

Nye lønformer i den offentlige sektor

Nye lønformer i den offentlige sektor indebærer, at løntillæg efter individuel vurdering vil få en voksende betydning. Artiklen behandler en række forhold, som kan føre til, at der opstår skævheder ved vurderinger efter subjektive kriterier. Forskellige principielle muligheder for at begrænse vilkårligheder i vurderingerne diskuteres, og specielt drøftes mulighederne i en dansk sammenhæng med de særlige aftaler, der danner rammerne på det offentlige område. Forskellige mulige udviklingsperspektiver opridses.

Tillæg efter individuel vurdering

For ansatte på såvel gamle som nye lønsystemer i den offentlige sektor er der mulighed for at indgå aftaler om tillæg relateret til resultater. Tillæg kan baseres på resultatmål, der er objektivt målbare i den forstand, at resultatopgørelsen kan kontrolleres af tredje part, såvel som på subjektive resultatmål, hvor der ved resultatopgørelsen indgår et skøn, således at denne ikke efterfølgende kan kontrolleres. Gennem sådanne subjektive vurderinger kan der anvendes økonomiske incitamentter på områder, hvor det ellers ikke er muligt at beskrive den ønskede adfærd gennem objektive resultatmål.

For ansatte på nye lønsystemer kan der tillige gives tillæg for kvalifikationer. Kvalifikationer kan tage udgangspunkt i objektive forhold som eksempelvis uddannelse og erfaring. Kriterierne for kvalifikations-

tillæg kan også afgrænses bredere og omfatte faglige og personlige kvalifikationer, effektiviteten og kvaliteten i opgavevaretagelsen (Finansministeriet 2000a, 30). Der er således tale om en flydende overgang mellem kvalifikationer og resultater, idet effektivitet og kvalitet kan fortolkes som en kvalifikation, men også kan fortolkes som et resultat knyttet til mål for arbejdsindsatsen i det pågældende job.

Løn, der er knyttet til aspekter af den enkeltes *performance*, udtrykkes ved det engelske *performance-related pay*, der ikke har noget direkte modstykke på dansk. Betegnelsen resultatrelateret løn kan anvendes og dækker da løntillæg, der relateres til resultatopnåelse i forhold til på forhånd definerede mål, hvor disse udover at være knyttet til *output* også kan være knyttet til *input* i arbejdsprocessen.

I denne artikel behandles nogle problemer, der kan være forbundet med løntillæg på baggrund af ledelsens subjektive vurde-

ringer, uanset om de foretages som led i en resultatlønsordning eller i forbindelse med kvalifikationstillæg. Indledningsvis redegøres kort for de aftaler, der kan danne grundlag for tillæg baseret på individuelle vurderinger af de ansatte efter subjektive kriterier. For de ansatte kan der generelt være en række risici forbundet med individuelle subjektive vurderinger. Der redegøres for en række principielle problemer på baggrund af international litteratur. Der er endnu kun få undersøgelser fra den offentlige sektor, så empirien er i overvejende grad fra den private sektor. Forskellige muligheder for at begrænse vilkårligheder i vurderingerne behandles og specielt mulighederne i en dansk sammenhæng drøftes, med de særlige aftaler, der danner rammerne på det offentlige område, og forskellige mulige udviklingsperspektiver bliver opridset.

Perspektivet er som udgangspunkt et lønmodtagerperspektiv. Herved adskiller perspektivet sig fra det arbejdsgiverperspektiv, som dominerer publikationer om de nye lønformer, der primært produceres af arbejdsgiverparterne i Finansministeriet og Kommunernes Landsforening, samt fra perspektivet i den erhvervsøkonomiske litteratur om aflønningssystemer. fremhæver eksplicit den mulige modsætning vedrørende individuelle vurderinger:

Our focus is here on the organization's perspective, and it is likely that the costs and benefits of performance appraisal to ..ratees.. will be quite different from those experienced by the organization (Murphy & Cleveland 1995, 325).

På den anden side er der også en sammenhæng mellem de ansattes interesser og effektiviteten i den offentlige sektor. For så vidt, om de vurderinger, der foretages af de

ledere, der bedømmer de ansatte, ikke afspejler de overordnede mål for organisationen, vil de ikke medvirke til at øge effektiviteten i den offentlige sektor. Hvis de subjektive vurderinger får negative effekter på motivation og arbejdsmiljø, (Marsden & French 1998, 35 & 51; Marsden & Richardson 1994, 253), kan det, især over tid, få negative konsekvenser på effektiviteten i den offentlige sektor.

Aftalegrundlaget

De nye lønformer i den offentlige sektor indebærer mulighed for, at der i tillæg til en grundløn gives tillæg efter funktioner, kvalifikationer og resultater¹. På det kommunale og amtskommunale område blev der indgået en særlig aftale om resultatløns tillæg til den generelle aftale om nye lønformer. Resultatløn anvendes her som betegnelse for lønforbedringer, der

... udmøntes på en i forvejen aftalt og kendt måde i forhold til forvaltningens/institutionens/virksomhedens målsætninger og/eller resultater.

Resultatløn omfatter på det (amts)kommunale område også – i særlige tilfælde – ikke planlagte effektiviseringer, (Kommunernes Landsforening et al. 1997, §7). På det (amts)kommunale område er der mulighed for at udmønte resultatløns tillæg som engangsbeløb, varige eller midlertidige tillæg, supplerende pension med videre.

På det statslige område blev der, såvel i forbindelse med rammeaftalen mellem Finansministeriet og centralorganisationerne om forsøg med nye lønsystemer fra 1997 som i de indgåede aftaler om permanente nye lønsystemer indgået aftale om rammer for resultatbaserede lønordninger. For de, der ikke var omfattet af de nye lønsystemer,

var grundlaget for indgåelse af resultatlønsaftaler tidligere rammeaftalen om effektivisering og udvikling eller lokallønspuljen. Fra 1. april 1999 blev rammeaftalen erstattet af en ny aftale, der gav en generel hjemmel til at indføre resultatbaserede lønformer for ansatte på gamle lønsystemer, svarende til hjemmelen for ansatte på nye lønsystemer:

Der kan lokalt aftales supplerende resultatbaserede lønordninger, efter hvilke der udbetales resultatløns i form af tillæg for den pågældende måleperiode, i det omfang de på forhånd definerede mål er opnået (Finansministeriet 1999a, afsnit 4).

Resultatbaserede lønordninger indebærer at tillæg udbetales som engangsvederlag i forhold til de opnåede resultater.

Det er fælles for både det statslige og det kommunale og amtskommunale område, at aftaler om resultatløns indgås mellem ledelsen og den forhandlingsberettigede organisation eller tillidsrepræsentant. For chefer inden for staten gælder anderledes regler. I 1999 er der vedtaget et nyt cheflønssystem, der omfatter størstedelen af cheferne i staten, som indebærer, at aftaler om tillæg indgås direkte mellem den enkelte chef og ledelsen. Ved forhandlinger om varige og midlertidige tillæg kan chefen overlade forhandlingen til en cheflønshandler (eller organisationen, hvor der ikke er en sådan). Engangsvederlag kan ydes som resultatløns, der altså aftales mellem ledelsen og den enkelte chef (Finansministeriet 1999a; Finansministeriet 1999c).

Antallet af resultatlønsordninger har været begrænset, men fra både arbejdsgiverparterne i Finansministeriet og Kommunernes Landsforening er der taget initiativer til at øge udbredelsen (Finansministeriet 1999a;

Økonomistyrelsen 2000; Kommunernes Landsforening 2000). Generelt er der lagt op til en individualisering og differentiering.

Det store gennembrud er kommet med etableringen af de nye lønsystemer i staten. Fremover skal lønnen også udmønte sig på grundlag af den enkelte ansattes kvalifikationer, funktioner og resultater (Finansministeriet 1999a, forord).

Liniechefen får desuden bedre grundlag for at honorere medarbejderne efter deres forskellighed og kan dermed i større grad tilpasse lønnen i forhold til den enkelte medarbejder (Finansministeriet 2000b, 11).

Kvalifikationslønsystemet i det nye lønsystem kan i praksis udmøntes som et resultatrelateret lønelement, jævnfær ovennævnte. I Konkurrencestyrelsen er der f. eks. indgået en aftale om et kvalifikationslønsystem, hvorefter der fastlægges en række kvalifikationskrav. I kriterierne, der kan tolkes som mål, indgår blandt andet effektivitet og kvalitet samt service- og samarbejdsorientering. I forhold til hvert mål fastlægges fem niveauer af kvalifikationer. Kvalifikationsløntillæggets størrelse opgøres på grundlag af et pointsystem, hvor der til kvalifikationssystemets hovedgrupper og niveauer er knyttet et antal point. Kvalifikationsløntillægget, der er varigt, fastsættes ud fra summen af det antal point medarbejderen opnår ved den årlige vurdering. De ansatte gøres bekendt med vurderingen sammen med et diagram, der viser fordelingen for gruppen. Vurderingen omtales som karakterer, idet det hedder, at »Hver medarbejder får oplyst sine egne karakterer«.

Kommunernes Landsforening har anført:

I de fleste – hvis ikke alle – tilfælde kan

funktions- og kvalifikationsløn omskrives til resultatløn (Kommunernes Landsforening 2000, 9).

Kvalifikationstillæg ydes efter aftalerne på det statslige område som hovedregel som varige tillæg, men kan også aftales som midlertidige tillæg (Finansministeriet 2000a, 82 og Finansministeriet 1999b, kap. 5, 17). Det samme gælder på akademikerområdet inden for det (amts)kommunale område (AC og de kommunale arbejdsgiverparter 1999, 29), og tillæg på det øvrige (amts)kommunale område er varigt »med mindre andet særligt aftales« (KTO og de kommunale arbejdsgiverparter 1999, 15). Finansministeriet lægger vægt på at det nye lønsystem ikke 'sander til' ved at lønsummen bindes i varige tillæg².

Resultatrelateret løn

Resultatrelateret løn kan relateres til *output* som f. eks. antal ekspederede sager, sagsbehandlingstid, antal omstødte afgørelser med videre. Disse indikatorer for resultatet er objektivt målbare og lader sig kontrollere af tredje part. Hvis f. eks. kvalitetsvurderinger foretages gennem brugervurderinger, således at kvaliteten vurderes ved at brugerne på et skema foretager en vurdering på en skala, kan målingen være objektivt målbar, selv om kvaliteten grundlæggende er en subjektiv vurdering.

Udover at resultatmål kan være knyttet til *output* i form af den ydelse, der produceres i organisationen, kan det ønskede resultat også være knyttet til arbejdsindsatsen i arbejdsprocessen. De fleste ansatte indgår i et samarbejde med andre, som gør at samarbejde kan være et vigtigt mål. Derudover kan f. eks. initiativ, fleksibilitet og parathed til vidensdeling med andre være vigtige mål. Resultatvurderingen beror her helt af-

gørende på en subjektiv vurdering, der indebærer et skøn.

Finansministeriet anvender begrebet 'resultatorienteret' løn om en lønform, der knytter sig til forhåndsftaler, hvor der ved vurdering af resultatopfyldelsen for i hvert fald nogle af resultatmålene indgår et vist skøn. Der synes imidlertid at være tale om et værdiladet begreb, som knytter an til, at det at være resultatorienteret generelt er noget positivt. Der ligger endvidere implicit i begrebet, at denne aflønningsform påvirker de ansattes adfærd på en bestemt måde, nemlig så de bliver resultatorienterede. Der er imidlertid ingen garanti for at løn relateret til de på forhånd formulerede resultater rent faktisk fremmer en ønsket adfærd. Tværtimod kan en løn, hvor de ansatte aflønnes i forhold til på forhånd formulerede mål, indebære tilskyndelser til en adfærd, der er uønsket. Det kan ske, hvis målene ikke er dækkende for den adfærd, der ønskes, således som det nærmere diskuteres nedenfor. Endvidere er der risiko for, at denne lønform kan få nogle negative effekter på arbejdsmiljø, samarbejde og motivation, der heller ikke vil bidrage til bedre resultater i den offentlige sektor (Marsden & French 1998; Marsden & Richardson 1994).

Der synes at være god grund til at anvende et mere neutralt begreb, hvor man i overensstemmelse med den angelsaksiske sprogbrug *performance-related pay* fastlægger begrebet ud fra det kriterium, som lønnen fastlægges i forhold til, og ikke i forhold til påståede effekter. Hvad disse effekter bliver, er et spørgsmål, der må vurderes empirisk i den konkrete kontekst.

Objektivt målbare resultatmål versus subjektive vurderinger

Som nævnt er der i denne artikel fokus på

tillæg relateret til lederes subjektive vurderinger. Det kan imidlertid være hensigtsmæssigt som udgangspunkt kort at fremhæve nogle væsentlige fordele og ulemper, der kan knytte sig til objektive resultatmål (Bregm 1998).

Objektivt målbare resultatmål er som nævnt karakteriseret ved, at de lader sig kontrollere af en tredje part. Der indgår således ikke noget skøn ved resultatopførelsen og forskellige personer vil nå frem til den samme resultatopførelse. Fordelen ved at relatere lønnen til objektivt målbare resultatmål er, at de ansatte ved nøjagtigt, hvilke resultater der belønnes, og at der ikke opstår konflikt om resultatopførelsen.

Hvor der er flere mål, bliver opgaven at vægte aflønningen af de forskellige delmål, så der ikke bliver incitament til skævvridning, fordi nogle aktiviteter aflønnes bedre end andre (Holmstrom & Milgrom 1991; Milgrom & Roberts 1992). Generelt skal målene være dækkende for den adfærd, der ønskes, og samtidig skal aflønningen af de forskellige opgaver og aktiviteter vægtes, så der ikke bliver tilskyndelse til skævvridning, fordi nogle aktiviteter aflønnes bedre end andre. Hvis kun det målbare gøres til genstand for aflønning, vil der være et incitament til at lægge arbejdsindsats i de målbare aktiviteter på bekostning af de øvrige aktiviteter.

Med objektive resultatmål kan der gives et stærkt incitament til produktivitetstilgange, således som det også er erfaringen med simpel produktion i den private sektor (Prendergast 1999, 15-18; Lazear 1996; Milkovich, Wigdor et al. 1991, 82-83). Hvis den adfærd, der ønskes, imidlertid ikke lader sig beskrive dækkende gennem objektive resultatmål, vil aflønning i forhold til disse resultatmål give tilskyndelse til skævvridning af arbejdsindsatsen, fordi der bliver incitament til at lægge arbejds-

indsats i netop de aktiviteter, der belønnes, på bekostning af de øvrige.

En mulighed er at erstatte eller supplere objektive resultatmål med resultatmål efter ledelsens subjektive vurdering, således at der foretages en bredere vurdering, der ikke er bundet til objektivt målelige eller konstaterbare resultater. Herved bliver der generelt mulighed for også at anvende økonomiske incitamenter med henblik på effektivisering i sammenhænge, hvor objektive mål ikke er hensigtsmæssige.

Hvis aflønning i forhold til subjektive indikatorer, hvor der indgår et vist skøn, skal bidrage til at fremme en ønsket adfærd, skal kriterierne for vurderingen kunne formuleres. De ansatte skal vide, hvordan man opnår en god vurdering. Jo mere kriterierne skal styre adfærd, jo mere konkret skal de være formuleret. Hvis de ansatte skal acceptere, at de indbyrdes vurderes og aflønnes forskelligt, skal det også kunne begrundes, hvorfor nogle får bedre vurdering og dermed bedre aflønning end andre. Også det fordrer kriterier for vurderingen. Jo mere konkrete begrundelser, der skal kunne gives, jo mere konkrete vurderinger må der være.

Men i forbindelse hermed opstår et dilemma. Jo mere konkret kriterierne formuleres, desto mere kan de styre adfærd og desto mere egnet er de til at begrunde lønforskelle mellem forskellige ansatte. Men på den anden side gælder, at jo mere konkret kriterierne bliver formuleret, jo større er risikoen også for at få de samme skævvridningsproblemer, som er forbundet med objektive resultatindikatorer. De ansatte får jo et incitament til at tilrettelægge deres indsats, så det fører til positive vurderinger i forhold til netop de dimensioner, der vurderes, og hvis disse ikke er dækkende for den adfærd, der ønskes, kan der opstå utilsigtede konsekvenser.

Tilsvarende er det et dilemma, at desto mindre konkret kriterierne formuleres, desto større mulighed er der for at undgå de problemer, der er forbundet med objektive resultatmål i form af utilsigtede effekter. Men jo mindre konkrete kriterierne for vurderingen er, jo mere vidde rammer bliver der for et skøn, og dermed også for en leders spillerum med hensyn til at foretage vurderinger med de skævheder, der kan være forbundet hermed, se nedenfor.

Subjektive vurderinger – nogle fejlkilder

En leders situation kan anskues i en simpel treleddet *principal-agent* ramme (Tirole 1986). Udover en overordnet *principal*, som er den øverste ledelse, og en *agent* eller gruppe af *agenter*, som er de ansatte, hvis adfærd man vil påvirke gennem resultatrelateret løn, er der også en (mellem)leder, som skal foretage de vurderinger, der ligger til grund for udmålingen af resultatrelateret løn. De ansatte har deres egne mål, der ikke er sammenfaldende med organisationens mål, som er formuleret af den øverste ledelse. Det er jo netop også antagelsen om, at de ansattes mål ikke er identiske med de overordnede mål, der ligger bag ideen om at anvende et økonomisk incitament, idet man herved kan fremme en adfærd, der i højere grad er i overensstemmelse med organisationens mål. Herunder ved at de ansatte ændrer deres arbejdsindsats, kvantitativt og/eller kvalitativt. Men ligesom de ansatte har deres særlige interesser, gælder det samme for de ledere, der skal bedømme de ansatte. Den leder, der skal vurdere de ansatte, kan have andre interesser end at fremme organisationens mål, og det kan få indflydelse på vurderingerne. Herunder kan der for lederne være omkostninger forbundet med at foretage rigtige vurderinger og

gevinster ved ikke at foretage rigtige vurderinger (Baker et al. 1988, 613-15; Murphy & Cleveland 1995, 142, 213). Det kan betyde, at lønmodtagerne kollektivt eller individuelt ikke vurderes som de skal. At give ledere incitament til at følge overordnede organisationsmål og ikke egne mål er en generel udfordring i forbindelse med organisatorisk design (Murphy 1992; Prendergast & Topel 1993), se i øvrigt også senere i denne artikel.

Udover at ledere kan have selvstændige mål, kan vurderingerne endvidere være påvirket af, at lederne mangler forudsætninger for at vurdere de ansatte. Vurderingsopgaven er en ny opgave for ledere i den offentlige sektor, som også kræver faglige forudsætninger, hvis den skal udfyldes på professionel vis. Muligheden for at foretage rigtige vurderinger er også afhængig af bedømmelsessystemet, og herunder de kriterier, der er for bedømmelser. I det følgende skal vægten af pladshensyn lægges på de konsekvenser, der kan knytte sig til, at ledere har selvstændige interesser i forhold til bedømmelsen, som kan betyde, at de ansatte ikke bedømmes 'rigtigt'.

Muligheden for at udmåle løn kan ses som led i en gaveudveksling, hvor man ved at tildele tillæg kan forvente genydelser har tilsvarende på baggrund af sociologiske studier af mellemlederes adfærd forklaret deres vurderinger af ansatte ud fra en generel norm om reciprocitet eller gensidighed, hvor tjenester udveksles med gentjenester. Dette bytteperspektiv indebærer også, at ansatte, der ikke får en positiv bedømmelse med her tilhørende belønning, vil kunne ønske at 'kvittere'.

For gruppen af ansatte under ét konstateres der ofte, hvad der er beskrevet som en generel 'mildhedstendens', der indebærer en positiv bias i vurderingerne og en 'centraliseringstendens', det vil sige en tendens

til at begrænse differentieringen (Prendergast 1999, 30; Milkovich & Newman 1993, 314; Baker et al. 1988, 595 & 607-8; Murphy 1992, 40ff; Kessler & Purcell 1992, 25-26; Kellough & Lu 1993, 51; OECD 1993, 35-37). En sådan tendens blev også fundet i en undersøgelse, der omhandlede implementering af resultatrelateret løn i fire organisationer i den engelske kommunale forvaltning. Lederne følte her et pres fra de ansatte, for at de i det mindste blev bedømt til at leve op til standardvurderingen. Undersøgelsen viste også en udpræget tendens til at andelen af negative vurderinger var meget lille. Kun 7pct. var vurderet til at ligge under den kategori, der var 'god' eller 'acceptabel' (Heery 1998, 84-85).

På det individuelle plan kan lederens afvejning af fordele og ulemper betyde, at de ansatte, som mest sandsynligt vil give lederen besværligheder, hvis de er utilfredse, vil få forholdsvis højere vurderinger. Ansatte, der er mindst tilbøjelige til at ytre utilfredshed, vil da blive forfordelt. Det kan f.eks. også betyde, at lederen vil være tilbøjelig til at belønne populære ansatte på bekostning af ansatte, der udviser bedre resultater, men er mindre populære (Murphy 1992, 41).

I forhold til en beslutning om, hvem der skal vurdere de ansatte, kan der være endnu et dilemma. Den leder, der er tættest på de ansatte, har bedre information om de ansattes indsats og resultater, men samtidig kan denne leder også have bredere interesser i forhold til vurderingen end ledere højere i systemet, som ikke har så tæt forbindelse til de ansatte. Selv hvor vurderingen ikke har nogen konsekvenser, viser det sig, at graden af kontakt har betydning for, i hvilken udstrækning personlig sym- og antipati får konsekvenser for de vurderinger, der foretages. Det illustreres af et eksperiment, hvor egen og andres indsats skulle vurderes på baggrund af opgaveløsning i en gruppe,

hvor der havde været kommunikeret enten ved elektronisk kommunikation eller *face to face*. I det tilfælde, hvor der havde været kommunikeret direkte, var vurderingen af andres indsats influeret af, hvordan man syntes om dem, man skulle vurdere (Weisband & Altwater 1999, 636).

At sympati spiller en rolle for vurderinger findes endvidere i en undersøgelse i den amerikanske offentlige sektor, hvor ledere indrømmede, at de foretog bedømmelser af de ansatte således, at de øgede mulighederne for deres foretrukne underordnede (Prendergast 1993, 358). Dybdeinterview med 60 amerikanske ledere viste også, at ledere i vidt omfang anvendte vurderinger til at fremme deres egne mål og interesser:

Managers made it clear that they would not allow excessively accurate ratings to cause problems for themselves, and that they attempted to use the appraisal process to their own advantage (Longenecker et al. 1987, 191).

At de ansatte mener, der sker favoriseringer og at bedømmelser ikke er fair, er et af de generelle problemer, der er forbundet med vurderinger efter et subjektivt skøn (Lawler 1990, 87-88). Murphy & Cleveland anfører, at

dissatisfaction with performance appraisal is the norm in most organizations, and there appears to be little human resource managers can do to improve the image of performance appraisal. Even if a successful system is developed, it is likely that enthusiasm for the system will soon wane, and in a few years the new system will look as bad as all of the ones that have come before it (Murphy & Cleveland 1995, 324).

Prendergast & Topel (1993, 361) konklude-

rede, at »favoritism is extremely difficult to constrain« (også Prendergast 1999, 31; Lawler 1990,72). Også i de empiriske undersøgelser, der foreligger vedrørende resultatrelateret løn i den offentlige sektor, fremstår det som et tilbagevendende problem, at ansatte mener, at favoriseringer gør sig gældende, og at bedømmelser er uretfærdige (Marsden & French 1998, 130, 136, 145; Heery 1998, 87; Marsden & Richardson 1994, 254; OECD 1993, 87; OECD 1997, 7; Dowling & Richardson 1997, 356)³. Opfattelsen af, at der foregår favoriseringer, og at bedømmelser ikke er retfærdige, kan befordres af en tendens til selvovervurdering, som betyder, at man generelt er tilbøjelig til at vurdere sig selv mere positivt end andre vurderer én (Weisband & Atwater 1999; Bregm 1999).

En meget betydelig del af de ansatte i en stor engelsk undersøgelse fandt, at ordningen med resultatrelateret løn i den engelske offentlige sektor inden for skatteforvaltning og arbejdsformidling skabte misundelse og bidrog til at underminere moralen.

Lederinteresse i 'nemme' løsninger

En lederinteresse kan også knytte sig til, at evalueringsprocessen ikke bliver for tidskrævende (Kessler & Purcell 1992, 26; Murphy 1992, 41). Det kan tale for at begrænse differentieringen, fordi det tager tid at etablere et grundlag for differentierede vurderinger og at retfærdiggøre disse over for ansatte, der er utilfredse. Det kan også indebære en inert i vurderingerne, hvor ansatte der tidligere er vurderet positivt, fortsat vurderes positivt uafhængigt af, om deres resultater rent faktisk er blevet dårligere, idet man ikke detaljeret prøver at vurdere disse. Omvendt kan ansatte, der tidligere er blevet vurderet forholdsvis lavt, have vanskeligt ved at ændre denne vurdering.

En engelsk undersøgelse af implementeringen af resultatrelateret løn i den offentlige sektor (Heery 1998, 83) fandt en uformel tilgang til vurderingsprocessen. En del af lederne undlod at foretage de foreløbige vurderinger, de formelt skulle, minimerede den tid de brugte på samtalerne vedrørende vurderinger og udfyldte vurderingsskemaerne ret mekanisk. I et enkelt tilfælde skete det ved blot at kopiere vurderingerne fra året før.

I det omfang ledernes viden om, hvad de ansatte egentlig laver, er begrænset, kan det bidrage til en sådan adfærd. Et klassisk problem er, at mindre synlige, men nyttige og vigtige aktiviteter ikke bliver bemærket og derfor ikke bliver krediteret ved bedømmelsen. Det indebærer også, at der for de ansatte bliver incitament til at lægge indsats i de aktiviteter, som vil blive krediteret ved vurderinger. Mere generelt vil subjektive vurderinger give de ansatte incitament til at påvirke vurderinger, og det kan blive på bekostning af egentlig produktive aktiviteter og herved give anledning til spild i form af påvirkningsomkostninger (Milgrom 1988; Milgrom & Roberts 1988).

Lederinteresse i frit skøn

Selv om de ansatte skal vurderes på grundlag af specificerede delvurderinger, der vægtes til en samlet vurdering, betyder det ikke nødvendigvis, at lederne foretager vurderinger på denne måde (Kessler & Purcell 1992, 26-27). Et alternativ er, at der foretages en generel bedømmelse af den ansatte og herefter foretages de delvurderinger, der er i overensstemmelse hermed. En sådan baglæns tilgang ved vurderingen blev der også anført et eksempel på i den ovenfor omtalte engelske undersøgelse, og det anføres at det sandsynligvis ikke var enkeltstående (Heery 1998, 84). Med en specifi-

cering af vurderingskriterier reduceres lederens diskretionære handlerum. Ved at administrere en ordning, der bygger på specificerede kriterier, på en uformel måde kan en leder øge sit handlerum. refererer f. eks. følgende udtalelse fra en leder:

Occasionally an employee comes along who needs to be reminded who the boss is, and the appraisal is a real tangible and appropriate place for such a reminder (Longenecker et al. 1987, 189).

Lederes ønske om at undgå indskrænkninger i deres handlerum kan betyde en modstand mod procedurer, der skal sikre de ansatte. (Taylor et al. 1998) fandt imidlertid indikationer for, at ledere, der selv har fået en vurdering, de opfatter som uretfærdig, var mere positive over for at anvende sådanne procedurer.

Andre forhold, der kan påvirke vurderinger

Når de ansattes løn afhænger af deres resultater bedømt efter en subjektiv vurdering, er der en grundlæggende risiko for, at besparelshensyn kan betyde, at de ansatte ikke får de vurderinger, de skulle have. Der er således mulighed for at 'snyde' de ansatte ved at give dem ringere bedømmelser (Prendergast 1999, 29). Et eksempel, der illustrerer en sådan effekt, har man fra den engelske skatteforvaltning. Her havde man haft et system med individuelle vurderinger af de ansatte, uden at der til disse vurderinger var knyttet en honorering. Da man kobled vurderingerne sammen med en honorering blev bedømmelserne i organisationen lavere, end de havde været tidligere (Marsden & Richardson 1994, 255 & 257).

En anden årsag til, at vurderinger afviger fra de 'rigtige' vurderinger, kan være, at re-

sultatvurderingen manipuleres for at tilpasse lønnen med henblik på fastholdelse af arbejdskraft i knapt udbud. Vurderinger kan da være påvirket af markeds-mæssige hensyn snarere end afspejle resultater for den konkrete ansatte.

Typiske fejl i forbindelse med subjektive vurderinger knytter sig også til at forhold ved personens fremtræden påvirker vurderingen. Vurderinger kan endvidere i højere grad være påvirket af iagttagelser i den sidste del af perioden end i den første, og vurderinger kan blive foretaget ud fra enkeltiagttagelser, der lagres til en mere generel vurdering. Der kan endvidere være en glorieffekt, hvor en leder har en generel positiv vurdering af en person, kan det også give en afsmitning, således at den pågældende får positive delvurderinger (Milkovich & Newman 1993, 311-12).

Vurderinger foretaget af forskellige ledere er ofte forskellige. Det betyder, at de ansatte kan blive udsat for vilkårligheder afhængig af, hvilke ledere de vurderes af. Herunder kan kulturforskelle og forskellige ledertyper også gøre sig gældende og betyde, at ansattes bedømmelse afhænger af hvem, der skal bedømme dem. Det kan f.eks. give anledning til uretfærdigheder på tværs i en organisation, hvis der i en del af organisationen er ledere, som gennem lang tid har udviklet relationer til de ansatte, og der i andre dele er nyere ledere og måske også nye ledertyper, der i højere grad er orienteret mod at foretage vurderinger, der afspejler aktuelle resultater (Lewis 1998).

Midler til at modvirke vilkårligheder ved vurderinger

I det følgende skal der redegøres for nogle midler, der kan tages i anvendelse for at modvirke at ansatte bliver udsat for vilkårligheder ved vurderinger. Der diskuteres

nogle generelle muligheder og specielt de særlige muligheder, der knytter sig til, at tillæg baseret på individuelle vurderinger skal implementeres inden for rammerne af det aftalesystem, der er etableret inden for den offentlige sektor.

Offentliggørelse af tillæg og vurderinger

Hvis aflønning og vurderinger kan holdes hemmelige behøver lønforskelle ikke legitimeres. I den private sektor er det ofte et krav fra ledelsen, at især højere funktionærers løn og tillæg skal behandles fortroligt af den enkelte ansatte, og overtrædelse af dette krav kan få konsekvenser for ansættelsen. I den offentlige sektor er der en anden tradition, som skal ses i forbindelse med, at offentligt ansattes lønninger har været bestemt af uddannelse og anciennitet. *Lov om offentlighed i forvaltningen* udelukker også en hemmeligholdelse af den enkeltes løn. Lønæssige forhold er således undergivet aktindsigt, og det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at dette også omfatter oplysninger om f. eks. merarbejdsvederlag, kvalifikations- og funktionstillæg og særlige tillæg med videre. De forhold, der danner baggrund for tildelingen af tillæg, er imidlertid ikke offentligt tilgængelige (Vogter 1998, 101).

Et individualiseret lønsystem kan fortolkes således, at der sker en værdisætning af den enkelte. Det kan for den enkelte indebære en tilskyndelse til at søge at holde sin løn hemmelig. Det vil medføre en individualisering, som er i arbejdsgiverens interesse, og som kan stille sig i vejen for en kollektiv interessevaretagelse. For de ansatte kollektivt betragtet er der en interesse i, at der er gennemsigtighed (Mossin 1998). Herved kan der skabes grundlag for at de ansatte behandles ens, således at tillæg til

en person kan begrunde tilsvarende tillæg til andre under ellers lige forhold.

Med en gennemsigtighed vil risikoen for misbrug også blive mindre. Et niveau for åbenhed er formel adgang til indsigt i vurderinger. En mere offensiv åbenhed er en egentlig offentliggørelse af tillæg og vurderinger. Med en sådan kan lederes tilskyndelse til favoriseringer og usaglige hensyn indskrænkes. Offentliggørelse kan samtidig give information i organisationen om hvad der er en belønningsværdig adfærd og herved give andre incitament til at udvise denne adfærd. En offentliggørelse kan styrke værdien af den økonomiske belønning, fordi den hæftes sammen med en symbolsk belønning. Dette symbolske element kan selvsagt også forstærke den negative oplevelse og reaktion på en bedømmelse, der anses for uretfærdig.

Også her er der altså et dilemma: Offentliggørelse kan forstærke betydningen af det økonomiske incitament og indskrænke rammerne for usaglige vurderinger, men kan samtidig øge de negative følger af vurderinger, der anses for at være forkerte.

Ansvarliggørelse af lederen gennem andel i resultat

Hvis den leder, der skal foretage bedømmelserne, var ejer, således at indtjeningen efter afholdelse af lønudgiften til de ansatte, tilfaldt lederen, ville lederen selv skulle afholde omkostningerne ved at foretage forkerte vurderinger, hvad enten de er for høje eller for lave. For ansatte, der får vurderinger, der er for lave, kan det begrænse incitamentet til at vise gode resultater i følgende perioder, ligesom der også kan være afledte effekter i form af utilfredshed og demotivation, som også kan føre til at ansatte forlader organisationen, og indtjeningen bliver mindre end den ellers ville have

været. Dette kan imidlertid ikke sikre, at der ikke bliver incitament til at snyde ansatte ved at give dem lavere vurderinger end de skulle have haft. Beslutningen om hvorvidt der skal gives rigtige eller forkerte bedømmelser kan anskues i et *cost-benefit* perspektiv. Tidspræferencen vil her have afgørende betydning. I jo større grad nytte i nutiden foretrækkes for indtjening i fremtiden, desto stærkere incitament vil der være til at opnå fordele i den aktuelle periode, selv om det får negative konsekvenser senere (Gibbons 1998).

For en leder, der ikke er ejer, men aflønnet i forhold til indtjeningen, ville lederens tidshorisont få afgørende betydning. Hvis tidshorisonten er kort, således at man kun interesserer sig for nytte og omkostninger i de nærmeste perioder, vil et fremtidigt tab forbundet med at give 'forkerte' vurderinger blive begrænset.

I den offentlige sektor kan man typisk ikke beregne en indtjening for den enkelte offentlige organisation eller afdeling. Her kan man forsøge at give lederen incitament til at fremme organisationens mål ved at resultat aflønne denne i forhold til organisationens eller enhedens målopfyldelse gennem resultatkontrakter. Dette er også ideen i den kontraktstyringskæde, der kan indføres ved at udforme resultatlønskontrakter for chefer på alle niveauer og på laveste niveau med de øvrige ansatte (også Finansministeriet 1999c; Finansministeriet 1999a, kap. 1). Når en leder aflønnes i forhold til enhedens målopfyldelse, vil der da også være omkostninger forbundet med at foretage bedømmelser, der ikke bidrager til dette mål. Sammenlignet med en privat virksomhed er resultaterne imidlertid typisk vanskeligere at opgøre, fordi der ikke som i den private virksomhed er et økonomisk resultat som det basale mål. Når det er vanskeligere at måle en leders målopfyldelse,

betyder det, at omkostningerne ved 'forkerte' bedømmelser bliver mindre synlige.

Puljeløsning

En sikkerhed for, at et ønske om besparelser ikke fører til, at de ansatte snydes for gode vurderinger, kan opnås gennem en pulje. Også arbejdsgiveren kan have interesse i en sådan pulje fra et lønstyringssynspunkt. En fast pulje indebærer imidlertid, at selv om de ansatte tilsammen udviser bedre resultater, bliver det beløb, der tilsammen tilfalder dem, ikke større. Hvor der kun er forholdsvis få ansatte, kan en pulje føre til, at de ansatte allierer sig og laver aftaler om indsatsen. Hvis på den anden side nogle vælger et højt niveau for indsatsen i forhold til de dimensioner, der vurderes, vil konsekvensen modsat kunne blive, at de ansatte presser hinanden op i arbejdsindsats, uden at de samlet belønnes.

I det omfang resultatopfyldelsen indebærer produktivetsforbedringer eller besparelser, vil aflønning af de ansatte i forhold hertil være selvfinansierende. En mulighed er da at lade resultatlønspuljen afhænge af objektive resultatindikatorer knyttet til produktivitet eller omkostninger. Herved etableres en sammenhæng som giver de ansatte incitament til at øge produktivetsudviklingen eller bidrage til besparelser. I det omfang puljen fordeles efter subjektive vurderinger bliver der en konkurrence mellem de ansatte, se ovenfor. Jo flere, der får positive vurderinger knyttet til resultatmål, der ikke påvirker resultatlønspuljen, jo mindre er de gode vurderinger 'værd'.

Tvungen fordeling

Undertiden stilles der krav om, at der sker en kvotering af bedømmelser, således at det

fastlægges, hvilken andel der skal være i de forskellige kategorier. F. eks. sådan at der mindst skal være en vis andel i de laveste kategorier og højst en vis andel i de højeste. Dette gøres normalt for at modvirke den føromtalte tendens til, at lederes vurderinger koncentrerer sig og for at undgå en generel bias i retning af gode vurderinger. En tvungen fordeling vil imidlertid også modvirke, at besparelser kan påvirke de vurderinger, de ansatte får. Derudover kan det medvirke til at ensarte vurderinger foretaget i forskellige dele af en organisation.

Kvoteringsprocedurer sikrer imidlertid selv sagt ikke en mere rigtig vurdering af de ansatte. Tværtimod kan en leder blive tvunget til at foretage vurderinger, der afviger fra de 'rigtige'. For eksempel hvis der er mange, der opfylder de krav, der svarer til de bedste vurderinger.

Ledernes omkostninger ved at differentiere vurderinger kan endvidere nu afspejle sig i at vurderinger for den enkelte udjævnes over tid, sådan at en dårlig vurdering i et år blev udjævnet med en bedre næste år, eller at vurderinger foretages efter princippet 'det er hans tur' (Murphy 1992, 48; Lewis 1998; Prendergast & Topel 1993, 362).

En begrundelse for sådanne ændringer fra det ene år til det næste, kan i øvrigt være, at det kan være vanskeligt at vurdere om ansatte, der ligger i området i nærheden af skillelinien for to kategorier, skal placeres i den ene eller den anden. En mulighed for at udligne usikkerheden ved bedømmelsen er da at lade de ansattes vurderinger variere mellem de to kategorier. Det kan over tid give retfærdigere gennemsnitlige bedømmelser. Men for de ansatte kan forskellige vurderinger for den samme indsats være demotiverende og bidrage til at underminere tilliden til systemet. Derudover er der ikke noget signal, der kan bidrage til at give de

ansatte rettesnor for den adfærd, der ønskes, når der ikke er sammenhæng mellem årets indsats og vurderingen.

Reelt bliver der med en kvotering tale om en relativ vurdering, hvor de ansatte konkurrerer om de kvoterede vurderinger, hvad enten det gælder om at få dem eller ikke at få dem. Er der forholdsvis få ansatte kan de søge at indgå indbyrdes aftaler om fordeling over tid, som nævnt ovenfor vedrørende puljeløsning.

De relative vurderinger vil betyde, at vurderingen af en ansat afhænger af de personer, som den ansatte sammenlignes med. I en anden enhed ville den pågældende kunne få en anden placering. Udover at det kan virke uretfærdigt og skabe utilfredshed i organisationen, kan det også give incitament til spekulativt betingede ønsker om flytning til andre enheder.

En mulighed for at begrænse nogle af disse problemer er at regulere fordelingen af vurderinger efter resultaterne i hele enheden. Med bedre resultater for hele enheden kan flere opnå de bedste vurderinger og færre de laveste. Det forudsætter imidlertid en mulighed for at opgøre resultater for enheden, hvilket typisk kan være vanskeligere i den offentlige end i den private sektor.

Jo mindre enhederne er, jo mere negative er de afledte socialpsykologiske effekter af en tvungen fordeling, der skal udskille tabere og vindere.

Flere bedømmere

En principiel mulighed er at lade flere bedømme de samme personer. Dette er imidlertid åbenbart forbundet med omkostninger. De øvrige, der bedømmer den pågældende, vil typisk have en mindre viden om den ansatte end den umiddelbare leder. Lederen har også en vis indflydelse på den ansattes resultater, og lederen kan derved legi-

timere egne bedømmelser ved at påvirke den ansattes muligheder for at udvise resultater.

Også de øvrige bedømmere kan have andre interesser end at foretage fair bedømmelser. Hvis bedømmerne mener, at det i organisationen opfattes sådan, at de bedømmelser, flertallet er nået frem til, er de ønskede, vil det give anledning til, at man indretter sine vurderinger efter hvordan man tror andre vil bedømme. Det fører til det, der er blevet kaldt 'yes men'. Det fører ikke nødvendigvis til dynamik og nytænkning. Bedømmerne kan også indgå indbyrdes aftaler, så de koordinerer deres vurderinger og derved sparer tid og eventuelle omkostninger ved at skulle begrunde afvigende bedømmelser (Tirole 1986).

Skiftende bedømmere

Ved at lade de ansatte vurdere af skiftende bedømmere vil man kunne udjævne en del af den usikkerhed i bedømmelserne, der er knyttet til, at forskellige bedømmere har forskellige blinde pletter, sym- og antipatier med videre. Det kunne ske ved at lade ledere rotere i organisationen. At der vil ske en udjævning forudsætter imidlertid, at bedømmerne ikke allierer sig og samordner deres bedømmelser.

Dersom relationerne mellem ledere og ansatte blev mere kortvarige, kan det også indskrænke mulighederne for at bedømmelser indgår i et spil af tjenester og gentjenester (Kreps 1990; Tirole 1986). I det hele taget vil mere kortvarige relationer medvirke til at relationen mellem dem, der bedømmer og de, der bedømmes, bliver mindre personlig og dermed i mindre grad påvirket af personlige forhold. På den anden side vil de mere kortvarige relationer også kunne betyde, at lederen har et mindre kendskab til de ansatte og deres arbejdsopgaver, hvad der på den anden side kan gøre det vanske-

ligere at foretage vurderinger. Hertil kommer, at der er mange andre hensyn at tage i forbindelse med beslutninger om, hvorvidt ledere – eller for den sags skyld ansatte – skal rotere eller ej.

Kollegiale vurderinger

At kontrollere ledernes vurderinger ved at lade de ansatte vurdere hinanden kunne også være en mulighed. De ansatte har ofte en betydelig information om, hvad kollegaer præsterer. De er ofte tættere på end lederen og kan også vurdere den vigtige dimension, der kan knytte sig til samarbejde.

Som gruppe betragtet vil de ansatte have en interesse i, at vurderingerne bliver så gode som muligt, såfremt de udbetalte tillæg er relateret til niveauet for vurderingerne. For at undgå at de ansatte øger lønsummen ved at give høje vurderinger, må der være en pulje, som sætter en begrænsning på det beløb, der kan komme til udbetaling. I så fald vil de ansatte komme i konkurrence om vurderingerne og have interesse i at andre vurderes så lavt som muligt. Udover at det kan være en belastning af arbejdsmiljøet, kan det også indebære en mindre effektiv organisation.

For de ansatte vil der være incitament til at danne koalitioner, hvor man kan støtte hinanden med gode vurderinger.

Ligesom det er tilfældet, når ledere foretager vurderinger, kan kollegers vurderinger af hinanden naturligvis være påvirket af personlige sym- og antipatier.

Egen vurdering

En mulighed for kontrol kan også knytte sig til at vurderinger konfronteres med egen vurderinger. Det kan ske i forbindelse med medarbejderudviklingssamtaler eller det kan ske ved, at egen vurderinger er en del af

proceduren i forbindelse med vurderinger. Et eksempel på dette har man fra en dansk kommune, hvor der i en del af forvaltningen er indført et system med medarbejder-vurdering. Her vurderes de ansatte i forhold til dimensioner som væremåde, samarbejde, kreativitet, initiativ, omstillingsparathed, kommunikation, kvalitet af arbejdet, effektivitet m.v. ud fra en firepunktskala. Vurderingen foretages dels af lederen og dels af den ansatte selv. I forbindelse med Konkurrencestyrelsens kvalifikationsvurderingssystem opfordres de ansatte til at drøfte kvalifikationsvurderingen med deres chef i forbindelse med den kommende medarbejdersamtale (Konkurrencestyrelsen 1998b).

Tillæg baseret på individuel vurdering gennem aftalerne på det offentlige område

Forhåndsftaler om resultatrelateret løn indebærer blandt andet, at kriterierne for resultatvurderingen aftales mellem ledelsen og tillidsrepræsentanten eller organisationen. Det kan imidlertid aftales, at fordelingen af de konkrete individuelle tillæg ikke skal forhandles. Det er for eksempel tilfældet i Landsskatteretten, hvor der er indgået en resultatlønsaftale, som indebærer at en andel på 69 pct. af en resultatlønspulje fordeles ligeligt til alle (dog gradueret for chefer, sagsbehandlere og ikke-sagsbehandlere), mens 27 pct. fordeles efter en individuel vurdering af den enkelte medarbejders indsats efter kriterier som antallet af afsluttede sager og disses sværhedsgrad, kvalitet, effektivitet, samarbejde, initiativ, fleksibilitet, stabilitet, servicepræg og ressourcerevidsthed (4 pct. af puljen går til en personaleforening). Vurderingen af ansatte uden for chefgruppen foretages af de respektive kontorchefer efter en drøftelse med retspræsi-

denten. Tillidsrepræsentanterne orienteres om fordelingen (Landsskatteretten 1999)⁴.

Også resultatlønsordningen i Told og Skat indebærer, at et beløb på 30 pct. af den pulje, der er til udlodning, fordeles efter individuelle resultater, hvor de »individuelle resultater fastsættes ensidigt af funktionschefen. Funktionschefen skal dog begrunde sin fordeling over for alle i enheden.« (Finansministeriet 1998, 68).

For kvalifikationstillæg i Konkurrencestyrelsen gælder tilsvarende at vurderingen foretages på grundlag af ledelsens vurdering. Den ansatte orienteres om, at vurderingen vil kunne ændres, hvis der er enighed om det mellem chefen, tillidsrepræsentanten og direktionen (Konkurrencestyrelsen 1998b).

Uanset om de enkelte tillæg ikke forhandles, men kun kriterierne, kan tillidsrepræsentanterne imidlertid stadig have en indirekte indflydelse for så vidt som en aftale kan opsiges – alt afhængig af hvad der er aftalt vedrørende gyldighedsperiode – hvis man finder at ledelsen udøver sin mulighed for at fordele tillæg på en måde, der ikke findes rimelig. Muligheden for kontrol vil dog være begrænset af, at det kan være vanskeligt at vurdere forløbet, når man ikke har været inddraget.

At det er lederen, der fordele tillæg ud fra sine vurderinger, er i overensstemmelse med de ønsker om forstærkede lederroller, der fra arbejdsgiverside ligger bag lønreformen.

For tillidsrepræsentanten kan det umiddelbart være en fordel at undgå den vanskelige opgave, der er forbundet med løbende at skulle vurdere sine kolleger for at medvirke ved forhandlinger om vurdering og fordeling af tillæg til kollegerne. På især større arbejdspladser kan tillidsrepræsentanten mangle den indsigt, der gør det meningsfyldt at forhandle de konkrete vurde-

ringer, der ligger til grund. Samtidig kan det forhold, at tillidsrepræsentanten ikke medvirker ved direkte forhandling skabe et uformelt rum for at ansatte selv kan indgå i forhandlinger med ledelsen. Især på akademiske arbejdspladser kan det være ønsket af en del ansatte, frem for at de skal repræsenteres af en tillidsrepræsentant, som oven i købet på større arbejdspladser kun i begrænset omfang kender den enkelte ansatte.

I en situation hvor arbejdsgiveren som led i en forhandling meddeler tillidsrepræsentanten, at man vil give tillæg til en bestemt person, vil det kunne være vanskeligt for tillidsrepræsentanten at gå imod, at kollegaen får dette tillæg. Det gælder i ganske særlig grad, dersom løn også indgår ved medarbejdersamtaler, og den ansatte i den forbindelse har fået stillet et tillæg i udsigt. Det rummer risiko for at tillidsrepræsentanten reelt kobles ud (KTO u. år; AC 1997). Økonomistyrelsen fandt i en undersøgelse foretaget i 1999, at der på 18pct. af de 347 statslige institutioner, der indgik i undersøgelsen, blev drøftet løn ved medarbejderudviklingssamtalen (Økonomistyrelsen 2000, 5.2).

De konsekvenser det kan få, at tillidsrepræsentanten ikke medvirker ved forhandling af hvert enkelt tillæg, er afgørende afhængige af, om der er tale om en fordeling af tillæg, hvor størrelsen af den samlede pulje til fordeling samt udmøntningsformen og kriterierne er fastlagt ved forhandling og aftale. I dette tilfælde vil risikoen knytte sig til den indbyrdes fordeling.

Dersom tillidsrepræsentanten reelt kobles ud af forhandlingen eller svækkes i forhandlingerne, hvor den samlede pulje til fordeling og kriterierne for fordelingen ikke ligger fast, eller hvor udmøntningsformen og vilkårene knyttet til tillæg (herunder spørgsmålet om varige tillæg, midlertidige tillæg eller engangsvederlag, pensionsgi-

vende tillæg eller ej m.v.) overlades til individuel forhandling, vil det ud over at få konsekvenser for den indbyrdes fordeling, også afgørende kunne reducere det resultat, der samlet kan opnås for de ansatte. Den enkelte vil således typisk stå svagere over for sin chef end tillidsrepræsentanten, der forhandler samlet. Generelt vil den ansatte stå svagere i forhandlingspositionen, være mindre erfaren med lønforhandlinger og alene i kraft af underordningsforholdet i en svagere forhandlingsposition. Tillidsrepræsentanten har herunder den trussel, der er knyttet til, at en indgåelse af en aftale kan afvises, hvad der ikke har mening for den enkelte.

I det omfang der ikke kan opnås enighed om fordelingen af tillæg, således at der opstår en interesseløst, kan forhandlingerne, hvis en af aftaleparterne – den lokale ledelse eller tillidsrepræsentant/organisationen – ønsker det, videreføres med deltagelse af repræsentanter fra et højere niveau. På det statslige område kan forhandlinger videreføres med repræsentanter fra ministeriet og den pågældende organisation, og eventuelt derefter videreføres mellem Finansministeriet og vedkommende organisation (Finansministeriet 1999b). På det kommunale område kan forhandling tilsvarende videreføres med deltagelse af repræsentanter fra Kommunerens Landsforening eller Amtsrådsforeningen og organisationerne og derefter videreføres mellem Kommunerens Landsforening eller Amtsrådsforeningen og vedkommende organisation (KTO og de kommunale arbejdsgiverpartier 1999, 9).

Konklusion

Et formål med resultatrelaterede lønformer er at bidrage til større effektivitet i den offentlige sektor. En større effektivitet kan blandt andet opnås ved, at der gennem øko-

nomiske incitamenter gives offentligt ansatte tilskyndelse til at ændre på valget af arbejdsindsats, såvel kvantitativt og kvalitativt. For den ansatte kan der være noget positivt i at kunne påvirke størrelsen af sin løn gennem tilpasning af sin arbejdsindsats. Det kan også give nogle muligheder over livscyklen, hvor man i nogle perioder kan ønske at prioritere arbejdsindsats og indtjening, mens man i andre vil prioritere andre sider af tilværelsen, og reformen kan således også rumme et frigørende perspektiv set fra de ansattes synspunkt.

Formålet med denne artikel har dog været at behandle nogle problemer, som tillæg baseret på subjektive bedømmelser kan indebære for lønmodtagerne. Det er de skævheder, der kan opstå i forbindelse med subjektive vurderinger af ansatte, og mulighederne for at begrænse dem, der er diskuteret ovenfor. I det omfang de ansatte ikke mener, at de bliver rigtigt vurderet, formindsker det samtidig deres incitament til at skabe de ønskede resultater. Grundlæggende er der derfor en risiko for, at bedømmelser på baggrund af subjektive vurderinger kan forfejle deres formål.

Med de nye lønformer er der lagt op til forskellige mulige udviklingsperspektiver. Et perspektiv er en udvikling, hvor der i de aftaler, der indgås, lægges vægt på forhåndsftaler med hensyn til betingelserne for tillæg, objektive kriterier og kollektive ordninger og en fastholden af tillidsrepræsentantens centrale formelle og reelle rolle. Et modstykke hertil er en udvikling karakteriseret ved aftaler, der indebærer individuel differentiering og tillæg baseret på subjektive vurderinger med vide rammer for ledelsens vurdering og handlerum. Herunder som følge af en nedtoning af tillidsrepræsentantens reelle rolle i forbindelse med, at medarbejderudviklingssamtaler i voksende grad udvikler sig til også at blive

ramme for forhandlinger om løn. Eller mere vidtgående, en udvikling hvor retten til at forhandle og aftale lønnen, eventuelt inden for visse rammer, overdrages til den enkelte ansatte. Det er afgørende at overveje, hvordan valget af forskellige mulige veje vil påvirke mulighederne for lønmodtagernes interessevaretagelse såvel kollektivt som individuelt, og herunder hvordan de faglige organisationer og tillidsrepræsentanterne skal udfylde deres opgaver under de nye betingelser.

Noter

1. *Samfundsøkonomen* 1998, nr. 4/5, er et temanummer om de nye lønformer i den offentlige sektor. En summarisk oversigt findes i Finansministeriet 1999d. Se i øvrigt henvisningerne i litteraturfortegnelsen.
2. Jævnfør Eva Bøgelund: Lønstyring pr. kontrakt. *Djøfbladet* no. 11/2000.
3. Se også undersøgelserne af erfaringerne med lokalløn i Ibsen & Delfagruppen 1994, 96-97; Andersen & Delfagruppen 1994, 103.
4. Resultatløn i Landsskatteretten behandles i øvrigt i Bregn (1997).

Litteratur

- AC (1997): *Skrivelse* af 19. december fra AC til Finansministeriet.
- AC og de kommunale arbejdsgiverparter (1999): *Overenskomst for (amts)kommunalt ansatte akademikere*.
- Akerlof G. (1982): Labor Contracts as Partial Gift Exchange, i *The Quarterly Journal of Economics*, 543-569, XCVII(4).
- Andersen T. & Delfagruppen (1994): *Lokalløn i staten*, København, Forlaget Kommuneinformation.
- Baker G.P., Jensen M.C. & Murphy K. (1988): Compensation and Incentives – Practice vs. Theory, i *The Journal of Finance*, 593-616, XLIII(3).

- Bregn K. (1997): Resultatløn i den offentlige sektor, i *Økonomi og Politik*, no. 1, 1997.
- Bregn, Kirsten (1998): Anvendelse af direkte økonomiske incitamenter i den offentlige sektor - Resultatløn, i Bregn K. (red.) *Omsstilling i den offentlige sektor – i et økonomisk perspektiv*, København, Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Bregn K. (1999): Resultatrelateret løn - nogle mulige hindringer for motivation og effektivitet, i *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 339-353, 80(4).
- Bøgelund E. (2000): Lønstyring pr. kontrakt. *Djøfbladet*, no.11.
- Dowling B. & Richardson R. (1997): Evaluating performance-related pay for the managers in the National Health Service, i *The International Journal of Human Resource Management*, 8(3).
- Finansministeriet (1997): *Skrivelse* fra departementschefen af 20. november 1997.
- Finansministeriet (1998): *Ledelse, udvikling og løn*.
- Finansministeriet (1999a): *Resultatløn i staten*.
- Finansministeriet (1999b): *Vejledning om nye lønsystemer i staten*.
- Finansministeriet (1999c): *Cirkulære om Lokal-løn og chefløn*.
- Finansministeriet (1999d): *Budgetredegørelse 99*.
- Finansministeriet (2000a): *Cirkulære om overenskomst for akademikere i staten*.
- Gibbons R. (1998): Incentives in Organizations, i *Journal of Economic Perspectives*, no. 12.
- Heery E. (1998): A Return to Contract? Performance Related Pay in a Public Service, i *Work, Employment and Society*, 73-95, 12(1).
- Holmstrom B. & Milgrom P. (1991): Multitask Principal Agent Analysis - Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design, i *Journal of Law, Economics and Organization*, 24-32, no. 7(Special issue).
- Ibsen F. & Delfagruppen (1994): *Lokal-løn i den offentlige sektor*, København, Forlaget Kommuneinformation.
- Kellough J.E. & Lu H. (1993): The Paradox of Merit Pay in the Public Sector, i *Review of Personnel Administration* 45-64, (Spring).
- Kessler I. & Purcell J. (1992): Performance Related Pay - Objectives and Application, i *Human Resource Management Journal*, 16-33, 2(3).
- Kommunernes Landsforening (1999): *Én samtale om udvikling og løn*.
- Kommunernes Landsforening (2000): *En vej til bedre resultater - om løn og belønning*.
- Kommunernes Landsforening et al. (1997): *Aftale om resultatløn* indgået mellem Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte.
- Konkurrencestyrelsen (1998b): *Kvalifikationssvurdering*, 25. september 1998.
- Kreps D.M. (1990): Corporate Culture and Economic Theory, i J.A. Alt & K. Shepsle (eds.) *Perspectives on Political Economy*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press.
- KTO (årstal mangler): *TR's rolle i løndannelsen*.
- KTO og de kommunale arbejdsgiverpartier (1999): *Aftale mellem KTO og de kommunale arbejdsgiverpartier om ny løndannelse*.
- Lawler E.E. (1990): *Strategic Pay*, San Francisco, Josey-Bass Publishers.
- Lazear Edward P. (1996): *Performance Pay and Productivity*, NBER Working Paper 5672.
- Lewis P. (1998): Managing performance-related pay based on evidence from the financial services sector, i *Human Resource Management Journal*, 66-77, 8(2).
- Longenecker C.O., Sims H.P. & Gioia D.A. (1987): Behind the Mask – The Politics of Employee Appraisal, i *The Academy of Management Executive*, 183-193, 1(3).
- Marsden D. & Richardson R. (1994): Performing for Pay? The Effects of 'Merit Pay' on Motivation in a Public Service, i *British Journal of Industrial Relations*, 243-261, 32(2).
- Marsden D. & French S. (1998): *What a performance – Performance related pay in the Public Services*, Centre for Economic Performance.
- Milgrom P.R. (1988): Employment Contracts, Influence Activities, and Efficient Organiza-

- tion Design, i *Journal of Political Economy*, vol. 86, no. 1.
- Milgrom P.R. & Roberts J. (1988): An Economic Approach to Influence Activities in Organizations, i *American Journal of Sociology*, 154-179, vol. 94, Supplement.
- Milgrom P.R. & Roberts J. (1992): *Economics, Organizations and Management*, New Jersey.
- Milkovich G.T. & Newman (1993): *Compensation*, Irwin, Homewood.
- Milkovich G.T., Wigdor A.K. et al. (1991): *Pay for performance - Evaluating Performance Appraisal and Merit Pay*, Washington, D.C., National Academy Press.
- Mossin A. (1998): De nye lønsystemer - tidstypisk, men problematisk modernisering, i *Samfundsøkonomen*, no. 4/5, 1988.
- Murphy K.J. (1992): Performance Measurement and Appraisal: Motivating Managers to Identify and Reward Performance, i Bruns W.J. (ed.) *Performance, Measurement, Evaluation and Incentives*, Harvard Business School Press.
- Murphy K.K. & Cleveland J.N. (1995): *Understanding Performance Appraisal*, Sage.
- OECD (1993): *Private Pay for public Work – Performance-related pay for public sector managers*.
- OECD (1997): Performance Pay Schemes for Public Sector Managers - An Evaluation of the Impacts, i *Public Management Occasional Papers* (15).
- Prendergast C. (1993): A Theory of »Yes Men«, i *American Economic Review*, 757-770, 83(4).
- Prendergast C. (1999): The Provision of Incentives in Firms, i *Journal of Economic Literature*, 7-63, XXXVII.
- Prendergast C. & Topel A.R. (1993): Discretion and Bias in Performance Evaluation, i *European Economic Review*, 355-365, 37.
- Tirole J. (1986): Hierarchies and Bureaucracies - On the Role of Collusion in Organizations, i *Journal of Law, Economics and Organization*, 2(2).
- Vogter J. (1998): *Offentlighedsloven med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Weisband S. & Atwater L. (1999): Evaluating Self and Others in Electronic and Face-to-face Groups, i *Journal of Applied Psychology*, 632-639, 84(4).
- Økonomistyrelsen (2000): *Notat: Evaluering af lønreformen*, januar 2000.

Kirsten Bregm er lektor ved Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitetscenter
 Email: bregm@ruc.dk