



LØNKOMMISSIONEN

LØNKOMMISSIONENS REDEGØRELSE

# LØN, KØN, UDDANNELSE OG FLEKSIBILITET

SAMMENFATNING OG KONKLUSION



LØNKOMMISSIONENS REDEGØRELSE

**LØN, KØN,  
UDDANNELSE  
OG FLEKSIBILITET**

SAMMENFATNING OG KONKLUSION

LØNKOMMISSIONENS REDEGØRELSE

LØN, KØN, UDDANNELSE OG FLEKSIBILITET

SAMMENFATNING OG KONKLUSION

Udgivet 28. maj 2010

Publikationen kan bestilles hos:  
Rosendahl - Schultz Grafisk  
Herstedvang 10  
2620 Albertslund  
Tlf. 43 22 73 00  
Fax 43 63 19 69  
Email [schultz@schultz-grafisk.dk](mailto:schultz@schultz-grafisk.dk)

Publikationen kan hentes på  
Lønkommissionens hjemmeside [www.lonkommissionen.dk](http://www.lonkommissionen.dk)

Design BGRAPHIC

Tryk Prinfo Holbæk-Hedehusene-Køge  
Oplag 9.000 stk.

ISBN 87-7956-364-3

Elektronisk publikation  
ISBN 87-7956-365-1

# FORORD

Lønkommissionen blev nedsat af regeringen i efteråret 2008 på baggrund af erfaringerne fra overenskomstforhandlingerne i 2008 på det offentlige område.

Kommissoriet for Lønkommissionen omfatter en vifte af emner om løn og løndannelse, ligeløn og kønsopdelt arbejdsmarked, fleksibilitet og rammer for ledelse og arbejdstilrettelæggelse i den offentlige sektor.

Lønkommissionens redegørelse overgives hermed til de offentlige overenskomstparter med henblik på, at den kan indgå som fælles baggrundsmateriale ved kommende overenskomstforhandlinger på det offentlige område – og dermed den videre dialog, der kendetegner den danske model med udstrakt samarbejde mellem arbejdsgivere og lønmodtagere.

Lønkommissionens undersøgelser har afdækket en række væsentlige problemstillinger i forhold til løn, køn, uddannelse og fleksibilitet i den offentlige sektor, som er vigtige at adressere for at bevare den positive udvikling af den offentlige sektor.

Lønkommissionen opfordrer på den baggrund de offentlige overenskomstparter til at foretage et serviceeftersyn af aftaler, overenskomster og forhandlingssystemer i den offentlige sektor.

En række væsentlige problemstillinger, kommissionen har afdækket, kan ikke henføres til aftaler og overenskomster og forhandlingssystemet alene. Det gælder særligt i forhold til det kønsopdelte arbejdsmarked i bred forstand og til administrativ regulering, styring og dokumentation.

På den baggrund opfordrer Lønkommissionen relevante organisationer, myndigheder og institutioner mv. på alle niveauer til at foretage et serviceeftersyn også på disse områder.

Kommissoriets bredde har gjort arbejdet i Lønkommissionen omfattende. Nye lønbegreber er blevet defineret, og det har bl.a. været nødvendigt at udvikle et nyt register til kommissionens lønanalyser. Det har resulteret i et samlet konsolideret datagrundlag for løn i den offentlige sektor, som ikke er set tidligere.

Mange faglige punkter er vendt og afklaret, og der er i dag i Lønkommissionen en langt stærkere fælles forståelse af de problemstillinger og emner, som kommissionen har beskæftiget sig med.

Lønkommissionen har lagt vægt på at afgive redegørelsen i enighed. Overenskomstparterne har ikke gennem kommissionsarbejdet påtaget sig konkrete forpligtelser i relation til kommende overenskomstforhandlinger.

Lønkommissionen, maj 2010

## LØNKOMMISSIONENS REDEGØRELSE

Lønkommissionens redegørelse består af:

- Bind I, der udgør redegørelsens hovedbind
- Bind II, der indeholder en alfabetisk gennemgang af 44 offentlige faggruppers lønforhold.

Kommissionsredegørelsens indledning, sammenfatning og konklusion er tillige optrykt særskilt.

Læs mere på: [www.lonkommissionen.dk](http://www.lonkommissionen.dk).

# 1. INDLEDNING, SAMMENFATNING OG KONKLUSION

## 1.1 Indledning. Lønkommissionens opgave

Overenskomstforhandlingerne i den offentlige sektor i 2008 var præget af uenighed om løn. Det gjaldt både i optakten, forhandlingerne og efterspillet. Sagens kerne var, hvad bestemte faggrupper tjener, hvad bestemte faggrupper tjener i forhold til hinanden og hvad mænd tjener i forhold til kvinder.

Under den forhandlingspolitiske uenighed lå der samtidig en teknisk uenighed om, hvordan man opgør løn og om, hvordan man sammenligner lønnen mellem faggrupper, som har forskellige løn- og ansættelsesvilkår, arbejder i forskellige sektorer og har forskelligt arbejdsomfang.

På baggrund af erfaringerne fra overenskomstforhandlingerne i 2008 nedsatte regeringen en lønkommission i efteråret 2008. Med denne redegørelse rapporterer Lønkommissionen sine analyser og konklusioner.

Lønkommissionens opgave har været at kortlægge, analysere og drøfte, om løn-, ansættelses- og ledelsesstrukturer i den offentlige sektor bidrager til at fremme en positiv udvikling af sektoren og til i dialog med medarbejderne at skabe dynamiske og attraktive arbejdspladser med lokale frihedsgrader, der kan tiltrække og fastholde den efterspurgte og kvalificerede arbejdskraft af begge køn.

Herunder har Kommissionen bl.a. skullet undersøge konsekvenserne af det kønsopdelte arbejdsmarked og i den forbindelse have fokus på forholdene inden for de traditionelle mande- og kvindedefag i den offentlige sektor.

Lønkommissionens opgave har været at:

- Fastlægge lønbegreber pr. præsteret henholdsvis betalt time til brug for kommissionens analyser.
- Kortlægge lønninger, lønspredning og lønudvikling i den offentlige sektor med særligt fokus på perioden siden indførelsen af de nye lønsystemer.
- Sammenligne lønninger, lønspredning og lønudvikling for relevante faggrupper inden for den offentlige sektor, herunder faggrupper inden for typiske kvinde- og mandefag, bl.a. på baggrund af uddannelsesniveau, jobfunktioner, herunder fysisk og psykisk belastning i jobbet, eventuelt ledelsesansvar, anciennitet, rekrutteringsforhold og fraværs mønstre.
- Sammenligne lønninger med relevante faggrupper i den private sektor på grundlag af en samlet vurdering, hvor lønnen ses i sammenhæng med øvrige ansættelsesvilkår, herunder fx den effektive arbejdstid og retten til betalt fravær.

- Undersøge konsekvenserne af det kønsopdelte arbejdsmarked og i den forbindelse have fokus på forholdene inden for traditionelle mande- og kvindefag i den offentlige sektor.
- Belyse og vurdere mulighederne for at modvirke kønsspecifikke rekrutterings- og karrieremønstre.
- Undersøge, om der i forhold til ligelønsloven er problemer med ligeløn på det offentlige område.
- Undersøge løndannelsen i den offentlige sektor, herunder om der er barrierer, der begrænser mulighederne for justering af lønrelationer, og om de nye lønsystemer i tilstrækkelig grad giver mulighed for fastholdelse og en løbende tilpasning til de aktuelle rekrutteringsbehov, herunder på de enkelte arbejdspladser.
- Belyse, om der i den offentlige sektor er hensigtsmæssige rammer for ledelse og arbejdstilrettelæggelse, herunder om lederne har de nødvendige muligheder for i dialog med medarbejderne at kunne udvikle gode arbejdspladser, hvor drivkraften er arbejdsglæde og motivation, og som er attraktive for både kvinder og mænd. Kommissionen har herunder skulle belyse mulighederne for at prioritere opgaveløsningen på arbejdspladserne.

Kommissionen har haft til opgave at identificere eventuelle barrierer, der modvirker engagement, motivation og effektivitet på arbejdspladserne i den offentlige sektor, samt pege på mulige initiativer, som kan fremme den positive udvikling.

Det har imidlertid ikke været hensigten, at kommissionen skal fremsætte konkrete forslag til ændringer i overenskomster. Løn og andre ansættelsesvilkår i den offentlige sektor fastsættes ved kollektive overenskomster og aftaler, der indgås mellem arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer.

Kommissionens redegørelse skal derfor overgives til de offentlige overenskomstparter inden udgangen af maj 2010 med henblik på, at den kan indgå som fælles baggrundsmateriale ved kommende overenskomstforhandlinger på det offentlige område.

Lønkommissionens kommissorium er optrykt i appendiks 1.1.

Kommissionens uafhængige formand har været fhv. departementschef og teaterchef, Michael Christiansen. Kommissionen har herudover været sammensat af repræsentanter fra hovedorganisationerne (LO, FTF og AC), de statslige og kommunale/regionale forhandlingsfællesskaber (CFU, KTO og Sundhedskartellet) og de offentlige arbejdsgivere (Finansministeriet, KL og Danske Regioner) samt fire eksperter: Lektor Karen Sjørup, Roskilde Universitet, afdelingsdirektør Kirsten Wismer, Danmarks Statistik, afdelingschef Lisbeth Pedersen, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) og professor Niels Westergård-Nielsen, Handelshøjskolen ved Aarhus Universitet. Der har desuden været tilknyttet en ekspert fra DA med henblik på oplysninger vedrørende den private sektor. Bortset fra ovennævnte konkrete sammenligninger har kommissionen ikke behandlet forhold på det private arbejdsmarked.

Kommissionens i alt 36 medlemmer fremgår af appendiks 1.2.

Lønkommissionen har holdt 12 møder. Dertil er der afholdt 74 møder i fem styringsgrupper nedsat under kommissionen, hvori forskellige grupper af kommissionens medlemmer har



behandlet kommissionens undersøgelser fra tilrettelæggelse til rapportering. Sekretariatsfunktionen har været placeret i Personalestyrelsen. Sekretariatsarbejdet har været tilrettelagt under formandens ansvar.

Organiseringen af kommissionens arbejde er nærmere beskrevet i appendiks 1.3.

Lønkommissionen har i overensstemmelse med kommissoriet haft fokus på forholdene for mænd og kvinder i den offentlige sektor. Kommissionen har således opdelt data og indtænkt køn i sine analyser, vurderinger og konklusioner i det omfang, det har været muligt.

## 1.2 Sammenfatning af Lønkommissionens analyser

Lønkommissionens analyser og undersøgelser rapporteres i 9 kapitler, der sammen med dette kapitel udgør redegørelsens 10 kapitler. Kapitlerne udgør redegørelsens hovedbind og omhandler i tematisk form de undersøgelser, som kommissionen har gennemført. Kapitel 1 er tillige optrykt særskilt.

Derudover består redegørelsen af et bind II, som i alfabetisk rækkefølge beskriver og kortlægger strukturelle karakteristika og lønforhold for de 44 offentlige faggrupper, som er omfattet af Lønkommissionens lønanalyser. De enkelte faggrupper er beskrevet efter et fast paradigme. Heraf fremgår tillige en nærmere definition (afgrænsning) af de pågældende faggrupper.

Nedenstående sammenfattes kapitel 2-10 i redegørelsens bind I.

### Kapitel 2. Lønbegreber

Løn er ikke bare løn. Løn består for de fleste lønmodtagere af en række komponenter, som tilsammen er udtryk for lønmodtagerens samlede løn. Denne løn kan opgøres som enten en årsløn, en månedsløn eller en timeløn. Dermed afhænger løn altså af, hvordan man opgør den. Det vil sige, hvilke lønkomponenter der medregnes, og hvilken periode lønnen opgøres for.

Når man skal kortlægge lønniveauer og foretage lønanalyser, er det derfor nødvendigt at fastlægge de principper, hvorefter lønnen opgøres. Der er med andre ord behov for lønbegreber, som skaber en fælles opfattelse af løn.

På den baggrund skal Lønkommissionen:

*“Fastlægge de lønstatistiske begreber pr. henholdsvis præsteret og betalt time i den offentlige sektor, der skal lægges til grund for de sammenlignende analyser i kommissionsarbejdet”.*

Et lønbegreb pr. præsteret time indeholder de timer, hvor medarbejderen faktisk har været på arbejde, mens et lønbegreb pr. betalt time indeholder alle timer, hvortil der er knyttet en betaling.

I forbindelse med fastlæggelsen af lønbegreberne pr. henholdsvis præsteret og betalt time har Danmarks Statistik bistået Lønkommissionen med udarbejdelsen af en rapport om lønbegreberne.

## LØNKOMMISSIONENS REDEGØRELSE

Danmarks Statistiks rapport er lagt til grund for Lønkommissionens valg af de lønbegreber, der præsenteres og begrundes i dette kapitel.

For at kunne sammenligne lønnen for medarbejdere med forskellige aflønningsformer og beskæftigelsesgrader, anvender Lønkommissionen timelønnen. Timelønnen beregnes ved at dividere medarbejderens fortjeneste med antallet af timer, som fortjenesten er optjent i.

Udover basisfortjenesten består fortjenesten af en række øvrige lønelementer. Det drejer sig fx om pension, over- og merarbejde, genetillæg mv. Lønnen er således den samlede fortjeneste, som medarbejderen modtager fra arbejdsgiveren for et givent stykke arbejde.

Fortjenestens sammensætning og antallet af timer, der divideres med, afhænger af det valgte lønbegreb og afspejles i lønbegrebernes forskellige egenskaber. I Lønkommissionens analyser anvendes to gennemgående lønbegreber:

- Fortjeneste pr. præsteret time
- Standardberegnet timefortjeneste

Fortjenesten pr. præsteret time er hovedlønbegrebet i Danmarks Statistiks lønstatistik. Den standardberegnete timefortjeneste er et lønbegreb baseret på betalte timer. Den standardberegnete timefortjeneste er et nyt lønbegreb, som Danmarks Statistik har udviklet i samarbejde med Lønkommissionen. De to lønbegreber har forskellige egenskaber, der kan supplere hinanden i analyserne og tilsammen give et nuanceret billede af lønnen.

Forskellen mellem de to lønbegreber kommer især til udtryk, når timelønnen opgøres for medarbejdere med betalt fravær.

Fortjenesten pr. præsteret time viser medarbejderens gennemsnitlige fortjeneste pr. arbejdet time og arbejdsgiverens omkostninger ved en times udført arbejde ekskl. øvrige arbejdsomkostninger. Fortjenesten pr. betalt time viser derimod medarbejderens gennemsnitlige time-løn for de timer, som medarbejderen har modtaget betaling for. Uanset om medarbejderen har været på arbejde eller ej.

Lønbegrebet fortjeneste pr. præsteret time er velegnet til sammenligning af lønninger på tværs af forskellige faggrupper med forskellige former for aflønning. Uanset hvordan "lønpakken" for den enkelte medarbejder er sammensat, vil værdien af de enkelte elementer afspejles i fortjenesten pr. præsteret time.

Fravær i forbindelse med fx ferie, sygdom, barsel mv. afspejles i dette lønbegreb, som en højere fortjeneste pr. præsteret time til den medarbejder, der er fraværende med betaling. I den forbindelse skal det bemærkes, at fraværet ikke er ens fordelt inden for og mellem grupper. For eksempel har kvinder i gennemsnit et højere syge- og barselsfravær end mænd. Fraværets omfang for mænd og kvinder beskrives nærmere i kommissionens lønanalyser.

I modsætning til fortjenesten pr. præsteret time er lønbegrebet standardberegnet timefortjeneste stort set upåvirket af omfanget af fravær og overarbejde. Lønbegrebet er derfor velegnet til sammenligninger mellem grupper med forskelligt fravær og overarbejde – herunder sammenligninger mellem grupper med overvægt af kvinder henholdsvis mænd – når man i analyserne ønsker at se bort fra betydningen af forskelle i fraværs- og arbejdsomfanget samt

ansættelsesvilkår for så vidt angår ferie og betalt fravær. Den standardberegnete timefortjeneste er i den henseende upåvirket af kønsbetingede fraværskforskelle.

Den standardberegnete timefortjeneste viser medarbejderens "normale" timeløn, dvs. timefortjenesten for de timer, der er afregnet til normal sats (1:1).

Det statistiske grundlag for Lønkommissionens analyser er Danmarks Statistiks årlige lønstatistik for den private og offentlige sektor, da Danmarks Statistiks lønstatistik er den eneste lønstatistik, som muliggør sammenligning af lønninger på tværs af sektorer.

Det skal bemærkes, at ikke alle vilkår i forbindelse med ansættelsesforholdet indberettes til lønstatistikken. Det gælder blandt andet øvrige ansættelsesvilkår som uregistreret over- og merarbejde og visse personalegoder. Betalt spisepause betragtes som præsteret tid i lønstatistikken.

Ved sammenligninger mellem grupper skal man endvidere være opmærksom på, at ikke alle grupper modtager særskilt betaling for overarbejde. For nogle grupper kan eventuelt overarbejde være afkøbt på forhånd i den aftalte løn (fx jobløn, hvor der ikke er en højeste arbejdstid).

Disse forhold behandles særskilt i lønanalyserne i kapitel 3.

### **Kapitel 3. Lønniveau, lønspredning og lønudvikling i den offentlige sektor**

Hvad tjener offentligt ansatte egentlig? Hvordan er lønniveauet for offentligt ansatte i forhold til ansatte i den private sektor? Hvad tjener mænd og kvinder i forhold til hinanden?

Dette er spørgsmål, hvortil der knytter sig en betydelig interesse. Lønkommissionens valg af lønbegreber og statistikgrundlag for lønanalyserne muliggør den hidtil mest omfattende analyse af disse spørgsmål i Danmark.

Af Lønkommissionens kommissorium fremgår, at kommissionen skal:

*"Kortlægge lønninger, lønspredning og lønudvikling i den offentlige sektor med særligt fokus på perioden siden indførelsen af de nye lønsystemer".*

I kommissoriet forudsættes, at undersøgelsen omfatter relevante faggrupper i den offentlige sektor, herunder faggrupper inden for typiske kvinde- og mandefag, og at undersøgelsen tillige skal omfatte faggrupper i den private sektor.

Dette kapitel omfatter en kortlægning af lønniveau, lønspredning og lønudvikling for den offentlige sektor og de tre delsektorer stat, kommuner og regioner samt hovedtal for 44 offentlige faggrupper. Lønnen opgøres for både mænd og kvinder, men forhold mellem kvinders og mænds løn undergives tillige en særskilt analyse i kapitel 6. Spørgsmålet om lønniveau og lønspredning for offentlige og private faggrupper belyses særskilt i kapitel 5, hvor også fysisk og psykisk arbejdsmiljø, fraværsmønstre og rekruttering inden for de to sektorer belyses.

Når lønniveau og lønspredning kortlægges for den offentlige sektor, herunder staten, kommuner og regioner samt for specifikke offentligt ansatte faggrupper, er det nødvendigt at væ-

re opmærksom på en række øvrige ansættelsesvilkår, hvor værdien helt eller delvis ikke opfanges af lønstatistikken og derved ikke opfanget af et eller begge lønbegreber. I første del af kapitlet beskrives således, at:

- Der i forbindelse med Lønkommissionens arbejde er foretaget aktuarberegninger af tjenestemandspensionens reelle værdi. For hovedparten af de analyserede grupper er den ækvivalente bidragsprocent beregnet til omkring 30 pct. Lønkommissionen har valgt i lønanalyserne at illustrere den tilnærmelsesvise værdi af tjenestemandspensionen ved dels at anvende en værdi på 30 pct., dels ved at anvende de hidtidige 15 pct. for de tjenestemandsgupper, der er omfattet af aktuarberegningerne. De 15 pct. er ikke en beregnet værdi, men historisk fastlagt ud fra den på det tidspunkt højst kendte arbejdsmarkedspensionsprocent på overenskomstområdet.
- Der i kortlægningen af de offentlige faggruppers løn på baggrund af fortjenesten pr. præsteret time er gennemført beregninger for timelønnen med og uden værdien af betalt spisepause. Værdien af betalt spisepause er fastsat til 7,25 pct. af fortjenesten pr. præsteret time. Beregningen er gennemført for alle grupper med undtagelse af de, hvor der er enighed om, at faggruppen ikke har betalt spisepause.
- Personalegoder uden for lønstatistikken anslås at udgøre 4,4 mia.kr. svarende til 0,5 pct. af lønsummen i kommuner, regioner og den private sektor. På baggrund heraf antages det, at ca. 50 pct. af de samlede personalegoder indgår i lønstatistikken 2007.
- Fraværet er underrapporteret i Danmarks Statistiks lønstatistikker i 2007. Det betyder, at lønnen målt som fortjeneste pr. præsteret time er undervurderet. Den ufuldstændige registrering af fraværet anslås at medføre en undervurdering af fortjenesten pr. præsteret time i alle sektorer. Underrapporteringen er størst i den kommunale sektor. Den standardberegneede timefortjeneste påvirkes ikke af underrapporteringen af fraværet.
- Ved sammenligninger af løn mellem offentlige grupper skal man være opmærksom på en række yderligere forhold, herunder rådighedsvagter, og hvorvidt timelønnen er opgjort inkl. eller ekskl. genetillæg.

Den offentlige sektor beskæftiger et flertal af kvindelige ansatte. Således er syv ud af ti ansatte i den offentlige sektor som helhed kvinder. I kommuner og regioner er omkring otte ud af ti ansatte kvinder, mens kvinderne i staten udgør godt fire ud af ti ansatte. Således er der tale om en betydelig forskel, for så vidt angår kønsfordelingen inden for kommuner og regioner på den ene side og staten på den anden side.

Kortlægningen af den offentlige sektor som helhed og de tre offentlige delsektorer viser, at mænd ansat i den offentlige sektor gennemsnitligt har en højere aftalt arbejdstid end kvinder. Således har 80 pct. af de mandlige ansatte i den offentlige sektor en aftalt arbejdsuge på i gennemsnit 37 timer og derover om ugen, mens dette er tilfældet for 49 pct. af kvinderne. Andelen af ansatte på nedsat tid/deltid er hermed væsentligt større for kvinder end for mænd i den offentlige sektor. Ovennævnte generelle kønsforskel i den aftalte arbejdstid dækker over en vis variation mellem stat, kommuner og regioner.

Arbejdskraftundersøgelsen indikerer, at mænd i den offentlige sektor samtidig har en højere andel uregistrerede over- og merarbejdstimer end kvinder. Forskellen mellem kønnene er

størst i kommuner og regioner og noget mindre i staten. Samtidig varierer det uregistrerede over- og merarbejde betydeligt mellem faggrupper og mellem ledere og basisedarbejdere. Generelt har ledere og faggrupper med akademisk uddannelse en højere andel uregistrerede over- og merarbejdstimer end basisedarbejdere og faggrupper uden akademisk uddannelse. Det betyder, at timelønnen målt som fortjeneste pr. præsteret time tenderer mod en overvurdering for disse grupper.

Aldersfordelingen fordelt på køn viser overordnet, at der er relativt flere kvinder end mænd under 50 år i alle tre delsektorer. Omvendt er der forholdsvis flere mænd blandt de ansatte på 50 år og derover. Det betyder, at kvindernes samlede andel inden for de tre delsektorer alt andet lige vil vokse i de kommende år i takt med, at forholdsvis flere mænd end kvinder bliver pensioneret.

Kortlægningen af løn og lønspredning i den offentlige sektor og de underliggende delsektorer viser, at staten har det højeste samlede lønniveau i den offentlige sektor. Målt på fortjenesten pr. præsteret time inkl. gene (ekskl. gene i parentes), udgør den gennemsnitlige timeløn for staten under ét således 279 kr. (274 kr.), mens fortjenesten pr. præsteret time i kommuner og regioner udgør henholdsvis 225 kr. (220 kr.) og 263 kr. (248 kr.). Målt på den standardberegnete timefortjeneste inkl. gene (ekskl. gene i parentes), er lønniveauet ligeledes højest i staten med 230 kr. (226 kr.) sammenlignet med kommunerne på 186 kr. (181 kr.) og regionerne på 212 kr. (199 kr.). Lønforskellene mellem sektorerne skal ses i sammenhæng med de opgaver og de arbejdsfunktioner, som er kendetegnende for staten, kommuner og regioner.

Lønnen i den offentlige sektor som helhed er generelt mere sammenpresset i den nederste del af lønfordelingen end i den øverste del.

Samtidig viser kortlægningen, at mænd i gennemsnit har en højere timeløn end kvinder målt på begge lønbegreber inden for de tre offentlige delsektorer. Når der ses på de umiddelbare lønforskelle mellem mænd og kvinder inden for sektorer og faggrupper, er der ikke taget højde for eksempelvis forskellig aldersfordeling mellem kønnene, forskellig erfaring/anciennitet, forskellig uddannelse samt forskellig funktion/stilling mv. Lønforskellene mellem mænd og kvinder analyseres nærmere i redegørelsens kapitel 4 og 6.

I gennemsnit er fortjenesten for en mandlig og kvindelig ansat i den statslige sektor henholdsvis 291 kr. og 262 kr. pr. præsteret time. Målt på den standardberegnete timefortjeneste er timelønnen for mænd og kvinder i staten henholdsvis 242 kr. og 214 kr.

Den gennemsnitlige timeløn for kommunalt ansatte målt på fortjeneste pr. præsteret time for mænd og kvinder er henholdsvis 245 kr. og 219 kr. Målt på den standardberegnete timefortjeneste er timelønnen for mænd og kvinder henholdsvis 205 kr. og 180 kr.

I regionerne er den gennemsnitlige fortjeneste pr. præsteret time for mandlige og kvindelige ansatte henholdsvis 329 kr. og 246 kr. Målt ved den standardberegnete timefortjeneste er timelønnen for mænd og kvinder i den regionale sektor henholdsvis 273 kr. og 196 kr. Den umiddelbare lønforskel mellem kønnene er således større i den regionale sektor end i den statslige og kommunale sektor.

Lønforskellen mellem køn i regionerne skal ses i sammenhæng med, at en relativt stor andel af de mandlige ansatte i regionerne er læger og andre akademikere med løn over gennemsnit-

tet, mens en relativt stor andel af de regionalt ansatte kvinder er ansat som rengørings- og husassistenter, social- og sundhedsassistenter, sygeplejersker, fysioterapeuter, lægesekretærer og andre med en lavere løn end akademikergrupperne.

Lønspredningen i regionerne er større end i staten og kommunerne. Lønspredningen er størst blandt mænd i regionerne og mindst blandt de kommunalt ansatte kvinder målt på fortjeneste pr. præsteret time. Det gælder således også på både sektorniveau samt for de kortlagte faggrupper, at lønspredningen for mænd er større end for kvinder.

Lønudviklingen målt på den gennemsnitlige årlige lønstigning i staten og kommuner/regioner i perioden 1998-2007 har været forholdsvis parallel, idet den gennemsnitlige årlige lønstigning i staten udgør 3,7 pct. og 3,5 pct. i kommuner og regioner.

Når de offentlige faggrupper sammenlignes på baggrund af uddannelseslængde, fremgår det, at der generelt er en positiv sammenhæng mellem uddannelseslængde og lønniveau.

Det forhold, at mænds gennemsnitlige timeløn er højere end kvinders, når der ses på sektorniveau, genfindes inden for de offentligt ansatte faggrupper, som indgår i Lønkommissionens analyser. Mænd har således generelt en højere timeløn end kvinder inden for stort set alle de analyserede faggrupper. Når der ses på de umiddelbare lønforskellemellem mænd og kvinder inden for faggrupper, er der ikke taget højde for eksempelvis forskellig aldersfordeling mellem kønnene, forskellig erfaring/anciennitet, forskellig uddannelse samt forskellig funktion/stilling mv.

Endelig viser kortlægningen af de offentligt ansatte ledere inden for de relativt få udvalgte faggrupper, hvorfra der er udsondret en særskilt ledergruppe, at forskellen på lønnen for basisedarbejdere og ledere varierer betydeligt inden for faggrupperne.

Spørgsmålet om afkast til uddannelse og afkast til ledelse samt lønforskellemellem mænd og kvinder analyseres nærmere i kapitel 4 og 6.

### **Kapitel 4. Sammenligning af løn i den offentlige sektor**

I kapitel 3 er timelønnen kortlagt for 44 offentlige faggrupper med udgangspunkt i lønbegreberne fortjenesten pr. præsteret time og den standardberegnete timefortjeneste. Lønningerne i kapitlet udtrykker en gennemsnitsløn for de kortlagte faggrupper med den sammensætning, de hver især har med hensyn til anciennitet, køn, geografi mv.

I kapitel 4 analyseres de offentlige faggrupper med henblik på at sammenligne gruppernes løn korrigeret for strukturelle faktorer, som påvirker de summariske gennemsnit.

Det følger således af Lønkommissionens kommissorium, at der skal foretages lønsammenligninger på baggrund af nedenstående faktorer:

- Uddannelsesniveau
- Jobfunktion – herunder fysisk og psykisk belastning i jobbet
- Eventuelt ledelsesansvar
- Anciennitet
- Rekrutteringsforhold
- Fraværs mønstre

Foruden de ovenfor nævnte faktorer inddrages køn og geografi i de sammenlignende lønanalyser.

I kapitlet foretages desuden beregninger af livsindkomsten for en række faggrupper. I den forbindelse ses tillige på betydningen af arbejdstid, tilbagetrækning og ledelse.

Lønsammenligningerne er baseret på resultatet af en række regressionsanalyser, der giver et udtryk for, hvor stor en del af faggruppernes timeløn, der kan henføres til anciennitet i form af erhvervs erfaring, køn, ledelsesansvar og arbejdspladsens geografiske placering – det vil sige, om arbejdspladsen er beliggende i hovedstaden eller i provinsen.

Det har derimod ikke været muligt at inddrage betydningen af rekrutteringsforhold, fraværs-mønstre og fysisk og psykisk belastning i regressionsanalysen. Disse forhold belyses særskilt i kapitel 5.

Når timelønningerne korrigeres for de strukturelle forhold, fås en modelberegnet løn, der gør det muligt at sammenligne faggruppernes timeløn korrigeret for ovennævnte forhold.<sup>1</sup> Den modelberegnete løn kan udtrykkes ved forskellige anciennitetstrin. I analysen fokuseres særligt på den modelberegnete løn ved 0, 10, 20 og 30 års anciennitet. Ved 0 års anciennitet betegnes lønnen den *modelberegnete startløn*. Nærmere bestemt har den modelberegnete startløn til formål at udtrykke lønnen for en mand med nul års anciennitet, som ikke er leder og arbejder i provinsen.

Hvis man ser bort fra chefer og officerer – der adskiller sig fra de øvrige grupper i analysen ved ikke at omfatte basisedarbejdere – udgør den modelberegnete startløn mellem 150 kr. og 230 kr. pr. præsteret time (inkl. genetillæg) for langt hovedparten af grupperne. Opgjort efter den standardberegnete timefortjeneste udgør den modelberegnete startløn for hovedparten af faggrupperne 130-200 kr. i timen (inkl. genetillæg).

Forskellene mellem grupperne bliver større, jo højere ancienniteten er. Ser man igen bort fra officerer og chefer, er læger i regionerne den gruppe, der har den højeste modelberegnete timeløn efter 30 års anciennitet. Daglejere er den gruppe, som har den laveste modelberegnete timeløn blandt grupperne efter 30 års anciennitet.

I forlængelse af sammenligningen af den modelberegnete startløn belyses betydningen af køn for de udvalgte faggruppers modelberegnete startløn. Analysen baseret på fortjeneste pr. præsteret time viser, at kvinders timeløn er større end mænds for visse faggrupper, mens det forholder sig omvendt inden for andre faggrupper. Analyser baseret på den standardberegnete timefortjeneste viser i et enkelt tilfælde, at kvinder tjener mere end mænd.

For en stor del af faggrupperne kan der imidlertid ikke konstateres en lønforskel mellem mænd og kvinder i faggrupperne, der er statistisk signifikant forskellig fra nul.

Kapitlet belyser endvidere lønafkast til uddannelse. Dette gøres dels ved beregninger for den offentlige sektor under ét samt henholdsvis staten, kommuner og regioner, dels ved analyser baseret på de 44 faggrupper.

---

<sup>1</sup> Når koefficienten til anciennitet er statistisk signifikant for de enkelte grupper.

Analysen for den offentlige sektor og de tre delsektorer er foretaget ved at beregne uddannelsesafkastet i forhold til gruppen af ufaglærte i den offentlige sektor under ét og de tre delsektorer hver især. Afkastet til uddannelse afhænger derfor dels af de ufaglærtes lønniveau, dels lønniveauet for det undersøgte uddannelsesniveau.

Analysen viser en generel sammenhæng mellem uddannelse og lønniveau. Højere uddannelse fører til højere løn.

I den offentlige sektor er der således 8-9 pct. lønafkast til at tage en erhvervsuddannelse (EUD) i forhold til at være ufaglært. Det relative afkast fra en kort videregående uddannelse (KVU) og en mellemlang videregående uddannelse (MVU) er større og udgør henholdsvis ca. 20 pct. og ca. 26 pct., mens afkastet fra en lang videregående uddannelse (LVU) udgør ca. 49 pct. For gruppen af ph.d'ere og læger (yngre læger) er lønafkastet ca. 71 pct. i forhold til ufaglærte.

Analysen viser endvidere, at mænds og kvinders lønafkast til uddannelse er tilnærmelsesvis ens for længerevarende uddannelser, mens det varierer mere for kortere uddannelser. Således har kvinder med gymnasial og kort videregående uddannelse omtrent 4-5 pct.-enheder mindre afkast til uddannelse end mænd. Omvendt har mænd med en erhvervsuddannelse 2-5 pct.-enheder mindre afkast til uddannelse end kvinder. Det er i den forbindelse væsentligt at være opmærksom på, at kvinders lønafkast til uddannelse er sat i forhold til det udgangspunkt, som ufaglærte kvinder har, mens mænds lønafkast til uddannelse er sat i forhold til ufaglærte mænds løn.

Analysen af faggruppernes afkast til uddannelse baserer sig på de modelberegnedes lønninger. Lønnen beregnes dels ved påbegyndelsen af erhvervskarrieren, dels over et anciennitetsforløb. Den uddannelse, de forskellige faggrupper har, giver i analysen således både en startløn ved påbegyndelsen af arbejdslivet og adgang til et karriereforløb (anciennitetsforløb) med stigende løn. Dette bliver for faggrupperne analyseret ved at se på merafkastet eller anciennitetstillægget ved 10 og 20 års anciennitet fordelt på uddannelse.

Analysen for faggrupperne viser, at jo længere uddannelse og højere uddannelsesniveau, jo større modelberegnet startløn. Ses der på betydningen af anciennitetsforløbet for fortjeningen pr. præsteret time, er der en tendens til, at faggrupper med længerevarende uddannelser får et større anciennitetstillæg – især i starten af karriereforløbet – mens forskellen udjævnes, jo længere ancienniteten bliver.

For de udvalgte faggrupper, som er opdelt på basisedarbejdere og ledere, beregnes i analysen endvidere et afkast til at være leder. Først ses der på afkastet til at være leder inden for de enkelte faggrupper. Dernæst analyseres livsindkomstsberegninger, hvor dels sandsynligheden for at blive leder er beregnet, dels hvornår i karrieren udnævnelsen til leder typisk finder sted.

Sammenligningen af afkastet til at være leder i forhold til at være basisedarbejder, når man ser på de 14 ledergrupper, viser, at præmien ved at blive leder varierer fra omtrent 11-13 pct. for ergoterapeuter i kommuner og regioner til 37-38 pct. for socialpædagoger i regioner.

Man bør dog være opmærksom på, at kategoriseringen af, hvem der er ledere, er forskellig fra gruppe til gruppe. Samtidig skal lederpræmien ses i sammenhæng med, at stillingsstruktur og størrelsesforhold for institutioner og afdelinger ikke er de samme for de ledergrupper, som analysen omfatter.



Beregnes livsindkomsten opdelt på basisedarbejdere og ledere, viser beregningerne ledertillæg blandt de analyserede faggrupper på mellem 10 og 47 pct. Ledertillægget er størst for fx pædagoger ved daginstitutioner, socialpædagoger, politibetjente, kontorpersonale, lærere i folkeskolen (skoleledere), forskere (professorer) og jurister og økonomer (AC-chefer med LVU), mens ledertillægget er mere beskedent for bioanalytikere, ergoterapeuter og fysioterapeuter.

Generelt er der i kapitlet gennemført livsindkomstsberegninger for en række faggrupper. For at få tilstrækkeligt datamateriale til at foretage statistisk sikre beregninger er livsindkomsten beregnet for faggrupperne på tværs af fag og for mænd og kvinder under ét. For fem faggrupper har det dog været muligt at beregne kønsopdelte livsindkomster.

Livsindkomstsberegningerne er foretaget under en række forskellige forudsætninger om indtræden på arbejdsmarkedet, deltid samt tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. I udgangspunktet er livsindkomsten beregnet på baggrund af et stiliseret arbejdsliv fra lønmodtageren fylder 18 år og til og med, at lønmodtageren fylder 65 år, hvorefter der benyttes varierende antagelser i analysen. Betydningen af ledighed og andet fravær indgår ikke i beregningerne.

Analysen viser, at de akademiske grupper har den højeste livsindkomst, mens de ufaglærte grupper har den laveste livsindkomst.

Analysen viser endvidere reduktionen i livsindkomsten ved deltid og ved tidlig tilbagetrækning, som er beregnet aldersbetinget for de enkelte faggrupper. Deltid opgøres i analysen som egentlig arbejdstid mindre end 37 timer.

Analysen viser generelt, at reduktionen på grund af deltid er størst for de laveste indkomstgrupper. Årsagen er, at deltidsarbejde er mere udbredt i disse grupper. Reduktionen i livsindkomst som følge af deltid er størst for grupper beskæftiget inden for sundheds- og omsorgsområdet, samt ufaglært kontorpersonale og rengørings- og husassistenter. Disse grupper har en høj andel af kvinder med deltidsarbejde. Omvendt findes grupper, hvor der er lav reduktion af livsindkomsten som følge af deltid, i stor udstrækning inden for typiske mandefag.

Reduktionen af livsindkomsten som følge af tidlig tilbagetrækning er størst for de grupper, som har størst livsindkomst, da forskellen mellem efterløn og indkomst vokser med indkomst. Det skyldes, at indkomstnedgangen er større jo større afstand, der er mellem efterløn og løn. I en række tilfælde viser analysen dog også grupper med høj livsindkomst og en lav omkostning ved tidlig tilbagetrækning. I disse tilfælde er det udtryk for, at andelen, som går på pension før 65 år, er lav. Lav livsindkomst og lav reduktion af livsindkomsten ved tidlig tilbagetrækning er derimod ikke nødvendigvis udtryk for det samme, idet forskellen mellem pension og løn her er væsentlig lavere i udgangspunktet.

For et mindre antal grupper har det som nævnt været muligt at beregne en livsindkomst fordelt på køn. Det drejer sig om lærere i folkeskolen, socialpædagoger på døgninstitutioner, pædagoger i daginstitutioner, kontorpersonale inkl. specialister samt jurister og økonomer inkl. AC-chefer.

Denne analyse viser, at mænd over livet tjener mere end kvinder, og at forskellen først og fremmest skyldes, at kvinder arbejder færre timer gennem arbejdslivet end mænd, og at de

trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet før mænd. Disse forhold betyder mellem 1 og 6 pct. forskel i livsindkomst mellem mænd og kvinder i analysen. For hovedparten af grupperne betyder disse forhold således væsentlig mere end forskel i aflønning i udgangspunktet.

Analysen viser endvidere, at mænd umiddelbart har et større afkast af at blive leder end kvinder. Det kan dog skyldes, at mænd og kvinder ikke bestrider sammenlignelige lederstillinger i analysen.

### **Kapitel 5. Sammenligning af løn offentlig – privat**

I kapitel 3 blev lønniveau, lønspredning og lønudvikling kortlagt for den offentlige sektor og de tre offentlige delsektorer: Stat, kommuner og regioner. Kapitlet beskrev tillige lønniveauet for de 44 offentlige faggrupper, som Lønkommissionens analyser omfatter.

Lønkommissionens undersøgelser omfatter tillige en sammenligning mellem lønnen for faggrupper i den offentlige og i den private sektor. Til dette spørgsmål knytter der sig en betydelig interesse, hvorfor første del af kapitel 5 koncentrerer sig om spørgsmålet om offentligt ansattes lønniveau i forhold til privatansattes.

Sammenlignes lønnen mellem faggrupper ansat i den offentlige og i den private sektor, er der en række generelle, vilkårmæssige forskelle mellem sektorerne, som bør indgå i sammenligningen.

Løndannelsen i den private sektor sker i væsentlig højere grad end i den offentlige sektor på de enkelte virksomheder. Ligeledes kan der på det private arbejdsmarked aftales øvrige ansættelsesvilkår, som ikke er fastlagt for hele sektoren.

Over tid er der sket en udbygning af de øvrige ansættelsesvilkår i overenskomsterne. Det gælder ikke mindst i form af bestemmelser om betaling ved fravær i forbindelse med barsel, graviditet og børns sygdom. I forhold til denne type vilkår kan det konstateres, at der i den offentlige sektor på en række punkter eksisterer mere udbyggede ordninger end i den private sektor.

Disse forskelle er væsentlige at have for øje ved sammenligning mellem faggrupper i den offentlige og den private sektor. Dette gælder i særlig grad, når sammenligningen sker på baggrund af den standardberegnete timefortjeneste, idet fraværstimer ikke indgår i dette lønbegreb. Den offentlige sektor er endvidere kendetegnet ved en relativt højere ansættelsessikkerhed end den private sektor.

Endvidere skal det bemærkes, at ansatte i den offentlige sektor typisk har betalt spisepause. I den private sektor er betalt spisepause mindre udbredt end i den offentlige sektor. Denne forskel er vigtig at være opmærksom på, hvis lønnen i den private sektor under ét sammenlignes med lønnen i den offentlige sektor under ét. Det skal i øvrigt bemærkes, at den arbejdsgiverbetalte spisepause i den offentlige sektor normalt er forbundet med rådighedsforpligtelse. Omfanget af rådighedsforpligtelse under betalt spisepause i den private sektor kendes ikke.

I forbindelse med sammenligningen af udvalgte offentlige og private grupper, er der foretaget indregning af værdien af betalt spisepause for private grupper efter samme overordnede princip som for de offentlige grupper. For de private grupper er andelen af ansatte med be-

talt spisepause inden for faggruppen (2-cifret DISCO-kode) fra Danmarks Statistiks Arbejdskraftundersøgelse lagt til grund ved indregning af værdien af den betalte spisepause.

Det skal i relation til datagrundlaget for den private sektor bemærkes, at timelønningerne er overvurderet med ca. 3 pct. som følge af en overrepræsentation af store virksomheder i lønstatistikken.

Samtidig er fraværet underrapporteret i Danmarks Statistiks lønstatistikker i 2007. Det betyder, at lønnen målt som fortjeneste pr. præsteret time er undervurderet. Den ufuldstændige registrering af fraværet anslås at medføre en undervurdering af fortjenesten pr. præsteret time i alle sektorer. Underrapporteringen er størst i den kommunale sektor. Den standardberegnedede timefortjeneste påvirkes ikke af underrapporteringen af fraværet.

Samtidig er der en række yderligere forhold inden for den offentlige og den private sektor, som har betydning ved sammenligning af lønnen for faggrupper ansat henholdsvis offentligt og privat. Således betyder det større omfang af uregistrerede over- og merarbejdstimer i den private sektor i forhold til den offentlige sektor, at fortjenesten pr. præsteret time i den private sektor i højere grad vil være overvurderet end i den offentlige sektor. Omfanget af det uregistrerede over- og merarbejde varierer – udover sektor – med branche, faggruppe og køn.

I den private sektor tilbydes de ansatte, i større omfang end i den offentlige sektor, forskellige personalegoder. En del af disse personalegoder indgår ikke i lønstatistikken, hvorfor lønnen for de private faggrupper – for så vidt angår personalegoder – er undervurderet sammenlignet med offentligt ansatte faggrupper. Omfanget af personalegoder varierer – udover sektor – med faggruppe og til dels også køn.

Beskrivelsen af lønniveau og lønspredning i den private sektor som helhed viser, at to ud tre ansatte i den private sektor er mænd. Den private sektors kønssammensætning er således markant anderledes sammenlignet med den offentlige sektor som helhed, hvor syv ud af ti ansatte er kvinder.

Samtidig er mænds gennemsnitsløn i den private sektor som helhed højere end kvinders. Således er fortjenesten pr. præsteret time for en mandlig og kvindelig ansat i den private sektor henholdsvis 277 kr. og 237 kr., mens timelønnen for mænd og kvinder målt på den standardberegnedede timefortjeneste udgør henholdsvis 230 kr. og 194 kr.

Gennemsnitslønnen i den private sektor som helhed udgør 264 kr. pr. præsteret time og er således højere end i den offentlige sektor som helhed (244 kr.). Sammenlignet med de offentlige delsektorer er fortjenesten pr. præsteret time i den private sektor lavere end i den statslige sektor (279 kr.), højere end i den kommunale sektor (225 kr.) og på niveau med den regionale sektor (263 kr.).

Det er væsentligt at være opmærksom på, at lønforskellene på sektorniveau dækker over, at sektorerne varetager forskellige opgaver og har forskellig arbejdsstyrkesammensætning.

Lønspredningen i den private sektor er større end i den offentlige sektor som helhed, idet variationskoefficienten i de to sektorer udgør henholdsvis 0,47 og 0,34. Sammenlignes lønspredningen i den private sektor med den regionale sektor, som er den offentlige delsektor

med størst lønspredning og med en gennemsnitsløn på niveau med den private sektor, fremgår det ligeledes, at lønspredningen er større i den private sektor (variationskoefficient 0,47 mod 0,44).

Sammenligningen af lønniveau og lønspredning omfatter i alt 43 udvalgte offentlige og private faggrupper, der i forskellig grad er repræsenteret i de forskellige sektorer. Faggrupperne er fordelt efter sektor og afgrænsning på i alt 115 undergrupper, heraf 36 private og 80 offentlige (19 statslige, 29 kommunale og 31 regionale). Herudover indgår én tværoffentlig gruppe (AC-chefer).

Grupperne, der indgår i sammenligningen offentlig - privat, er ikke repræsentative for de forskellige delsektorer som helhed, idet de er udvalgt på baggrund af særskilt interesse i bestemte faggrupper og sammenligninger fra arbejdsmarkedets parter i Lønkommissionen. Det skal endvidere bemærkes, at de offentlige gruppers tekniske afgrænsning er sket på et mere detaljeret niveau end de private grupper, der som udgangspunkt er afgrænset på baggrund af DISCO-koder.

Sammenligningen af faggrupper ansat i den offentlige og i den private sektor viser, at lønspredningen generelt er større for de private grupper.

Når de udvalgte grupper sammenlignes på baggrund af hoveduddannelsesgrupperne lang videregående uddannelse (LVU), mellemlang videregående uddannelse (MVU) samt erhvervsuddannelse (EUD), kort videregående uddannelse (KVU) samt ufaglærte mv., viser det sig, at gennemsnitslønnen for en række grupper uden lang videregående uddannelse er omtrent den samme i den offentlige og den private sektor. For andre faggrupper er der lønforskelle mellem sektorerne, og her er det i de fleste tilfælde de private grupper, der har den højeste løn.

Det kan for de fleste MVU- og EUD/KVU-grupper konstateres, at forskelle i lønniveauet mellem offentligt ansatte og privatansatte inden for samme faggruppe i høj grad skyldes, at der er større lønspredning i den øvre ende af lønfordelingen i den private sektor, mens der ikke kan konstateres de store forskelle i den nedre ende af lønfordelingen mellem offentlige og private grupper inden for samme faggruppe.

For så vidt angår LVU-grupperne, kan der ses større lønforskelle mellem faggrupperne; både mellem de forskellige faggrupper og inden for samme faggruppe offentlig - privat. Sidstnævnte forskel skyldes primært, at lønspredningen inden for de private LVU-grupper er markant større i den øvre ende af lønfordelingen sammenlignet med de offentlige LVU-grupper.

Der er endvidere set på fysisk og psykisk belastning i jobbet på baggrund af Den Nationale Arbejdsmiljøkohorte (NAK), der er en interviewundersøgelse. Ud fra denne undersøgelse findes den største fysiske belastning i jobbet blandt en række grupper i den private sektor. Der er imidlertid også en række offentlige grupper med stor fysisk belastning i jobbet fx dagplejere, plejepersonale og skovarbejdere. Samtidig konstateres der en sammenhæng mellem fysisk belastning i jobbet og uddannelseslængde, hvor den fysiske belastning falder i takt med uddannelseslængden.

Psykisk belastning i jobbet kan defineres som påvirkninger i arbejdet, der fører til forringet psykisk velbefindende eller depressive symptomer. Også for psykisk belastning i jobbet konstateres der en sammenhæng med uddannelseslængde, idet den psykiske belastning i jobbet falder i takt med uddannelseslængden.

En indirekte indikator for fysisk og psykisk belastning i jobbet kan være tilkendelser af førtidspension. Det fremgår, at en række faggrupper er overrepræsenteret inden for gruppen, der tilkendes førtidspension. Analysen kan dog ikke sige noget om, i hvilket omfang førtidspensioneringen er en konsekvens af den tidligere erhvervsaktivitet.

Kapitlet beskriver desuden fraværs mønstrene i den offentlige sektor og underliggende del-sektorer samt den private sektor. Det fremgår, at kvinder har mere fravær end mænd. Det gælder i alle sektorer og på alle alderstrin. I alle sektorer har kvinder således omtrent dobbelt så meget fravær som mænd. Højest i den kommunale/regionale sektor, hvor kvinder i gennemsnit har 22 dages fravær pr. fuldtidsansat, mens mænd i gennemsnit har 11,4 dage pr. fuldtidsansat. Relativt mindst forskel mellem kvinders og mænds fravær er der i den private sektor. På tværs af køn og sektor har medarbejdere med højt kvalifikationsniveau lavere fravær end gennemsnittet for de øvrige hovedarbejdsfunktioner.

For mænd i alle sektorer er egen sygdom langt den hyppigste fraværsårsag (83-85 pct.). Barsel udgør omkring 10 pct. af mænds samlede fravær. For kvinder er det anderledes. Her udgør egen sygdom mellem 55 og 65 pct. af det samlede fravær, mens barsel udgør mellem 30-40 pct.

Ser man på alder er der en svag tendens til, at fraværet stiger med alderen i staten og den private sektor. I den kommunale sektor har kvinder i aldersgrupperne op til og med 44 år et højere fravær end de ældre aldersgrupper.

Endelig belyses spørgsmål om rekruttering til den offentlige og private sektor. Rekrutteringsforholdene består af et samspil mellem mange faktorer, men et grundlæggende spørgsmål handler om udbuddet og efterspørgslen af arbejdskraft.

Den demografiske udvikling betyder, at de store årgange over de kommende år gradvist vil trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet, mens mindre ungdomsårgange skal erstatte dem. Dette vil medføre generelle rekrutteringsproblemer.

Det handler i høj grad om, at den efterspurgte arbejdskraft er til rådighed. Her spiller uddannelse en væsentlig rolle, da en række job ofte kræver bestemte uddannelser og kompetencer.

Når man ser på udviklingen i sammensætningen af beskæftigede personer fordelt på uddannelse i den offentlige og private sektor fra 1998 til 2006, har antallet af ufaglærte medarbejdere været faldende i begge sektorer, mens antallet af beskæftigede med videregående uddannelser er øget. Det er udtryk for, at befolkningen bliver bedre uddannet, og at der i stigende grad efterspørges uddannet arbejdskraft.

Den offentlige sektor har i den undersøgte periode i høj grad efterspurgt personer med erhvervsfaglige og mellemlange videregående uddannelser inden for sundhed og pædagogik. Især på sundheds- og ældreområdet forventes den offentlige efterspørgsel at stige i de kommende år, da antallet af ældre stiger. Derimod falder antallet af børn og unge, hvorfor efterspørgslen på det pædagogiske område må forventes at falde.

Konkurrencen mellem den offentlige og private sektor er særligt øget for så vidt angår gruppen med samfundsvidenskabelige og merkantile uddannelser. Ligeledes er der konkurrence om sundhedspersonale med lange videregående uddannelser.

### **Kapitel 6. Det kønsopdelte arbejdsmarked og lønforskellen mellem mænd og kvinder**

Danmark er et af de lande i verden, hvor flest kvinder og mænd er aktive på arbejdsmarkedet. Danske kvinders og mænds beskæftigelsesfrekvens er blandt de højeste i OECD. Samtidig er det danske arbejdsmarked kendetegnet ved en betydelig kønsmæssig opdeling. Opdelingen har tre dimensioner; en vertikal, en horisontal og en "glidende".

Den vertikale kønsopdeling er kendetegnet ved, at mænd i højere grad er ledere end kvinder.

Den horisontale kønsopdeling er kendetegnet ved, at kvinder og mænd arbejder i forskellige arbejdsfunktioner, sektorer og brancher. I den private sektor er 2/3 af de ansatte mænd, og i den offentlige sektor er syv ud af ti ansatte kvinder. Mænd er ansat i fx bygge-, anlægs- og håndværksfag, kvinder fx inden for pleje og omsorg.

Den glidende kønsopdeling refererer til det fænomen, at kvinder og mænd med samme uddannelse og samme job ofte ender med at lave forskellige ting.

Det kønsopdelte arbejdsmarked betyder ikke, at der ikke er områder med en ligelig kønsfordeling. Især på aggregeret niveau. I staten er der fx næsten lige mange mænd og kvinder ansat. Underliggende findes imidlertid også i staten en kønsopdeling, og kvindeandelen er voksende især for akademikere. Og i den kommunale og regionale sektor er fag som sygeplejersker og social- og sundhedsassistent/-hjælper karakteriseret ved, at kvinder udgør mere end ni ud af ti ansatte.

På den baggrund skal Lønkommissionen:

*"Undersøge konsekvenserne af det kønsopdelte arbejdsmarked og i den forbindelse have fokus på forholdene inden for de traditionelle kvindefag i den offentlige sektor".*

Kommissionen skal desuden belyse og vurdere mulighederne for at modvirke kønsspecifikke rekrutterings- og karrieremønstre. Betydningen for det kønsopdelte arbejdsmarked af mænd og kvinders rekrutterings- og karrieremønstre og veje til ledelse er nærmere belyst i kapitel 7.

I takt med at der generelt er kommet flere kvinder på arbejdsmarkedet, er der også kommet flere kvinder i den offentlige sektor. Den offentlige sektor har relativt set fået flere kvindeligt ansatte end den private sektor.

På arbejdsmarkedet som helhed er mænd fortrinsvis repræsenteret inden for industri, transport og byggeri samt andre håndværksprægede brancher, mens kvinder i højere grad er repræsenteret inden for offentlige og personlige tjenester. I den offentlige sektor er kvindeligt ansatte i højere grad beskæftiget inden for sundhedsvæsenet og på sociale institutioner, mens mandligt ansatte i relativt højere grad er beskæftigede inden for offentlig administration.

I staten er der relativt set en ligelig fordeling af kvinder og mænd i job, der stiller krav om viden på højeste niveau, mens der i regionerne og kommunerne er en overvægt af kvinder.

På tværs af de tre offentlige sektorer er kvindeandelen størst, når det gælder job, der stiller krav om viden på mellemniveau samt kontorarbejde. Ligeledes er kvinder i højere grad repræsenteret, når det gælder salgs-, service- og omsorgsarbejde i regioner og kommuner, mens det omvendte gør sig gældende i staten.

For mænd gælder det, at de relativt set er i overvægt på det offentlige arbejdsmarked som helhed, når det gælder håndsværkspræget arbejde og proces-, maskinoperatør-, transport- og anlægsarbejde. Mænd er ligeledes overrepræsenteret, når det gælder militært arbejde på statens område.

Omvendt gælder det, at kvinder relativt set er overrepræsenterede i *andet arbejde*, herunder rengørings- og køkkenhjælpsarbejde, når der ses på den offentlige sektor.

Ser man på den vertikale kønsopdeling inden for den offentlige sektor, er kvinder fra 1997 til 2007 i højere grad blevet repræsenteret inden for arbejde, der forudsætter viden på højt niveau og ledelse på øverste plan. Mænd er imidlertid forholdsmæssigt i overtal, når det gælder ledelse på øverste plan.

Mænd og kvinder arbejder altså i vid udstrækning i forskellige sektorer og brancher og har forskellige arbejdsfunktioner, herunder er mænd i højere grad ledere.

På den baggrund analyseres i hvor høj grad disse forskelle og forskelle i mænds og kvinders individuelle karakteristika (uddannelse og erhvervs erfaring mv.) statistisk kan bidrage til at forklare timelønnsforskelle mellem kønnene.

Når der ses på arbejdsmarkedet under ét, er bruttolønforskellen mellem kvinder og mænds løn i forhold til lønnen for begge køn i udgangspunktet ca. 14-18 pct. i mændenes favør afhængigt af lønbegreb. Af den samlede bruttolønnsforskel for arbejdsmarkedet kan ca. 10-11 pct.-enheder forklares statistisk.

Dekomponeres lønforskellen mellem kvinder og mænd statistisk, viser analysen, at lønforskellene i høj grad kan forklares med, at kvinder og mænd har forskellige individuelle karakteristika og har forskellige uddannelser og arbejder i forskelligt aflønnede brancher, sektorer og arbejdsfunktioner.

Tilsvarende gælder en analyse på den offentlige sektor. Her er bruttolønforskellen under ét mellem kvinder og mænd mellem ca. 15-20 pct. afhængigt af lønbegreb. Af denne forskel kan analysen statistisk forklare ca. 15-17 pct.-enheder. Den statistisk uforklarede del udgør ca. ½-3 pct.-enheder.

Det er især mænds og kvinders forskellige placering på det offentlige arbejdsmarked, der statistisk kan forklare lønforskellen. Og i noget ringere grad forskelle i humankapital. Det betyder, at hvis offentligt ansatte kvinder havde haft samme placering på arbejdsmarkedet både horisontalt og vertikalt som offentligt ansatte mænd, samme (højere) uddannelsesniveau og samme (højere) grad af erhvervs erfaring, ville de – alt andet lige – have haft en højere løn, hvilket ville have resulteret i en mindre lønforskel mellem offentligt ansatte kvinder og mænd.

Generelt skal analyserne i kapitlet ses med det forbehold, at de ikke forklarer, hvorfor de to køn eksempelvis er forskelligt placeret på arbejdsmarkedet, eller hvorfor lønningerne er forskellige på forskellige dele af arbejdsmarkedet. Analyserne siger heller ikke noget om, hvorvidt kvinder og mænd får samme løn for samme arbejde eller for arbejde af samme værdi. Resultaterne giver altså ikke et billede af, om der er ligeløn på det danske arbejdsmarked i Ligelønslovens forstand.

### **Kapitel 7. Karrieremønstre og veje til ledelse i den offentlige sektor**

Af kapitel 6 fremgik det, at det danske arbejdsmarked er kønsopdelt. Kapitel 6 viser i den forbindelse, at kønsopdelingen af arbejdsmarkedet statistisk kan forklare hovedparten af den lønforskel, som kan observeres mellem mænd og kvinder, fordi de arbejder i forskellige fag med forskellig aflønning.

Det er derfor væsentligt at undersøge, hvorfor mænd og kvinder fordeler sig forskelligt på arbejdsmarkedet. Lønkommissionen skal på den baggrund:

*”Gennemføre en analyse af forskelle i kvinders og mænds rekrutterings- og karrieremønstre samt adgangsveje til at blive ledere. I tilknytning hertil vurderes mulighederne for at modvirke kønsspecifikke rekrutterings- og karrieremønstre”.*

Den væsentligste årsag til lønforskelle mellem kønnene er de arbejdsfunktioner, som mænd og kvinder varetager. Det gælder både i horisontal og i vertikal forstand. I kapitlet belyses faktorer, der kan bidrage til at forklare kvinders og mænds horisontale og vertikale karrierevalg og -veje.

Kapitlet bygger bl.a. på en survey blandt knap 5.000 offentligt ansatte om karrieremønstre, lederønsker og ledermuligheder for kvinder og mænd i den offentlige sektor, som SFI (Det Nationale Forskningscenter for Velfærd) har gennemført for Lønkommissionen. Særligt spørgsmålet om horisontal placering på arbejdsmarkedet belyses tillige under inddragelse af anden forskning. I den sammenhæng har SFI for Lønkommissionen gennemført et litteraturstudium, der sammenfatter eksisterende forskning om den horisontale og vertikale kønsopdeling af arbejdsmarkedet. Og medlem af Lønkommissionen, lektor Karen Sjørup, har skrevet en rapport, der sammenfatter forskning om løn, kønsarbejdsdeling, forældreskab og ligestillingspolitik.

SFI's survey om karrieremønstre og veje til ledelse for kvinder og mænd i den offentlige sektor viser, at 8 ud af 10 i høj eller meget høj grad er tilfredse med deres nuværende arbejde. Undersøgelsen viser derudover, at forskellene i kvinders og mænds besvarelser i mange tilfælde er forholdsvis begrænsede og ikke i alle tilfælde signifikante. Generelt er der således stor lighed i kvinders og mænds besvarelser i undersøgelsen. Men undersøgelsen viser også nogle interessante forskelle.

#### *Den horisontale kønsopdeling af arbejdsmarkedet*

Flere undersøgelser viser, at uddannelsesvalget forstærker kønsopdelingen af arbejdsmarkedet. Visse undersøgelser peger således på, at der er tendenser til kønsarbejdsdeling i uddannelsessystemet. Disse undersøgelser viser fx en tendens til, at der er en sammenhæng mellem de uddannelsesvalg, piger og drenge foretager, og deres senere placering på arbejdsmarkedet.



Forskningen peger også på betydningen af, hvilke forventninger, rammer og vilkår som mænd og kvinder bliver mødt med på arbejdsmarkedet. Det medvirker til en glidende kønsarbejdsdeling, der bl.a. viser sig ved, at selv med samme uddannelse ender kvinder og mænd ofte i forskellige job.

Et forhold, der tillige kan antages at have betydning for kvinders og mænds horisontale karrierevalg, er deres arbejdslivsværdier. Undersøgelsen viser, at mænd og kvinder generelt er enige om, hvilke af en række arbejdslivsværdier der har størst betydning. Eksempelvis tillægger langt de fleste mænd og kvinder det stor eller meget stor betydning, at deres job giver dem mulighed for en god balance mellem arbejdsliv og fritid/familieliv. Ligesom arbejdets indhold og gode kollegaer tillægges stor eller meget stor betydning.

Undersøgelsen viser samtidig, at de emner, som kvinderne tillægger større betydning end mændene, er faste arbejdstider, honorering af overarbejde eller arbejde på skæve tidspunkter, ferievilkår, løn under sygdom, tryghed i ansættelsen og mulighed for nedsat tid. Omvendt prioriterer flere mænd end kvinder ansættelse på fuld tid.

Der er også stor lighed mellem mænd og kvinder, når man spørger til deres fremtidige arbejdsliv. Der er dog flere mænd end kvinder, der fx ønsker flere karrieremuligheder, indflydelse og større udfordringer. Omvendt er der flere kvinder end mænd, der ønsker sig mindre krævende arbejde og højere løn.

For så vidt angår sidstnævnte viser undersøgelsen, at lidt flere kvinder end mænd tillægger løn og pensionsforhold stor eller meget stor betydning, hvilket umiddelbart kan tale mod eventuelle forestillinger om, at kvinder ikke prioriterer løn- og pensionsvilkår i samme omfang som mænd.

#### *Den vertikale kønsopdeling af arbejdsmarkedet*

Overordnet set tegner der sig et billede af, at mænd i højere grad end kvinder søger ledelse, og at kvinder og mænd har forskellige opfattelser af, hvad ledelse indebærer, og hvilke krav der stilles til en leder.

Samlet viser undersøgelsen, at det er forholdsvis få medarbejdere i den offentlige sektor, der har ønsker om at blive ledere på deres egen arbejdsplads, men der er tydelige forskelle mellem kvinder og mænd. Spørger man om ledelsesønsker på en anden arbejdsplads, så er der større tilslutning end ved ledelsesønsker på egen arbejdsplads. Igen er der tydelige forskelle på, hvordan kvinder og mænd svarer.

Der er stor forskel på, hvor mange lederstillinger der findes inden for de 13 jobområder, som undersøgelsen har belyst. I undersøgelsen er det derfor belyst, om det forhold, at mænd og kvinder i vid udstrækning er forskelligt repræsenteret på de 13 områder, har betydning. Undersøgelsen viser, at lederandelen på de kvindedominerede jobområder er langt mindre end på nogle af de kønsblandede eller mandedominerede områder. Det er et strukturelt forhold, som alt andet lige påvirker kvinders adgang til at blive ledere. Tendensen til, at mænd i højere grad udtrykker ønsker om lederjob, er imidlertid robust, når man kontrollerer for de baggrundsvARIABLE, undersøgelsen omfatter – herunder jobområde. Når der tages højde for disse forhold, fremtræder kønsforskellene mindre markante, men der er stadig en tydelig og signifikant kønsforskel.

Undersøgelsen indikerer, at en del af den kønsforskel, der kan iagttages mellem kvinder og mænds ønsker om ledelse, kan beskrives ud fra respondenternes varierende arbejdslivsværdier. Det har altså en betydning for kvinder og mænds forskellige ønsker om ledelse, at flere mænd end kvinder på den ene side lægger vægt på fuldtidsansættelse og muligheden for at gøre karriere, mens flere kvinder end mænd på den anden side fx lægger vægt på faste arbejdstider, honorering af overarbejde og tryghed i ansættelsen.

Et andet forhold, der må antages at have betydning for i hvilket omfang, kvinder og mænd bliver ledere i den offentlige sektor, er de muligheder, de *opfatter* at have for at blive ledere. Blandt mændene tilkendegiver 18 pct., at de helt sikkert eller sandsynligvis kan blive ledere på deres egen arbejdsplads. Blandt kvinderne er det 9 pct. Halvdelen af kvinderne mener samtidig, at de helt sikkert ikke har mulighed for at blive ledere på deres egen arbejdsplads, mens det gælder for 1/3 af mændene.

I undersøgelsen er det også belyst, hvordan personer, der allerede er ledere, vurderer deres muligheder for at blive ledere på højere niveau – enten på deres nuværende arbejdsplads eller på en anden arbejdsplads. Her brydes tendensen til, at mænd oplever større muligheder end kvinder. Der er således lige mange kvindelige og mandlige ledere, der mener, at de har muligheder for at blive ledere på et højere niveau på nuværende eller en anden arbejdsplads.

I undersøgelsen er det også belyst, om forskelle mellem kvinders og mænds ledelsesønsker kunne hænge sammen med, at kvinder og mænd har forskellige opfattelser af, hvad en ledelsestilling indebærer, og hvilke forhold, man mener, er betingelser for at blive leder.

Undersøgelsen viser, at der for næsten alle emnerne (fx emnerne: stort ansvar, indflydelse på medarbejdernes udvikling og trivsel, mange administrative opgaver, spændende udfordringer, lang arbejdstid) er flere kvinder end mænd, der svarer, at emnet i høj eller meget høj grad er noget, de mener, kendetegner det at være leder på deres arbejdsplads.

Et tilsvarende svarmønster fremgår af undersøgelsen, hvor det handler om betingelser for at blive leder. Her er det personlig gennemslagskraft, gode sociale kompetencer, faglig dygtighed og gode resultater i det hidtidige arbejde, som flest af de offentlige ansatte mener, er betingelser for at blive ledere. Igen er det gennemgående flere kvinder end mænd, der i høj eller meget høj grad mener, at de pågældende emner er betingelser for, at man kan blive leder på deres arbejdsplads.

Et andet konkret forhold undersøgelsen afdækker, er de karriereveje, som respondenterne angiver at have haft i forhold til deres nuværende arbejdsposition. Undersøgelsen indikerer, at karriereforløb for kvinder oftere end for mænd foregår på den samme arbejdsplads, især i forhold til ledelse. Undersøgelsen viser samtidig, at kvinder i højere grad end mænd er blevet opfordret til at søge en lederstilling.

I undersøgelsen er det ikke kun afdækket, i hvilket omfang de nuværende ledere selv er blevet opfordret til at søge ledelse, men også om de har opfordret andre til at søge et lederjob. Gennemgående tegner der sig det billede, at ledere på højere niveauer oftere har opfordret andre til at søge lederjob end ledere på lavere niveauer. Der er især blandt kvindelige ledere en tendens til, at man særligt opfordrer kandidater af eget køn til at søge lederjob.

Undersøgelsen viser endelig, at ledelsesuddannelse gennemgående er mere udbredt blandt ledere, jo mere personaleansvar de angiver at have, og at der er forskel mellem kønnene. Alt i alt er det 71 pct. af de mandlige ledere, der angiver, at de har gennemført lederuddannelse, mens det er lidt færre, nemlig 63 pct., af de kvindelige ledere.

Man kan således sige, at ledelsesuddannelse i den offentlige sektor er mere udbredt for mænd inden for de medarbejdergrupper, hvorfra man må forventes at skulle rekruttere i hvert fald en del af fremtidens ledere med personaleansvar.

### **Kapitel 8. Ligelønsloven og arbejde af samme værdi**

Det kønsopdelte arbejdsmarked betegner den omstændighed, at mænd og kvinder i vid udstrækning arbejder i forskellige sektorer og fag. De forhold, der påvirker mænds og kvinders karrierevalg og -veje er i den sammenhæng væsentlige og er samlet belyst i kapitel 6 og 7.

Spørgsmål om forskelle i lønvilkår for mænd og kvinder har imidlertid også været rejst i forhold til ansatte inden for samme fag eller fag som efter konkret vurdering måske kunne falde ind under det, der ifølge Ligelønsloven betegnes som arbejde af samme værdi.

På den baggrund skal Lønkommissionen:

*"Undersøge om der i forhold til ligelønsloven er problemer med ligeløn på det offentlige område".*

Efter ligelønsloven skal der ydes kvinder og mænd lige løn, for så vidt angår alle lønelementer og lønvilkår for samme arbejde eller for arbejde, der tillægges samme værdi. Ligelønsloven hviler på et EU-direktiv.

Når det skal vurderes, om forskellig aflønning er udtryk for uligeløn på grund af køn, er det ikke tilstrækkeligt at se på lønstatistikker eller gennemsnitslønninger. Efter Ligelønsloven foretages vurderingen af arbejde af samme værdi for konkrete personer i konkrete stillinger/grupper af personer med ensartede og velafgrænsede jobfunktioner.

Hverken den danske lov eller EU-reglerne giver en retlig definition af begreberne samme arbejde eller arbejde, der tillægges samme værdi. Fastlæggelse af begreberne sker derfor ud fra parternes praktiske anvendelse af loven og gennem retspraksis.

Efter retspraksis kan de kriterier, der lægges vægt på, kategoriseres under følgende overskrifter:

- Arbejdets art
- Uddannelseskrav og andre jobkrav
- Arbejdsforhold og arbejdsvilkår

Hvis en konstateret lønforskel er begrundet i objektive forhold, kan den være lovlig. Objektive forhold kan fx være anciennitet i betydningen erfaring, uddannelse, fleksibilitet og kvalitet, markedsværdi, opretholdelse af tidligere højt lønniveau og individuelle forhold.

Lønkommissionen har opgjort omfanget af ligelønssager på det offentlige område. Der er registreret færre end 10 sager. De få ligelønssager indikerer ikke, at der er problemer med overholdelse af ligelønsloven på det offentlige område.

## LØNKOMMISSIONENS REDEGØRELSE

Lønkommissionen har desuden afdækket, om der inden for hver af de tre offentlige sektorer er overenskomster, der helt eller delvist dækker identiske arbejdsopgaver eller arbejdsopgaver af samme værdi, som formelt eller reelt anvendes kønsspecifikt, og i bekræftende fald, om der er forskelle i lønvilkårene.

Lønkommissionen har beskæftiget sig med "generaliserede personalegrupper", dvs. en *generel* beskrivelse baseret på de typisk forekommende arbejdsfunktioner inden for en bred faggruppe. Der har således ikke med Lønkommissionens udgangspunkt kunnet foretages en jobsammenligning med direkte reference til Ligelønsloven.

Lønkommissionen har imidlertid foretaget en alternativ undersøgelse af jobindholdet for en række nærmere udvalgte faggrupper med henblik på at diskutere, om der efter kommissionens opfattelse overordnet kan siges at være tale om arbejde af samme værdi. Analysen er foretaget med det klart tilkendegivne forbehold, at der *ikke* er tale om en undersøgelse i Ligelønslovens forstand.

De faggrupper, der indgår i analysen, herunder de grupper, der sammenlignes med, er udvalgt på baggrund af forslag fra en eller flere af de organisationer, der er repræsenteret i Lønkommissionen.

Lønkommissionen har sammenholdt faggrupperne parvis på baggrund af jobbeskrivelser, der er udarbejdet af de relevante overenskomstparter, og drøftet de konstaterede ligheder og forskelle med henblik på en mulig vurdering af, om arbejdet ud fra en helhedsbetragtning kan antages at have samme værdi.

Kommissionen har imidlertid ikke på de givne præmisser, herunder den valgte metode, ment sig i stand til at vurdere, om de konkrete sammenligningsgrupper ud fra en overordnet og samlet betragtning udfører arbejde, der kan antages at have samme værdi.

Sammenligningerne viser imidlertid nogle forskelle og ligheder grupperne imellem. Lønkommissionen har derfor undersøgt, om der heraf kan udledes nogle tendenser med hensyn til de faktorer, der synes at være bestemmende for lønnen.

I undersøgelsen tegner der sig en tendens til, at de udvalgte grupper, der arbejder inden for det tekniske område, og som har en overvægt af mænd, aflønnes højere end de udvalgte grupper, der arbejder inden for omsorgsrelaterede fag, og som har en overvægt af kvinder. Tendensen ses tydeligst i sammenligningerne blandt grupperne med en mellemlang videregående uddannelse. I den forbindelse bemærkes, at der ikke i sammenligningerne indgår grupper med en lang videregående uddannelse.

En anden tendens, som muligvis kan udledes af undersøgelsen, er, at udearbejde aflønnes højere end indendørsarbejde.

Det bemærkes endvidere, at de belyste fag med overvægt af mænd i vidt omfang beskæftiges på det private arbejdsmarked. Der er derfor en konkurrence mellem den private og den offentlige sektor om disse grupper, og det må i den forbindelse antages, at markedsefterspørgslen fra den private sektor efter de mandlige grupper har betydning for disse gruppers løniveau.

Lønkommissionen har endelig undersøgt, om der i kraft af den lokale løndannelse er opstået forskelle i lønniveauerne for kvinder og mænd inden for samme faggruppe. Grupperne er udvalgt på baggrund af forslag fra en eller flere af de organisationer, der er repræsenteret i Lønkommissionen.

Undersøgelsen viser, at mænd i de fleste af de udvalgte grupper har en højere lokal lønandel målt i forhold til den samlede løn end kvinder, og at tendensen er lidt tydeligere for funktionstillæg end for kvalifikationstillæg.

### **Kapitel 9. Løndannelse**

Den offentlige sektor er under løbende udvikling og forandring. Det sker gennem større centrale reformer, og det sker gennem decentrale og lokale beslutninger og initiativer overalt på arbejdspladserne i den offentlige sektor. Udviklingen sker i takt med nye politiske prioriteringer, samfundsmæssige udfordringer og ændrede behov blandt borgere og brugere.

Forandringerne betyder, at efterspørgslen efter bestemte faggrupper til den offentlige sektor løbende ændrer sig. Samtidig er arbejdsmarkedet generelt under påvirkning af konjunkturerne i økonomien – både lokalt og nationalt. Udbuddet og efterspørgslen af relevant arbejdskraft skifter dermed over tid i såvel den offentlige som den private sektor.

Mulighederne for at rekruttere og fastholde dygtige medarbejdere og udvikle opgaveløsninger, trivsel og motivation på arbejdspladserne kan stille krav om en mere fleksibel løndannelse i den offentlige sektor, ligesom der løbende kan opstå behov for at justere lønninger – og dermed lønrelationer – for at kunne tiltrække og fastholde den relevante arbejdskraft. På den baggrund skal Lønkommissionen:

*”Undersøge løndannelsen i den offentlige sektor, herunder om der er barrierer, der begrænser mulighederne for justering af lønrelationer, og om de nye lønsystemer i tilstrækkelig grad giver mulighed for fastholdelse og en løbende tilpasning til de aktuelle rekrutteringsbehov, herunder på de enkelte arbejdspladser”.*

Det skal i den forbindelse undersøges, om der i forhandlings- og lønsystemerne er mekanismer, der begrænser muligheden for at justere lønrelationer inden for og mellem faggrupper.

Som led undersøgelsen har Capacent for Lønkommissionen foretaget en beskrivelse af løn- og forhandlingssystemerne i staten, kommunerne og regionerne. Endvidere har professor Steen Scheuer, Syddansk Universitet, gennemført en interviewbaseret analyse af de barrierer og mekanismer, som opleves blandt centrale forhandlingsaktører i de tre sektorer.

Materialet er lagt til grund for dette kapitel, der udgør Lønkommissionens analyse og overvejelser over organiseringen og de processer, der ligger til grund for løndannelsen i den offentlige sektor. Kapitlet bygger endvidere på analyser, der er gennemført som led i Lønkommissionens øvrige undersøgelser, herunder en analyse gennemført af Deloitte, som er baseret på fokusgruppinterview med ledere og medarbejdere på ti områder i den offentlige sektor. Deloitte's undersøgelse er nærmere beskrevet i kapitel 10 om rammer for ledelse og arbejdstilrettelæggelse. Kapitel 10 indeholder endvidere en udførlig beskrivelse af de særlige rammevilkår, der gælder for den offentlige sektor, og som også har betydning for løndannelsen.

For så vidt angår forhandlingssystemet, er det ikke entydigt, om den centraliserede forhandlingsform, herunder forhandlingsfællesskaberne, i sig selv udgør en barriere for ændring af

## LØNKOMMISSIONENS REDEGØRELSE

lønrelationer. Således har man faktisk kunnet gennemføre en vis skævdeling inden for de enkelte forhandlingsfællesskaber.

Der knytter sig imidlertid nogle mekanismer til forhandlingerne, som gør, at ændringer mellem faggrupper på centralt niveau mere grundlæggende kan være vanskelige at gennemføre.

Lønrelationerne og en generel vurdering af behovet for eventuel justering heraf har normalt ikke været et væsentligt tema ved overenskomstforhandlingerne. Langt størstedelen af lønforbedringerne er således også traditionelt blevet udmøntet i form af generelle, procentuelle lønstigninger til alle, og hovedparten af de til rådighed værende midler anvendes derfor ved de centrale forhandlinger. Denne udmøntningsform virker imidlertid bevarende på lønrelationerne.

Endvidere gør de samtidige forhandlinger, at gennemsigtheden, med hensyn til hvad andre grupper får, er stor, hvilket vanskeliggør skævdeling på centralt niveau. Disse vanskeligheder knytter sig imidlertid ikke alene til den måde, parterne har organiseret sig på, men er en del af forhandlingernes natur.

For så vidt angår lønsystemerne er der inden for de nye lønsystemer mulighed for at ændre lønrelationerne gennem den lokale løndannelse.

Det er således aftalemæssigt muligt lokalt at tilpasse lønstrukturen til arbejdspladsens behov, herunder bruge løntillæg som et instrument til at imødegå rekrutterings- og fastholdelsesproblemer. Rækkevidden af disse muligheder er dog meget afhængig af, hvor mange midler der er til rådighed lokalt.

Det lokale råderum er påvirket af flere forhold, herunder de enkelte institutioners budgetter og økonomiske prioriteringer, hvad der centralt afsættes af nye midler ved overenskomstforhandlingerne, og af, i hvilket omfang de enkelte institutioner genanvender ledige midler (tilbageløbsmidler).

Også lønpolitiske retningslinjer og lønstyring kan være med til at vanskeliggøre ændringer i lønrelationerne, ligesom forhåndsaftaler indebærer, at en del af det lokale råderum anvendes til på forhånd definerede formål.

Af de fokusgruppeinterview, Deloitte har lavet for Lønkommissionen, fremgår, at der lokalt er en oplevelse af, at de procedurer, der skal gennemgås i forbindelse med lønforhandlinger, ikke står mål med omfanget af de midler, der er i spil.

Der er således en oplevelse af, at der er en del administration knyttet til forhandlingerne, og den enkelte leder skal ofte forhandle med flere forskellige modparter, der hver repræsenterer sin organisation. Denne konstruktion trækker alt andet lige i retning af, at fokus i den lokale løndannelse koncentrerer om de enkelte organisationsgrupperinger og i mindre grad rettes mod løsninger, der omfatter den samlede arbejdsplads eller opgaveløsning. Det kan vanskeliggøre indgåelse af lønaftaler i tilknytning til tværfaglige projekter eller teams, som involverer forskellige personalegrupper.

I nogle tilfælde er kompetencen til at indgå lønaftaler derudover ikke – eller kun delvis – delegeret til den chef, der har det daglige ledelsesansvar for medarbejderne og dermed det ek-

sakte kendskab til disses arbejdsopgaver, kvalifikationer og præstationer. Tilsvarende har den lokale tillidsrepræsentant ikke altid den umiddelbare kompetence til at forhandle og indgå aftaler for sine kolleger.

Derudover er der til den lokale løndannelse på det kommunale og regionale område knyttet nogle garantiordninger (udmøntningsgarantien og gennemsnitsløngarantien), der på overordnet niveau skal sikre anvendelsen af de afsatte midler til den lokale løndannelse, men som i forhold til de enkelte institutioner er med til at begrænse bevægelsesfriheden.

Udmøntningsgarantien opleves på grund af sin opdeling i udmøntningsgrupper at reducere fleksibiliteten mellem udmøntningsgrupperne, at fremme en puljetankegang og at gøre udmøntningsprocessen tung. Udmøntningsgarantien understøtter således ikke ændringer af lønrelationer lokalt – i hvert fald ikke mellem udmøntningsgrupper.

Gennemsnitsløngarantien, der på landsplan sikrer de omfattede faggrupper en lønudvikling svarende til den forudsatte, har den virkning, at den til en vis grad neutraliserer lokale prioriteringer, idet grupper, der ikke har været i fokus lokalt, kompenseres for manglende udmøntning via centrale midler.

Hertil kommer reguleringsordningerne, som også kan påvirke den lokale adfærd. På det overordnede niveau kompenserer reguleringsordningen set under ét for forskelle i lønudviklingen i forhold til det private arbejdsmarked. Men den enkelte arbejdsgiver, der har aftalt lokale lønforbedringer i et omfang, der svarer til eller overstiger lønudviklingen på det private arbejdsmarked, kan risikere gennem reguleringsordningen at få en ekstraregning, hvis andre arbejdsgivere har været mere tilbageholdende med at yde lokalløn.

De samlede muligheder for reelt at foretage en mærkbar justering af lønniveauet for en personalegruppe via den lokale løndannelse må derfor anses for at være relativt beskedne.

De nye lønsystemer repræsenterer derfor heller ikke et egentligt systemskifte. De kan formentlig snarere beskrives som en justeret udgave af de hidtidige normallønsystemer som det bærende underlag for en lokal løndannelse med et – i forhold til tidligere – noget større økonomisk volumen.

Den lokale løndannelse udgjorde i 2007 i staten 10,1 pct., i kommuner 7,2 pct. og i regioner 6,7 pct. af den samlede løn for ansatte omfattet af nye lønsystemer/lokal løndannelse.

Ud over disse mere generelle forhold, som er med til at sætte rammerne for den lokale løndannelse, kan udformningen af lønmodellerne for de enkelte personalegrupper have indflydelse på, hvordan de lokale aktører opfatter de nye lønsystemer.

Ved overgangen til de nye lønsystemer var der således stor forskel på, hvor meget de enkelte grupper reducerede deres hidtidige anciennitetsbaserede lønforløb, og dermed en forskel på, hvor stor en del af lønnen man forudsatte reguleret via den lokale løndannelse.

Der er således grundlæggende meget stor forskel på præmisserne for og forventningerne til omfanget af den lokale løndannelse, og disse forskelle i udgangspunktet afspejler sig ikke overraskende også i opgørelsen af den lokale løndannelses andel af den samlede løn fordelt på forskellige faggrupper.

Således viser den regressionsanalyse, der er gennemført i tilknytning til opgørelsen af den lokale løndannelse, at ud af de parametre, der er undersøgt, har valg af lønmodel størst betydning for, hvor stort omfanget af den lokale løndannelse er for den enkelte gruppe.

Herudover har gruppens størrelse, ledelsesmæssige funktioner, konkurrenceudsættelsen i forhold til den private sektor betydning, mens gruppens kønsfordeling stort set er uden betydning.

Deloitte's undersøgelse tegner et billede af, at visse personalegrupper er af den opfattelse, at selve lønsystemets opbygning og håndtering fungerer mindre tilfredsstillende.

Forskellene i den måde, hvorpå man har opbygget lønmodellerne for de enkelte personalegrupper, og divergenserne i de lokale parter opfattelse af, hvordan den lokale løndannelse fungerer i praksis, giver anledning til overvejelser over, om man har fundet den rette balance, eller om der er behov for mere differentierede modeller tilpasset såvel de enkelte personalegrupper som opgavevaretagelsen.

Over for de fordele, det kan give, skal man være opmærksom på, at det kan indebære øget administration på de lokale arbejdspladser.

### **Kapitel 10. Rammer for ledelse og arbejdstilrettelæggelse**

Den danske velfærd er tæt forbundet med den offentlige og private sektors indbyrdes forhold og evne til at understøtte hinanden. Den offentlige og den private sektor er således fælles om at skabe nationalproduktet, der er fundamentet for samfundets velstand og udviklingen af velfærdsstaten, som vi kender den i dag.

Forudsætningen for den fortsatte udvikling er et fleksibelt arbejdsmarked og en offentlig og privat sektor, der løbende er i stand til at reagere på samfundsmæssige udfordringer og på borgeres, brugeres og politikeres ændrede behov og ønsker.

Dermed hænger fremskridt, velstand og lønudvikling tæt sammen med, at rammerne for ledelse og arbejdstilrettelæggelse understøtter en fleksibel og omstillingsparat offentlig og privat sektor. Herunder at der opleves et rum for ledelse og arbejdstilrettelæggelse, der skaber rammerne for at udvikle attraktive arbejdspladser med trivsel, motivation og evnen til at involvere og udfolde den enkelte medarbejders potentiale.

På den baggrund skal Lønkommissionen:

*"Belyse, om der i den offentlige sektor er hensigtsmæssige rammer for ledelse og arbejdstilrettelæggelse, herunder om lederne har de nødvendige muligheder for i dialog med medarbejderne at kunne udvikle gode arbejdspladser, hvor drivkraften er arbejdsglæde og motivation, og som er attraktive for både kvinder og mænd. Kommissionen skal i den forbindelse foretage en sammenligning med relevante områder på det private arbejdsmarked. Manglen på arbejdskraft mere generelt og på de enkelte fagområder i de kommende år nødvendiggør en fleksibel varetagelse af arbejdsopgaverne. Mulighederne for at prioritere opgaveløsningen på de enkelte arbejdspladser skal i den forbindelse belyses."*

*"Kommissionen skal identificere eventuelle barrierer, der modvirker engagement, motivation og effektivitet på arbejdspladsen."*



Til gennemførelsen af undersøgelsen har Lønkommissionen kortlagt formelle strukturer og rammer for ledelse og arbejdstilrettelæggelse, der følger af aftaler og overenskomster. Herudover har Lønkommissionen undersøgt lederes og medarbejderes oplevelser og opfattelser af rammer for ledelse og arbejdstilrettelæggelse samt gennemført et litteraturstudium af ledelse og motivation. Fokus har været på den offentlige sektor, men analyserne er perspektiveret med erfaringer fra den private sektor.

Generelt har undersøgelsen fokus på de rammer for ledelse og arbejdstilrettelæggelse, som overenskomstparterne på det offentlige område sammen eller hver for sig kan påvirke. Det gælder fx regulering i form af aftaler og overenskomster, og det gælder ensidige reguleringer. Lønkommissionen er opmærksom på, at der også er andre forhold end aftaler og overenskomster, som påvirker rammerne for ledelse og arbejdstilrettelæggelse.

Det har ikke været Lønkommissionens opgave at analysere de mere grundlæggende strukturer og mekanismer, der kendetegner den politisk styrede offentlige sektor i Danmark.

Aftaler og overenskomster udgør en væsentlig del af de formelle rammer for at udøve ledelse og for arbejdstilrettelæggelsen i både den offentlige sektor og private sektor. Overenskomstdannelsen på det offentlige område er i overvejende grad baseret på centralt aftalte regler i fælles regelsæt og fagopdelte overenskomster og aftaler, men hvor detaljeringsgrad og indhold varierer på tværs af de enkelte overenskomster og aftaler, og hvor der på flere områder (bl.a. arbejdstid) er mulighed for lokalt at fravige de centrale bestemmelser. Den private sektor er kendetegnet ved at have en række bredere og mere rammepregede overenskomster som i højere grad lægger op til lokal forhandling og tilpasning. Det gælder bl.a. på lønsiden, hvor hovedparten af lønmodtagerne på LO/DA-området er omfattet af en overenskomst med minimalløn/mindsteløn.

I lyset af det øgede samspil mellem den offentlige og private sektor – fx i forhold til opgave- og medarbejderglidning – er det væsentligt, at begge sektorer tilbyder attraktive løn- og ansættelsesvilkår, samt til at rammerne for ledelse og arbejdstilrettelæggelse er hensigtsmæssige og tidssvarende.

#### *Identificering af problemstillinger*

Lønkommissionens undersøgelse af rammer for ledelse og arbejdstilrettelæggelse baserer sig på en fokusgruppeundersøgelse blandt ledere og medarbejdere på 10 større sektorområder i den offentlige sektor, der dækker den offentlige sektors arbejdsområder bredt. Undersøgelsen er perspektiveret med en mindre undersøgelse blandt ledere og medarbejdere fra sammenlignelige arbejdspladser i den private sektor. Begge undersøgelser er gennemført af Deloitte for Lønkommissionen og har omfattet i alt 225 ledere og medarbejdere.

Fokusgruppeundersøgelsen peger på en række problemstillinger, tendenser og mønstre, der går på tværs af sektorområder. De relaterer sig til Ny løn, arbejdstid, ansættelse, afskedigelse og ansættelsesformer, kompetenceudvikling samt dokumentation, kontrol og detailstyring.

#### *Ny løn*

Der er mange, både ledere og medarbejdere, der mener, at principperne bag Ny løn er gode. Disse positive tilkendegivelser gælder dog i mindre grad på undervisnings- og forskningsområdet (folkeskoler, gymnasier, universiteter), hvor især medarbejderne er skeptiske over for systemet af principielle grunde.

## LØNKOMMISSIONENS REDEGØRELSE

På hovedparten af sektorområderne deler flertallet af ledere og medarbejdere dog det synspunkt, at der i forbindelse med de årlige lønforhandlinger er for få midler i spil i systemet til, at det kan få de tilsigtede effekter. På flere områder problematiseres det endvidere af både ledere og medarbejdere, at der er en manglende kompetence lokalt.

Der er også helt overvejende enighed blandt ledere og medarbejdere om, at der er meget administration knyttet til de årlige lønforhandlinger, ligesom både ledere og medarbejdere på hovedparten af sektorområderne oplever, at principperne bag Ny løn udhules gennem de mange forhold, der lægger lønforhandlingen ind i faste rammer (fx i forbindelse med forhåndsaftaler).

Et andet gennemgående træk er, at de fleste anser den årlige forhandling af tillæg i tilknytning til Ny løn for at være meget uigennemsigtig. Hertil kommer, at der opleves visse problemer i tilknytning til rutinepræget udmøntning af tillæg, tværfagligt samarbejde og udmøntningsgaranti.

### *Arbejdstid*

Arbejdstid er et område, hvor mange oplever, at der er mulighed for væsentlige forbedringer, hvis den gode opgaveløsning og sikring af ledelsesrum samt medarbejderhensyn skal tilgodes. De forskellige områder og sektorer har dog meget forskelligartede vilkår og behov, og der er derfor meget forskelligartede behov for forbedringer. Fx opleves varslingsregler ikke altid at modsvare behovet for fleksibilitet og i nogle tilfælde omgås reglerne i praksis, fx ved at der laves "skuffeaftaler". Varslingsregler beskytter medarbejdere i det daglige. Lederne har dog mulighed for at ændre på vagter med kort varsel, idet den ansatte i så fald skal ydes økonomisk kompensation.

Derudover kan forskellige overenskomster og arbejdstidsregler – bl.a. set fra et ledessynspunkt – besværliggøre planlægningen af vagtskemaer og vanskeliggøre samarbejdet mellem faggrupper. Ligesom det opleves som udfordrende at gennemskue, hvilke regler og hvilken honorering der gælder, når medarbejdere kaldes på ekstra vagter.

Fra ledelsesside blev det for nogle områders vedkommende anført, at fraværsordninger (fx fleksible barselsordninger, seniorordninger og barns 2. sygedag) vanskeliggør planlægning af arbejdsopgaverne. Medarbejderne er positive overfor ordningerne, der opleves som et gode for den enkelte, men oplever også en række udfordringer i tilknytning til den gode opgaveløsning, når kolleger er fraværende.

På trods af at de nuværende overenskomster/aftaler på flertallet af sektorområderne giver meget vidtstrakte muligheder for at indgå lokale arbejdstidsaftaler, benyttes mulighederne ifølge ledere og medarbejdere på en række områder ikke i praksis. Ifølge ledere og medarbejdere skal årsagen findes i en række barrierer for indgåelse af lokale arbejdstidsaftaler, fx fremhæves kompleksiteten i reglerne som en barriere for indgåelse af lokale arbejdstidsregler.

En anden undersøgelse foretaget af Deloitte for de kommunale og regionale parter viser, at blandt undersøgelsens deltagere har halvdelen af både ledere og tillidsrepræsentanter i kommunerne angivet, at de har indgået en lokal arbejdstidsaftale, mens næsten to tredjedele af lederne og tillidsrepræsentanterne i regionerne har tilkendegivet, at der er indgået aftaler på deres område.

*Ansættelse, afskedigelse og ansættelsesformer*

På en række sektorområder er der, især blandt lederne, et ønske om mere fleksible ansættelsesformer og blandt både ledere og medarbejdere ønske om større fleksibilitet og ledelsesmæssig professionalisme ved afskedigelse. Forholdene og udfordringerne på de enkelte sektorområder er meget forskellige inden for dette tema, idet sektorområderne er underlagt forskellige vilkår og bestemmelser.

*Kompetenceudvikling, herunder aftalerne om trepartsmidler til kompetenceudvikling*

På de fleste af sektorområderne har temaet kompetenceudvikling en høj prioritering hos både ledere og medarbejdere. Ledere og medarbejdere på tværs af særligt de kommunale og regionale sektorområder fremhæver begrænsede midler til kompetenceudvikling som en udfordring. Derudover fremhæves det på flere sektorområder, at det er vanskeligt at sikre hensigtsmæssig arbejdstilrettelæggelse under kompetenceudvikling. Endvidere fremhæves det på flere områder, at der er knyttet bureaukrati til kompetenceudvikling og udmøntning af trepartsmidler, samt at det indskrænker det lokale ledelsesrum.

*Dokumentation, kontrol og detailstyring*

På mange af områderne er drøftet problemstillinger vedrørende dokumentations- og registreringskrav samt kontrol og styring. Drøftelserne har haft mange nuancer og på nogle områder et tydeligt sektorpræg.

Både ledere og medarbejdere på flere af sektorområderne giver som udgangspunkt udtryk for positiv indstilling til at arbejde evidensbaseret med kvalitetsudvikling samt resultatstyringsmodeller. Men på nogle områder opleves den centrale styring at have taget overhånd. Det drejer sig eksempelvis om opstilling af produktionskrav, resultatkrav, krav om kvalitetsstyring mv. med dokumentationskrav i forlængelse heraf, der giver lederne en oplevelse af at være blevet frataget en del af deres ledelsesmæssige råderum. Derudover giver mange deltagere udtryk for, at en række opgaver vedrørende dokumentation og registrering mv. er tids- og ressourcekrævende, og ikke hænger sammen med den konkrete opgaveløsning.

*Perspektivering med arbejdspladser i den private sektor*

Den perspektiverende sammenligning med private arbejdspladser indikerer, at der på en række punkter opleves en enklere løndannelse, klarere ledelsesstrukturer og en mere fleksibel arbejdstilrettelæggelse på de private arbejdspladser, ligesom der opleves bedre muligheder for at præge institutionens profil.

I forhold til ledelse udtrykker de private ledere fx en oplevelse af klarhed over kompetence og ledelsesrum, herunder en udstrakt grad af frihed. Og i forhold til løndannelse opleves en enklere løndannelse bl.a. ved, at der er færre øremærkede honoreringer og en højere grad af brug af jobløn, herunder at funktions- og kvalifikationstillæg og kompensation for fleksibilitet i højere grad er inkluderet i grundlønnen.

*Analyse af tværgående problemstillinger og dilemmaer*

På baggrund af fokusgruppeundersøgelsen har Deloitte sammenfattende identificeret en række tværgående problemstillinger, der knytter sig til spørgsmål om reglers forståelighed og kompleksitet, fleksibiliteten i regler, kompetence- og delegeringsforhold samt styring.

Problemstillingerne synes at pege på en række dilemmaer – eller afvejninger – mellem på den ene side de intentioner og hensyn, der ligger bag bestemmelserne i de centrale aftaler og

overenskomster samt i den administrative regulering – og på den anden side hensynet til lederes og medarbejderes ønske om og behov for lokalt at kunne tilrettelægge opgaveløsningen hensigtsmæssigt, skabe et ledelsesmæssigt råderum og give medarbejderne indflydelse på eget arbejde.

### *Dilemmaer knyttet til forståelighed og kompleksitet*

Den første problemstilling knytter sig til, at centrale aftaler ofte opleves som komplekse og vanskelige at forstå. Konsekvensen er bl.a., at aftalerne i flere tilfælde ikke anvendes som tilsigtet, og at de muligheder, som ligger i de eksisterende regler, ikke fuldt ud anvendes i praksis.

Centrale regler om fx arbejdstid og løn kan give en sikkerhed og beskyttelse af medarbejdere, ligesom det kan give de lokale arbejdsgivere et administrationsgrundlag. Undersøgelsen indikerer imidlertid, at bl.a. kompleksiteten (deltaljerede regler og forskellige regelsæt) betyder, at ledere og medarbejdere ikke altid administrerer reglerne som tilsigtet eller har vanskeligheder ved udnytte rammerne fuldt ud.

På disse punkter indikerer fokusgruppeundersøgelsen altså et dilemma mellem nogle hensyn, der er søgt varetaget i de centrale regler, og de lokale behov og den lokale praksis, som er på arbejdspladserne.

### *Dilemmaer vedrørende fleksibilitet*

En anden problemstilling, der kommer til udtryk, er, at de centrale aftaler ofte ikke opleves som tilstrækkeligt fleksible – dvs. at aftalerne ikke i tilstrækkeligt omfang tager højde for eller giver plads til tilpasninger til lokale behov.

Generelt efterspørger ledere og medarbejdere i fokusgruppeundersøgelsen fleksibilitet. Heri kan der ligge et dilemma – nemlig at der kan være efterspørgsel efter fleksibilitet for at tilgodese – i alle tilfælde potentielt – modsatrettede hensyn. På den ene side skal der sikres hensyn til opgaveløsningen, økonomi og brugere, mens hensyn til medarbejdernes familiære og fritidsmæssige forhold samt ønske om inddragelse, forudsigelighed og tryghed på den anden side kræver en anden slags fleksibilitet.

Overenskomsterne rummer mulighed for at indgå lokale aftaler, som fraviger de centrale bestemmelser. Deloitte's fokusgruppeundersøgelse for Lønkommissionen indikerer imidlertid, at mulighederne for at fravige centrale aftaler om fx arbejdstid ikke anvendes i et omfang, der fuldt ud modsvarer lokale ønsker. De lokale aftaler, som er indgået, retter sig overvejende mod afgrænsede forhold. Undersøgelsen indikerer i stedet, at arbejdstidsreglerne på mange arbejdspladser administreres pragmatisk, hvilket bl.a. indebærer, at der laves "skuffeaftaler".

De centrale overenskomster og aftaler opleves således i nogle tilfælde at hæmme muligheden for, at man lokalt kan finde fleksible løsninger.

### *Dilemmaer vedrørende manglende og uklare kompetence- og delegeringsforhold*

En yderligere problemstilling er, at der lokalt opleves både manglende og uklare kompetence og delegering.

Det kan fx medføre en tilbageholdenhed med at træffe beslutninger og udnytte det råderum, der ligger i aftalerne, eller at der laves løsninger uden om aftalerne fx i form af skuffeaftaler.

Den manglende klarhed over kompetenceforhold skyldes i nogle situationer manglende overblik over reglerne på området. Det gælder fx på arbejdstidsområdet.

Spørgsmålet om manglende eller uklare kompetence- og delegeringsforhold kommer også til udtryk i forbindelse med den lokale løndannelse. På flere punkter er der etableret rammer for den lokale løndannelse, fx i form af centrale skal-tillæg, forhåndsftaler og udmøntningsgaranti. Her har hensynene bl.a. været ønsket om at skabe en ensartet og gennemskuelig løndannelse, lette den lokale administration og skabe garanti for, at afsatte midler til Ny løn bliver udmøntet.

På tværs af sektorområder deler flertallet af ledere og medarbejdere imidlertid det synspunkt, at der er for få midler til den lokale løndannelse til, at det kan få de tilsigtede effekter, og at bl.a. forhåndsftaler og udmøntningsgaranti bidrager til oplevelse af et begrænset råderum på de enkelte arbejdspladser. Samlet set skaber det en oplevelse hos ledere og medarbejdere af, at løndannelse ikke for alvor er delegeret.

#### *Dilemmaer i forhold til styring og dokumentation*

Endelig oplever ledere og medarbejdere en gennemgående problemstilling, der knytter sig til styring og dokumentation.

Dokumentationskrav kan siges grundlæggende at udspringe af et ønske om at kunne registrere og dokumentere viden fx med henblik på opsamling af erfaringer, "best practice", sikre fokus i opgaveløsningen eller for at kunne sætte ind på de rigtige områder – til gavn for både medarbejdere, ledere og borgere.

Bag dokumentationskrav og andre former for administrative styringsmekanismer kan således ligge et (politisk) ønske om at fremme bestemte hensyn eller tilrettelæggelse af en national indsats, der bl.a. kan indebære, at der stilles konkrete krav til, opgavers udførelse.

Undersøgelsen indikerer, at medarbejdere og ledere på en række punkter har en positiv indstilling til at arbejde med dokumentation. Men samtidig fremhæver deltagerne oplevelsen af, at form- og indholds krav i den centrale styring ikke altid opleves som vedkommende, og at dokumentationskrav ikke altid opleves som meningsfulde men ressourcekrævende.

Dokumentationsopgaverne og styringen opleves heller ikke altid tilpasset den konkrete opgaveløsning og strukturerne på det enkelte område, og det kan give lederne en oplevelse af at være frataget en del af deres ledelsesmæssige råderum og medarbejderne en oplevelse af, at deres professionelle handlerum indskrænkes. Der er således risiko for, at den centrale styring kan opleves som en detailstyring.

### **1.3 Serviceeftersyn. Løn, køn, uddannelse og fleksibilitet i den offentlige sektor**

Som led i sine analyser og undersøgelser skal Lønkommissionen identificere eventuelle barrierer, der modvirker engagement, motivation og effektivitet på arbejdspladserne i den offentlige sektor. Kommissionen skal pege på mulige initiativer, som kan fremme den positive udvikling.

Lønkommissionens undersøgelser har omfattet en bred vifte af temaer, jf. ovenstående afsnit 1.1, der skitserer kommissionens opgave, og afsnit 1.2, der sammenfatter redegørelsens kapitler 2-10.

Den offentlige sektor i Danmark er i mange henseender velfungerende. Sektoren er kendetegnet ved høj generel brugertilfredshed, positiv stabilitet og ordnede arbejdsforhold. Der er samtidig udbredt tilfredshed blandt de ansatte. Lønkommissionens undersøgelser viser således, at 8 ud af 10 i høj eller meget høj grad er tilfredse med deres nuværende arbejde. Under 5 pct. er utilfredse.

Den offentlige sektor står imidlertid overfor betydelige udfordringer i de kommende år. De handler blandt andet om stigende forventninger og løbende ændringer i borgeres, brugeres og politikeres behov og ønsker til den offentlige sektors rolle i fremtidens velfærdssamfund. Et begrænset økonomisk råderum afpasset med de strukturelle balancer i økonomien. Og en demografisk udvikling, der medfører en betydelig afgang af medarbejdere og færre unge at rekruttere, og som samtidig vil øge efterspørgslen på en række offentlige servicetilbud. Kravene til den offentlige sektors omstillings- og udviklingsevne er derfor store.

Lønkommissionens undersøgelser peger i den forbindelse på en række udfordringer og barrierer, som efter Lønkommissionens opfattelse har betydning for en fremadrettet udvikling af en dynamisk og omstillingsdygtig offentlig sektor, der er kendetegnet ved attraktive og effektive arbejdspladser, som fuldt ud inddrager og udfolder lederes og medarbejderes evner og talenter.

Problemstillingerne kan sammenfattes under fire overskrifter:

- Løn og løndannelse i den offentlige sektor
- Køn, kønsopdelt arbejdsmarked og ligeløn i den offentlige sektor
- Uddannelse, kompetencer og faggrænser i den offentlige sektor
- Flexibilitet, omstilling og rammer for ledelse i den offentlige sektor

Disse temaer om *Løn, køn, uddannelse og fleksibilitet i den offentlige sektor* er efter Lønkommissionens opfattelse temaer med selvstændig betydning og egne problemstillinger. Samtidig er de på en række punkter indbyrdes forbundne.

### **Løn og løndannelse i den offentlige sektor**

I den private sektor er virksomhedernes økonomiske resultater styrende for løn og lønudvikling. I den offentlige sektor er rammerne for løndannelsen anderledes. Offentlige virksomheder styres ikke som private efter en veldefineret økonomisk bundlinje, men i højere grad efter overordnede politiske og økonomiske hensyn og prioriteringer. Rammerne for løndannelsen er således i højere grad bestemt af denne samlede politiske og økonomiske styring af sektoren.

Det gælder i forhold til balancerne i den samlede offentlige økonomi og præmisserne om, at den offentlige sektor ikke bliver lønførende i forhold til den konkurrenceudsatte private sektor. Og det gælder i forhold til offentlighedens forventninger om, at den offentlige sektor omgås økonomiske midler forsvarligt og udviser mådehold. Dette gælder særligt med hensyn til de højest lønnede grupper.

Dygtige, engagerede og kompetente ledere og medarbejdere, der tager ansvar, er den vigtigste ressource i den offentlige sektors institutioner og virksomheder.

For den offentlige sektor er det derfor afgørende i dag og i fremtiden at kunne rekruttere og fastholde de rette medarbejdere. Det er betingelsen for sektorens drift og udvikling og et afgørende element i fremtidens velfærdssamfund.

Det er derfor vigtigt, at den offentlige sektor honorerer og anerkender grupper og individuelle medarbejders dygtighed og kompetente opgaveløsning, samarbejde, ansvarlighed, ledelse og den ekstra indsats.

Lønspredningen inden for de enkelte fag er begrænset og ofte mindre end i den private sektor. Det gælder især for medarbejdere med længerevarende uddannelse. Kommissionens analyser viser, at den private sektor er lønførende særligt i forhold til medarbejdere med længerevarende uddannelse. Det skyldes bl.a., at der inden for disse grupper er en større lønspredning i toppen hvilket indikerer, at medarbejdere, der opfattes som særligt dygtige eller vigtige for virksomhederne, kan opnå højere løn i den private sektor end i den offentlige sektor.

Selvom der i hovedparten af den offentlige sektor fra slutningen af 1990'erne er indført Ny løn med mulighed for en aktiv, lokal lønpolitik, der understøtter målsætningerne for den enkelte arbejdsplads og fx belønner teams og medarbejdere, der i særlig grad yder en indsats og omsætter deres kompetencer til gavn for opgaven, bærer aflønningen i den offentlige sektor fortsat præg af automatiske lønstigninger, som det kendes fra anciennitetsbaserede lønsystemer.

Denne tendens understøttes af løngarantimekanismer, der har til formål at sikre, at bestemte grupper får deres del af lønudviklingen. Samtidig udgør lokal løn med 7-10 pct. i gennemsnit i de tre offentlige delsektorer kun en mindre del af den samlede løndannelse i forhold til at kunne påvirke løndannelsen fra et lokalt synspunkt og i forhold til den indsats, lønprocesserne kræver lokalt. Dertil er der på visse fagområder særligt medarbejdere, der finder, at ny løn ikke passer til opgaverne eller kulturen.

Derudover tenderer løndannelsen i de centrale overenskomstforhandlinger mod at reproducere de hidtidige lønrelationer i den offentlige sektor. Dermed risikerer løndannelsen i den offentlige sektor at komme ud af takt med den værdisætning af bestemte kompetencer, der sker på arbejdsmarkedet og i samfundet generelt, ligesom lønrelationerne gradvist risikerer at komme ud af takt med den løbende opgaveudvikling og opgaveglidning i den offentlige sektor, der i stigende grad betoner sammenhængende opgaveløsning på tværs af fag.

Lønkommissionen konstaterer samlet, at løndannelsen i den offentlige sektor inden for sine grundlæggende rammer er kendetegnet ved en række udfordringer i forhold til den fremtidige udvikling af den offentlige sektor, hvis sektoren skal bevare sin attraktivitet og kunne rekruttere og fastholde dygtige, engagerede og kompetente medarbejdere og ledere, der tager ansvar og vil medvirke til at forny sektoren.

### **Køn, kønsopdelt arbejdsmarked og ligeløn i den offentlige sektor**

Spørgsmålet om ligeløn mellem mænd og kvinder var et væsentligt tema i de uenigheder om løn, som er baggrunden for Lønkommissionens nedsættelse.

## LØNKOMMISSIONENS REDEGØRELSE

Lønkommissionens undersøgelser viser, at der både for arbejdsmarkedet som helhed og for den offentlige sektor er en bruttolønforskel mellem mænd og kvinder på 14-20 pct. afhængigt af lønbegreb. Denne lønforskel skyldes primært, at mænd og kvinder arbejder i forskellige fag og har forskellige funktioner på arbejdsmarkedet, herunder at mænd i højere grad er ledere.

Lønforskellen mellem mænd og kvinder inden for samme fag og med samme arbejdsfunktion er i gennemsnit mellem ½ og 3 pct. afhængigt af lønbegreb. Forskellen mellem begreber afspejler, om løn under fravær er indregnet. I de enkelte faggrupper har kvinder således mere betalt fravær end mænd blandt andet som følge af barsel, børns sygdom og eget sygefravær.

Man kan ikke herudfra konkludere, hvorvidt Ligelønslovens overholdes. Når det skal vurderes, om forskellig aflønning er udtryk for uligeløn på grund af køn i Ligelønslovens forstand, skal vurderingen af arbejde af samme værdi foretages for konkrete personer i konkrete stillinger/grupper af personer med ensartede og velafgrænsede jobfunktioner. Det er ikke tilstrækkeligt at se på lønstatistikker. Lønforskelle kan være lovlige, hvis de kan forklares ud fra saglige og ikke-diskriminerende faktorer.

Størst betydning for kvinders og mænds løn har altså det kønsopdelte arbejdsmarked. Mænd og kvinder arbejder således i betydelig udstrækning i forskellige sektorer og brancher, og de har forskellige arbejdsfunktioner, herunder er mænd i højere grad ledere end kvinder. 7 ud af 10 offentligt ansatte er kvinder, og kvinders andel ser med de nuværende tendenser ud til fortsat at stige. I kommuner og regioner er omtrent 8 ud af 10 ansatte kvinder. I den private sektor er mere end 6 ud af 10 ansatte derimod mænd.

Det meste af lønforskellen mellem mænd og kvinder hænger således sammen med, at mænd og kvinder i stor udstrækning arbejder i forskellige fag og varetager forskellige arbejdsfunktioner med forskellig aflønning. Derimod er der ikke tegn på, at forskelle i mænds og kvinders formelle kvalifikationer som uddannelse eller erhvervs erfaring har større betydning.

Lønkommissionen har foretaget en række sammenligninger af udvalgte grupper af offentligt ansatte, som har en overvægt af mænd henholdsvis kvinder, med henblik på at vurdere, om grupperne udfører arbejde af samme værdi. Kommissionen har ikke på de givne præmisser, herunder den valgte metode, kunne konkludere herpå. I sammenligningerne tegner der sig imidlertid en tendens til, at de udvalgte grupper, der arbejder inden for det tekniske område, og som har en overvægt af mænd, aflønnes højere end de udvalgte grupper, der arbejder inden for omsorgsrelaterede fag, og som har en overvægt af kvinder – tydeligst i sammenligninger af grupper med en mellemlang videregående uddannelse.

Kønsopdelingen på arbejdsmarkedet hænger blandt andet sammen med de uddannelser, som mænd og kvinder tager. Kvinder gennemfører i dag væsentligt længere uddannelser end tidligere, men der er fortsat en tydelig kønsopdeling i uddannelsessystemet.

Lønkommissionens analyser indikerer samtidig en vis selvforstærkende effekt. Ved de offentlige overenskomstforhandlinger er man i flere tilfælde gået foran de private og har etableret ordninger, der giver løn under fravær fx i forbindelse med barsel og børns sygdom. Den offentlige sektor har med disse ordninger profileret sig ved at gå foran den private sektor, hvor man i højere grad har prioriteret løn for faktisk arbejdstid.



Endvidere er den offentlige sektor kendetegnet ved relativt mange ansatte med reduceret arbejdstid. Det gælder ikke mindst inden for social- og sundhedsområdet.

Lønkommissionens analyser indikerer, at de rammer, som den offentlige sektor tilbyder, passer relativt godt til de arbejdslivsværdier, især kvinder giver udtryk for. Mænd og kvinder har i vid udstrækning de samme arbejdslivsværdier, men der er en mindre tendens til, at kvinder i højere grad ønsker mulighed for nedsat tid, faste arbejdstider, honorering for overarbejde, løn under sygdom og tryghed i ansættelsen. Omvendt prioriterer mænd i højere grad faglige udfordringer, ansvar og ledelse end kvinder.

Imidlertid er der over de senere år blevet flere kvinder i højere stillinger og i ledelse i den offentlige sektor. Men kvinder er som hovedregel fortsat underrepræsenteret på ledelsesniveau i forhold til deres andel i de enkelte fag, og kvinder er ofte ansat på arbejdsområder med færre lederstillinger generelt end de områder, mænd arbejder på.

Samtidig indikerer Lønkommissionens undersøgelser, at der finder en glidende kønsarbejdsdeling sted mellem mænd og kvinder. Den indebærer, at kvinder og mænd ofte ender med at varetage forskellige opgaver, selvom de i udgangspunktet er uddannet på samme niveau eller ansat inden for samme arbejdsfelt. Det kan have betydning for deres løn. Den glidende kønsarbejdsdeling er blandt andet et resultat af uformelle og usynlige mekanismer, som har afsæt i samfundsmæssige forventninger til mænd og kvinder, sociale normer og forældreskab.

Kvindes relativt høje repræsentation i fag med udbredt deltid indebærer endvidere en væsentlig reduktion i deres livsløn.

Konsekvenserne af kønsopdelingen på arbejdsmarkedet er flere. Selvom opgaverne både på arbejdspladser med henholdsvis en stærk overvægt af mænd og en stærk overvægt af kvinder i dag løses med udbredt tilfredshed, er det således Lønkommissionens opfattelse, at det ville være værdifuldt for både opgaveløsning og arbejdsklima, hvis arbejdspladserne i den offentlige sektor i større grad end i dag var blandede med hensyn til køn. Derved ville arbejdspladserne fx i højere grad afspejle de borgere og brugere, som de uddanner, yder omsorg til eller på anden vis betjener.

Kønsopdelingen betyder endvidere, at arbejdsmarkedets samlede omstillingsevne – alt andet lige – forringes. At kunne finde beskæftigelse i såvel den offentlige som i den private sektor forbedrer således alt andet lige arbejdsmarkedets evne til at tilpasse sig ændrede konjunkturer og internationale konkurrencevilkår.

Løn- og ansættelsesvilkår i bl.a. den offentlige sektor – der opfattes som attraktive af både mænd og kvinder – er et element heri.

Erfaringer med at få flere kvinder i traditionelle mandefag som politi og forsvar viser, at det er muligt gradvist at opnå mere blandede fag, selvom normer, kultur og strukturer gør det vanskeligt. Tilsvarende er der barrierer for at få flere mænd i traditionelle kvindefag. En ændring i retning af en mindre skæv kønsbalance i de enkelte sektorer og fag er derfor en langsigtet ambition, som Lønkommissionen imidlertid anser for væsentlig.

### **Uddannelse, kompetencer og faggrænser i den offentlige sektor**

En velkvalificeret arbejdskraft er vejen til fremtidens velfærd. Det gælder både i den offentlige og i den private sektor. Det handler om at kunne omsætte uddannelse, viden og dygtighed i god opgaveløsning med udgangspunkt i borgere, brugere og politikeres behov.

I forhold til uddannelse viser Lønkommissionens analyser en generel sammenhæng mellem uddannelse og lønniveau. Et højere uddannelsesniveau afspejles generelt i et højere lønniveau. Undersøgelserne viser dog samtidig, at lønstrukturen i den offentlige sektor er forholdsvis sammenpresset. Især ligger lønniveauerne for grupper med kort og grupper med mellemlang uddannelse relativt tæt på hinanden. Blandt personer med længerevarende uddannelse er der – især over tid – en højere aflønning.

Dette kan give anledning til at overveje om løndannelsen i tilstrækkelig grad giver mulighed for at relevante kvalifikationer, herunder relevant uddannelse, afspejles i lønniveauet. Muligheden for at relevante kvalifikationer bliver afspejlet i lønnen har betydning både for at skabe incitament for og udtrykke anerkendelse i forhold til den enkelte medarbejder og for generelt at skabe incitament til at forbedre sine kvalifikationer.

Et andet forhold er kompetenceudvikling og efter- og videreuddannelse. Lønkommissionens undersøgelser viser, at kompetenceudvikling vægtes højt af ledere og medarbejdere i den offentlige sektor.

Samtidig oplever både ledere og medarbejdere en række udfordringer knyttet til netop kompetenceudvikling og efter- og videreuddannelse. Ønskerne om at prioritere kompetenceudvikling hæmmes i varierende grad af incitament i forhold til økonomi, automatiske sammenkoblinger mellem løn og bestemte kurser, administrative procedureregler og vanskeligheder ved at få vikardækning for personer, der er fraværende i forbindelse med kompetenceudvikling.

En væsentlig begrundelse for at prioritere og anerkende uddannelse og kompetenceudvikling er at styrke vidensgrundlaget for opgaveløsningen og understøtte en mere omstillingsdygtig offentlig sektor, helhedsorienteret opgaveudvikling, opgaveglidning og samarbejde på tværs af fag fx i teams.

Overenskomsterne i den offentlige sektor er kendetegnet ved i højere grad end i den private sektor at koble løn og uddannelse. I den private sektor er løn i højere grad koblet til arbejdsfunktioner – det vil sige den funktion, den enkelte ansatte varetager og ikke til den uddannelse, de har. Samtidig er der på det på private arbejdsmarked en udbredt praksis med virksomhedsbaserede aftaler. Der er således typisk tale om bredere mere opgave- og virksomhedsbaserede aftaler inden for de landsdækkende overenskomsters generelle rammer.

Lønkommissionens undersøgelser indikerer, at reguleringen ud fra et uddannelses- eller faggruppeperspektiv i en række tilfælde kan være udfordring for en sammenhængende opgaveløsning på arbejdspladserne.

Det gælder fx for medarbejdere, der skal samarbejde om en opgave, der kræver ændringer i arbejds- og vagtplaner eller foregår på tidspunkter, hvor medarbejdere kan være omfattet af over- og merarbejdsbetalinger. Her gælder ofte forskellige regler for forskellige medarbejde-

re, fordi udgangspunktet for reguleringen ikke er opgaven og arbejdspladsen men faggrupperne.

Lønkommissionens undersøgelser indikerer derved, at overenskomstregulering af arbejdstid og arbejdstilrettelæggelse ud fra et uddannelsesperspektiv, og en opdeling af medarbejdergrupper, der indgår i en samlet arbejdsproces på arbejdspladserne, kan give anledning til faggrænseproblemer, som påvirker mulighederne for at styrke en sammenhængende opgaveløsning i teams og lignende.

### **Fleksibilitet, omstilling og rammer for ledelse i den offentlige sektor**

Udfordringerne for den offentlige sektor i de kommende år stiller store krav til omstillingsparathed og udviklingsevne. Det er derfor vigtigt, at rammerne for ledelse og arbejdstilrettelæggelse er tidssvarende og understøtter en fleksibilitet, som gør det muligt for ledere og medarbejdere på de enkelte arbejdspladser at tilrettelægge arbejdet på nye måder, og som medvirker til, at opgaver fortsat kan løses effektivt og med høj kvalitet på arbejdspladser præget af motivation, trivsel og engagement på alle niveauer. Det er også afgørende for, at institutioner og virksomheder i den offentlige sektor fortsat kan rekruttere og fastholde kvalificerede ledere og medarbejdere.

Lønkommissionens undersøgelser peger her på en række udfordringer for den offentlige sektor. Kommissionens undersøgelser har omfattet rammer, der hidrører fra aftaler, overenskomster og administrative forskrifter i form af regler om bl.a. Ny løn, arbejdstid, ansættelsesformer og afskedigelse, kompetenceudvikling, styring og dokumentationskrav.

Undersøgelsen indikerer, at ledere og medarbejdere på en række punkter oplever, at de rammer for ledelse og arbejdstilrettelæggelse, der udspringer af disse regler, ikke fuldt ud understøtter de lokale behov for at udvikle gode arbejdspladser, som er kendetegnet ved høj faglig kvalitet, en effektiv opgaveløsning, inddragelse, motivation og arbejdsglæde.

Problemerne knytter sig blandt andet til reglers kompleksitet og forståelighed, fleksibilitet og lokal kompetence samt til styring og dokumentationskrav.

Det kommer fx til udtryk ved, at centrale aftaler ikke altid opleves som tilstrækkelig fleksible til at tage bedst mulig højde for lokale behov og yderligere, at de lokale muligheder, der er, for at tilpasse arbejdstidsaftaler ikke udnyttes fuldt ud i praksis, fordi de centrale aftaler på en række punkter opfattes komplekse og vanskelige at forstå.

Yderligere opleves lokalt manglende og uklar kompetence og delegering, hvilket skaber tvivl om råderummet på den enkelte arbejdsplads, når det gælder fx Ny løn, arbejdstid og kompetenceudvikling. I forhold til styring og dokumentation opleves der ikke i tilstrækkelig grad at være klarhed over formålet, og indsatsen står ikke altid mål med nytten.

På flere punkter kan problemerne henføres til dilemmaer og afvejninger i forholdet mellem på den ene side hensyn, der i dag søges varetaget i den centrale regulering, herunder overenskomstregulering, og på den anden side de behov, som ledere og medarbejdere oplever på arbejdspladserne lokalt i mødet med borgere og brugere. Den centrale regulering kan fx henføres til hensyn til administrativ enkelthed, samfundsmæssige behov eller centrale ambitioner om påvirke løndannelsen lokalt.

## LØNKOMMISSIONENS REDEGØRELSE

Lønkommissionens undersøgelser indikerer imidlertid, at en række balancer på visse områder ikke er hensigtsmæssigt afstemt, hvis den offentlige sektor skal udvikle sig positivt og samtidig håndtere de udfordringer, som vil præge samfundet i de kommende år.

Det gælder fx balancen mellem central og lokal kompetence. Her indikerer undersøgelsen, at det i en række tilfælde er vanskeligt at disponere lokalt på arbejdspladserne mellem ledere og medarbejdere, fordi man ikke lokalt har den fulde kompetence i en række situationer.

Det gælder også balancen mellem puljestyring og ramme-/målstyring. Opdeling i puljer ud fra centrale prioriteringer kan have til hensyn at fremme bestemte formål, men svarer ikke altid til de lokale behov for at tilrettelægge arbejdet helhedsorienteret ud fra mødet med borgere og brugere.

Det gælder tillige i forhold til en tredje balance mellem et faggruffefokus og et opgavefokus, hvor det også er væsentligt, at rammerne for arbejdstilrettelæggelsen understøtter samarbejde i team og helhed i opgaveløsningen.

Endelig angår en fjerde balance forholdet mellem regler og det professionelle skøn. Lønkommissionens undersøgelser indikerer, at ledere og medarbejdere i nogle tilfælde oplever, at denne balance er uhensigtsmæssigt afstemt i forhold til den lokale opgaveløsning. Oplevelsen er, at det professionelle skøn reguleres stadig tættere.

### **Serviceeftersyn i den offentlige sektor**

Lønkommissionen finder det afgørende at adressere ovennævnte problemer om løn, køn, uddannelse og fleksibilitet i den offentlige sektor for at bevare en positiv udvikling af sektoren i fremtiden.

Lønkommissionen opfordrer derfor til, at der gennemføres et serviceeftersyn inden for – og på relevante områder på tværs af – staten, kommuner og regioner. Formålet skal være at bidrage til fremtidssikring og fornyelse i hele den offentlige sektor med respekt for den offentlige sektors grundlæggende præmisser, formål og værdier. Målet er samtidig at øge arbejdsglæde, engagement og udfoldelsesmuligheder for den enkelte medarbejder, leder, institution og virksomhed til gavn for den offentlige sektors effektivitet, opgaver, borgere og brugere.

Lønkommissionen er i den forbindelse enige om en række principper:

- Nærhedsprincip, der indebærer, at beslutningskompetence placeres så decentralt som muligt for derved at fremme enkelhed, gennemskuelighed, omstillingsevne, innovation, udvikling og attraktive arbejdspladser.
- Lighedsprincip, der indebærer, at mænd og kvinder behandles lige for så vidt angår arbejdsvilkår, herunder løn.
- Præstationsprincip, der indebærer, at det kan betale sig at yde ekstra i form af arbejdsindsats, uddannelse, kompetence, tværfagligt samarbejde og ledelse.
- Effektivitets- og kvalitetsprincip, der indebærer et fokus på opgaveløsning med henblik på at frigøre ressourcer i form af tid, kompetencer og økonomi.

Disse principper angiver efter Lønkommissionens opfattelse hver for sig og tilsammen retning for de problemstillinger, der efter kommissionens opfattelse bør undergives et eftersyn.

En række af de problemer, som Lønkommissionen har afdækket, er helt eller delvist reguleret af arbejdsgivere og lønmodtagerorganisationer igennem aftaler, overenskomster og kutymer mv. Men problemerne omkring det kønsopdelte arbejdsmarked og om administrativ regulering, styring og dokumentationskrav i den offentlige sektor kan kun løses i et bredere perspektiv.

De beskrevne problemer antager samtidigt forskellige former og forskelligt omfang på de forskellige områder i den offentlige sektor og må derfor også adresseres konkret på de enkelte områder ved en gennemgang af de rammer, der er lagt for de pågældende områder og arbejdspladser.

Et bredt forankret serviceeftersyn, der skal nå ud til alle den offentlige sektors mange og forskelligartede institutioner og myndigheder, og bidrage til at gøre den offentlige sektor mere fleksibel til gavn for medarbejdere, ledere, borgere og brugere, må derfor omfatte den offentlige sektors interesser på alle niveauer. Det kan ikke gennemføres som ét samlet eftersyn og ansvaret kan ikke placeres ét sted – der er brug for et længere træk på alle niveauer.

Kun hvis såvel overordnede myndigheder, stat, regioner og kommuner som faglige fællesskaber, hovedorganisationer, arbejdsgiver- og forhandlingsberettigede personaleorganisationer og lokale tillidsfolk, ledere i institutioner og den enkelte medarbejder medvirker til fornyelsen af den offentlige sektor, vil afgørende resultater kunne nås.

Lønkommissionens opfordring gælder derfor flere aktører.

1. Arbejdsgivere og lønmodtagerorganisationer i staten, kommuner og regioner opfordres som direkte modtagere af kommissionens redegørelse til at gennemføre serviceeftersyn vedrørende såvel deres aftaler, overenskomster og forhandlingssystemer som uformelle rutiner og adfærdsnormer.

Eftersynet bør omfatte:

- Lønssystemer og løndannelse, centralt og lokalt
  - Lige løn mellem mænd og kvinder for samme arbejde eller for arbejde, der tillægges samme værdi
  - Arbejdstid
  - Arbejdstilrettelæggelse
  - Faggrænser
  - Kompetenceudvikling
  - Arbejds miljø
  - Ledelsesrum, samarbejde og medindflydelse
2. Lønkommissionen opfordrer endvidere alle relevante organisationer, myndigheder og institutioner mv. til at drøfte initiativer, der kan modvirke det kønsopdelte arbejdsmarked og bidrage til at skabe en mere hensigtsmæssig balance, herunder forhold vedrørende rekruttering, karrieremønstre og uddannelses- og erhvervsvalg samt forhold af betydning for lige vilkår for kvinder og mænd. Herunder vil det være naturligt, at drøftelserne tager

udgangspunkt i de konkrete udfordringer inden for de enkelte sektorer henholdsvis fagområder.

3. Tillige opfordrer Lønkommissionen myndigheder i staten, kommuner og regioner til at foretage et serviceeftersyn af deres administrative regulering, styring og dokumentationskrav med henblik på at understøtte en fleksibel udvikling af den offentlige sektor.
4. Endelig opfordrer Lønkommissionen overenskomstparterne til fremadrettet som grundlag for lønsammenligninger på tværs af sektorer at benytte fortjenesten pr. præsteret time samt den standardberegneede timefortjeneste, ligesom kommissionen opfordrer Danmarks Statistik til at anvende fortjenesten pr. præsteret time og den standardberegneede timefortjeneste i den nationale lønstatistik.

## Appendiks 1.1: Lønkommissionens kommissorium

På baggrund af erfaringerne fra overenskomstforhandlingerne i 2008 på det offentlige arbejdsmarked nedsætter regeringen en lønkommission. Lønkommissionen skal kortlægge, analysere og drøfte, om løndannelsen og ansættelsesvilkårene for offentligt ansatte understøtter en positiv udvikling af den offentlige sektor.

Kommissionen skal bl.a. undersøge konsekvenserne af det kønsopdelte arbejdsmarked og i den forbindelse have fokus på forholdene inden for de traditionelle kvindefag i den offentlige sektor. Foruden løn og andre ansættelsesvilkår skal kommissionen vurdere mulighederne for at modvirke kønsspecifikke rekrutterings- og karrieremønstre. Som led i denne analyse inddrages erfaringer fra den private sektor.

De seneste reformer i den offentlige sektor og trepartsaftalerne har fokus på høj kvalitet i den offentlige service. Det kræver effektive offentlige arbejdspladser med velkvalificerede og engagerede medarbejdere.

Det er et fælles ansvar for arbejdsgivere, medarbejdere og personaleorganisationer at tage disse udfordringer op. Kommissionen skal i den forbindelse belyse, om løn-, ansættelses- og ledelsesstrukturer bidrager til at fremme en positiv udvikling af den offentlige sektor og til i dialog med medarbejderne at skabe dynamiske og attraktive arbejdspladser med lokale frihedsgrader, der kan tiltrække og fastholde den efterspurgte og kvalificerede arbejdskraft.

Kommissionen skal identificere eventuelle barrierer, der modvirker engagement, motivation og effektivitet på arbejdspladsen, og pege på mulige initiativer, som kan fremme den positive udvikling.

På denne baggrund skal kommissionen bl.a.:

- Fastlægge de lønstatistiske begreber pr. henholdsvis præsteret og betalt time i den offentlige sektor, der skal lægges til grund for de sammenlignende analyser i kommissionsarbejdet.
- Kortlægge lønninger, lønspredning og lønudvikling i den offentlige sektor med særligt fokus på perioden siden indførelsen af de nye lønsystemer.
- Undersøge, om der i forhold til ligelønsloven er problemer med ligeløn på det offentlige område.
- Sammenligne lønninger, lønspredning og lønudvikling for relevante faggrupper inden for den offentlige sektor, herunder faggrupper inden for typiske kvinde-, henholdsvis mandefag, bl.a. på baggrund af:
  - Uddannelsesniveau
  - Jobfunktioner, herunder fysisk og psykisk belastning i jobbet
  - Eventuelt ledelsesansvar
  - Anciennitet
  - Rekrutteringsforhold
  - Fraværs mønstre

## LØNKOMMISSIONENS REDEGØRELSE

- Der foretages endvidere sammenligninger med relevante faggrupper i den private sektor.
- Sammenligningerne skal foretages på grundlag af en samlet vurdering, hvor lønnen ses i sammenhæng med de øvrige ansættelsesvilkår, herunder f.eks. den effektive arbejdstid og retten til betalt fravær. Kommissionen kan desuden se på livslønsberegninger.
- Belyse, om der i den offentlige sektor er hensigtsmæssige rammer for ledelse og arbejdstilrettelæggelse, herunder om lederne har de nødvendige muligheder for i dialog med medarbejderne at kunne udvikle gode arbejdspladser, hvor drivkraften er arbejdsglæde og motivation, og som er attraktive for både kvinder og mænd. Kommissionen skal i den forbindelse foretage en sammenligning med relevante områder på det private arbejdsmarked. Manglen på arbejdskraft mere generelt og på enkelte fagområder i de kommende år nødvendiggør en fleksibel varetagelse af arbejdsopgaverne. Mulighederne for at prioritere opgaveløsningen på de enkelte arbejdspladser skal i den forbindelse belyses.
- Undersøge løndannelsen i den offentlige sektor, herunder om der er barrierer, der begrænser mulighederne for justering af lønrelationer, og om de nye lønsystemer i tilstrækkelig grad giver mulighed for fastholdelse og en løbende tilpasning til de aktuelle rekrutteringsbehov, herunder på de enkelte arbejdspladser.
- Kommissionen kan i sit arbejde indhente inspiration fra andre relevante lande.

Sammenfattende skal kommissionen foretage en opsummering af de forhold på det løn-, ansættelses- og ledelsesmæssige område, der vurderes at have afgørende betydning for driften og udviklingen af effektive offentlige arbejdspladser og for mulighederne for at rekruttere, motivere og fastholde en kvalificeret og engageret medarbejderstab. Forhold i relation til det kønsopdelte arbejdsmarked skal indgå i denne opsummering.

Løn og andre ansættelsesvilkår i den offentlige sektor fastsættes ved kollektive overenskomster og aftaler, der indgås mellem de respektive arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer. Det er således ikke hensigten, at kommissionen skal fremsætte konkrete forslag til ændringer i de enkelte overenskomster. Kommissionens redegørelse, der skal foreligge inden udgangen af maj 2010, skal overgives til de offentlige overenskomstparter, med henblik på at den kan indgå som fælles baggrundsmateriale ved kommende overenskomstforhandlinger på det offentlige område.

Kommissionen ledes af en uafhængig formand. Kommissionen består herudover af repræsentanter fra hovedorganisationerne (6 fra LO, 4 fra FTF og 2 fra AC), de statslige og kommunale/regionale forhandlingsfællesskaber (1 fra CFU, 1 fra KTO og 1 fra Sundhedskartellet), de offentlige arbejdsgivere (Finansministeriet, KL og Danske Regioner) samt af 4 eksperter.

Der tilknyttes desuden en ekspert fra DA med henblik på oplysninger vedrørende den private sektor.

Herudover kan kommissionen bestille analyser af relevante emner.

Sekretariatsfunktionen placeres i Personalestyrelsen og tilrettelægges af formanden efter drøftelse med de involverede parter.



## **Appendiks 1.2: Medlemmer af Lønkommissionen**

### **Formand**

Michael Christiansen  
Tidligere departementschef og direktør for Det Kgl. Teater

### **Ekspert**

Karen Sjørup  
Lektor, Roskilde Universitet

Kirsten Wismer  
Afdelingsdirektør, Danmarks Statistik

Lisbeth Pedersen  
Afdelingschef, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI)

Niels Westergård-Nielsen  
Professor, Handelshøjskolen ved Aarhus Universitet

### **LO**

Jan Kæraa Rasmussen  
Cheføkonom, LO

Lone Amstrup  
Juridisk konsulent, Socialpædagogerne

Michael Jespersen  
Souschef, OAO – Offentligt Ansattes Organisationer

Nina Vedel Møller  
Konsulent, 3F – Fagligt Fælles Forbund

Steen Parker Sørensen  
Forhandlingschef, FOA

Steen V. Kristensen  
Forhandlingsleder, HK/Danmark

### **FTF**

Jens Kragh  
Direktør, FTF

Mariann Skovgaard  
Sekretariatschef, CO10

Hans Ole Frostholt  
Sekretariatschef, Danmarks Lærereforening

## LØNKOMMISSIONENS REDEGØRELSE

Torben Fersløv Andersen  
Forhandlingschef, BUPL

### **AC**

Martin Teilmann  
Direktør, AC

Jens Harboe  
Afdelingschef, AC

### **CFU**

Josephine Fock  
Sekretariatschef, CFU

### **KTO**

Jørgen Holst indtil 16. marts 2009  
Tidligere sekretariatschef, KTO

Helle Basse fra 16. marts 2009  
Sekretariatschef, KTO

### **Sundhedskartellet**

Helle Varming  
Forhandlingschef, Sundhedskartellet

### **Finansministeriet**

Lisbeth Løllike  
Direktør, Personalestyrelsen

Søren Rotvig Erichsen  
Kontorchef, Personalestyrelsen

Jakob Hald  
Afdelingschef, Finansministeriet

Marie Hansen  
Direktør, Arbejdsmarkedsstyrelsen

Lars Mahler  
Direktør, Tech College Aalborg

### **KL**

Peter Bramsnæs indtil 2. juni 2009  
Tidligere løndirektør, KL

Sine Sunesen fra 2. juni 2009  
Løndirektør, KL

Lene Møller  
Afdelingschef, KL

Charlotte Wulff  
Personale- og Udviklingsdirektør, Gladsaxe Kommune

Ole Slot  
Kommunaldirektør, Vejen Kommune

Per Jensen  
Personalechef, Århus Kommune

**Danske Regioner**

Signe Friberg Nielsen  
Forhandlingsdirektør, Danske Regioner

Karin Valbæk  
Chefsygeplejerske, Regionshospitalet Randers

Torben Ø. Pedersen  
Hospitalsdirektør, Hvidovre Hospital

Jens Andersen  
Regionsdirektør, Region Sjælland

Lars Mathiesen indtil 28. april 2010  
Tidligere direktør, Region Nordjylland

Ole Lund Jensen fra 28. april 2010  
Kontorchef, Danske Regioner

**DA, tilknyttet som ekspert**

Fini Beilin  
Vicedirektør, Dansk Arbejdsgiverforening

### Appendiks 1.3: Organisering af Lønkommissionens arbejde

Lønkommissionen har afholdt i alt 12 kommissionsmøder i perioden december 2008 til maj 2010.

Med udgangspunkt i Lønkommissionens kommissorium blev det ved begyndelsen af kommissionens arbejde besluttet at organisere arbejdet i kommissionen omkring fem brede undersøgelser vedrørende:

- Lønbegreber
- Lønanalyser
- Ligelønsloven
- Løndannelse
- Rammer for ledelse og arbejdstilrettelæggelse

Som arbejdsgrundlag vedtog kommissionen et undersøgelseskommissorium for hver af de fem undersøgelser.

Endvidere nedsatte kommissionen en styringsgruppe for hver af de fem undersøgelser. Styringsgruppernes opgave har været at følge og bidrage til arbejdet med de enkelte undersøgelser for at sikre, at undersøgelserne opfyldte deres formål og behovet for at belyse og afklare faglige problemstillinger.

Styringsgrupperne blev sammensat af 10-12 medlemmer af kommissionen. Arbejdsgivere og lønmodtagere har som udgangspunkt været ligeligt repræsenteret i styringsgrupperne. Endvidere har en eller flere af kommissionens eksperter været knyttet til de enkelte grupper.

En ekspert i hver styringsgruppe har haft en særlig rolle som faglig kyndig. Møderne i styringsgrupperne er gennemført under ledelse af sekretariatschefen for Lønkommissionen.

Der er afholdt i alt 74 styringsgruppemøder i de fem styringsgrupper.

#### *Lønkommissionens sekretariat*

Lønkommissionens sekretariat har været placeret i Personalestyrelsen under ansvar for Lønkommissionens formand. Sekretariatet bestod ved afslutningen af kommissionens arbejde af:

- Flemming Christiansen, sekretariatschef
- Henrik Bech, chefkonsulent
- Eva Hoff Sonne, chefkonsulent
- Sune Asrild, specialkonsulent
- Louise Koldby Dalager, specialkonsulent
- Anne Rosendal, specialkonsulent
- Mette Sommer Andersen, specialkonsulent
- Andreas Enghoff, fuldmægtig
- Snorre Krøjer, fuldmægtig
- Nanna Reiersen Bock, kontorfuldmægtig
- Mads Ziedler, student





[WWW.LONKOMMISSIONEN.DK](http://WWW.LONKOMMISSIONEN.DK)