorens intensjoner om mer marked og management (Lægreid 1996).

Ser man isolert på den faktiske atferden kan teorien likevel sies å ha en viss forklaringskraft. Empirien viste nemlig fravær av kobling mellom formell normativ struktur og faktisk atferd. Prestasjonslønnssystemet kan sies å ligge som ferniss over en mer tradisjonell kjerne. Samtidig er de tydelige på at de ikke har hatt en bevisst strategi for å dekoppe og ikke bevisst har bedrevet "double-talk". Ses de faktiske og kognitive forholdene under ett viser det seg at forutsetningen om fravær av effekter ikke er tilstede. Bedre kommunikasjon, økt resultatfokusering osv. er nemlig i tråd med de teoretisk funderte antakelsene fra det instrumentelle perspektivet. At prestasjonslønnssystemet har hatt slike effekter tilsier at reformen ikke kun kan forstås som et metastrukturelt komponent uten organisasjonsinterne effekter. Frikoblingsperspektivet har likevel en viktig funksjon siden den setter reformen i sammenheng med de utviklingstrender som berører forvaltningspolitikk og administrasjonsideologi.

## 6.5 Oppsummering og vurdering av perspektivenes forklaringskraft

Verken den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet eller frastøtnings- og frikoblingsperspektivet har klart å forklare alle sidene av det empiriske materialet like godt. Av denne grunn kan det argumenteres for at effekterfaringene av prestasjonslønsdelen i lederlønsordningen ikke kun kan forstås ut fra en hierarkisk instrumentell logikk eller at reformelementer kun blir frakoplet eller frikoplet. Kombineres derimot perspektivene øker forklaringskraften betraktelig. Det synes derfor nyttig å både ta høyde for instrumentelle elementer i AADs omgang med reformen, at reformideene må igjennom en kompatibilitetstest med organisasjonskulturen, samt at departementet må ivareta sin legitimitet overfor omgivelsene, for å forklare hvordan møtet mellom organisasjon og reformide arter seg. En står således overfor et komplekst samspill mellom betydningen av design, tilpasning til etablerte normer og tradisjoner, og ytre bindinger (Christensen & Lægreid 2002).

Oppsummerer man svarene fra intervjuobjektene viser det seg at de har en pragmatisk holdning til prestasjonslønnssystemet. Dette vil si at de har gitt opp å få systemet til å fungere i samsvar med de instrumentelle idealene konseptutviklerne tenkte seg. Systemets målformulering, prestasjonsvurdering og resultatoppfølgingsdel synes å ha blitt "filt til" slik at det i større grad passer med den eksisterende kulturen i departementet. Intervjuene tyder på at de delene av prestasjonslønnskonseptet som har gått for mye på tvers av kulturen i AAD har blitt nedtonet. Målformuleringsdelen som reformatorene opprinnelig hadde sett for seg som presise, operasjonaliserbare målsettinger har i større grad blitt vage, dårlig spesifiserte målsettinger. Prestasjonsvurderingsdelen som konseptentreprenørene så for seg som en streng resultatmåling har isteden blitt aktivitetsmålinger. Resultatoppfølgingsdelen i større grad som et kollektivt lønnshevingssystem fremfor et individuelt tilpasset belønnings- og straffesystem. Dette viser at prestasjonslønnssystemet lever videre, men i en refortolket og mykere variant av det man opprinnelig hadde planlagt.

Empirien viser således at reformelementene har blitt tolket, modifisert, oversatt og filtrert gjennom lokale prosesser. Dette synes å passe bra med en transformasjonstankegang (Sahlin-Andersson 1996, Røvik 1998, Christensen & Lægreid 1999a, 1999b). Transformasjonsideen inntar en slags mellomposisjon som både avviser at reformatorene har komplett oversikt og mulighet til å nå intensjonene med reformen, og at reformaktørene ikke har noen innflytelse til å nå intensjonene

med reformen gjennom politiske valg (Christensen & Lægreid 2001a). Transformasjonsteorien fremhever at ulike prinsipper for ledelse, organisering eller styring, f.eks. prestasjonslønnssystemet, ikke er klart definerte enheter, men i større grad konstruerte størrelser som kan variere i form og innhold. Teorien åpner derfor opp for at resultat av en transformasjonsprosess kan bli en sammensmeltning av intensjonene som lå bak reformen slik at produktet etter bearbeidingen blir noe fullstendig nytt. En slik kombinasjonstankegang synes fruktbar i forhold til å forstå effekterfaringene som lederne viste til. I hvilken grad, i hvilken retning og hvordan prestasjonslønnssystemet omformes og bearbeides antas å ha sammenheng med hvilke oppfatninger lederne har om nytten og brukbarheten av prestasjonslønnselementet. Det antas også at kapasiteten AAD har knyttet til tid, oppmerksomhet, interesser, kompetanse og økonomiske ressurser vil kunne være bestemmende for hvordan, i hvilken retning og grad omformingen vil skje. I tillegg er motivasjon i forhold til endring sentralt for å forstå transformasjonsprosessen.

Oversettelsen kan enten skje intendert eller uintentert. Det empiriske materialet kan tolkes slik at oversettelsen både kan ha skjedd bevisst og ubevisst. På den ene siden kan det argumenteres for at man bevisst, altså instrumentelt, innså at prestasjonslønnssystemet i en rendyrket form krevde omfattende organisasjonsendringer, og at dette ble for krevende (Røvik 1998). Løsningen kan derfor ha blitt at man valgte å bearbeide og omforme konseptet. På den andre siden kan en si at lederne ikke har evnet å kopiere prestasjonslønnssystemet hundre prosent og at det uintentert har oppstått en ny organisasjonsform (Røvik 1998:154). Sistnevnte synes som den mest plausible forklaringen siden lederne påpeker å benytte lite tid til på lederlønnensordningens prestasjonslønnselement.

I Røviks språkdrakt er kombinerings (1998:164) et viktig ord for å forstå hvorfor systemet har blitt seende ut slik det har, og hvorfor effekterfaringene er slik de er. Reformen skulle egentlig styrke hensyn som fleksibilitet, individualisering og prestasjonslønn fremfor hensyn som sentralstyring, kollektiv lønnsheving og standardisering. I praksis har det vist seg at man har kombinert de ulike hensynene mot hverandre. En mulig forklaring på dette er at de tradisjonelle hensynene har vært vanskelig å sette til side (Lægreid 2001:165). Resultatet av dette er at det har skjedd inkrementelle og forsiktige tilpassninger og endringer, noe som står i motsetning til den mer radikale varianten som reformatorene opprinnelig tenkte seg (Lægreid 1999:24). Prestasjonslønnssystemet er således i samsvar med den generelle

tendensen i norsk reformarbeid: Man er nølende og foretar kun endringer som ikke bryter for mye med de gamle tradisjonene (Lægreid & Mjør 1993: 98; Olsen 1993:25). Den norske reformtradisjonen er preget av ulike grupperinger snakker seg frem til ordninger som alle skal kunne leve med, og man forsøker å unngå direkte konfrontasjon (Lægreid 1999). I følge Lægreid (1996) illustrerer lederlønsordningen at reformarbeidet i staten ikke bare kan forstås som et apolitisk strev for å bedre kostnadseffektiviteten, men at iverksettingen også er underlagt en politisk rasjonalitet. Ordningen har nærmest blitt et testområde for hvor langt konsensusen kunne strekke seg i det forvaltningspolitiske reformarbeidet (Ibid). NPM-ideene erstatter dermed ikke de etablerte organisasjons- og arbeidsmetodene i den norske forvaltningen, men kommer i større grad som et supplement til dem (Christensen & Lægreid 1999a).

## **Hovedfunn, fortolkninger og implikasjoner**

### **7.1 Innledning**

Denne studien har undersøkt hvordan ekspedisjonssjefene og administratorene i AAD har vurdert effektene/erfaringene med prestasjonslønnsdelen av lederlønnsordningen. Oppgaven har også drøftet om effektene/erfaringene kan forklares ved hjelp av tre utvalgte organisasjonsteoretiske perspektiver: et hierarkisk instrumentelt, og et frastøtnings- og frikoblingsperspektiv. Studien har gjennom de tre ulike "brillesettene" vunnet innsikt i ulike effekter og erfaringer med prestasjonslønnelementet. Det hierarkiske instrumentelle perspektivet har primært gitt innsikt i systemets potensial som lederverktøy, mens de institusjonelle perspektivene har gitt innsikt i systemets begrensninger som verktøy i et institusjonalisert forvaltningsorgan. I dette avsluttende kapittelet vil jeg samle trådene fra de foregående kapitlene og kort oppsummere svarene på de to problemstillingene som ble reist i kapittel en. Funnene vil bli diskutert i lys av annen forskning rundt bruk av prestasjonslønn og mål- og resultatstyringsprinsipper. Jeg vil også antyde hvilke implikasjoner studiens funn har for vurderingen av reformens suksess som helhet. Et annet aspekt som utdypes er hvilke følger oppgaven bør få for fremtidig forvaltningspolitikk.

### **7.2 Oppsummering av hovedfunn**

#### **7.2.1 Funn knyttet til den første problemstillingen**

Studiens første problemstilling var knyttet til ledernes vurderinger av prestasjonslønnsystemets effekter. Jeg var spesielt interessert i å avdekke om effektene/erfaringene var i tråd med konseptentreprenørenes intensjoner. Prestasjonslønnsystemet ble knyttet til en idealtipe bestående av de tre avhengige variablene målformulering, prestasjonsvurdering og resultatoppfølging. Funn knyttet til den første avhengige variabelen målformulering har vist at lederne har store problemer med å operasjonalisere klare, stabile, konsistente og konkrete mål. Problemene med å finne fungerende resultatindikatorer har sammenheng med at den virksomheten som drives i departementet ikke uten videre kan måles på en god måte. Lederne viser til at det er flere egenskaper ved virksomheten som gjør det problematisk å finne gode, operasjonaliserbare mål. For det første at målene i

departementet ofte strekker seg over lang tid, noe som gjør det vanskelig å si når et mål er oppnådd. For det andre er det offentlige apparatet preget av en kompleksitet og heterogenitet både i mål, interesser og oppgaveløsning. Dette innbefatter at man skal ivareta delvis motstridende mål samtidig. Målsettingene er av denne grunn ofte et resultat av kompromiss og tvetydighet. For det tredje klarer man ikke å kontrollere omgivelsene siden de stadig vekker skifter. Særlig politiske skifter og media skapte saker fører til problemer med både å sette opp og forholde seg til målene i kontraktene. For det fjerde skal lederne fungere som rådgivere for politikerne og dette er en oppgave som vanskelig kan måles på en adekvat måte. For det femte mangler en ofte pålitelige produksjonsmål i det politisk-administrative apparatet. Man har ingen klar bunnlinje og skal ikke tjene penger på vanlig forretningsmessig måte. Alt i alt tyder derfor empirien på at den grunnleggende forutsetningen om klare, operasjonaliserbare mål er vanskelig å realisere i AAD.

Kontraktens organisatoriske målsettinger blir i stor grad en kopi av virksomhetsplan og tildelingsbrev. Integreringen mellom lederlønnskontraktene og de øvrige styringsverktøyene er svak og har ført til dobbeltarbeid for ekspedisjons-sjefene siden de må rapportere på både virksomhetsplan og lederkontrakt. Dobbeltarbeidet kan imidlertid ikke karakteriseres som omfattende siden de benytter lite tid på systemet. De administrative topplederne rapporterte at de la ned mer krefter i skape en ordening i tråd med reformatorens intensjoner i reformens startperiode enn de gjør i dag. Nå virker det som om de har latt systemet seile sin egen sjø. Andre saker er av større betydning. Den politiske ledelsen er også lite delaktige i ordningen og det benyttes i liten grad som et politisk styringsinstrument. Manglede politisk involvering når det gjelder praktisering og utforming kan ha ført til at de administrative lederne har styrket sine posisjoner, mens statsrådes styring av egen forvaltning har blitt svekket. Funnet modifieres imidlertid ved at lederlønnskontraktene har liten styrende effekt for ledernes arbeidshverdag, og fungerer som pseudo-kontrakter som i stor grad reflekterer den tradisjonelle måten å jobbe på.

Målformuleringsproblemer har forplantet seg og bidratt til at den andre avhengige variabelen prestasjonsvurdering har blitt en vanskelig affære. Det empiriske materialet viste at kontraktens målformuleringer sjelden fungerer som utgangspunkt for prestasjonsvurderingene. Det i liten grad utviklet resultatmålings-systemer som gjør det mulig å systematisk etterprøve de oppnådde resultatene og gjøre et skille mellom gode og mindre gode resultater. Dette har sammenheng med

at man i liten grad har kvantifiserbare målsettinger å forholde seg til når man skal gjøre seg opp en mening om den enkeltes innsats. Dersom det idet hele tatt foretas prestasjonsmålinger baseres disse i større grad på hvilke prosesser den enkelte leder har vært igjennom, enn hvilke kontraktsfestede mål personen kan vise til å ha oppnådd. Om man gjør en god jobb eller ikke er i stor grad et spørsmål om skjønn og subjektive vurderinger. På grunn av stadig skiftende omgivelser blir medarbeider-samtalen ofte et forsøk på å gå tilbake i tid å forklare avvik i forhold til målene man opprinnelig satte seg. Intervjuobjektene etterlyser klarere kriterier å forholde seg til i prestasjonsvurderingene. Samtidig er de av den oppfattning at det ikke kan lages eksakte matematiske systemer for å fange opp den enkeltes prestasjoner. Kontraktene fungerer ikke som et dynamisk redskap som tilpasses den løpende utviklingen. Skjer det uforutsette endringer i omgivelsene, som f.eks. et politisk skifte, gjennomføres det ikke nye medarbeidersamtaler. Endringer i omgivelsene fører heller ikke til at det settes opp nye resultatmål i den enkeltes kontrakt. Det forekommer relativt hyppig at lederne ikke har innflytelse på de resultatene som oppnås fordi omgivelsene stadig er i bevegelse. I tillegg kan det ofte være vanskelig å skille mellom hvilken andel av et resultat som skyldes den enkelte leders innsats, andre ledes innsats eller tilfeldige endringer i omgivelsene.

Medarbeidersamtalene og målformuleringene som foretas påpekes å ha hatt positiv effekt på styringen og kommunikasjonen som finner sted mellom departement og underliggende etater og mellom overordnede og underordnede. Medarbeider-samtalen har bidratt til økt bevissthet om mål- og resultater og satt større fokus på hva avdelingene/virksomhetene skal oppnå. Samtalen mellom lederne viker også å ha ført til at lederrollen har blitt klarere, og at bevisstheten om hva som er godt lederskap har økt. Systemet synes å fungere bedre som et planleggings- og koordineringsverktøy enn et prestasjonslønnssystem. I dette tilfellet virker det som om lederne har fått innarbeidet en god prosesskultur ved at de er pålagt å sette seg ned for å diskutere hva som er de viktigste utfordringene for avdelingen. Legger man vekt på prosessargumentene tyder dette på at systemet i større grad fungerer som et målsettings- og ledersystem fremfor et lønnssystem (Lægneid 1994:143).

Funn knyttet til den tredje avhengige variabelen resultatoppfølging har vist at gode prestasjoner sjelden belønnes. Svake resultater medfører også i liten grad sanksjoner. Bærebjelken i ordningen som av konseptentreprenørene ble presentert som sammenhengen mellom lønn og resultater kan derfor sies å ha knekt.



Problemene knyttet til målformulering og prestasjonsvurdering har spredt seg videre og gjort resultatoppfølgingen komplisert. Vanskelighetene med å differensiere mellom lederne har sammenheng med at de er redde for at systemet skal virke urettferdig. Gir man individuelle lønnstillegg til enkeltledere er man nærmest forpliktet til å gi det til alle i sammenliknbare stillingsgrupper. Således har lederlønnsordningen i praksis blitt et kollektivt lønnshevingssystem fremfor et individrettet og fleksibelt prestasjonslønnssystem. Informantene mener at prestasjonslønnsordningen har ikke gjort det lettere å forflytte ledere som presterer mindre godt. De er redde for å ta i bruk de virkemidlene som ordningen åpner opp for, og velger løsninger som ikke er for radikale. Eksempelvis foretas det gjerne omorganiseringer fremfor å benytte seg av forflyttningsmulighetene som ordningen formelt sett gir adgang til.

Intervjuobjektene mener lederlønnsordningen i liten grad inneholder et prestasjonslønnselement fordi det er vanskelig å vite hvilke resultater man må prestere for å oppnå belønning. Det vises også til at det skal svært mye til før det gis individuelle lønnsbonuser ut fra gode prestasjoner. Systemet gir ikke lederne tilstrekkelige insentiver til å jobbe aktivt med resultatoppnåelse, noe som etterlyses. Det faktum at belønnings- og sanksjonsmekanismene ikke benyttes konsekvent, samt at lederne ikke alltid har innflytelse på resultatene som oppnås, har hatt som konsekvens at de stiller seg tvilende til om motivasjonen har økt som følge av reformen. Intervjuene viste at motivasjonen ikke kun var knyttet til individuelle lønnstillegg, men at det var minst like viktig at arbeidet er meningsfullt og utfordrende. Samtlige av intervjuobjektene var usikre på om ordningen har bidratt til økt kostnadseffektivitet. De fleste ekspedisjonssjefene har en negativ grunnholdig og mener at systemet ikke har gitt effektivitetsgevinster når man ikke benytter seg av de mulighetene ordningen åpner opp for. Administratorene er mer positive, og tror fokuset på mål- og resultater har ført til et press som går i retning av effektivitetsforbedringer. At administratorene stiller seg mer positive til reformen enn ekspedisjonssjefene, ser ut til å være et gjennomgående trekk i studien.

Lederlønnsordningen og dens prestasjonslønnselement har vært brukt i AAD siden 1991, men fremdeles virker den ikke slik som konseptentreprenørene hadde planlagt. Hovedproblemet er at ordningen forutsetter operasjonaliserbare mål. Dette er som jeg har vist komplisert bl.a. fordi målsettingene ofte er bygd på politiske vedtak. Når mål- og resultatkravene i den enkelte kontrakt fremstår som generelle, vage og skjønnspregede, medfører dette at individuell evaluering og resultat-

oppfølging vanskelig kan utføres på en profesjonell måte. Funnene fra studien tyder på at prestasjonslønnsordningen egner seg bedre i teorien enn i praksis. Det ser nemlig ut til at systemet lover mer enn det kan innfri (Lægneid 2001:169).

### **7.2.2 Funn knyttet til den andre problemstillingen**

Denne studien har forsøkt å belyse og forklare effekterfaringene med prestasjonslønnssystemet ved hjelp av et hierarkisk instrumentelt perspektiv, et frastøtningsperspektiv og et frikoblingsperspektiv. Ingen av perspektivene har alene kunnet forklare systemets ulike effekter og erfaringer. Det er kombinasjonen av det teoretiske rammeverket som gir en fruktbar tilnærming til de empiriske observasjonene. Siden perspektivene er svært ulike når det gjelder forklaringsvariable har det teoretiske siktemålet som primært var å gi utfyllende og supplerende forklaringer av det empiriske materialet vist seg vellykket. Samtidig har det vist seg at perspektivene delvis har konkurrert om forklaringskraft. Det er imidlertid viktig å minne om at jeg ikke har foretatt en rigid empirisk test av de teoretiske perspektivene. Mine data tjener derfor ikke som bevis i streng kausal forstand av hvert enkelt av dem.

Som analytisk utgangspunkt ble et hierarkisk instrumentelt perspektiv valgt. Gjennom de fire uavhengige variablene lederskapsinvolvering, kunnskapsnivå, ressursinnsats og grad av formelle regler har jeg fått et godt innblikk i den hierarkiske styringen av reformen. Empirien viste at kvaliteten på den hierarkiske styringen var svak. Lederne har ikke stilt seg helhjertet bak ordningen, og dette kan potensielt forklare hvorfor man har mislykkes. En bakenforliggende årsak til at den hierarkiske styringen av prestasjonslønnssystemet er svak er at ordningen har flere målkonflikter som skaper usikkerhet rundt hva man ønsker å oppnå. Den eneste av de uavhengige variablene som kan sies å forklare instrumentelle effekter er de formelle reglene som kontrakten setter til at lederne skal sette opp mål- og resultatkrav samt gjennomføre medarbeidersamtaler. Disse kravene har gitt seg utslag i prosessuelle kognitive effekter som bedre kommunikasjon, klarere lederroller og en mer resultatorientert kultur. De andre uavhengige variablene kan imidlertid også sies å ha forklaringskraft, men dette er da knyttet til å forklare manglede instrumentelle effekter.

Behovet for å rette fokus på andre forklaringer enn kvaliteten på den hierarkiske styringen har vist seg fruktbar og nødvendig. Gjennom et bredt anlagt institusjonelt perspektiv, som ble utlagt i de to undervariantene om frastøtning og frikobling, har jeg fått supplerende og konkurrerende betraktninger på hva som kan

fremme eller hemme den hierarkiske styringen knyttet til det å skape et system i samsvar med reformentreprenørenes målsettinger. Frastøtningsperspektivet viste gjennom de tre uavhengige variablene trekk ved AADs arbeid, balansering av ulike hensyn og grad av likhetsverdier at det har oppstått teknisk og verdimessig inkompatibilitet mellom departementets uformelle normer og verdier og det verdisettede prestasjonslønnssystemet bygger på. Kompleksitet og usikkerhet knyttet til ledernes arbeid, en forvaltningskultur som er preget av at man må balansere ulike hensyn mot hverandre og sterke egalitære normer passer dårlig med prestasjonslønnstankegangen. Et slikt funn virker å svekke effekten av den hierarkiske styringen ytterligere. Det idealtypiske prestasjonslønnssystemet synes ikke å ha bestått kompatibilitetstesten. Frastøtning i ytterste konsekvens er imidlertid ikke en reel valgmulighet siden lederne er forpliktet til å sette opp resultatkrav og gjennomføre medarbeidersamtaler. Av denne grunn kan man si at perspektivet i rendyrket forstand ikke har stor forklaringskraft. Mine observasjoner synes likevel å støtte frastøtningsperspektivet, men da i en modifisert versjon. Studien har vist nytten av å snakke om grader av kompatibilitet fremfor fullstendig frastøtning eller adoptering.

Frikoblingsperspektivet henledet oppmerksomheten til dekoblingen som empirien viste mellom formell struktur og faktisk atferd. Det viste seg at begrepet skinnimplementering gir en god beskrivelse av hvordan ordningen praktiseres. Perspektivet har imidlertid begrenset forklaringskraft siden systemet har gitt instrumentelle kognitive effekter, og fordi man ikke bevisst har valgt å dekode formell struktur og faktisk atferd. Den teoretiske varianten har likevel en viktig funksjon på den måten at den setter reformen i sammenheng med de utviklingstrender som berører forvaltningspolitikk og administrasjonsideologi. Analysen viste at ordningen hovedsakelig er i samsvar med det markedsorienterte normative hegemoni. Systemet synes å ha en symbolsk funksjon ovenfor enkelte deler av omgivelsene, og delvis gitt departementet økt legitimitet. Samtidig virker det som den offentlige opinion, der Storting og media spiller en viktig rolle, har lagt føringer og satt grenser for hvor langt målsettingene om marked og management har nådd (Lægneid 1996).

Studien har fremfor alt vist at enfaktorforklaringer er lite nyttige for å få en helhetlig forståelse av effekterfaringene fra prestasjonslønnssystemet. Det er kombinasjonen og samspillet mellom både bevisst design, institusjonelle tradisjoner og internasjonale trender som samlet sett gir best innsikt i de empiriske observasjonene. Et transformativt perspektiv som både vektlegger interne og

eksterne institusjonelle bindinger, samt har visse instrumentelle innslag, synes derfor fruktbart for å forstå presjonslønnssystemets effekter. Ordningen ser ut til å fungere i en versjon som er redigert og tilpasset den administrative hverdagen som lederne fungerer innenfor. Det virker som de reformelementene som er mest inkompatible med institusjonen har blitt omarbeidet og transformert slik at de passer med organisasjonskulturen og organisasjonens formål. I lederlønnssystemets tilfelle står man overfor gjensidig påvirkende prosesser. Reformen påvirker praksis, men praksis ser også ut til å prege hvordan man ser på reformen. Lederne har lagt fra seg de høystemte idealene som reformatorene hadde, og har et langt mer pragmatisk forhold til systemet. Slik sett har transformasjonsprosessen bidratt til at det har oppstått en ny hybrid av et formelt prestasjonslønnssystem.

### **7.3 Funnene i lys av annen forvaltningsforskning**

Mine observasjoner stemmer hovedsakelig godt med annen forskning på prestasjonslønn. Tidligere studier har vist at slike system ofte mislykkes når målene er uklare, skiftende og inkonsistente, når prestasjonene ikke kan måles på en pålitelig måte, når prestasjonene kun kan måles for en del av oppgavene til organisasjonen, når det er stort rom for subjektive vurderinger, når det er stort innslag av samarbeid, og når lønnstillegg ikke kan gis til de som presterer best (Ingraham 1993, Læg Reid 1995, Boston m.fl. 1996). Man kan også spore klare likhetstrekk mellom funnene fra min studie og LOS-senterets evaluering fra perioden før systemets revidering i 1996/97. Deres hovedkonklusjon var at ordningen hadde ført til mer standardisering, kollektiv lønnsheving, sentralstyring og stillingsbasert lønn, og mindre fleksibilitet, individualisering, markedsorientering, lokal autonomi og prestasjonslønn enn det reformen formelt ga adgang til (Læg Reid 1996). Undersøkelsen, som baserte seg på en representativ spørreskjemaundersøkelse blant lederne på ordningen, viste videre at belønningsmekanismen knyttet til gode prestasjoner nærmest var ubrukt. Evalueringen dokumenterte også fravær av personer som fikk redusert lønn eller som hadde gått ut av sine stillinger og over til andre gjøremål (AAD 1996). Færre en 1/3 av topplederne mente det var mulig å definere mål som virkelig var målbare (Læg Reid 2001:157). Språket i de første kontraktene var dessuten vage slik at målene kunne forstås på mange forskjellige måter. Flere var uenige enn enige i en påstand om at kostnadseffektiviteten hadde økt som en følge av systemet. Evalueringen viste at ordningen hadde gitt bevisst-

gjørende og klargjørende effekter i form av tydeligere definerte roller, økt kommunikasjon om mål og midler samt bedre styringsdialog mellom departement og underliggende virksomheter.

Til tross for likhetstrekkene er det grunn til å påpeke noen nyanser og modifiseringer. LOS-senterets evaluering viste at over halvparten av lederne var av den oppfatning at ordningen hadde økt deres motivasjon og innsats. Dette funnet står i motsetning til min studie der samtlige av ekspedisjonssjefene mente at systemet ikke hadde gitt dem motivasjonsøkninger. En forklaring er at ordningen har vært i drift i en lang tidsperiode og ennå ikke har klart å innfri forventningene som ble satt ved reformstart. Lederne har innsett at økt innsats og resultatoppnåelse ikke medfører belønning, og at svake resultater ikke medfører sanksjoner. Således kan man si at systemets motivasjonselement har forsvunnet.

Undersøkelsen fra LOS-senteret viste videre at lederne var positive til reformtiltaket til tross for at de tiltenkte effektene uteble (Mjør 1994:120). Et slikt funn samsvarer med annen forskning på prestasjonslønnssystem; til tross for manglende effekter har man vært jevnt over positive til konseptet (Ingraham 1991:51). Min studie skiller seg fra disse undersøkelsene ved at samtlige av intervjuobjektene hadde store prinsipielle innvendinger mot konseptet. Størstedelen av ekspedisjonssjefene var av den oppfatning at man burde avvikle ordningen og føre stillingene tilbake til hovedtariffavtalen. Et hovedargument som ble fremført for å avvikle systemet var at de ikke så noen forskjeller mellom hvordan lederlønnssystemet faktisk ble praktisert og lønnssystemet for de øvrige ansatte. Administratorene er noe mer positive til ordningen, men også de stiller seg tvilende til om prestasjonslønnssystemet har noe for seg i departementet. Det kan trekkes paralleller til annen forskning i tilknytning til funnet som viser at administratorene er mer positive til ordningen enn ekspedisjonssjefene. Ulike studier har nemlig vist at positive holdninger til mål- og resultatstyring varierer og er avhengig av hvilken hovedfunksjon i organisasjonen den enkelte ansatte har (Christensen & Lægneid 1998, Ørnsrud 2000). De som beskjeftiger seg med kontrolloppgaver er mer positive enn de som arbeider med forvaltningsoppgaver. Observasjonen ser også ut til å ha forklaringskraft i min studie. Administratorene har en kontrollfunksjon, mens ekspedisjonssjefene i større grad arbeider med forvaltningsoppgaver. En mulig forklaring på hvorfor de som driver med forvaltningsoppgaver er mer skeptiske enn de som arbeider med kontrolloppgaver er at de beskjeftiger seg med vanskelig kvantifiserbar virksomhet. En annen forklaring

er at administratorene har en annen grad av nærhet til ordningen og legger ned mer tid og ressurser i arbeidet med systemet. Andre studier har nemlig vist at det er sammenheng mellom grad av befatning med en reform og grad av positive holdninger (Christensen & Lægneid 1998). En tredje forklaring på hvorfor administratorene er mer positive enn ekspedisjonssjefene er at førstnevnte som arbeidsgiverrepresentanter i større grad føler seg forpliktet til å rapportere positivt.

Christensen og Lægneids studie fra 2002, som baserte seg på intervjuer med statsrådene fra Bondeviks første regjering, departementsrådene og enkelte av etatsledere, samsvarte i stor grad med LOS-senterets evaluering og dermed også med funnene fra min undersøkelse. De viste at ordningen ikke hadde endret seg nevneverdig som en følge av revideringen bortsett fra at systemet formelt sett hadde blitt mer fleksibelt og desentralisert ved at fagdepartementene kunne tilstå individuelle lønnstillegg. Fortsatt ble det stilt spørsmålsteget ved om man benyttet seg av de frihetsgradene som ordningen ga adgang til, og mange av intervjuobjektene var skeptiske til om systemet fungerte etter idealversjonen klare mål, klare standarder for prestasjonsvurdering og klar sammenheng mellom prestasjoner og lønn. Et aspekt som studien utdypet i forhold til LOS-senterets undersøkelse var at systemet så ut til å fungere bedre mellom lederne på administrativt nivå enn mellom administrasjon og politisk ledelse. Statsrådene var lite delaktige i praktiseringen av systemet, mens departementsrådene var mer involvert. Det ble konkludert med at lederlønnssystemet var et styringsinstrument som hadde styrket de administrative toppledernes sentralitet i beslutningsprosessene, mens den politiske styringen var svekket.

Funnene fra min studie gir grunn til å knytte noen kommentarer og peke på noen nyanser i forhold til sistnevnte observasjon. MRS-logikken og prestasjonslønnssystemet bygger på at politikerne skal beholde styringen over byråkratiet samtidig som de skal gi embetsverket frihet til å velge innenfor visse rammer. Det bør imidlertid stiles et spørsmålsteget ved om det er mulig og både ivareta hensynet til kontroll og hensynet til autonomi samtidig. Ulike studier har vist at det er den politiske oppfølgingen og kontrollen av MRS som er dens akilleshæl (Ørnsrud 2000, Lægneid 2001). Dersom det er slik at kontroldimensjonen svekkes til fordel for autonomidimensjonen kan vi stå ovenfor et demokratisk problem. Det er da nemlig toppbyråkratene som i realiteten fastlegger landets politikk på viktige områder (Haugli Nilsen 1994). En slik slutning synes for dramatisk i AADs tilfelle. Mine funn tyder på at lederlønnssystemet ikke har endret forholdet mellom de politiske og de

administrative lederne i vesentlig grad. Relasjonene dem imellom synes å være preget av gjensidig tillit og ansvarlighet, og det kan argumenteres for at politikerne stadig har kontroll og styring selv om de er lite delaktige i praktiseringen. Er det spesielle saker som den politiske ledelsen ønsker å gjennomføre legges som nevnt tidligere kontraktene tilside. Det virker som om administrasjonen ikke ser noen betenkeligheter med at den politiske ledelsen er fraværende i disse prosessene. En forklaring på dette er at systemet praktiseres i en tilpasset form der statsråden har mer innflytelse på hva som skal gjøres enn kontraktens målformuleringer.

Kritikken mot prestasjonslønnskontrakter og MRS har i tidligere studier vært rettet mot at slike system fører til infleksibilitet, rigiditet og feil bruk av tid (Boston m.fl. 1996, Gregory 2001, Christensen & Lægreid 2002). Dette innbefatter at topplederne blir pålagt å bruke tid og ressurser på programmatisk aktiviteter som ikke har noen nytte for det arbeidet de holder på med, og som avleder oppmerksomheten fra det de egentlig skal gjøre (Torsvik 1991:98). Prestasjonslønnskontraktene har blitt beskyldt for å være for snevre på den måten at de administrative lederne får et insentiv om å bedrive "sjekklisterferd" (Boston m.fl. 1996). Når lederne gis slike insentiver vil ansvaret for uspesifiserte og uventede oppgaver lett kunne unndras ansvar (Ibid). Tidligere forskning på prestasjonslønn har også påpekt at målforskyvninger og overmålinger lett kan forekomme fordi kun de delene av en oppgave som kan kvantifiseres gjøres til parameter for måloppnåelse (Etzioni 1964, Eriksen 1993, Naschold 1996:70). Funnene fra denne studien har vist at disse aspektene er mindre problematiske i AADs tilfelle. Dette kan ha sammenheng med at ordningen praktiseres i en mer oppmyknet variant enn det konseptentreprenørene opprinnelig tenkte seg. Lederne peker på at ved endringer i omgivelsene skifter man arbeidsfokus og kontraktene binder dem ikke opp i streng juridisk forstand. Det kan argumenteres for at kontraktene ikke har bidratt til økt rigiditet fordi lederne har innsett at alt av viktighet ikke kan føres inn i en kontrakt. De benytter derfor ikke unødvendig mye tid på å formulere mål- og resultatkrav. Lederne har et avslappet forhold til måling av prestasjoner og systemet fungerer på langt nær som et rendyrket prestasjonslønnssystem. Det pragmatiske forholdet lederne har til systemet synes å ha ført til at man har unngått mange av de negative konsekvensene et prestasjonslønnssystem kan frembringe.

Forskning har vist at innføring av resultatlønn kan bidra til betydelige produktivetsforbedringer i såkalte "enkle jobber" (Colbjørnsen m.fl. 2000:42). Dette

gjelder for arbeidsoppgaver med betydelige innslag av rutinearbeid, og med mulighet til å stille opp noen få, tydelige og lett målbare resultatkrav (Ibid). Et slikt funn kan ses i sammenheng med andre studier som har vist at organisasjoner med en tett koplet organisasjon, homogenitet og konkrete oppgaver, oppnår tydeligere effekter enn de som er løse i strukturen, hetrogene og med en generell oppgavestruktur (Christensen 1991:90). Annen forskning har vist at mål- og resultatstyringen fungerer bedre i offentlige organisasjoner som likner på private virksomheter, f.eks. i tjenesteytende etater og forvaltningsbedrifter, enn i departementer (Naschold 1996). Jo nærmere det politiske nivå man kommer desto vanskeligere synes det å være med mål- og resultatretting (Ørnsrud 2000). Mine funn støtter i stor grad disse studiene. Prestasjonslønnssystemet mislykkes først og fremst fordi det foreligger en brist på objektive målekriterier som kommer som en følge av kompleksiteten i toppledernes arbeidsoppgaver. Jobben lederne utfører kan på ingen måte karakteriseres som rutinearbeid. Dette gjør det problematisk å benytte resultatinformasjon som kriterium for ressursfordeling. Man kan si at prestasjonslønnselementet er innført uten at man har tatt hensyn til AADs distinkte karakter.

#### **7.4 Har lederlønsordningen og dens prestasjonslønnselement en fremtid?**

Det er viktig å være klar over at "single-case" studier som design ikke representerer et utvalg av populasjonen hva representativitet angår (Yin 1994:10). Datamaterialet som er hentet inn til denne studien stammer fra kun en organisasjon og generaliserende ambisjoner til en stor og differensiert forvaltning bør være begrensede (NOU 1989:5). Statsforvaltningen er meget heterogen, og man skal ikke se bort fra at ordningen egner seg bedre i tjenesteytende etater der "produktene" er klarere enn i departementene. Det er dessuten viktig å være klar over at det er opp til hver enkelt virksomhet som er omfattet av ordningen å utvikle klare målesystemer å tildele individuelle lønnstillegg. Administratorene viste til at Kommunal- og regionaldepartementet, Finansdepartementet og Forsvarsdepartementet i større grad enn AAD har jobbet aktivt med å få systemet til å fungere etter reformatorenes intensjoner. Samtidig er det feilslått å argumentere for at studien ikke kan generere noen generelle kunnskaper til andre organisasjoner. Dette har for det første sammenheng med at AADs oppgavetyper kan karakteriseres som representative. Departementet beskjefter seg med både forvaltnings- og kontrolloppgaver og gjenspeiler hva andre forvaltningsorgan, særlig departementer, driver med. Av denne



grunn har studien forhåpentligvis både fått frem både de problematiske og de mindre problematiske sidene ved å iverksette en reform som bygger på et mål- og resultatstyringskonsept i et departement. Det kan dessuten argumenteres for virksomhetene som er omfattet av ordningen står overfor de samme institusjonelle omgivelsene som AAD gjør. I tillegg kan caset generere generell innsikt om grunnleggende spørsmål og konflikter som kan oppstå ved endring av det tradisjonelle offentlige lønnsystemet. Caset kan dessuten frembringe kunnskap om hvordan sentralt plasserte personer i AAD, personer som ikke nødvendigvis er spesielle for AAD, stiller seg til lønnsreformer som tidvis bryter med etablerte organisasjonsformer.

Konklusjonen man kommer frem til når det gjelder prestasjonslønnssystemets suksess er avhengig av hvilken standard som man holder praksis opp mot. I lederlønnordningens tilfelle står man som beskrevet tidligere overfor uklare og delvis motstridende målsettinger, noe som skaper problemer når man skal måle resultater og effekter. Denne studien har tatt utgangspunkt i målsettingen som går på å skape sammenheng mellom resultater og lønn. Funnene har vist at AAD ikke har evnet å implementere reformen i tråd med en slik målsetting. Tar man derimot utgangspunkt i regjeringens intensjoner om at ordningen skulle praktiseres på en forsiktig og restriktiv måte kan man si at ordningen har vært vellykket (Lægreid 2001). Innbakt i ordningen er også målsettingen om økt markedstilpassning og målsettingen om å gjøre det enklere å rekruttere og beholde velkvalifisert arbeidskraft. Disse målsettingene har ikke blitt evaluert, og av denne grunn kan det ikke konkluderes med at lederlønnssystemet samlet sett har vært mislykket. Det er også viktig å påpeke at mål- og resultatstyringen som skjer gjennom lederlønnskontraktene og prestasjonslønnssystemet har et videre siktemål enn produktivitet og å være et kriterium for tildeling av ressurser. Hensikten med ordningen har også vært å bevisstgjøre lederne i forhold til mål og skape en mer resultatorientert forvaltning, bedre styringsdialogen mellom departement og underliggende virksomheter. Lederne er enige i at dette har skjedd og disse positive effektene er selvsagt minst like viktig å bite seg merke i når man skal gjøre seg opp en mening om systemets videre fremtid. Siden studien viser at systemet har gitt bevisstgjørende effekter kan man si at ordningen har vært mer vellykket som en styringsfilosofi enn en styringsteknikk. Styringsfilosofien bygger imidlertid også på en forutsetning om at politikere skal konsentrere seg om de store og langsiktige spørsmålene og ikke hefte seg ved enkeltsaker. Denne studien har vist at en slik forutsetning ikke er realistisk. Det virker

nemlig som politikerne ønsker å forbeholde seg retten til å gripe fatt i både enkeltsaker og de større mer prinsipielle spørsmålene. Ekspedisjonssjefene må være forbredt på omprioriteringer i forhold til kontraktens oppsatte resultatmål. Prestasjonslønnssystemet tar ikke hensyn til at politiske ledere ofte står ovenfor et sterkt press for å markere seg politisk. Andre studier har også vist at politikerne både er opptatt av å parere utspill i media og føre symbolpolitikk som å ta hensyn til at mål i det offentlige bør ha en langsiktig karakter (Thorsvik 1991:94).

Ingen evaluering kan imidlertid gjøres uten noen form for kriterier. I studien valgte jeg å ta utgangspunkt i de tre avhengige variablene målformulering, prestasjonsvurdering og resultatoppfølging (altså MRS som styringsteknikk) fordi jeg mente disse variablene ville fange opp essensen ved prestasjonslønnssystemet på en god måte. Funnene knyttet til disse variablene tyder på at tiden er inne for å ta et kritisk blikk på mulighetene og ønskeligheten av å anvende konseptet. Det kan skilles mellom to typer feil når det gjelder bruk av prestasjonsbaserte lønnssystem (Lægreid 1995:100). Den første typen av feil er å ikke benytte slike system i organisasjoner og situasjoner der vilkårene ligger tilrette for det. Den andre typen av feil er å benytte prestasjonslønnssystem i organisasjoner og situasjoner der vilkårene ikke er tilstede. Å begå sistnevnte type feil kan ses på som mer alvorlig enn førstnevnte (Ibid). I AADs tilfelle kan det sies at man har begått en type to feil. Markeds- og management orienterte reformer bør ikke innføres i det offentlige uten at man problematiserer det særegne ved offentlig virksomhet. Prestasjonsbaserte lønnssystemer kan fungere godt når de blir iverksatt i organisasjoner som ikke står ovenfor store politiske og økonomiske endringer og dersom man kan foreta systematiske og objektive prestasjonsvurderinger (Lægreid 1995:99). Dette innebærer at organisasjonens oppgaver bør være standardiserte, og at resultatene av organisasjonens virksomhet må kunne observeres. Som denne studien har vist er ikke disse forutsetningene tilstede i AAD. Grunnleggende karaktertrekk her er både skiftende omgivelser og komplekse arbeidsoppgaver. Av denne grunn kan det argumenteres for at man ikke i stor nok grad har tatt hensyn til de underliggende teoretiske forutsetningene som prestasjonslønnssystemet bygger på når man iverksatte ordningen i AAD. Prestasjonslønnssystem bør anvendes selektivt, dvs. i produksjonsbedrifter hvor oppgavene er av teknisk og kvantifiserbar karakter. Slike system kan også sies å passe bedre på lavere administrative nivå. Kun enkelte av virksomhetene som er omfattet av lederlønnssystemet kan sies å ha slike karaktertrekk. Det paradoksale

er at mange av de forvaltningsbedriftene som systemet i utgangspunktet passet best for, f.eks. Telenor, er ute av ordningen på grunn av endret tilknyttingsform (Læg Reid 1996). Muligens kan et ordinært fastlønnssystem være å anbefale når man står overfor mange motstridende oppgaver og mål, samt har uklare målbarhetskriterium (Læg Reid 2001). Siden funnene fra studien er som de er kan man stille spørsmålstegn ved om departementet vil resultatstyre resultatstyringen (Ørnsrud 2001:22). Et slikt spørsmål er berettiget siden en fundamental forutsetning i mål- og resultatstyringskonseptet som prestasjonslønnssystemet bygger på er at erfaringer fra virksomheten skal få konsekvenser for organisasjonens videre kurs. Tidligere forskning har imidlertid påpekt problemene med å lære av egne erfaringer. Politikerne ofte mer opptatt av å rette blikket fremover enn å se seg tilbake og evaluere resultatene av ulike reformer. På grunn av mindretallsparlamentarisme og hyppige politiske skifter får ofte ikke politikerne fulgt opp det de har vært med på å igangsette (Christensen & Læg Reid 2002:160).

En avvikling av lederlønnssystemet vil medføre fordeler så vel som ulemper. Velger man å avvikle lederlønnssystemet er det viktig å være klar over at staten gir fra seg styringsretten til å kontrollere de øverste ledernes lønnsutvikling (AAD 1996). Staten vil da måtte forhandle med arbeidstakerorganisasjonene om lønn- og lønnsvilkår for lederne som skal være statens fremste arbeidsrepresentanter. Dette kan uttydeliggjøre arbeidsgiverrollen. Ved å avvikle ordningen å føre stillingene tilbake til hovedtariffen vil man dessuten miste et verktøy som i teorien kan sikre målrettet belønning og differensiering etter den enkelte stillingsinnehavers personlige prestasjoner. Ordningen åpner i større grad enn tariffsystemet opp for muligheten til å omplassere ledere til andre oppgaver dersom vedkommende ikke innfrir de resultatkravene som blir stilt. En avvikling av lederlønnssystemet vil også svekke arbeidet med å videreutvikle mål- og resultatstyringen i departementet (Ibid). Dersom tilbakeføring av stillingene til hovedtariffavtalen skulle bli aktuelt vil dette kreve forhandlinger med og samtykke fra både tjenestemennenes hovedsammenslutninger og den enkelte leder på ordningen. En slik avviklingsprosess vil sannsynligvis bli både tidkrevende og vanskelig prosess, og dette taler mot å avvikle systemet.

En fordel ved å avvikle ordningen og føre stillingene tilbake til hovedtariffen er at man vil skape et mer enhetlig lønnssystem (AAD 1996). En tilbakeføring av stillingene vil kunne medføre at man sparer inn administrative kostnader siden man da vil få et og ikke to lønnssystem å administrere (Ibid). Et annet poeng som er verdt

å merke seg ved en eventuell avvikling er at man i større grad er utsatt for kritisk medieinteresse ved et lederlønnssystem enn ved at alle stillingene er plassert i hovedtariffavtalen (Læg Reid 1996). Medarbeidersamtalene som har vist seg som et positivt element for ledelsesutvikling trenger man ikke si fra seg selv om avvikler systemet. Det er dessuten liten grunn til å tro at de sentrale hovedelementene målformulering, prestasjonsvurdering og resultatoppfølging blir enklere å håndtere i fremtiden. Når man diskuterer ordningens fremtid og en eventuell tilbakeføring av stillingene til hovedtariffen er det viktig å være klar over at det har foregått endringer i andre deler av statens lønnssystem i den perioden lederlønnsordningen har eksistert. Det må blant annet tas hensyn til hovedtariffavtalen har endret seg kraftig siden lederlønnsordningens iverksettelse i 1991. Det har blitt åpnet opp for både større lokal fleksibilitet og autonomi, samt at lønnstabellen i staten har blitt påbygd med flere nye lønnstrinn. Dette medfører at man ikke kan sammenlikne lederlønnssystemet i dag med hvordan situasjonen var før man tok stillingene ut av hovedtariffavtalen (Læg Reid 1996). Slik hovedtariffen er oppbygd nå kan man nemlig oppnå høyere lønn her enn på den laveste hovedkategorilønnen som flesteparten av lederne innenfor lederlønnssystemet er plassert i. Slik sett kan det argumenteres for at det ordinære tariffsystemet et godt stykke på vei kan dekke deler av statens behov for et fleksibelt og tilpassningsdyktig lønnssystem. At lederlønnsordningens prestasjonslønsdel fremdeles praktiseres tyder på at håpet om fremtidig gjennomslag for systemet dominerer over de negative erfaringene med det (Downs & Larkey 1986; Christensen & Læg Reid 2002).

### **7.5 Forvaltningspolitiske implikasjoner**

Funnene fra denne studien illustrerer at sjansene for å føre en aktiv forvaltnings- og lønnspolitikk som tar sikte på å skape sammenheng mellom resultater og lønn er nokså begrensede. En slik politikk forutsetter at de politisk-administrative lederne har kontroll over gjennomføringen av reformen, fritt kan velge mellom ulike lønnssystem, har klare mål med reformen. De må også ha kunnskap om effektene av tiltaket de iverksetter, og det må finnes klare kriterier for å evaluere reformtiltaket (Læg Reid 1995). Samtlige av disse forutsetningene har vist seg problematiske. Dette viser at lederlønnsordningen ikke kun kan oppfattes som et teknisk-nøytralt virkemiddel eller som et resultat av hierarkisk instrumentelle prosesser drevet av politisk-administrative lederne, men i større grad som et system med tradisjoner, normer- og

verdier som gradvis har vokst frem gjennom en lang historisk prosess. Til tross for de politisk-administrative ledernes problemer er det feilslått å argumentere for at de er maktesløse i reformprosessen. Lederlønsreformen har illustrert at AAD delvis har klart opp i seg hensyn som mer marked og management. Det skal derfor ikke ses bort fra at ordningen er et reformtiltak som bidrar omforme den gamle institusjonelle identiteten slik at den blir mer i samsvar med markeds- og management tenkningen.

En viktig lærdom denne studien har gitt er at institusjonelle forutsetninger i lønssystemet legger føringer og begrensninger på sjansene for å gjennomføre planlagte og styrte lønnspolitiske reformer. Av denne grunn må det tas hensyn til organisasjonens historie fordi denne gir alternativene for handlingsrommet (March & Olsen 1993). Markeds- og managementorienterte reformer bør derfor ikke innføres i det offentlige uten at man problematiserer det spesielle ved offentlig sektors makt-, ressurs- og normative grunnlag (Hood 1991, Olsen 1993). En klargjøring vil øke kunnskapsgrunnlaget og bevisstheten om offentlig sektors egenart. Dette kan bidra til at fremtidens reformarbeid tar hensyn til det offentliges distinkte karakter og ikke baserer seg på urealistiske forutsetninger (Engeset 1994). Det er særlig to forhold som skiller offentlige organisasjoner og private bedrifter, og setter klare grenser for offentlig sektors muligheter til å kopiere organisasjons- og ledelsesformer fra privat sektor. For det første er offentlig virksomhet underlagt en folkevalgt politisk ledelse og inngår i en parlamentarisk styringskjede. For det andre er statlige etater og virksomheter preget av multifunksjonalitet, noe som innebærer at de må ivareta motstridende mål, hensyn og verdier (Christensen m.fl. 2004).

De politiske blokkene i vårt parlamentariske system er ustabile. Koalisjons- og mindretallsregjeringer i løpet av årene som har gått siden reformens iverksettelse kan ha gjort det vanskelig å spesifisere klare mål for ordningen. Det virker dessuten som det har manglet politisk grunnlag for å innføre et system som bryter for mye med de etablerte forvaltningstradisjonene. Arbeidet med reformen har blitt overlatt til embetsverket og mangelen på et sterkt politisk lederskap kan ha gjort det vanskelig å innføre et kontroversielt system (Olsen 1993). Ordningen er implementert i statsforvaltningen ut fra et instrumentelt organisasjonsperspektiv som bygger på en administrativ logikk. Reformen er imidlertid også implementert i en politisk virkelighet der en politisk logikk gjør seg gjeldende. Ordningen legger opp til en målformuleringsprosess som er preget av klarhet og utvetydighet i mål og ansvarsforhold. Det kan imidlertid stilles spørsmålstegn ved om en slik mål-

formuleringsprosess er ønskelig og realistisk i en offentlig institusjon (Eriksen 1993:94; Ørnsrud 2000:23). I en politisk hverdag er virkeligheten fylt av motsetninger, og ofte kan uklare målsetninger være en forutsetning for at beslutninger fattes. Det å skulle finne gode, operasjonaliserbare målsettinger som er en hovedforutsetning i et slikt system er vanskelig å realisere. I noen tilfeller er kvalitative aspekter knyttet til offentlige organisasjoner som gjør det meningsløst og dysfunksjonelt å skulle konstruere kvantitative operasjonaliserbare målsettinger (Torsvik 1991).

Multifunksjonaliteten som preger statlige etater og virksomheter innebærer at de må ivareta motstridende mål, hensyn og verdier (Christensen m.fl. 2004:188). Studien har vist at handlingsrommet for å gjennomføre en omfattende planlagt lønnsreform som vektlegger enkelthensyn som prestasjonslønn begrenses fordi offentlig virksomhet også må ivareta andre prinsipper og hensyn. Et lønnsystem som er tilpasset offentlig sektor kan ikke kun vektlegge markeds- og management-hensyn, men må eksempelvis også utformes for å ivareta hensyn til overordnet styring og rettsstat. Fordi man må balansere hensyn mot hverandre i offentlig sektor er det urealistisk å tro at et sett av hensyn vil bli vurdert som det beste. Det finnes ikke en stabil og varig balanse mellom de ulike hensynene. Man må forsøke å leve med motsetningene og spenningene fremfor å velge mellom dem (Læg Reid 1989).

Denne studien viser at det er viktig å skille mellom på den ene siden hva som blir skrevet i en reformplan og på den andre siden det som faktisk skjer ved iverksetting og utforming av et reformtiltak (Læg Reid 2001). De forholdsvis ambisiøse reformambisjonene reformatorene hadde om å skape sammenheng mellom resultater og lønn har ikke blitt innfridd. Lederlønsordningen er en illustrasjon på at organisasjoner må leve med motsetninger og manglende tilpasning når blandingsforholdet mellom ulike hensyn blir endret. Det virker som om reformen er tvetydig nok til at det er noe i den for alle. Den kan sies å være et resultat av politiske kompromiss om hva som er mulig å få til (Læg Reid 1996). Slik sett har ordningen blitt en hybrid som kombinerer flere motstridende hensyn på en gang fremfor å bli et rendyrket system som prioriterer enkelthensyn. Den norske forvaltningspolitiske reformstilen har i tidligere studier blitt beskrevet som "revolusjon i sakte bevegelse" (Olsen m.fl. 1982), og en slik karakteristikk synes også dekkende for hvordan prestasjonslønnssystemet har blitt seende ut og praktisert.

## Referanser

- Alme, A. M. (1995): "Lønnsreform og ledermobilitet i staten". I Læg Reid, P. (red.): *Lønnspolitikk i offentlig sektor*. Oslo: Tano
- Andersen, Ib. (1990): *Valg av organisasjonssociologiske metoder - et kombinationsperspektiv*. København: Studentlitteratur.
- Andersen, S.S. (1997): *Case-studier og generalisering – Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Birkeli, L. (2000): *Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen*. Bergen: LOS-senteret. Notat 0004
- Blaauw, S. (2002): *Topplederlønnssystemet i sentralforvaltningen i Norge og Sverige*. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Hovedfagsoppgave.
- Borge, B. (1994): *Toppleiarlønsreforma i Oslo kommune- vekst og fall. Ein studie av innføringa, iverksetjinga og avviklinga av toppleiarlønsreforma i Oslo kommune*. Bergen: LOS-senteret. Rapport 9408.
- Boston, J., Martin, J., Pallot, J., Walsh, P. (1996): *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.
- Brunsson, N. (1989): *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. New York: Wiley.
- Brunsson, N. & Olsen, J.P. (1990): "Kan organisasjonsformer veljas?" I Brunsson, N. & Olsen, J.P. (Red.): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- Brunsson, N. & Olsen, J.P. (1993): *The reforming organization*. London and New York: Routledge.
- Christensen, T (1990): "Målstyringskonseptets begrensninger". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*. 6 (1): 33-39.
- Christensen, T (1991a): *Virksomhetsplanlegging - myteskapning eller instrumentell problemløsning?* Oslo: Tano.
- Christensen, T. (1991b): "Virksomhetsplanlegging – staffasje eller effektivt styringsverktøy?". I Læg Reid, P. (red.): *Målstyring og virksomhetsplanlegging i offentlig sektor*. Bergen: Alma Mater.
- Christensen, T. (1994): *Politisk styring og faglig uavhengighet. Reorganisering av den sentrale helseforvaltningen*. Oslo: Tano.
- Christensen, T. (1997): "Modernitetens problem – innføring av virksomhetsplanlegging ved UIO". I Christensen, T. & Midgaard, K. (red.) (1997): *Universitetet som beslutningsarena*. Bergen: Fagbokforlaget.

Christensen, T. & Lægreid, P. (1997): "Forvaltningspolitikk - mot New Public Management?". I Christensen, T. & Egeberg, M. (red.): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug.

Christensen, T. & Lægreid, P. (1998): *Den moderne forvaltning*. Oslo: Tano Aschehoug.

Christensen, T. & Lægreid, P. (1999a): "New Public Management - Design, Resistance or Transformation? A Study of How Modern Reforms are received in a Civil Service System". *Public Productivity & Management Review*, 23 (2):169-193.

Christensen, T. & Lægreid, P. (1999b): *New Public Management - The Trade off between political governance and administrative autonomy*. Bergen: LOS-senteret. Notat 9911.

Christensen, T. & Lægreid, P. (red.) (2001): *New Public Management - The Transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.

Christensen, T. & Lægreid, P. (2002): *Reformer og lederskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen T. & Peters, B.G. (1999): *Structure, Culture and Governance. A Comparative Analysis of Norway and the United States*. Maryland: Rowman & Littlefield.

Christensen, T., Lægreid, P. & Wise, L. (2000): *Active administrative policy: presumptions and practice: the case of Norway, Sweden and the USA*. Bergen: LOS-senteret. Notat 0015.

Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H., Lægreid, P. & Roness, P. (2002): *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P., Røvik, K. A. (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Colbjørnsen, T., Bragelien, I., Gjesdal, F., Hagen, K. P., Heum, P. & Salvanes, K. G. (2000): *Resultatavhengig belønning. En utredning skrevet for Kredittkassen*. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning. SNF-Rapport nr. 25/00.

DiMaggio, P. & Powell, W.W. (1983): "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". *American Sociological Review*. 48:147-160.

Downs, G. W. & Larkey, P.D. (1986): *The search for government efficiency. From Hubris to Helplessness*. Philadelphia: Temple University Press.

Egeberg (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli.



- Egeberg, M. (1989): "Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen?". I Egeberg, M. (red.): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano.
- Egeberg, M. (2001): "How Bureaucratic structure Matters: An Organisational Perspective". I Department of Political Science, ARENA ss.1-37. Oslo: University of Oslo.
- Engeset, B.H. (1994): *Lønspolitisk modernisering. Ein studie av statlege lønspolitiske reformforsøk i Danmark og Sverige*. Bergen: LOS-senteret. Rapport 9402.
- Eriksen, E. (1993): *Den offentlige dimensjon. Verdier og styring i offentlig sektor*. Oslo: Tano.
- Etzioni, A. (1964): *Modern Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Gregory, R. (2001): "Transforming Governmental Culture: A Sceptical View of New Public Management". I Christensen, T. & Lægreid, P. (red): *New Public Management -The transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.
- Haugli Nilsen, T. 1994): *Fra målstyring til resultatstyring*. Bergen: LOS-senteret. Notat 9414.
- Helgesen, K. (1993): *Institusjonelle ordninger for lønnsfastsettelse. Dommerens faktiske lønnsutvikling i etterkrigstiden*. Bergen: LOS-senteret. Notat 9339.
- Helgesen, K. & Lægreid, P. (1988): *Tillitsvalde og tilknytningsformer i staten. Kartlegging av profiler blant organisasjonstillitsvalde*. Bergen: LOS-senteret. Rapport 88/4.
- Helgesen, S. (2001): *Aktivitetmåling og atferdskontroll. En studie av mål- og resultatstyring gjennom økonomiregelverket i staten*. Bergen: LOS-senteret. Rapport 0102.
- Hellevik, O. (1991): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hood, C. (1991): "A public management for all seasons". *Public Administration*, 69:3-19.
- Hood, C. & Peters, B.C. (red.) (1994): *Rewards at the Top*. London: Sage.
- Ingraham, P. W. (1991): *A Summary of the experience with pay for performance in the United States*. Paris: OECD. Occasional paper.
- Ingraham, P. W. (1993): "Of Pigs in Pokes and Policy Diffusion: Another look at Pay-for Performance". *Public Administration Review*. 53(4):348-356.

Ingraham, P. W. (1998): "Making Public Policy: The Changing Role of Higher Civil Service". I Peters, B.G. & Savoie, D.J. (red.): *Taking Stock. Assessing Public Sector Reforms*. Montreal: McGill-Queen University Press.

Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2002): *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.

Jenum, M. (2002): *Den statlige lederlønsordningen. En analyse av rettsforholdet mellom staten og dens ledere*. Oslo: Det juridiske fakultetsbibliotek. Avhandling.

Kjeldstadli, K. (1992): *Fotida er ikke hva den engang var. En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget.

Lundquist, L. (1993): *Embetsmann eller direktør?* Stockholm: Norstedts.

Læg Reid, P. (1989): *Lønspolitiske reformforsøk i staten*. Bergen: LOS-senteret. Notat 89/52.

Læg Reid, P. (1993): "Løns- og personalreformer". I Læg Reid, P. & Olsen, J. P. (red.): *Organisering av offentlig sektor*. Oslo: Tano.

Læg Reid, P. (1994): "Going against the cultural grain". I Hood, C. & Peters, G.: *Rewards at the top*. London: Sage.

Læg Reid, P. (1995): *Lønnspolitikk i offentlig sektor*. Oslo: Tano forlag.

Læg Reid, P. (1996): *Leiarløn i staten - marked og management*. Bergen: LOS-senteret. Særtrykk 9604.

Læg Reid, P. (1999): *Top civil servants under contract: Experiences from New Zealand and Norway*. Bergen: LOS-senteret. Notat 9940.

Læg Reid, P. (2001): "Transforming Top Civil Servant Systems". I Christensen, T. & Læg Reid, P. (red): *New Public Management - The Transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.

Læg Reid, P. & Olsen, J. P. (1978): *Byråkrati og beslutninger*. Bergen: Universitetsforlaget.

Læg Reid, P. & Mjør, M. (1993): *Toppsjefar og leiarlønsreform i staten*. Bergen: LOS-senteret. Rapport 9303.

Læg Reid, P. & Savland, E. (1995): *Personlig lederlønn i staten*. Bergen: LOS-senteret. Notat 9537.

Læg Reid, P. & Savland, E. (1996): *Lederlønsreform og mobilitetsmønster - Rekruttering og avgang i lederlønnssystemet*. Bergen: LOS-senteret. Notat 9614.

Læg Reid, P. & Pedersen, O.K. (1996): *"Integration og decentralisering. Personale og forvaltning i skandinaviem"*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.

Lægneid, P. & Roness, P. (1997): *Reformprogram og institusjonell tilpassning i norsk sentralforvaltning*. Bergen: LOS-senteret. Notat 9706.

March, J.G. (1994): *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. New York: The Free Press.

March, J.G. & Olsen, J.P. (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.

March, J.G. & Olsen, J.P. (1995): *Democratic Governance*. New York: The Free Press.

Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977): "Institutional Organizations: Formal structures as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology*, 83: 340-363.

Meyer, J. W. & Rowan, B. (1991): "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". I Powell, W.W. & DiMaggio, P.J. (red.): *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago & London: The University of Chicago Press.

Meyer, J.W & Scott, W.R. (1992): *Organizational Environments. Ritual and rationality*. Updated edition. Newbury Park, London, New Delhi: Sage Publications.

Mjør, M. (1994): *Byråkrati, marknad og management: Ein studie av leiarlønnsreforma i staten*. Bergen: LOS-senteret. Rapport 9403.

Mordal, T. (1991): *Som man spør får man svar. Arbeid med survey-opplegg*. Oslo: Tano.

Mount, M. K. (1987): "Coordinating Salary Action and Performance Appraisal". I Balkin, D. B & Gomez-Mejia, L. R.: *New Perspectives on Compensation*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Naschold, F. (1996): *New Frontiers in Public Sector Management. Trends and issues in state and Local Government in Europe*. Berlin/New York: Walter de Gruyter.

Nebben, E. R. (1988): *Statlig lønnspolitikk ved et veiskille?* Bergen: LOS-senteret. Rapport 88/2.

Norsk Institutt for Personalutvikling- og Administrasjon (1996): *Lederlønssystemet i staten - dokumentasjon av ledelseeffekter*. Oslo: NIPA.

OECD 1995: *Governance in transition: Public Management reforms in OECD Countries*. Paris: OECD.

Olsen, J.P. (1988): "The Modernization of Public Administration in the Nordic Countries". *Hallinnon Tutkimus*, 7(17):2-17.

Olsen, J.P. (1989): *Petroleum og politikk. Det representative demokratiets møte med oljealderen*. Oslo: Tano.

- Olsen, J.P. (1991): *Rehtinking and reforming public sector*. Bergen: LOS-senteret. Notat 91/33.
- Olsen, J.P. (1993): "Et statsvitenskapelig perspektiv på offentlig sektor". I Lægneid, P. & Olsen, J.P. (Red.): *Organisering av offentlig sektor*. Oslo: Tano.
- Olsen, J.P. (1996): "Norway - Slow Learner or another triumph of the Tortoise". I Olsen, J.P. & Peters, G. (red.): *Lessons from Experience*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Olsen, J.P. (1997): "Civil service in transition - dilemmas and lessons learned". I Hesse, J.J. & Toonen, T.A. (red.): *European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*. Vol. 3. Baden-Baden: Nomos.
- Olsen, J.P., Roness, P.G. & Sætren, H. (1982): "Norway: Still Peaceful Coexistence and Revolution in slow Motion". I Ricardson, J.J. (Red.): *Policy Styles in Western Europe*. London: Allen & Urwin.
- Peterson, O. & Søderlind, D.D. (1992): *Forvaltningspolitik*. Stockholm: Publicia.
- Pollitt, C. (1995): "Justification by works or by faith?" *Evaluation*, vol. 1(2): 133-154.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000): *Public Management. The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.
- Roness, P.G. (1997): *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studier av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Roness, P.G. (1998): *Analysar av organisering og endring i den norske sentraladministrasjonen. Ei drøfting av teori, metode og resultat i utvalde studiar*. Bergen: LOS-senteret. Rapport 9809.
- Røvik, K. A. (1992a): *Den "syke" stat: Myter og moter i omstillingsarbeidet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, K. A. (1992b): "Vitenskap eller moter? – en kunnskapssosiologisk analyse av konsulenters organisasjonskompetanse". *Norsk Administrativt Tidsskrift*. 2:130-148.
- Røvik, K. A. (1998): *Moderne organisasjoner: Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A., Almestad, I. & Røkenes, A. (1995): *Tidsspille eller forbedring? Innføring av målstyring og rutineforbedring ved sosialkontorene*. Oslo: Norsk Institutt for By og Regionsforskning. Rapport 1995:7.
- Saglie, T. (1993): "1980-årenes visjoner og 1990-årenes praksis". I Lægneid, P. & Olsen, J.P. (red.): *Organisering av offentlig sektor*. Oslo: Tano.

Sahlin-Andersson, K. (1996): "Imitating by editing success: The construction of Organizational Fields". I Czarniawska, B. & Sevon, G. (red.): *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter.

Scott, W.R. (1992): *Organizations. Rational, Natural, and Open Systems*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall International.

Selznick, P. (1957): *Leadership in administration*. University of California, Berkley. Evanston, Illinois, White Plains, New York: Row, Peterson and company.

Statskonsult (1999): *Erfaringer med mål- og resultatstyring i sentralforvaltningen*. Oslo: Rapport 1999:19.

Stene, Ø. (2001): *Fra ide til konsept og administrativ reform*. Bergen: LOS-senteret. Rapport 0115.

Sørensen, R. & Undredal, A. (1992): *Overordnet styringsinstans og sideordnet part: Statens roller i inntektsforhandlingene*. Oslo: Institutt for statsvitenskap. Rapport 03/92.

Torsvik, J. (1991): "Målstyringsprosess, resultatrapportering og evaluering". I Lægneid, P. (red.): *Målstyring og virksomhetsplanlegging i offentlig sektor*. Bergen: Alma Mater.

Wilson, J.Q (1989): *Bureaucracy*. New York: Basic Books.

Yin, R. K. (1994): *Case study Research; Design and Methods*. London: Sage Publications.

Ørnstrud, I. H. (2000): *Mye fristilling men lite kontroll - en studie av mål og resultatstyring gjennom budsjettreformen i staten*. Bergen: LOS-senteret. Rapport 0001.

Ørnstrud, I. H. (2001): *Mål- og resultatstyring i et komparativt perspektiv - budsjettreformer i Norge og New Zealand*. Bergen: LOS-senteret. Notat 0138.

Østerud, Ø. (1996): *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

### **Offentlige innstillinger, utredninger og interne dokumenter:**

AAD (1991a): Arbeids- og administrasjonsdepartementet: Veiledning om inngåing av kontrakter for ledere.

AAD (1991b): ): Arbeids- og administrasjonsdepartementet: Staten - Iverksetting av ny ordning. Brev til alle departementene 3.6.1991.

AAD (1996): Administrasjonsdepartementet: Statens lederlønnssordning – rapport fra evaluering 1996.

AAD (1998): Arbeids- og administrasjonsdepartementet: Kriterier for bruk av statens lederlønnsordning. En sjekklister.

Innst. S. nr. 98 (1990-91): Innstilling fra finanskomiteen om endringer i statsbudsjettet for 1991 i forbindelse med indeksoppgjørene januar 1991 m.v.

Innstilling fra embetsmannsutvalg (1989): Lønns og tilsetningsvilkår for ledere i statens større forretningsvirksomheter. 7.9.1989.

NOU (1989:5): En bedre organisert stat.

NOU (1990:32): Statens lønnskomite av 1988.

NOU (1992:26): En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene.

St.forh.nr.8 (1991-1992): Under fremleggelse av statsbudsjettet for 1992. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

St.prp. nr. 1 (1989-1990): Arbeids- og administrasjonsdepartementet

St.prp. nr. 1 (1992-1993): Arbeids- og administrasjonsdepartementet

St.prp. nr. 1 (1996-1997): Administrasjonsdepartementet

St.prp. nr. 1 (1997-1998): Administrasjonsdepartementet

St.prp. nr. 1 (1998-1999): Planleggings- og samordningsdepartementet

St.prp. nr. 1 (1999-2000): Arbeids- og administrasjonsdepartementet

St.prp. nr. 1 (2000-2001): Arbeids- og administrasjonsdepartementet

St.prp. nr. 1 (2001-2002): Arbeids- og administrasjonsdepartementet

St.prp. nr. 1 (2002-2003): Arbeids- og administrasjonsdepartementet

St. prp. nr. 42 (1990-1991): Om endringer i Statsbudsjettet for 1991 i forbindelse med inntektsoppgjørene.

### **Oversikt over informanter:**

Rune Solberg, ekspedisjonssjef i Arbeidsmarkedsavdelingen AAD.

Gundla Kvam, ekspedisjonssjef i Arbeidsmiljø- og sikkerhetsavdelingen AAD.

John S. Engstrøm, ekspedisjonssjef i Administrasjonsavdelingen AAD.

Johann Kasper Holand, ekspedisjonssjef i Forvaltningspolitisk avdeling AAD.

Asbjørn Valheim, underdirektør i Avdeling for omstilling og personalpolitikk AAD.

Ragnhild Grønlie, rådgiver i Avdeling for omstilling og personalpolitikk AAD.