



MODERNISERINGSSTYRELSEN

Analyse af præstationsafhængig løn i staten

Januar 2019





Disposition



0	Ledelsesresume	
1	Intro til analysen	Analysens baggrund og metode
2	Baggrunden for brugen af præstationsafhængig løn	Teorien bag præstationsafhængig løn samt historisk udvikling i og nuværende retningslinjer
3	Kortlægning af brugen af præstationsafhængig løn	Overordnede tendenser fra kvantitativ analyse samt survey
4	Overordnet valg af redskab	Sammenhæng mellem opgaver og redskab til at udmønte præstationsafhængig løn
5	Praksis for udmøntning af præstationsafhængig løn	Institutionernes praksis for udmøntning af præstationsafhængig løn
6	Differentiering mellem chefer	Institutionernes tendens til at differentiere mellem chefer
7	Præstationsafhængig løn som aktivt ledelsesredskab	Institutionernes anvendelse af præstationsafhængig løn som aktivt ledelsesredskab
8	Muligheder og udfordringer	Opsamling på fortolkning af tendenser i tidligere afsnit samt inddragelse af kvalitativt materiale
9	Behovene for yderligere vejledning og understøttelse	Afdækning af behov for øget klarhed i vejledninger
10	Anbefalinger	Anbefalinger til fremtidig brug af præstationsafhængig løn i staten

Analysens overordnede konklusioner

Grundlaget for analysen af præstationsafhængig løn






-  **Analysen omfatter chefer i staten samt både resultatløn og engangsvederlag under begrebet præstationsafhængig løn.** Chefer i staten inkluderer alle chefer i staten fra lønramme 37-42, men selvejesektoren indgår ikke i analysen. Der er anlagt en bred definition for at klarlægge flere former for præstationsafhængig løn.
-  **Analysen beror på løndata, spørgeskemaundersøgelse, toplederinterviews og faglitteratur.** Datagrundlaget for analysen er løndata fra 2002-2017, besvarelser af spørgeskemaundersøgelse fra 99 statslige institutioner og toplederinterviews med 19 departementschefer, 12 styrelsesdirektører, 6 kommunaldirektører og 2 regionsdirektører. Der er sparret med forskere og anvendt faglitteratur til at underbygge analysens teoretiske argumenter.

Klarlægning af præstationsafhængig løn i staten



-  **Centrale retningslinjer har udviklet sig i retning af mere plads til skøn og ledelsesrum.** Finansministeriets retningslinjer for brug af resultatløn i staten har bevæget sig væk fra at være meget detaljerede til i højere grad at være pragmatiske og lægge mere vægt på skønsmæssige helhedsvurderinger. Bestemmelser om engangsvederlag efterlader ligeledes mere til ledelsesmæssigt skøn.
-  **Stor udbredelse siden 2002 i staten – men stabilt niveau som andel af løn.** Præstationsafhængig løn er siden 2002 blevet udbredt til næsten alle chefer i staten. For de chefer som modtager præstationsafhængig løn, er niveauet dog forblevet ens på ca. 7 pct. af den samlede løn.
-  **Præstationsafhængig løn synes i mindre omfang udbredt i kommuner og regioner.** Interviews og løndata indikerer, at kommuner og regioner i højere grad kun anvender præstationsafhængig løn i sjældne og ekstraordinære tilfælde. Dette afspejler sig også i, at der foreligger få retningslinjer i kommunerne og regionerne udover de, der fremgår af overenskomsttaftalerne. Samtidigt er det heller ikke muligt for kommunal- og regionaldirektører at modtage præstationsafhængig løn.
-  **Engangsvederlag anvendes mest. Resultatløn mest til styrelsesdirektører.** Engangsvederlag er det mest anvendte redskab på tværs af alle lønrammer. Resultatløn anvendes imidlertid mest i de høje lønrammer, særligt til styrelsesdirektører.
-  **Præstationsafhængig løns formål er primært at tilskynde chefer til at opnå bestemte mål, men det varierer i forhold til hvilken form for præstationsafhængig løn, der bruges.** Engangsvederlag uden opstillede mål bruges til at anerkende chefer og særlige indsatser, mens resultatløn og engangsvederlag med opstillede mål bruges til at tilskynde chefer mod bestemte mål.

Analysens overordnede konklusioner

Efterlevelse af intentioner og retningslinjer for præstationsafhængig løn

-  **Forskelle i, hvor meget der differentieres mellem chefer.** Særligt i højere lønrammer er der en stor andel, som modtager det samme år efter år. Kun i få institutioner modtager mange chefer præcis samme beløb, ligesom kun enkelte chefer får samme udbetaling over tid. Der er mellem institutionerne store forskelle i, hvor meget der differentieres mellem chefer i lønramme 37.
-  **Forskelle i, hvor gennemsigtigt præstationsafhængig løn bruges ledelsesmæssigt i praksis.** Der er forskelle på tværs af institutioner i, hvor gennemsigtigt vurderingsgrundlaget for engangsvederlag og resultatløn er for den enkelte chef, herunder om kriterierne er gjort klare på forhånd, samt om udmøntningen begrundes mundligt. Der er en tendens til, at institutioner med uigennemsigtigt vurderingsgrundlag også har en lavere lønmæssig spredning mellem chefer i deres udmøntninger.
-  **Redskaberne giver for nogle stor ledelsesmæssig værdi.** Hovedparten af de interviewede topchefer angiver, at redskaberne understøtter deres ledelse. Redskaberne tillægges særligt ledelsesmæssig værdi som et redskab til hhv. 1) at sætte retning, 2) at konkretisere feedback og 3) anerkende.
-  **Forventninger gør det vanskeligere at differentiere på grund af risiko for at demotivere.** Præstationsafhængig løn til chefer er en integreret del af chefernes lønpakke. Der kan blandt cheferne skabes en forventning om, at de modtager et vist niveau hvert år. Det gør det ifølge nogle af topcheferne sværere at anvende den præstationsafhængige løn med høj spredning, da man ellers risikerer at "demotivere" chefer og potentielt også dem, der leverer en god indsats.
-  **Presseopmærksomhed udfordrer anvendelsen af redskaberne.** En del topchefer oplever det som en udfordring, at løndiskussionen og præstationsvurdering af egne ledere potentielt skal tages i det offentlige rum. Det kan gøre det sværere at honorere ledere, som påtager sig store udfordringer, da lederens indsats ikke kan formidles nuanceret i mediediskussionen.

Behovet for større klarhed i retningslinjer for præstationsafhængig løn

-  **Behov for øget klarhed i samt uddybning af central vejledning om præstationsafhængig løn.** En undersøgelse fra Rigsrevisionen indikerer et behov for øget klarhed om rammer for brug af redskaber i vejledningsmaterialet.
-  **Institutionerne efterspørger mere understøttelse i form af inspirationsmateriale, konkrete værktøjer samt statistik.** En stor andel af institutionerne har i spørgeskemaet efterspurgt mere understøttelse i brugen af præstationsafhængig løn i form af værktøjer og "gode eksempler".

Analysen peger på seks anbefalinger



1. anbefaling: Eksisterende rammer for brugen af præstationsafhængig løn til chefer præciseres i centralt vejledningsmateriale. Det anbefales, at der indarbejdes en række tilføjelser til vejledningsmaterialet på området.



2. anbefaling: Ministerierne skal udarbejde interne retningslinjer med aktivt stillingtagen til aflønningsform og formål hermed. Det anbefales, at ministerierne på koncern- og/eller institutionsniveau udarbejder interne retningslinjer.



3. anbefaling: Benchmark skal understøtte differentiering i udmøntningen. Det anbefales, at de statslige institutioner får adgang til benchmark på, hvor meget de differentierer i deres udmøntning af præstationsafhængige løndelev til chefer.



4. anbefaling: Anvendelsesorienteret materiale skal give vidensgrundlag og inspiration til aktiv brug af redskaberne. Det anbefales, at institutionerne får adgang til redskaber, som kan understøtte en aktiv ledelsesmæssig brug af resultatløns og engangsvederlag, fx i form af vidensark eller case-samlinger.



5. anbefaling: Departementscheferes løn omlægges, så der ikke indgår præstationsafhængigt element. Det anbefales, at aflønningsformen for departementschefer omlægges således, at der ikke længere indgår et præstationsafhængigt lønelement (engangsvederlag). En model herfor drøftes med de forhandlingsberettigede organisationer.



6. Anbefaling: Der skabes større gennemsigtighed om præstationsafhængig løn i staten. Øget transparens om udbetalinger af præstationsafhængig løn for topchefer i staten er i den offentlige interesse, og det kan skabe større legitimitet om brugen af præstationsafhængig løn.



Undersøgelsen er igangsat for at klarlægge anvendelsen af præstationsafhængig løn til chefer



Analysen er igangsat med det formål at klarlægge anvendelsen af præstationsafhængig løn, forstået som resultatløn og engangsvederlag, i staten.

Analysen skal "klarlægge anvendelsen af resultatløn i staten, hvilke institutioner, der anvender resultatløn¹, i hvilket omfang og i hvilke former, der gives resultatløn, samt om retningslinjerne er klare, og institutionerne efterlever dem" (svar på S574 fra ministeren for offentlig innovation, 23. februar 2018)

Analysen belyser både brugen af engangsvederlag og resultatløn, som sammen benævnes "præstationsafhængig løn". Det skal ses i sammenhæng med, at de to redskaber kan anvendes til meget sammenlignelige formål.

Der er foretaget en kortlægning af reglerne for præstationsafhængig løn til chefer i staten, en interviewundersøgelse blandt 39 topchefer i den offentlige sektor, en analyse af lønstatistik for chefer i staten i perioden 2002-2017, samt gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt de statslige institutioner.

Moderniseringsstyrelsen har forestået dataindsamlingen og analyserne, mens interviews er gennemført af konsulentfirmaet Ejler Impact.



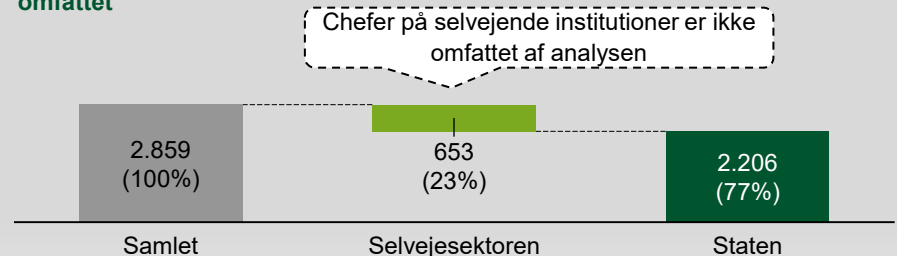
Citat fra ministerens svar på folketings spørgsmål til resultatløn

"Jeg vil gerne tage initiativ til, at der igangsættes et analysearbejde, som skal klarlægge anvendelsen af resultatløn i staten, herunder hvilke institutioner, der anvender resultatløn, i hvilket omfang og i hvilke former, der gives resultatløn, samt om retningslinjerne er klare, og om institutionerne efterlever disse."

- Sophie Løhde, Minister for offentlig innovation, i svar på Folketings spørgsmål S 574 af 23. februar.



Analysen omfatter chefer fra lønramme 37 og op. Selvejersområdet er ikke omfattet



Analysen beror på data fra tre kilder



Lønstatistik for 2.206 chefer i år 2017



Spørgeskema-besvarelser fra 99 institutioner



39 topledere-interviews

Det undersøges, i hvilken grad betingelserne er opfyldt for, at præstationsafhængig løn bliver brugt som aktivt ledelsesredskab



Undersøgelsen belyser, om præstationsafhængig løn anvendes som et aktivt ledelsesredskab. Samtidig undersøges behovet for øget klarhed i retningslinjer på området

Præstationsafhængige løndelev giver mulighed for at anvende løn som et redskab til at tilskynde til fokus på bestemte mål eller anerkende gode præstationer. Ifølge forskningen på området forudsætter det en aktiv brug af redskabet med en troværdig kobling mellem præstationer og løn.

Efter en indledende kortlægning af redskabernes anvendelse belyser undersøgelsen, om og hvordan redskabet anvendes aktivt. Konkret belyses følgende undersøgelsesspørgsmål:

Bruges præstationsafhængig løn som aktivt ledelsesredskab? En aktiv brug af redskabet kræver, at institutioner differentierer mellem chefer for at belønne de særligt gode præstationer, at det er tydeligt, hvad der udløser en belønning, samt at de enkelte chefer opfatter koblingen mellem løn og præstation som troværdig.




Hvilke udfordringer og dilemmaer forbinder topcheferne med at anvende præstationsafhængig løn aktivt?

Anvendelsen af præstationsafhængig løn er forbundet med flere udfordringer og dilemmaer, som betyder, at lederen skal tage stilling til en række afvejninger for at kunne bruge redskabet aktivt.

Hvilke udfordringer om institutionernes efterlevelse af retningslinjerne afspejler Rigsrevisionens seneste undersøgelse af resultatløns? Der kan være behov for præcisering af de centrale retningslinjer eller udarbejdelse af andet materiale, fx redskabsskasser eller en samling af gode eksempler.



Undersøgelsens tilgang til temaerne fremsat af ministeren

Undersøgelses-temaer	Hvordan undersøges det?
Klarlægning af anvendelse 	Det undersøges, hvor meget, hvordan og hvor præstationsafhængig løn bliver anvendt. På baggrund af lønstatistikker, spørgeskemabesvarelser og toplederinterviews klarlægges rapporten brugen af præstationsafhængig løn i et nutidigt og historisk perspektiv.
Efterlevelse af intentioner og retningslinjer 	Det undersøges hvilke udfordringer, der er med efterlevelse af intentioner og retningslinjer for brugen af præstationsafhængig løn. Med udgangspunkt i faglitteratur om anvendelsen af præstationsafhængig løn som aktivt ledelsesredskab, toplederinterviews og retningslinjer analyseres det, hvorvidt institutionerne efterlever intentioner med og retningslinjer for redskaberne.
Klarhed i retningslinjer 	Det belyses, om der er et behov for at skabe større klarhed om intentionerne og retningslinjerne for præstationsafhængig løn. Med afsæt i Rigsrevisionens undersøgelse af resultatløns diskuteres det, i hvilket omfang der er et behov for større klarhed om retningslinjerne for præstationsafhængig løn.

Præstationsafhængig løn gør det muligt at anvende løn som et aktivt ledelsesredskab i forhold til offentlige chefer



Præstationsafhængig løn består af engangsudbetalinger, som fastsættes ensidigt af den øverste ledelse, og som knytter sig til præstationer, indsatser eller opnåede resultater.

Præstationsafhængig løn giver den lokale ledelse mulighed for at anvende løn aktivt som et ledelses- og styringsredskab, og adskiller sig fra den øvrige lokale løn, idet præstationsafhængig løn kan fastsættes ensidigt af ledelsen efter forhandling med den enkelte chef.

Undersøgelsen anlægger en bred definition af præstationsafhængig løn. På denne baggrund er der to idealtypiske måder at udmønte præstationsafhængig løn i det offentlige:

Resultatløn, hvor formålet typisk er at tilskynde til fokus på bestemte mål. Her indgås en aftale med chefen med bestemte målkriterier, som opnåelse af kan udløse et givent beløb. Efterfølgende udmøntes lønnen på baggrund af en samlet vurdering af målopfyldelse og evt. skønsmæssig justering.

Engangsvederlag, hvor formålet typisk er anerkendelse af særlige indsatser. Her indgås ikke på forhånd en eksplicit aftale med chefen som indeholder *både* målkriterier og et konkret muligt udbetalingsbeløb. Der findes dog to forskellige måder at udmønte engangsvederlag på, navnlig med og uden på forhånd opstillede mål. Ved engangsvederlag uden på forhånd opstillede mål beror udmøntningen på en ren skønsmæssig vurdering, mens engangsvederlag med opstillede mål beror i et vist omfang på opfyldelsen af på forhånd opstillede mål.



Kategorisering af præstationsafhængig løn

		Potentielt beløb aftalt på forhånd?	
		Ja	Nej
Mål/kriterier aftalt på forhånd?	Ja	Resultatløn	Engangsvederlag med på forhånd opstillede mål
	Nej	Engangsvederlag	Engangsvederlag



Illustration af præstationsafhængig løn som *resultatløn*

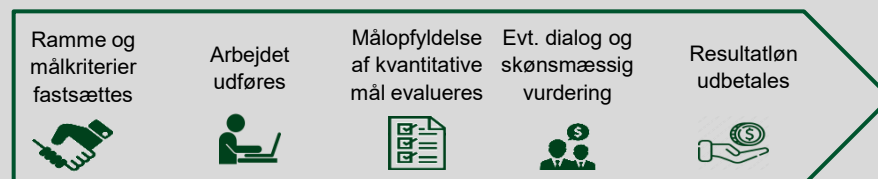


Illustration af præstationsafhængig løn som *engangsvederlag*



Der gælder særlige ansættelsesforhold for de øverste embedsmænd, som refererer til den politiske ledelse



Den politiske ledelse i kommuner og regioner kan ikke fastsætte regions- og kommunaldirektørernes løn.

Det indgår i cheftalerne på både det kommunale og regionale område, at de øverste direktører i kommunerne og regionerne ikke har mulighed for at modtage præstationsafhængige løndelev. Lønnen for kommunal- og regionsdirektørerne er således fastsat centralt i aftalegrundlaget uden mulighed for lokale lønelementer¹. En kommunaldirektør beskriver i et interview, hvordan "det er meget sundt, så lønnen ikke skal diskuteres mellem kommunalbestyrelse og direktør".

Departementschefer ansættes som tjenestemænd for at sikre en politisk armslængde.

Departementschefer er en af de få tilbageværende personalegrupper i staten, som nyansættes på tjenestemandsvilkår. Hensynet bag fastholdelsen af ansættelsesformen har sit ophæng i grundlovens § 27 om ansættelse af tjenestemænd. Professor dr. Jur. Bent Christensen vurderede i et centralt responsum fra 1959, at grundloven sikrer en afgrænset gruppe af "selvstændigt virkende tjenestemænd" beskyttelse mod "overdrevent politisk tryk". Det sker ved, at de modtager en økonomisk kompensation i form af en pension, hvis de bliver afskediget af en årsag, der ikke kan tilregnes dem.

Departementscheferne modtager i dag en mindre del af deres løn som engangsvederlag, mens topchefer i kommuner og regioner som beskrevet ikke modtager præstationsafhængig løn.



De centrale aftaler giver ikke mulighed for lokalt aftalte lønelementer (engangsvederlag mv.) for kommunal- og regionsdirektører

Aftale for chefer i regioner, § 2, stk. 3.

"Alle chefer, **bortset fra regionsdirektører**, er omfattet af aftale om lokal løndannelse for chefer mv."

Rammeaftale for kontraktansættelse af chefer i kommuner, § 8

[...] Bemærkning: De centralt aftalte lønninger for kommunaldirektører [...] **kan ikke genforhandles.**"



"[Kommunaldirektører] har aldrig kunnet [få præstationsafhængige løndelev]. De kan ansættes på kontraktvilkår med 20 pct. tillæg eller med åremålsaftaler. Og så er løn låst fast i ansættelsesperiode givet af antal borgere i kommunen. Det er meget sundt så det ikke skal diskuteres mellem kommunalbestyrelse og direktør. ."

– Interview med Kommunaldirektør



De centrale retningslinjer har udviklet sig i retning af mere plads til skøn og lokalt ledelsesrum



Fra slutningen af 80'erne har engangsvederlag kunne anvendes til at honorere "den særlige indsats" og resultater. Bestemmelserne overlader et betydeligt ledelsesrum i udmøntningen.

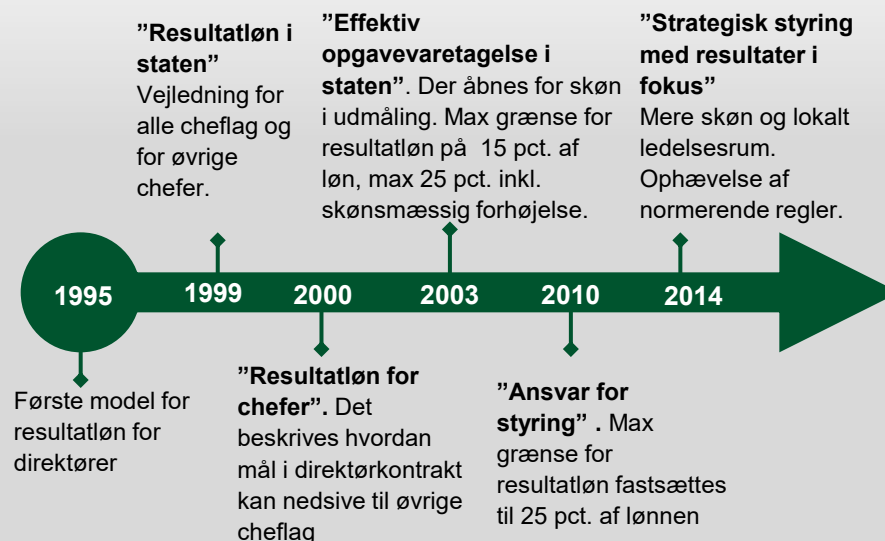
Engangsvederlag som honorering af særlige indsatser stammer fra 1988 og afspejler en bevægelse væk fra tidligere tiders fokus på honorering af merarbejdstimer. Den gældende bestemmelse om engangsvederlag til chefer overlader i vidt omfang anvendelse til den lokale ledelses skøn og ansvar. Det ses bl.a. ved, at formål ikke er angivet udtømmende, samt at størrelse, hyppighed mv. ikke reguleres.

Retningslinjerne for resultatløns har tidligere været meget detaljerede og normerende, men giver i dag et stort ledelsesrum og plads til skøn i udmøntningen.

Retningslinjerne for resultatløns har siden 90'erne udviklet sig fra at anbefale en detaljeret og "matematisk" tilgang til resultatløns til i stigende grad at lægge vægt på skønsmæssige helhedsvurderinger. De nuværende retningslinjer er samtidig ikke normerende med beløbsgrænser og krav til indhold i kontrakter mv. Retningslinjerne blev udarbejdet i samarbejde med forskere fra Århus Universitet, som havde undersøgt brugen af resultatløns i staten. De lagde meget vægt på behovet for plads til skønsmæssig vurdering af lederens resultatopnåelse, da en andel af politisk ledede institutioners opgaver og prioriteringer som regel ikke kan forudses ved årets begyndelse.



Tidslinje for Finansministeriets retningslinjer for resultatløns



"Der er en hel masse ting, som man ikke kan styre oppe fra og ned i detaljen. Derfor er det fornuftigt at kombinere få, men præcist formulerede krav med en meget høj grad af frihed til selv at vælge vejen, ad hvilken man skal komme i mål."

- Forskerne Anne Binderkrantz og Jørgen Grønnegård Christensen, Politiken 2012



Flere chefer modtager præstationsafhængig løn i dag, men udbetalingerne er forblevet på samme niveau de seneste 15 år



Antallet af chefer, der modtager præstationsafhængig løn er steget fra 49 pct. i 2003 til 88 pct. i 2017

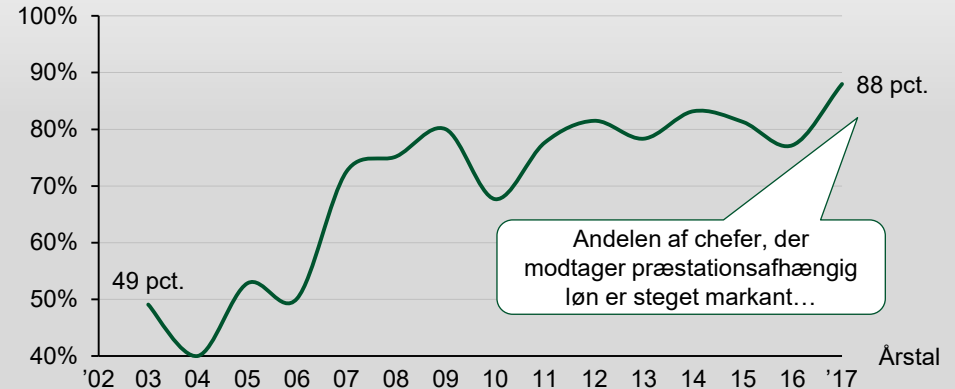
I 2017 modtog tæt på 9 ud af 10 chefer præstationsafhængig løn, og udbetalingerne udgjorde i gennemsnit ca. 7 pct. af deres samlede løn.

Udviklingen i andelen af chefer, der modtager præstationsafhængig løn er steget markant siden 2003. Præstationsafhængig løn er således blevet et mere anerkendt og udbredt redskab i de statslige institutioner. Der er således sket en udvikling, hvor modtagelsen af præstationsafhængig løn er blevet en del af lønpakken for langt de fleste chefer i staten.

Størrelsen på de enkelte udbetalinger af præstationsafhængig løn som andel af chefens løn er dog forblevet konstant over tid. Udviklingen i præstationsafhængig løns andel af lønnen til chefer startede på 7,5 pct. i 2002 og er 7,4 pct. i 2017. Dette viser, at størrelsen på udmøntningerne ikke er eskaleret over tid i forhold til det generelle lønniveau for chefer i staten. Dette svarer til, at chefer i lønramme 37 i gennemsnit fik 70.000 kr. årligt i 2017 i præstationsafhængig løn.



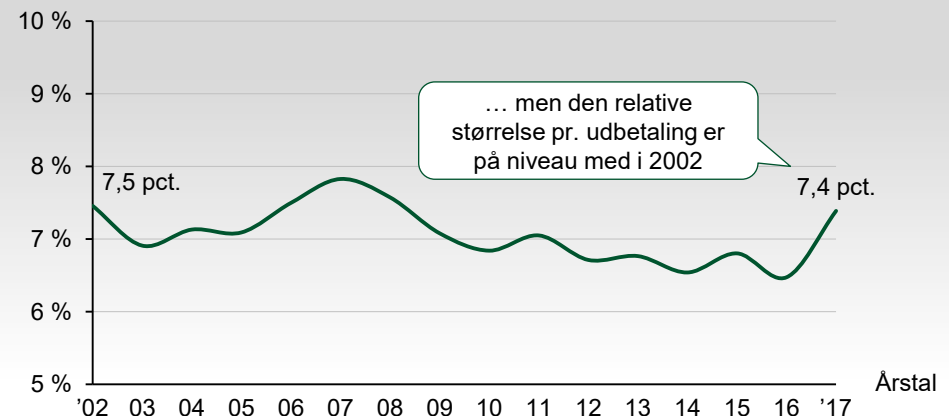
Andel af statslige chefer, der modtager præstationsafhængig løn



Andelen af chefer, der modtager præstationsafhængig løn er steget markant...



Andel af lønnen for chefer, der modtager præstationsafhængig løn



... men den relative størrelse pr. udbetaling er på niveau med i 2002



Kommuner og regioner anvender kun i begrænset omfang resultatlø



Interviews og løndata viser, at kommuner og regioner i mindre grad anvender præstationsafhængig løn.

I kommuner og regioner har der historisk ikke været samme centrale fokus på at udbrede brugen af resultatlø som i staten. Dette kommer til udtryk i løndata, hvor resultatlø i 2017 kun udgør ca. 9 mio. kr. ud af lønninger på 2.648 mio. kr. til kommunale administrative chefer, og ca. 0,7 mio. kr. ud af lønninger på 690 mio. kr. for de regionale administrative chefer. Det udgør således mindre end 1 pct. af chefernes gennemsnitslø.

Der foreligger på det kommunale og regionale område alene løndata for brug af resultatlø, som dog i et vist omfang også må formodes at indeholde engangsvederlag. Tallene er derfor ikke sammenlignelige med statslig løndata for resultatlø, jf. nærmere uddybning i kapitel 3 samt metodebilag.

De gennemførte interviews med 6 kommunaldirektører og 2 regionsdirektører indikerer, at de kun anvender engangsvederlag i sjældne og ekstraordinære tilfælde. Der er således ikke den samme udbredelse og historik for anvendelse af præstationsafhængig løn i kommuner og regioner som i staten.

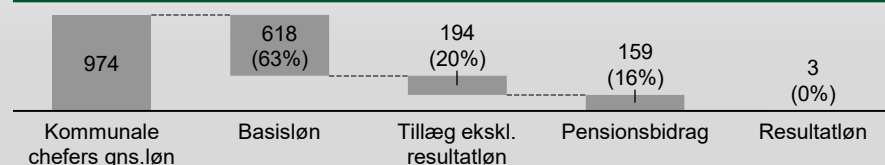
Anm.: Opgørelserne er inklusive topchefer, som ikke kan få resultatlø. Eksklusiv disse er andelen dog også mindre end 1 pct. Chefer i kommunerne er afgrænset ved hjælp af overenskomstområdet: "050 Chefer, KL", mens chefer i regionerne er afgrænset ved hjælp af overenskomstområdet: "230 Chefer, Regioner". I grundlø indgår løndelene grundlø og feriegodtgørelse. I hhv. pensionsbidrag og resultatlø indgår alene løndelene hhv. pensionsbidrag og resultatløstillæg. I tillæg ekskl. resultatlø indgår løndelene kvalifikations-, garanti-, funktions-, overgangs- og genetillæg, samt andre tillæg.
Kilde: SIRKA, Årsstatistik 2017.



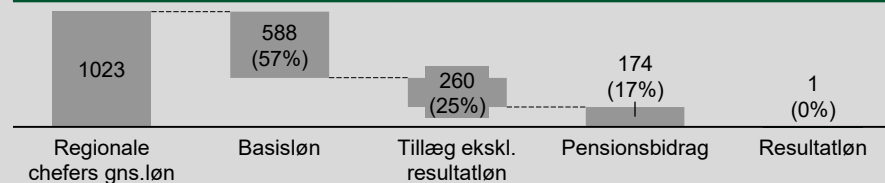
Resultatløns andel af gennemsnitslønnen for chefer i kommuner og regioner

T. kr. (andel af gennemsnitslønnen i pct.), 2017

Gennemsnitslø for kommunale administrative chefer



Gennemsnitslø for regionale administrative chefer



Interviews med kommunale og regionale topledere om brug af resultatlø og engangsvederlag

"Resultatlø og engangsvederlag benyttes i meget begrænset omfang i kommuner og regioner. Af de interviewede direktører i kommuner og regioner oplyser en, at der benyttes resultatlø i organisationen. I alle otte kommuner og regioner benyttes engangsvederlag. Fem af de otte direktører oplyser, at engangsvederlag kun benyttes i meget sjældne og ekstraordinære tilfælde."



Sammenfatning af interviews ved Ejler Impact



Det mest udbredte redskab til præstationsafhængig løn i staten er engangsvederlag uden på forhånd opstillede mål



Engangsvederlag er generelt den mest anvendte form for præstationsafhængig løn. Særligt engangsvederlag uden på forhånd opstillede mål er udbredt. Resultatløn er i mindre omfang er udbredt.

Ud af de 99 adspurgte institutioner er det kun 10 institutioner, der angiver, at de ikke anvender præstationsafhængig løn. Det er således et meget udbredt redskab i staten. Af de institutioner, der bruger præstationsafhængig løn er det mest udbredte redskab engangsvederlag uden på forhånd opstillede mål, mens resultatløn ikke bliver brugt i samme omfang. Resultatløn anvendes dog i større omfang til topchefer i underliggende institutioner, som behandles særskilt i denne undersøgelse, samt til chefer i selvejesektoren, som er indbefattet i Rigsrevisionens rapport, men ikke i denne undersøgelse.

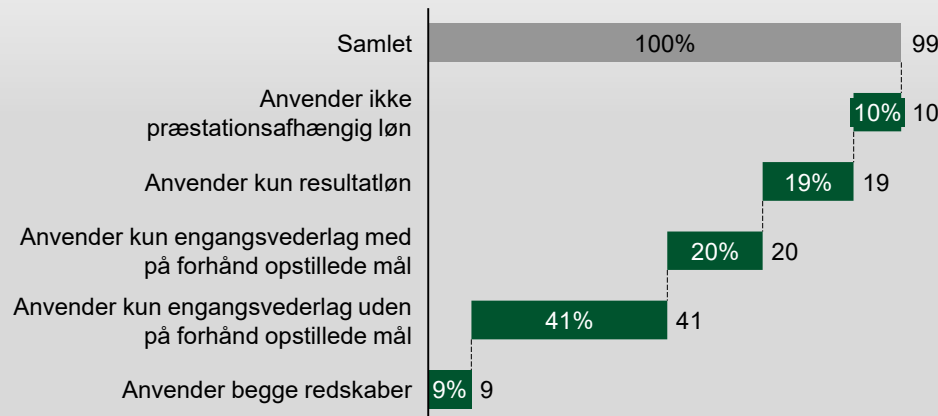
Departementer anvender hovedsageligt resultatløn til deres styrelsesdirektører og engangsvederlag til egne chefer.

Departementer skiller sig ud fra andre institutioner, da de både udmønter præstationsafhængig løn til deres egne chefer og topchefer i institutioner under deres ministerområde. Af tabellen fremgår det, at ét departement anvender resultatløn til egne chefer, et anvender både engangsvederlag og resultatløn, mens 17 kun anvender engangsvederlag. Omvendt anvender 12 departementer kun resultatløn til topchefer i underliggende institutioner, mens 7 kun anvender engangsvederlag. I undersøgelsen opgøres departementer i forhold til deres praksis overfor egne chefer.



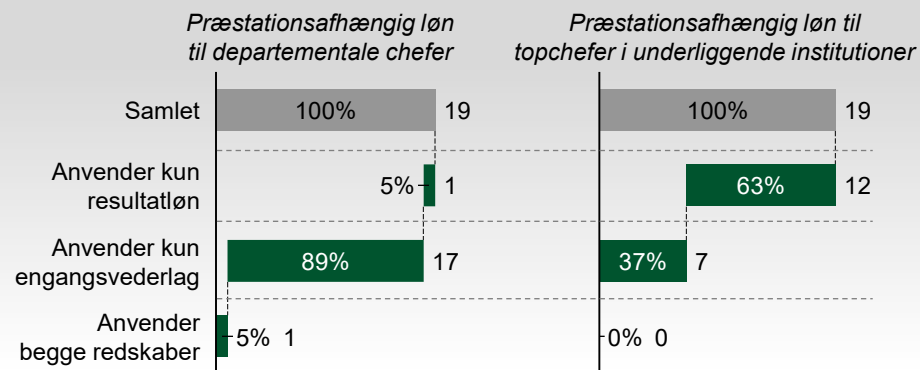
Institutioners anvendelse af præstationsafhængig løn

Antal og andel institutioner



Departementers brug af præstationsafhængig løn

Antal og andel institutioner



Valg af redskab til præstationsafhængig løn hænger sammen med institutionens formål med præstationsafhængig løn



Institutionernes primære formål med præstationsafhængig løn er enten at tilskynde chefer til at opnå bestemte mål eller anerkende chefer for særlige præstationer.

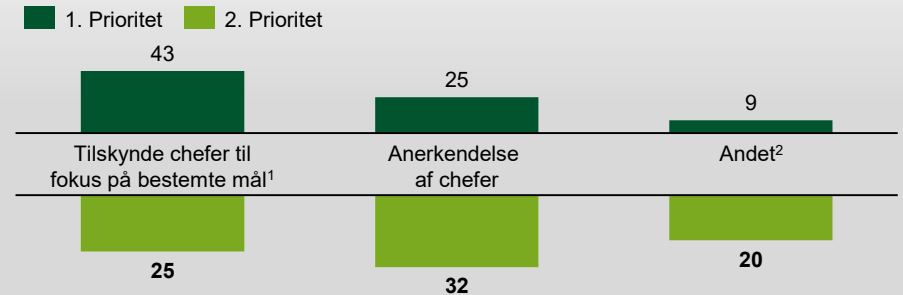
I en prioritering mellem 8 forskellige formål angiver 45 institutioner at "tilskyndelse af chefer til fokus på bestemte mål" er deres primære formål med præstationsafhængig løn, mens 34 angiver "anerkendelse af chefer" som det primære formål. Kun 19 institutioner har et andet formål. Institutionernes sekundære formål er også hovedsageligt anerkendelse af chefer eller tilskyndelse til bestemte mål, hvilket indikerer, at det er de to hovedformål med præstationsafhængig løn.

Der er en forholdsvis tydelig sammenhæng mellem institutionernes formål med præstationsafhængig løn og det redskab, de anvender.

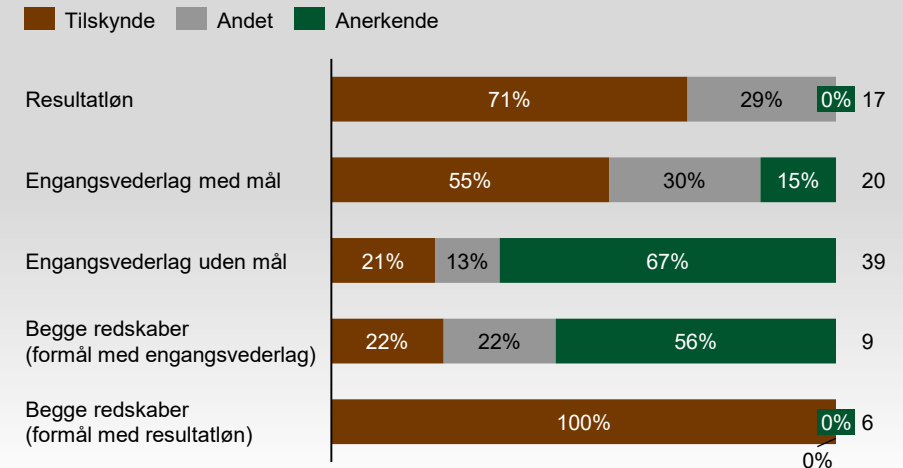
Af de institutioner, hvis formål med præstationsafhængig løn er at tilskynde chefer til fokus på bestemte mål, er det hovedparten, der anvender resultatløns eller engangsvederlag med på forhånd opstillede mål. Tilskynde til fokus på bestemte mål er fx det primære formål i 71 pct. af de institutioner, der anvender resultatløns. De institutioner, hvis formål med præstationsafhængig løn er at anerkende chefer, anvender hovedsageligt engangsvederlag uden på forhånd opstillede mål. Anerkendelse af chefer er fx det primære formål i 67 pct. af de institutioner, der anvender engangsvederlag uden mål.



Institutionernes primære og sekundære formål med præstationsafhængig løn
Antal institutioner



Sammenhæng mellem type præstationsafhængig løn og formål
Antal institutioner i pct.



To centrale kriterier for, at præstationsafhængig løn bliver brugt som et aktivt ledelsesredskab, undersøges...



...en troværdig kobling mellem præstation og udmøntning samt gennemsigtighed i hvilke præstationer, der kræves af chefen for udmøntning af præstationsafhængig løn.

Uanset om formålet er at anerkende chefer eller tilskynde dem til fokus på bestemte mål er en troværdig kobling mellem præstation og udmøntning centralt. Tror chefen ikke på, at opnåelse af målene udløser en belønning, forsvinder incitamentet. Manglende gennemsigtighed betyder videre, at det ikke er tydeligt for den enkelte chef, hvad der forventes, og hvad der skal løbes efter. Hvis koblingen mellem præstation og løn ikke er troværdig, fungerer præstationsafhængig løn ligeledes ikke som anerkendelse, idet denne ikke vil blive opfattet som reel af de pågældende chefer. Det undersøges, om redskaberne bliver brugt som et aktivt ledelsesredskab i følgende spor:

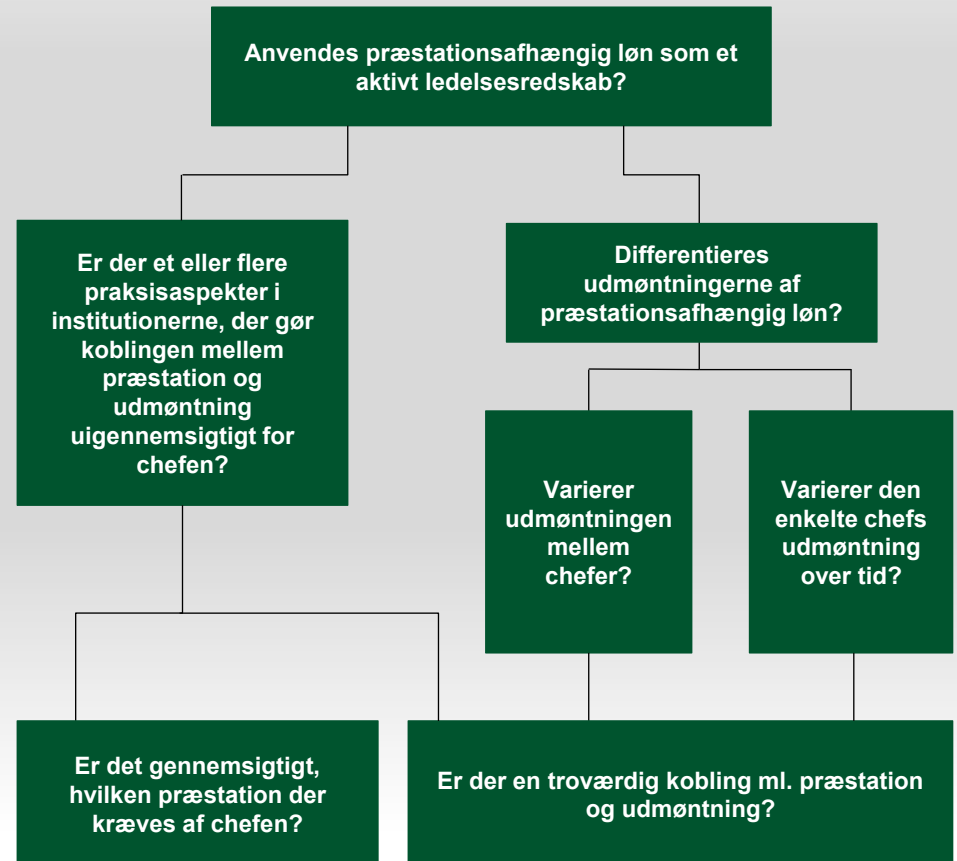
Differentieres udmøntningerne af præstationsafhængig løn?

Lav variation i udmøntningerne er potentielt et udtryk for, at der ikke er taget aktivt stilling til, hvilket lønniveau, der tilsvarende enkelte chefs præstation. Dette undersøges ved I) om udmøntningerne til den enkelte chef varierer over tid, og II) om udmøntningerne varierer mellem chefer i institutionerne.

Har institutionerne en praksis, der er gennemsigtig for den enkelte chef? Er praksis for udmøntningen ikke gennemsigtig, kan det være uklart for chefen, hvilken præstation der skal til for at modtage præstationsafhængig løn, ligesom koblingen mellem præstation og løn vil fremstå utroværdig. Dette undersøges på baggrund af, om institutionerne har et eller flere aspekter i deres praksis, der indikerer, at den kan blive uigennemsigtig.



Figur over, hvordan det undersøges, om der er en troværdig kobling mellem præstation og udmøntning i brugen af præstationsafhængig løn



Relativt få chefer i lønramme 37 får det samme beløb år efter år, men det er mere almindeligt i de højeste lønrammer



For en mindre andel af chefer har præstationsafhængig løn ikke varieret substantielt mellem 2015 – 2017. Dette kan indikere, at præstationsafhængig løn for relativt få chefer benyttes som en konstant løndel og ikke kobles aktivt til opnåede resultater.

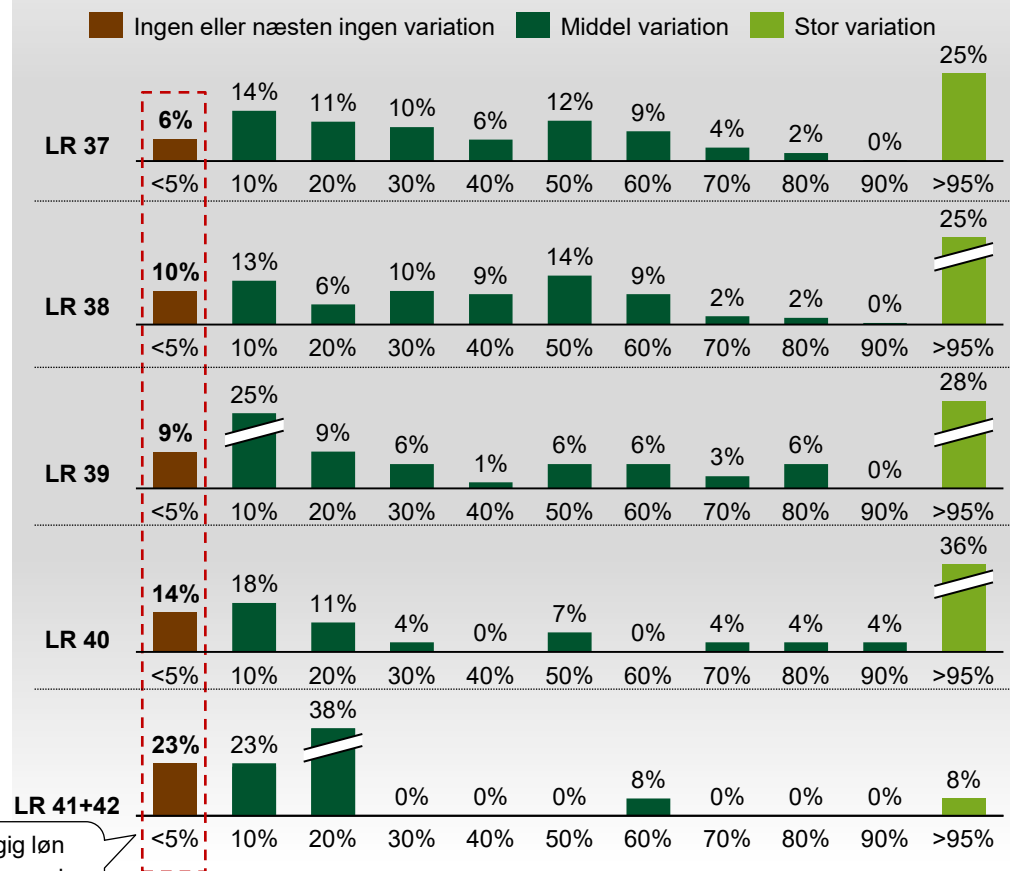
For at undersøge om udmøntningerne af præstationsafhængig løn differentieres, ses i figuren på, hvorledes udmøntningerne varierer over tid på tværs af lønrammerne.

For 84 – 94 pct. af chefer varierer præstationsafhængig løn med mellem 10 – 70 pct. på tværs af årene 2015 – 2017, hvilket indikerer, at præstationsafhængig løn udgør en variabel løndel.

Dog gælder det for 6 – 23 pct. af cheferne, at udbetalingerne har varieret med mindre end 5 pct. mellem 2015 – 2017. I alt er der tale om 74 ud af de 956 chefer. Andelen af chefer er relativt større i lønramme 40+ end i de lavere lønrammer.

Afhængigt af lønramme er der mellem 24 – 36 pct. af cheferne, hvis præstationsafhængige løn har varieret med mere end 95 pct. mellem 2015 – 2017. Det betyder konkret, at cheferne i 1 eller 2 år ikke har modtaget præstationsafhængig løn. Specielt i lønramme 40 er der mange chefer, som ikke har modtaget præstationsafhængig løn i mindst et af de undersøgte år.

Variation i præstationsafhængig løn til chefer fra 2015 – 2017¹
Procentuel fordeling af chefer



Variation under 5 pct. indikerer, at præstationsafhængig løn benyttes som en konstant løndel. På tværs af lønrammer er der gennemsnitlig **8 pct. af cheferne med under 5 pct. variation.**

Enkelte institutioner differentierer ikke mellem enkelte chefer over tid eller mellem forskellige chefer



Der er enkelte institutioner, hvor en meget høj andel af chefernes præstationsafhængige løn ikke har varieret de seneste tre år, og hvor en høj andel af cheferne i 2017 fik udbetalt det samme beløb.

På institutionsniveau er der kun få institutioner, hvor variationen i udmøntningerne over tid for den enkelte chef og mellem chefer i institutionerne er meget lav.

I to institutioner har ca. 70 pct. af cheferne modtaget det samme niveau af præstationsafhængig løn tre år i træk. I de resterende institutioner er det under en tredjedel af cheferne, der har modtaget det samme niveau 3 år i træk.

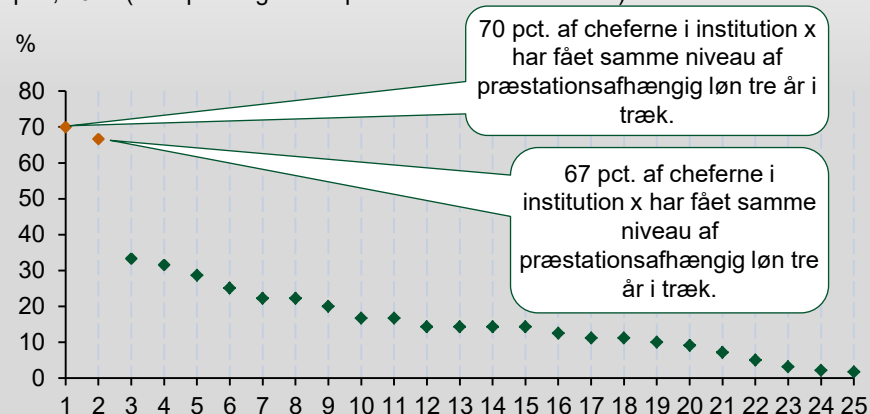
I en stor del af institutionerne afspejler udbetalingerne, at der er et "normal-niveau", som en større andel af cheferne i samme lønramme inden for institutionen får, og som resten af udbetalingerne fordeler sig imellem. Dette kan skyldes, at der i mange institutioner opereres med vejledende niveauer, som udmøntningerne til cheferne kalibreres efter. Dette er således ikke i sig selv et udtryk for, at der ikke indgår en vurdering af den pågældendes præstationer.

På tværs af institutioner er den gennemsnitlige andel af chefer, der modtager det samme beløb 29 pct. af institutionens chefer. I en enkelt institution er det hele 88 pct. af cheferne, der har modtaget den samme udmøntning.



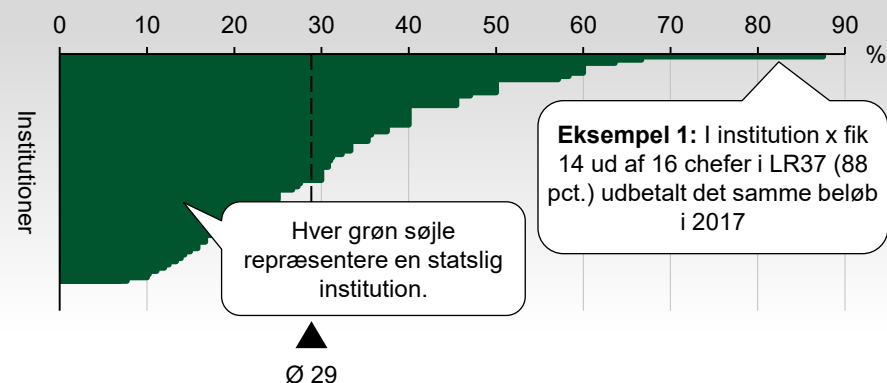
Andel af institutionens chefer, hvor præstationsafhængig løn ikke varierer over tid¹

I pct., 2017 (hver prik i figuren repræsenterer en institution)



Andel af institutionens chefer, der får ens præstationsafhængig løn udbetalt

Pct., 2017



Der er store forskelle i variationen i udbetalinger på tværs af institutioner



Variationen, defineret som forskellen på 1. og 3. kvartil i udbetalingerne til chefer i lønramme 37, varierer mellem institutioner fra 116.000 kr. til 0 kr.

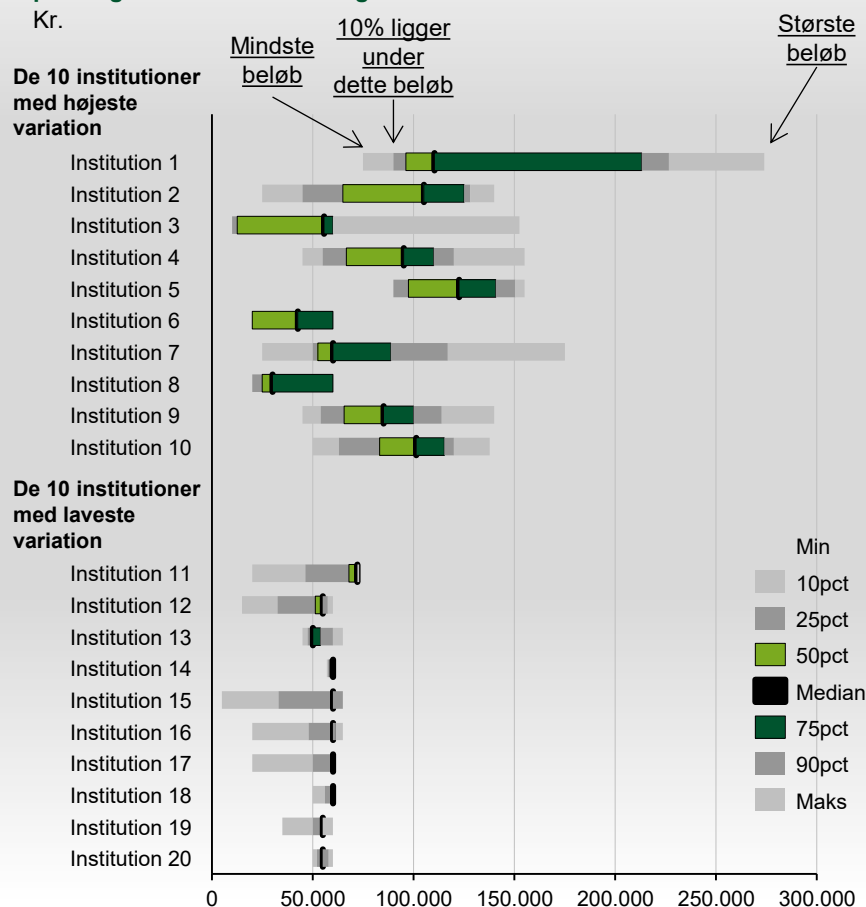
Den meget store forskel på den kvartilmæssige spredning i udmøntninger i de enkelte institutioner indikerer, at der kan være problematikker angående troværdigheden mellem præstation og udmøntning i visse institutioner.

De 10 institutioner med størst variation spænder over forskelle i 1. og 3. kvartil på mellem 100.000 kr. og 30.000 kr. Tilsvarende har institutionerne med lavest variation en forskel i 1. og 3. kvartil på kun 0-3.000 kr.

Listen inkluderer kun institutioner med 5 eller flere chefer. Der er en overordnet tendens til, at de største institutioner naturligt har højere variation. Dette kan dog ikke være den eneste faktor, da flere af de lavest rangerede institutioner er mellemstore.

Det bemærkes desuden, at næsten alle institutioner med meget lav variation har udbetalingsfordelinger, som hælder til lavere beløb – hvor det mest typiske beløb også er det højeste. Dette kan tyde på, at mange chefer i institutionerne ligger på en fastsat "maksimal" præstationsafhængig løn, og at der kun differentieres nedefter fra dette beløb.

Kvartilmål for de 10 institutioner med henholdsvis størst og mindst forskel på 1. og 3. kvartil i udbetalinger til chefer i lønramme 37¹



En række konkrete praksisaspekter kan indikere, at koblingen mellem præstation og løn bliver uigennemsigtig for de enkelte chefer



Gennemsigtheden i praksis er vigtigt for, at de enkelte chefer opfatter koblingen mellem præstation og løn som troværdigt, hvilket ifølge forskning er en forudsætning for, at redskaberne påvirker adfærd.

De statslige institutioner har i spørgeskemaet angivet deres praksis for udmøntning af præstationsafhængig løn. Analysen undersøger, i hvilken grad institutionerne anvender en række praksisaspekter, som kan gøre koblingen mellem løn og præstation uigennemsigtig.

Er der ingen **lokale retningslinjer** kan det indikere, at der ikke er en ensartet og formaliseret proces for brugen af præstationsafhængig løn på tværs af institutionen.

Er der en ustruktureret **forventningsafstemning** om, hvad der skal til for at få engangsvederlag indikerer det, at den underordnede chef ikke har et tydeligt billede af, hvilken præstation der forventes, og hvordan præstationen kan udføres for at opnå præstationsafhængig løn. Ustruktureret forventningsafstemning indbefatter institutioner, der kun forventningsafstemmer via løbende dialog, uden det kobles til en tværgående forventningsafstemning i institutionen.

Begrundelsen for udmøntningen skal tydeliggøre koblingen imellem præstation og løn. Gives den kun skriftligt kan chefen have flere uafklarede spørgsmål til udmøntningen.

Samles flere aspekter i institutionens praksis, kan det særligt skabe en uigennemsigtig proces for de underordnede chefer og gøre vurderingsgrundlaget for udmøntningen uklart. Det fremgår af højre side, at 10 ud af 70 institutioner med engangsvederlag har to uigennemsigtige praksisaspekter, mens det samme gælder for 5 ud af 28 institutioner med resultatløns.



Antal institutioner der har de forskellige praksisaspekter for engangsvederlag

Praksis	Antal inst. ¹
Både struktureret eller semistruktureret forventningsafstemning samt mundtlig og skriftlig begrundelse eller rent mundtlig begrundelse	40
Enten ustruktureret forventningsafstemning eller rent skriftlig begrundelse eller ingen begrundelse	20
Både rent skriftlig begrundelse og ustruktureret forventningsafstemning	10



Antal institutioner der har de forskellige praksisaspekter for resultatløns

Praksis	Antal inst.
Både lokale retningslinjer for brugen af resultatløns samt enten mundtlig og skriftlig begrundelse eller kun mundtlig begrundelse	19
Enten Ingen lokale retningslinjer for brugen af resultatløns eller rent skriftlig begrundelse eller ingen begrundelse	4
Både rent skriftlig begrundelse og ingen lokale retningslinjer	5

Tilstedeværelsen eller fraværet af disse praksisaspekter gør ikke entydigt brugen af præstationsafhængig løn hhv. gennemsigtig eller uigennemsigtig, men indikerer, at koblingen mellem præstation og løn kan blive mindre klar for cheferne.

Institutioner med uigennemsigtige praksisaspekter differentierer også mindre mellem chefer



Giver institutionen en rent skriftlig begrundelse, eller har de en ustruktureret forventningsafstemning, er spredningen i deres udmøntninger lavere.

Undersøgelsen af om institutionerne har en troværdig kobling mellem præstation og løn, har taget udgangspunkt i, om deres praksis er gennemsigtig, og om de varierer i deres udmøntning. Her undersøges det, om der er en sammenhæng mellem de institutioner, der har praksisaspekter, der gør udmøntningen uigennemsigtig og dem, der har en lav spredning i udmøntninger.

Dialog er et vigtigt redskab for at tydeliggøre koblingen mellem præstation og løn. Derfor skaber mundtlige begrundelser alt andet lige en mere gennemsigtig kobling mellem præstation og løn, for den enkelte chef end rent skriftlige begrundelser.

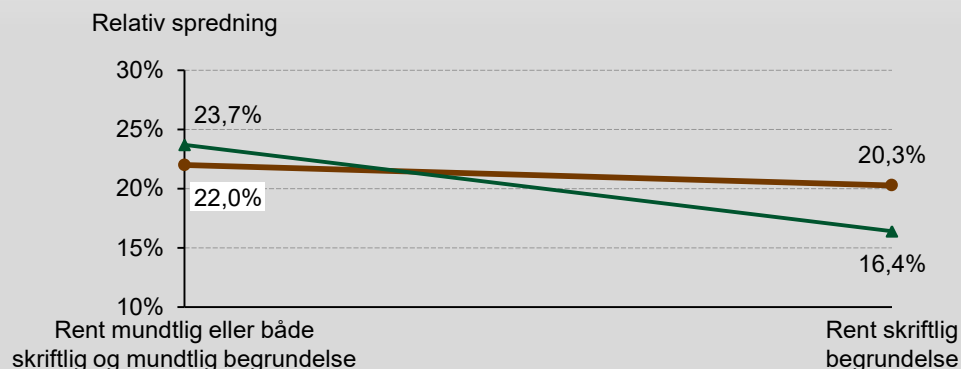
Konkret er sammenhængen stærkest for institutioner med engangsvederlag, idet disse institutioner i gennemsnit har 7 procentpoint lavere spredning. Omvendt er sammenhængen svagere for institutioner med resultatløns, hvor forskellen er på 2 procentpoint.

Det fremgår, at institutioner med en i nogen grad- eller struktureret forventningsafstemning differentierer mere mellem chefer. Konkret er spredningen i disse institutioner omkring 3 procentpoint højere end i institutioner med en ustruktureret forventningsafstemning.

Sammenhæng mellem spredning og begrundelsesform for præstationsafhængig løn

Relativ spredning for chefer i lønramme 37

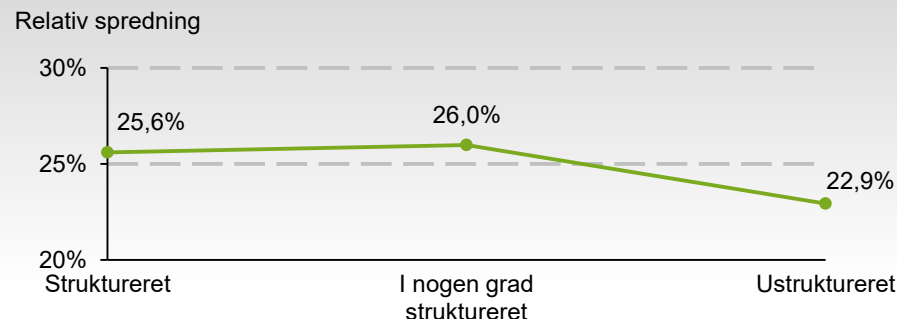
Resultatløn Engangsvederlag



Sammenhæng mellem spredning og forventningsafstemning

Relativ spredning for chefer i lønramme 37

Institutioner med engangsvederlag uden på forhånd opstillede mål¹



Institutioner, som formulerer retningslinjer for målenes ambitionsniveau, differentierer også mere mellem deres chefer



Retningslinjer for målenes ambitionsniveau hænger sammen med øget spredning – retningslinjer for beløbsstørrelse hænger sammen med lav spredning.

Det fremgår, at institutionsspecifikke retningslinjer hænger sammen med større spredning for chefer i lønramme 37. Konkret har institutioner med institutionsspecifikke retningslinjer 10 procentpoint højere spredning end institutioner med koncernfælles retningslinjer.

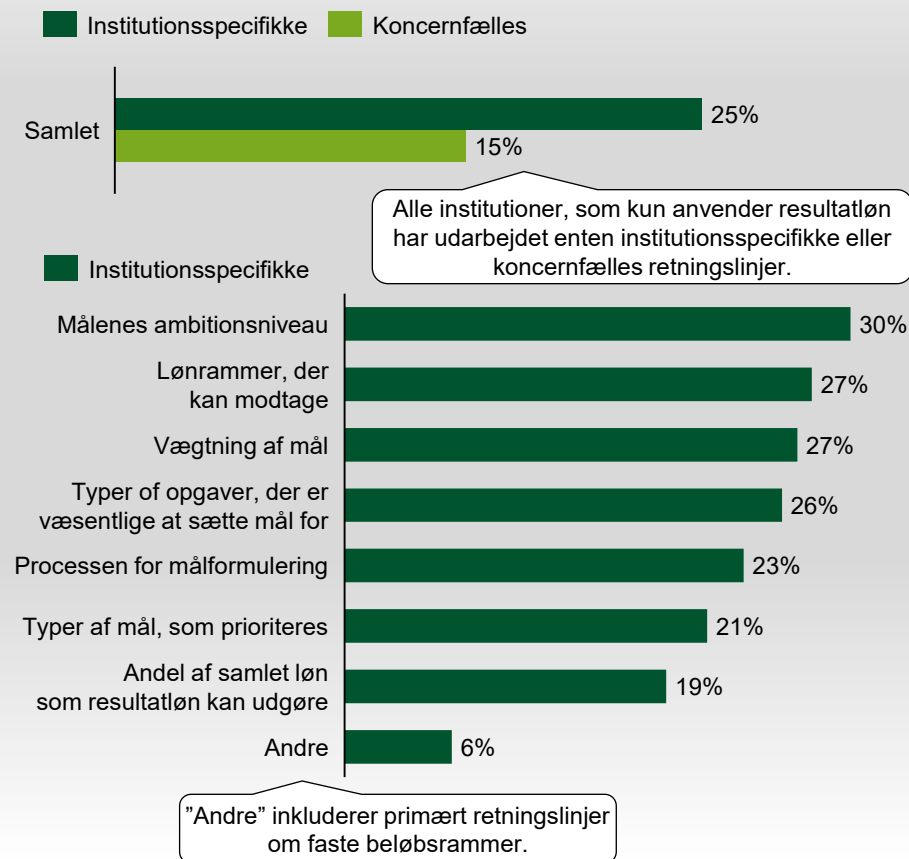
Der er konkrete retningslinjer, som særligt hænger sammen med at differentiere mellem chefer. Særligt retningslinjer vedrørende målenes ambitionsniveau. En mulig forklaring er, at disse institutioner oftere aktivt prioriterer svære mål, hvorfor der også er større spredning i chefernes målopfyldelse og derigennem resultatløns. Omvendt er institutioner, som formulerer retningslinjer for relative eller absolutte beløbsrammer, mindre tilbøjelige til at differentiere. Det kan være udtryk for, at beløbsrammer skaber et fixpunkt, som udmøntningen tager udgangspunkt i, så færre chefer får markant mere eller mindre udbetalt¹.

Dette og foregående side har vist, at hvert enkelt praksisaspekt har en betydning for spredningen i institutionens udmøntninger. Der er således indikationer på, at en uigennemsigtig praksis og lav spredning hænger sammen, hvilket kan være et udtryk for, at præstationsafhængig løn ikke bliver brugt som et aktivt ledelsesredskab i enkelte institutioner.



Sammenhæng mellem retningslinjer for resultatløns og spredning²

Gennemsnitlig spredning for chefer lønramme 37



Præstationsafhængig løn giver mulighed for at sætte retning, anerkende samt evaluere chefernes præstationer



Mange af de interviewede topchefer tillægger redskaberne ledelsesmæssig værdi.

Hovedparten af de interviewede topchefer tillægger det værdi, at de har mulighed for at give deres chefer præstationsafhængig løn. Topcheferne peger særligt på tre muligheder ved at anvende præstationsafhængig løn, som giver værdi:

1) Sætte retning: Topcheferne fremhæver bl.a., at koblingen mellem løn og strategiske mål for enheden betyder, at cheferne deltager mere aktivt i selve målformuleringsprocessen. Samtidig signalerer kobling mellem løn og mål en "alvor" om målene – "at det er noget, man mener". Topcheferne angiver, at målene hermed får betydning for chefernes prioritering.

2) Anerkendelse: En stor andel af de interviewede topchefer bruger præstationsafhængig løn til at anerkende dem, som har leveret en god indsats, og angiver, at dette motiverer cheferne. Topcheferne beskriver, hvordan denne anerkendelse via lønnen kræver, at der er en vis grad af "eksklusivitet" i forhold til at modtage løndelen – at man modtager mere end andre chefer/end sidste år.

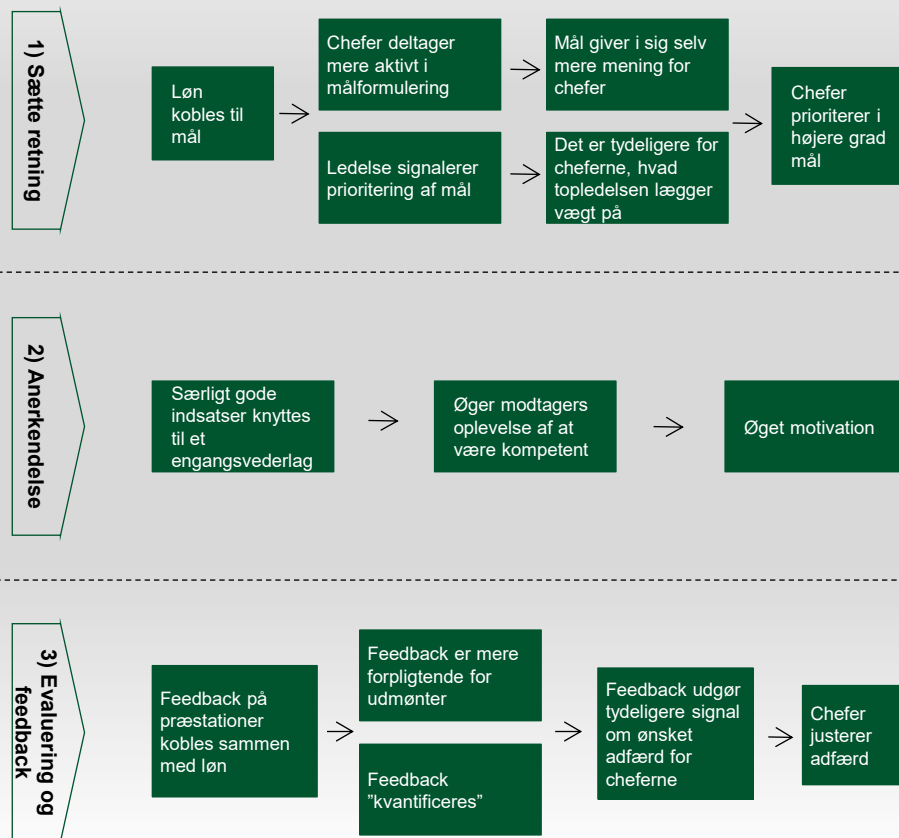
3) Ramme for evaluering af præstationer: Engangsvederlag og resultatløn anvendes her som en ramme for at kvantificere og konkretisere topledere feedback til chefer med henblik på, at chefen enten fortsætter sin gode adfærd eller ændrer sin adfærd fremadrettet.

Det bemærkes, at topcheferne i praksis ofte kombinerer flere af ovenstående tilgange i anvendelsen af redskaberne.



Tre træk for anvendelsen af præstationsafhængig løn

De grønne bokse udgør handlinger og de grå forudsætninger



Topcheferne oplever udfordringer ved aktiv brug af redskaberne, som skaber ledelsesmæssige dilemmaer og afvejninger

Topcheferne beskriver fire udfordringer, man skal forholde sig til for at bruge præstationsafhængig løn som et aktivt ledelsesredskab.

Topcheferne er generelt nuancerede i deres tilgange til brugen af redskaberne. Topchefer, der er positive over for at bruge redskabet, fremhæver også kritiske argumenter *imod* at bruge det, ligesom topchefer, der er negative over for præstationsafhængig løn, også fremhæver argumenter *for* at bruge redskabet.



Udfordring 1: En generel forventning om at få præstationsafhængig løn gør det svært at differentiere mellem chefer.

Mange topchefer italesætter det som en udfordring, at deres chefer har en generel forventning om at få præstationsafhængig løn. Det skaber et ledelsesmæssigt dilemma, hvor det på den ene side er nødvendigt at differentiere, og derfor give nogle chefer mere end andre, mens dette på den anden side kan demotivere de chefer, der får mindre end forventet.



Udfordring 2: Fordelene ved at anvende præstationsafhængig løn skal afvejes mod risikoen for negativ presse-dækning.

Det følger af hensynet til gennemsigtighed i forvaltningen, at præstationsafhængig løn er undergivet aktindsigt. Samtidigt har medierne en særlig opmærksomhed på offentlige chefers løn. Derfor angiver topcheferne, at de er opmærksomme på, at mediasager kan gøre, at de skal være klar til at drøfte vurderingen af en leders præstationer i det offentlige rum, hvor der ikke er plads til nuancer, frem for i en åben og ærlig ledelsesdialog, hvor redskabet giver værdi.



Udvalgte citater fra interviews og konsulentens sammenfatning af interviews

"Når først man har fået resultatlønstillæg, så vil man også have det næste år. Det er forventningsdannende."

"Det skal ned – der hvor det er et klap på skulderen. Men det er vanskeligt at starte, da forventningen er skabt."

"Her kæmper vi med det. For forventningen bliver sat i forbindelse med at du starter. Så er forventningen sat, og så bliver alt under det et signal om, at du ikke gør det godt."

"Hvis man ikke kan få forståelse for systemet, for at det er en del af vores ledelsesrum at give incitamenter på den måde, så lad os droppe det. Så er det ikke det værd."

"Folkeopinionen beslutter ligesom, at vi er uduelige – og man er nødt til at udbetale det alligevel, ellers ødelægger det motivationen."

"Vi kan stå i den situation, at vi har en styrelsesdirektør, som har gjort det rigtig godt med at rette op på en krise. Men pressen fokuserer på, at der er tale om en krise – og at styrelsesdirektøren må have ansvaret."

Topcheferne oplever udfordringer ved aktiv brug af redskaberne, som skaber ledelsesmæssige dilemmaer og afvejninger



Udfordring 3: Det er vanskeligt at sætte retning via mål, og samtidigt navigere i en omskiftelig hverdag.

Mange topchefer påpeger, at muligheden for at sætte retning med præstationsafhængig løn kræver, at man kan opstille meningsfulde mål med en længere tidshorisont, hvilket ofte er svært i politiske organisationer, hvor mål og prioriteter ofte kan skifte hurtigt.

Topcheferne anvender derfor ofte kvalitative/subjektive mål, og målopførelsen suppleres med en skønsmæssig vurdering af chefens indsats. Det er på den ene side nødvendigt for at afspejle det, der er vigtigt i en organisation med en omskiftelig hverdag. På den anden side fremhæver nogle topchefer dog, at de skønsmæssige og subjektive elementer kan være med til at begrænse troværdigheden af de på forhånd fastsatte mål.



Udfordring 4: Præstationsafhængig løn er svært at anvende over for embedsmænd med reference til en politisk ledelse.

Departementscheferne er ansat på tjenestemandsvilkår som en beskyttelse mod "overdrevent politisk tryk". Af samme årsag fastsættes den enkelte departementschefs engangsvederlag ikke af dennes formelle chef – ministeren –, men derimod af finansministeren på baggrund af en vurdering ved Stats- og Finansministeriet. Det er dog upraktisk at koble departementschefernes løn til præstationer, idet hverken Stats- eller Finansministeriet har tilpas detaljeret indsigt i hver enkelt departementschefs præstation.

Af disse årsager har der udviklet sig en praksis for udmøntning af engangsvederlag til departementschefer, som beror på en mere objektiv sammenhæng med, hvorvidt departementschefen har sæde i forskellige forberedende regeringsudvalg.



Udvalgte citater fra interviews og konsulentens sammenfatning af interviews

"De, der alene benytter kvantitative mål uden et skønselement i den samlede udmøntning af resultatløns, argumenterer med, at et skøn kun medvirker til at signalere, at de kvantitative mål ikke er seriøse mål for at vurdere resultater og performance, hvilket undergraver arbejdet med resultatløns. De, der benytter skøn som supplement til kvantitative mål, argumenterer med, at mange faktorer kan påvirke målopfyldelse, og at de, for at modellen skal være retfærdig, er nødt til at inkludere et skøn."



Sammenfatning ved Ejler Impact

"Chefforholdet [for departementschefer] er lidt mystisk."

"[Om engangsvederlag til departementschefer] Man skal aflevere selvangivelse med resultater – og så får man noget 6 måneder efter – det samme beløb. Det er en ting, som ikke er motiverende."

Efterspørgsel på mere understøttelse af institutionernes brug af præstationsafhængig løn



Der er stor efterspørgsel på anvendelsesorienterede redskaber, mens kun få institutioner efterspørger normerende regler.

Institutionerne er i spørgeskemaundersøgelsen blevet bedt om at angive, hvad de ønsker af tilføjelser til Moderniseringsstyrelsens vejledningsmateriale på området. Besvarelsene afspejler, at der er en stor efterspørgsel efter både gode eksempler på anvendelse samt en værktøjskasse med konkrete redskaber. Kun meget få efterspørger normerende regler, mens 20 pct. efterspørger en uddybende vejledning.

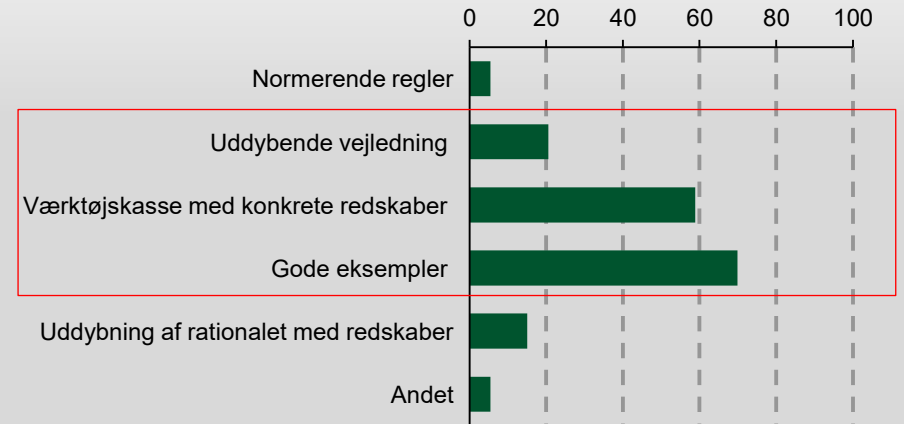
Undersøgelse fra Rigsrevisionen indikerer et behov for øget klarhed om rammer for brugen af redskabet

En undersøgelse fra Rigsrevisionen fra august 2018 af brugen af resultatløn i fem institutioner indikerer ligeledes, at der kan være behov for øget klarhed om rammerne for brugen af resultatløn fx i form af en uddybende vejledning. Undersøgelsen viser særligt nogle udfordringer med mangel på dækkende skriftlige begrundelser for skønsmæssige justeringer af resultatløn. Samtidig viser undersøgelsen, at der i en enkelt af cases ikke er klarhed om, hvorvidt det anvendte redskab i en enkelt institution har karakter af resultatløn eller engangsvederlag.



Fordeling mellem ønsker til forbedringer af de centrale retningslinjer

Spørgeskema. Andel af besvarende institutioner i pct.



Uddrag fra Rigsrevisionens undersøgelse af resultatløn i Beretning om revision af statsregnskabet for 2017



"Rigsrevisionen anbefaler, at [Finans]ministeriet nøje følger området og overvejer behovet for i højere grad af understøtte virksomhedernes anvendelse af resultatløn."



Er den skønsmæssige vurdering begrundet skriftligt og dækkende?

I 15 ud af 52

udbetalinger har virksomhederne begrundet den skønsmæssige vurdering skriftligt og dækkende.

Rigsrevisionen finder, at der ved en skønsmæssig vurdering af resultatlønnen bør foreligge en skriftlig og dækkende begrundelse herfor, så kriterierne for den udbetalte resultatløn er gennemskuelige.



For at imødekomme udfordringerne ved at anvende præstationsafhængig løn peger analysen på seks anbefalinger



1. Anbefaling: Eksisterende rammer for brugen af præstationsafhængig løn til chefer præciseres i centralt vejledningsmateriale.

Rigsrevisionens undersøgelse af brugen af resultatløns i fem statslige institutioner har synliggjort et behov for mere klarhed om regelgrundlaget for engangsvederlag og resultatløns til chefer. Konkret foreslås det på den baggrund, at Moderniseringsstyrelsen uddyber beskrivelsen af engangsvederlag og resultatløns med følgende elementer: klarere begrebsdefinitioner, intentioner med redskaber, muligheden for skønsudøvelse, dokumentation, samt indgåelsestidspunkt.



2. Anbefaling: Ministerierne skal udarbejde interne retningslinjer med aktivt stillingtagen til aflønningsform og formål hermed.

Interne retningslinjer for brugen af præstationsafhængig løn kan være med til at skabe gennemsigtighed og troværdighed i koblingen ml. præstation og løn. I vejledningsmaterialet fra Moderniseringsstyrelsen vil det derfor kunne indgå som en anbefaling, at ministerierne på koncern- eller institutionsniveau udarbejder egne interne retningslinjer for brugen af præstationsafhængig løn til chefer. Retningslinjerne kan med fordel forholde sig til aflønningsform, formål med anvendelsen. Det vil af vejledningen fra Moderniseringsstyrelsen kunne fremgå, at der i institutionernes valg af aflønningsform kan være flere relevante hensyn, herunder det lokale formål med anvendelsen, opgavernes karakter, samt mediefokus.



Behov for øget klarhed om eksisterende regelgrundlag

"Rigsrevisionen anbefaler, at Finansministeriet nøje følger området og overvejer behovet for i højere grad at understøtte virksomhedernes anvendelse af resultatløns."

Rigsrevisionen, august 2018



Interne retningslinjer for brugen af præstationsafhængig løn kan bidrage til troværdighed om kobling ml. præstation og løn



For at imødekomme udfordringerne ved at anvende præstationsafhængig løn peger analysen på seks anbefalinger



3. Anbefaling: Benchmark skal understøtte differentiering i udmøntningen.

Analysen viser, at der er store forskelle i, hvor meget de statslige institutioner differentierer mellem cheferne på samme lønniveau i institutionen. Den enkelte institution har dog ikke adgang til benchmark-information på, hvor meget de differentierer i forhold til andre institutioner. Flere institutioner har derfor efterlyst adgang til viden herom i forbindelse med undersøgelsen. Det anbefales på den baggrund, at alle statslige institutioner får adgang til benchmark-mål på, hvor meget institutioner og ministerområder differentierer i udmøntningen af præstationsafhængig løn til chefer.



4. Anbefaling: Anvendelsesorienteret materiale skal give vidensgrundlag og inspiration til aktiv brug af redskaberne.

Anvendelsen af resultatløns og engangsvederlag som et aktivt ledelsesredskab indebærer en række dilemmaer og afvejninger. Institutionerne efterspørger samtidig inspiration og konkrete værktøjer til brugen af redskaberne. Det foreslås, at der udarbejdes anvendelsesorienteret materiale med fokus på præstationsafhængig løn som et styrings- og ledelsesredskab. Det anvendelsesorienterede materiale kan indbefatte vidensark samt casesamling med inspiration til, hvordan man kan bruge resultatløns og engangsvederlag som aktivt ledelsesredskab, hvor præstation og løn kobles med henblik på at opnå specifikke formål.



Institutioner og ministerier har i dag ikke et sammenligningsgrundlag for, om de differentierer meget eller lidt

"Jeg mangler statistikker. Hvor ligger normalfordeling fx? Hvor ligger vi typisk for forskellige ledergrupper. Der må godt komme et eksternt pres på differentiering."
- Statslig topleder



Institutionerne efterspørger anvendelsesorienterede redskaber

"Vi skal understøttes. Vi skal bruge det på den rigtige måde. Der kunne Moderniseringsstyrelsen godt spille en rolle".
- Statslig topleder



For at imødekomme udfordringerne ved at anvende præstationsafhængig løn peger analysen på seks anbefalinger



5. anbefaling: Departementscheferes løn omlægges, så der ikke indgår præstationsafhængigt element.

Engangsvederlag til departementscheferne fastsættes af finansministeren, som ikke er deres formelle foresatte, og derfor ikke har detaljeret indsigt i departementschefens præstationer.

Udmøntningen af engangsvederlag til departementschefer baseres derfor på en mekanisk sammenhæng til, om departementschefen har sæde i forberedende regeringsudvalg, hvortil der knytter sig en større arbejdsbyrde.

Løndelen kan derfor med fordel omlægges til en mindre variabel aflønningsform. En konkret model herfor vil skulle forhandles med områdets forhandlingsberettigede organisation, AC.



6. Anbefaling: Der skabes større gennemsigtighed om præstationsafhængig løn i staten

Den store offentlige opmærksomhed på udbetalinger af præstationsafhængig løn viser, at det er i den offentlige interesse at skabe større gennemsigtighed om udbetalingerne. Konkret er der en offentlig interesse i mere åbenhed om udbetalinger til topchefer, som arbejder tæt på det politiske niveau, og som har topledelsesansvar for driften af statslige institutioner.

Øget gennemsigtighed i brugen af præstationsafhængig løn kan desuden skabe større legitimitet om brugen af redskabet. Udbetalinger af præstationsafhængig løn offentliggøres som regel som følge af en aktindsigt, hvilket kan give indtryk af, at medierne skal "grave" informationerne frem.



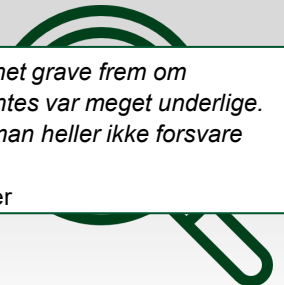
Engangsvederlag til departementschefer kan pga. de særlige ledelsesforhold ikke udmøntes præstationsafhængigt

"[Om engangsvederlag til departementschefer] Man skal aflevere selvangivelse med resultater – og så får man noget 6 måneder efter – det samme beløb. Det er en ting som ikke er motiverende."
- Statslig topleder



Større gennemsigtighed i præstationsafhængig løn er i den offentlige interesse og kan skabe større legitimitet om redskabet.

"Nogle af de eksempler, som DR har kunnet grave frem om bonusser i den offentlige sektor, har vi syntes var meget underlige. Når man ikke kan forklare noget, så kan man heller ikke forsvare noget."
- Benny Engelbrecht citeret af DR Nyheder



Resume af kapitel 1: Intro til analyse

Hvad undersøges i kapitlet?

Dette kapitel introducerer analysen ved at præsentere baggrunden for analysen, definere præstationsafhængig løn, afgrænse hvilke ansatte og institutioner, som er omfattet af analysen, samt vise, hvordan analysen er gennemført.

Konklusioner

Analysen klarlægger anvendelsen af præstationsafhængig løn i staten, herunder hvilke institutioner, der anvender resultatløns, i hvilket omfang og i hvilke former, der gives præstationsafhængig løn. Præstationsafhængig løn forstås som resultatløns og engangsvederlag, og analysen fokuserer på statslige chefer i lønramme 37 og over. Analysen beror på lønstatistik, toplederinterviews, og et spørgeskema blandt statslige institutioner.



Baggrunden for analysen: Hvad har givet anledning til analysen?

Svar 1: Formålet er at klarlægge anvendelsen af præstationsafhængig løn i staten, hvilke institutioner, der anvender resultatløns, i hvilket omfang og i hvilke former, der gives præstationsafhængig løn.



Præstationsafhængig løn: Hvordan defineres præstationsafhængig løn?

Svar 2: Præstationsafhængig løn dækker både over resultatløns og engangsvederlag. Siden lanceringen af resultatløns i 1995 er de centrale vejledninger gået i retning af at skabe større mulighed for decentral praksis med mere skønsmæssig udmøntning.



Afgrænsninger: Hvilke ansatte og institutioner er inkluderet i analysen?


Svar 3: Det er udelukkende statslige chefer i lønramme 37 og op, som *ikke* arbejder i selvejesektoren, der er inkluderet. Analysen omhandler i alt 19 ministerområder med 122 underliggende institutioner.



Metoder: Hvordan er analysen gennemført?

Svar 4: Analysen er baseret på lønstatistik, toplederinterviews samt et spørgeskema blandt alle statslige institutioner.

Undersøgelsen er igangsat for at klarlægge anvendelsen af præstationsafhængig løn til chefer

 Analysen er igangsat med det formål at klarlægge anvendelsen af præstationsafhængig løn, forstået som resultatløn og engangsvederlag, i staten.

Analysen skal "klarlægge anvendelsen af resultatløⁿ i staten, hvilke institutioner, der anvender resultatløⁿ, i hvilket omfang og i hvilke former, der gives resultatløⁿ, samt om retningslinjerne er klare, og institutionerne efterlever dem" (svar på S574 fra ministeren for offentlig innovation, 23. februar 2018)

Analysen belyser både brugen af engangsvederlag og resultatløⁿ, som sammen benævnes "præstationsafhængig løn". Det skal ses i sammenhæng med, at de to redskaber kan anvendes til meget sammenlignelige formål.

Der er foretaget en kortlægning af reglerne for præstationsafhængig løn til chefer i staten, en interviewundersøgelse blandt 39 topchefer i den offentlige sektor, en analyse af lønstatistik for chefer i staten i perioden 2002-2017, samt gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt de statslige institutioner.

Moderniseringsstyrelsen har forestået dataindsamlingen og analyserne, mens interviews er gennemført af konsulentfirmaet *Ejler Impact*.

 Citat fra ministerens svar på folketings spørgsmål til resultatløⁿ

"Jeg vil gerne tage initiativ til, at der igangsættes et analysearbejde, som skal klarlægge anvendelsen af resultatløⁿ i staten, herunder hvilke institutioner, der anvender resultatløⁿ, i hvilket omfang og i hvilke former, der gives resultatløⁿ, samt om retningslinjerne er klare, og om institutionerne efterlever disse."

- Sophie Løhde, Minister for offentlig innovation, i svar på Folketings spørgsmål S 574 af 23. februar.

Det undersøges, i hvilken grad betingelserne er opfyldt for, at præstationsafhængig løn bliver brugt som aktivt ledelsesredskab

 **Undersøgelsen belyser, om præstationsafhængig løn anvendes som et aktivt ledelsesredskab. Samtidig undersøges behovet for øget klarhed i retningslinjer på området**

Præstationsafhængige løndelev giver mulighed for at anvende løn som et redskab til at tilskynde til fokus på bestemte mål eller anerkende gode præstationer. Ifølge forskningen på området forudsætter det en aktiv brug af redskabet med en troværdig kobling mellem præstationer og løn.

Efter en indledende kortlægning af redskabernes anvendelse belyser undersøgelsen, om og hvordan redskabet anvendes aktivt. Konkret belyses følgende undersøgelsesspørgsmål:




Bruges præstationsafhængig løn som aktivt ledelsesredskab? En aktiv brug af redskabet kræver, at institutioner differentierer mellem chefer for at belønne de særligt gode præstationer, at det er tydeligt, hvad der udløser en belønning, samt at de enkelte chefer opfatter koblingen mellem løn og præstation som troværdig.

Hvilke udfordringer og dilemmaer forbinder topcheferne med at anvende præstationsafhængig løn aktivt?

Anvendelsen af præstationsafhængig løn er forbundet med flere udfordringer og dilemmaer, som betyder lederen skal tage stilling til en række afvejninger for at kunne bruge redskabet aktivt.

Hvilke udfordringer om institutionernes efterlevelse af retningslinjerne afspejler Rigsrevisionens seneste undersøgelse af resultatløns? Der kan være behov for præcisering af de centrale retningslinjer eller udarbejdelse af andet materiale, fx redskabskasser eller en samling af gode eksempler.

 **Undersøgelsens tilgang til sporende fremsat af ministeren**

Undersøgelses-temaer	Hvordan undersøges det?
Klarlægning af anvendelse 	<p>Det undersøges, hvor meget, hvordan og hvor præstationsafhængig løn bliver anvendt.</p> <p>På baggrund af lønstatistikker, spørgeskemabesvarelser og toplederinterviews klarlægger rapporten brugen af præstationsafhængig løn i et nutidigt og historisk perspektiv.</p>
Efterlevelse af intentioner og retningslinjer 	<p>Det undersøges hvilke udfordringer, der er med efterlevelse af intentioner og retningslinjer for brugen af præstationsafhængig løn.</p> <p>Med udgangspunkt i faglitteratur om anvendelsen af præstationsafhængig løn som aktivt ledelsesredskab, toplederinterviews og retningslinjer analyseres det, hvorvidt institutionerne efterlever intentioner med og retningslinjer for redskaberne.</p>
Klarhed i retningslinjer 	<p>Det belyses, om der er et behov for at skabe større klarhed om intentionerne og retningslinjerne for præstationsafhængig løn.</p> <p>Med afsæt i Rigsrevisionens undersøgelse af resultatløns diskuteres det, i hvilket omfang der er et behov for større klarhed omkring retningslinjerne for præstationsafhængig løn.</p>

Statslige chefers løn består af flere dele, hvor engangsvederlag og resultatløn i analysen betegnes som 'præstationsafhængig løn'



Chefers løn består af fire hoveddele: Basisløn, faste og midlertidige tillæg, pension samt præstationsafhængig løn.

Basisløn: Hovedparten af chefers løn består af en basisløn (grundløn), som er aftalt med en centralorganisation. Aftalen fastlægger stillingens klassificering, dvs. indplacering i en lønramme eller løngruppe. Basislønnens formål er at afspejle det indhold, der ligger i stillinger af den pågældende type.

Faste og midlertidige tillæg: Chefer kan få løntillæg, der honorerer chefens kvalifikationer, særlige ansvars- og opgaveområder mv. Ved ansættelse på åremål ydes endvidere et åremålstillæg.

Sådanne tillæg er typisk aftalt lokalt.

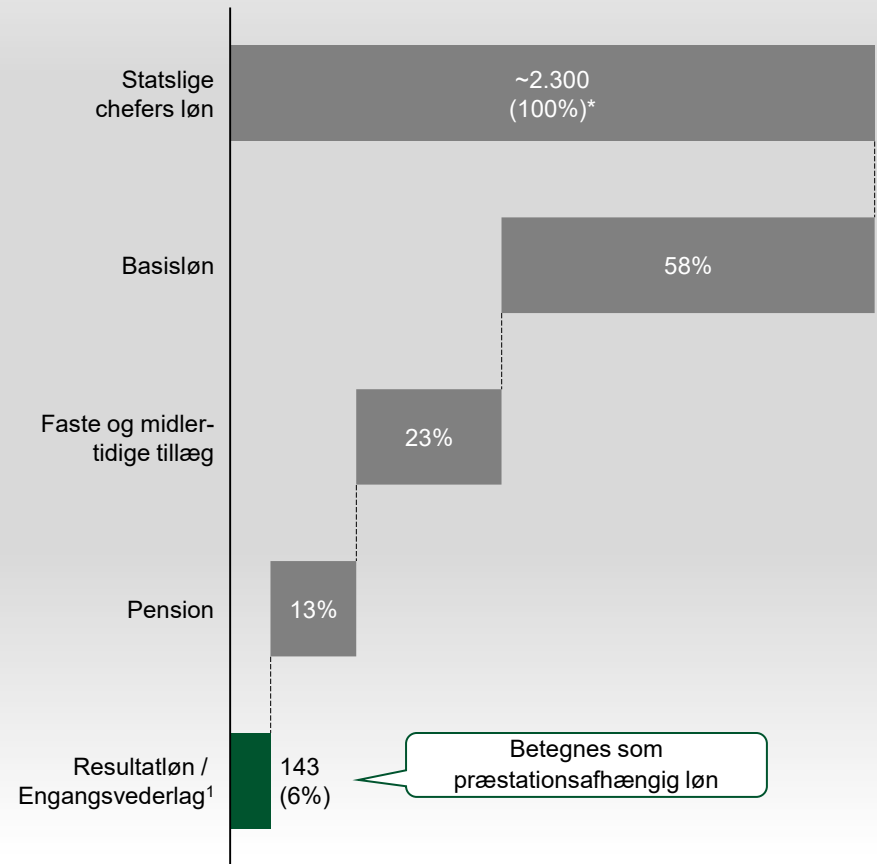
Pension: Tjenestemandsansatte chefer har ret til en tjenestemandspension på grundlag af den pågældende lønramme. Der indbetales typisk pensionsbidrag af løntillæg til en supplerende pensionsordning. For overenskomstansatte chefer indbetales der pensionsbidrag af lønnen efter bestemmelserne i overenskomsten.

Præstationsafhængig løn: Resultatløn og engangsvederlag. Tillæg, der gives for særlige indsatser eller opnåelse af definerede mål. Formålet med præstationsafhængig løn er at anerkende særlige indsatser og tilskynde til resultater inden for konkrete opgaveområder.



Statslig cheflønsum fordelt på lønkategorier

Mio. kr. (andel af total i pct.), 2017



I staten kan præstationsafhængig løn have form af resultatløns og engangsvederlag



Resultatløn adskiller sig fra engangsvederlag ved både at være kendetegnet af forudgående eksplicitering af mål for opgaveløsning samt eksplicit kobling til løn.

I analysen afgrænses resultatløns og engangsvederlag på følgende måde.

- Ved **resultatløn** er der forud for arbejdets udførelse indgået en aftale om målkriterier med konkrete beløb knyttet til opfyldelse heraf. Udmøntningen af løndelen baseres på målopfyldelse, som dog kan kombineres med skønsmæssig justering.
- Ved **engangsvederlag** er der *ikke* indgået en eksplicit aftale om sammenhæng mellem specifikke beløb og mål. Der kan være opstillet konkrete mål, men hvis disse er knyttet til potentielle beløb, har løndelen karakter af resultatløns.

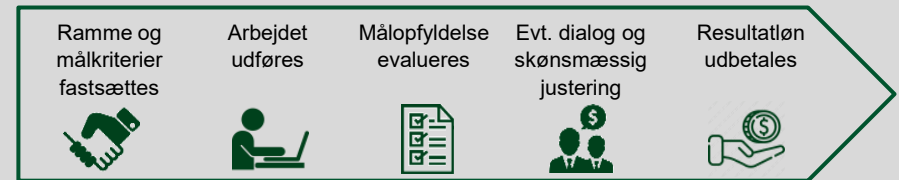
Kun hvis der på forhånd er aftalt *både* muligt beløb og målkriterier betragtes løndelen i analysen som resultatløns.

Tabel: Kategorisering af præstationsafhængig løn

		Potentielt beløb aftalt på forhånd?	
		Ja	Nej
Mål/kriterier aftalt på forhånd?	Ja	Resultatløn	Engangsvederlag
	Nej	Engangsvederlag	Engangsvederlag

Resultatløn

- Kun konkrete resultater.** Resultatløn anvendes udelukkende til at honorere resultater og altså ikke merarbejde eller lignende
- Individuel ramme** for maksimal udbetaling er kontraktfastsat på forhånd
- Resultatmål og udbetaling fastlægges i **en aftale**, som kobler beløbsstørrelse og mål



"Der kan lokalt etableres resultatlønsordninger. Resultatløn ydes på baggrund af en række **på forhånd definerede kvantitative og/eller kvalitative resultatmål**, og udløses når betingelserne i resultatlønsaftalen er opfyldt." (Personale Administrativ Vejledning)

Engangsvederlag

- Bredere redskab.** Engangsvederlag anvendes til at honorere resultater og indsatser. Det bør understreges, at engangsvederlag kan udmøntes på basis af målopfyldelse, men at der ikke er koblet en individuel økonomisk **ramme** på de forhåndsopstillede mål.



"Engangsvederlag vil typisk være relevante, hvis der er tale om en **efterfølgende honorering af en særlig indsats**." (Personale Administrativ Vejledning)

Analysen afgrænses til ledere på kontorchefniveau og op i staten - selvejesektor indgår ikke



Analysen fokuserer på statslige chefer i lønramme 37+, selvejesektoren inkluderes ikke.

Analysen belyser chefer med personaleansvar, som er ansat på Finansministeriets overenskomstråde i lønramme 37-42. Hermed dækker analysen chefer fra kontorchefsniveau og opefter til departementschefsniveau. Pga. det lave antal chefer i lønramme 41 og 42 er disse i analysen summeret i kategorien lønramme 41+.

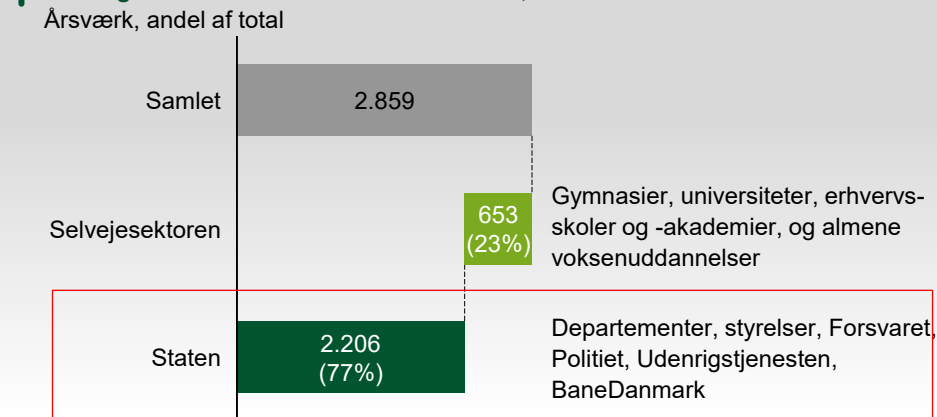
Det bemærkes, at der også er chefer med personaleansvar ansat i lønramme 35-36 – fx teamledere. I lønstatistikken kan disse dog ikke afgrænses fra fx chefkonsulenter uden ledelsesansvar, hvorfor de ikke indgår i analysen.

Analysen fokuserer på de 2.206 statslige chefer, som er ansat i institutioner, som indgår i det ministerielle hierarki. Dvs. at selvejende statslige institutioner som fx universiteter og gymnasier ikke indgår i analysen. Baggrunden for denne afgrænsning er, at selvejesektoren har en anden styringskonstruktion – herunder særligt bestyrelser – og det vil derfor kræve en selvstændig analyse at belyse brugen af resultatløn og engangsvederlag. Betegnelsen "staten" anvendes derfor i analysen som betegnelse for det statslige forhandlingsområde eksklusive selvejende institutioner og selskaber.

Statens chefer fordelt efter chefniveau og typiske titler, 2017

Årsværk			
LR 35/36	Der foreligger ikke data vedr. chefer i disse lønrammer		Teamledere, sektionschefer mv. .
LR 37	1581 (72%)		Kontorchef, oberstløjtnant, ambassadør, områdechef mv.
LR 38	376 (17%)		Oberst, vice- og underdirektør, ambassadør, chefpolitiinspektør.
LR 39	167 (8%)		Afdelingschef, direktør, politidirektør, generalmajor.
LR 40	55 (2%)		Direktør, ambassadør.
LR 41 / 42	27 (1%)		Departementschef

Statslige chefer LR37+ fordelt efter sektor, 2017



Der er store forskelle i antallet af chefer på tværs af ministerområder og institutioner



Forsvarsministeriet har det største antal chefer – og herefter kommer Justitsministeriet, når der ses bort fra selvejseområdet.

Der er store forskelle i antallet af chefer på de forskellige ministerområder, hvor Forsvarsministeriet med 462 har flest chefer. Både Uddannelses- og Forskningsministeriet samt Undervisningsministeriet har ligeledes mange chefer, men da en stor del af disse er ansatte i selvejsektoren på eksempelvis Universiteter og Gymnasier er ministerområderne kun i mindre omfang repræsenteret i analysen.

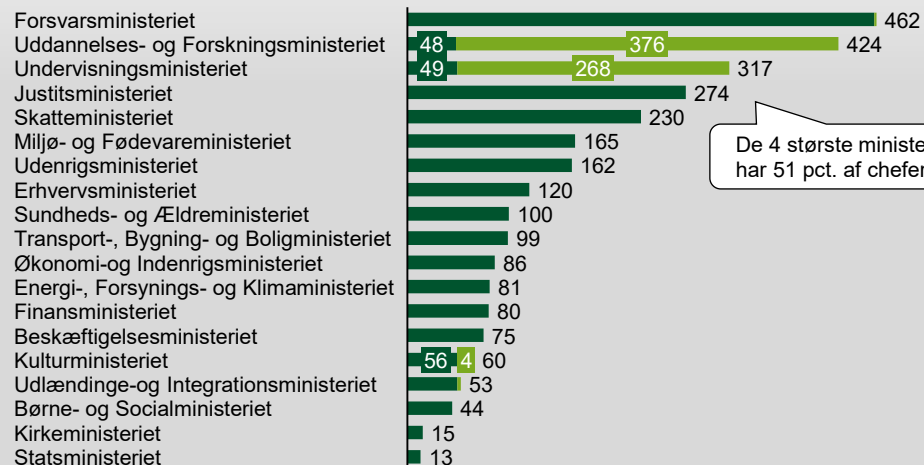
De mindste ministerområder er Kirkeministeriet og Statsministeriet med henholdsvis 15 og 13 chefer.

Også på institutionsniveau er der markant forskel i antallet af chefer. De største seks institutioner beskæftiger således 30 pct. af alle chefer. Dog er det kun fire af disse institutioner, der er inkluderet, da de to andre er en del af selvejsektoren.

I alt dækker analysen alle 19 ministerområder med i alt 122 institutioner.

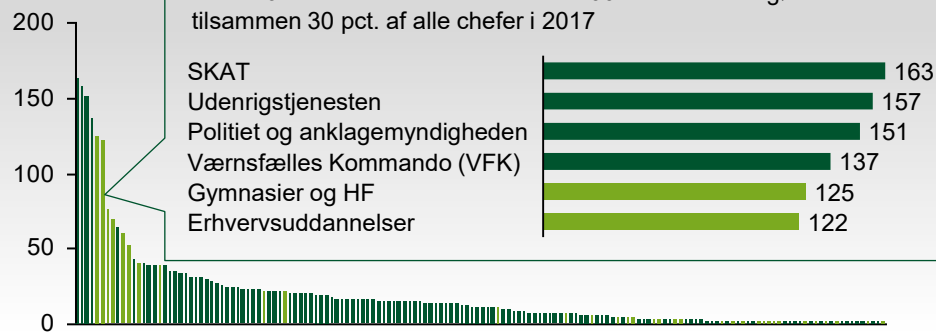
Statslige chefer fordelt efter chefniveau i staten ekskl. selveje

■ Staten ■ Selvejsektoren



De 4 største ministerier har 51 pct. af cheferne

Antal chefer



Der er 6 institutioner med mere end 100 chefer. De udgør tilsammen 30 pct. af alle chefer i 2017

Analysen bygger på tre datakilder: lønstatistik, spørgeskema blandt statslige institutioner og interviews med offentlige topchefer



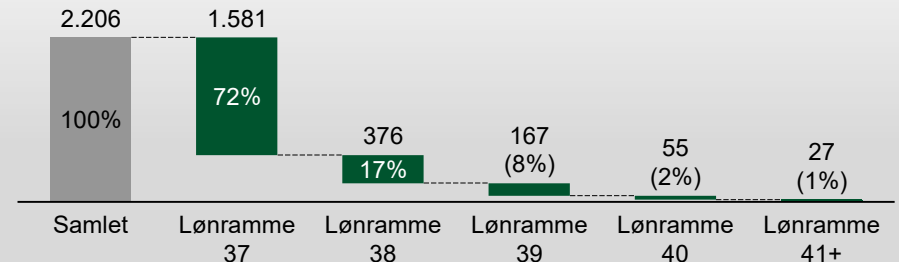
Analysen trækker på data fra tre forskellige kilder, hhv. lønstatistik, et spørgeskema blandt statslige institutioner samt interviews med topchefer i den offentlige sektor.

Lønstatistik består af data på konkrete udbetalinger af præstationsafhængig løn fra 2002 til 2017 for tidligere og nuværende chefer. Datakilden bruges særligt til at kortlægge brugen af præstationsafhængig løn på tværs af staten, samt institutionernes tendens til at differentiere mellem ledere. Lønstatistikken kan dog ikke skelne mellem engangsvederlag og resultatløn.

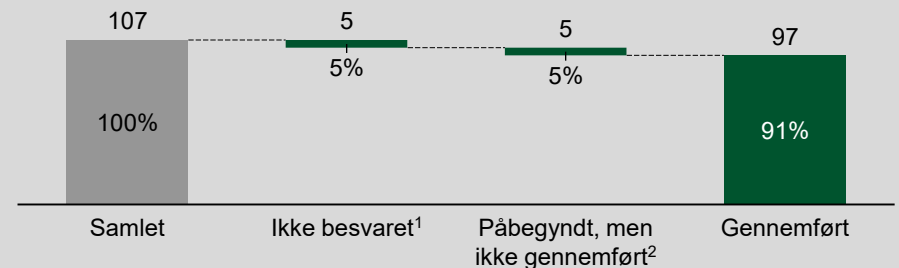
Spørgeskemaet er gennemført blandt alle statslige institutioner, som ikke er selvejende, og som har minimum én chef i lønramme 37+ ansat. Spørgeskemaet belyser institutionernes konkrete brug af hhv. engangsvederlag og resultatløn, ligesom det kortlægger institutionernes praksis og formål med redskabet.

Interviews er blevet gennemført med 39 topchefer i den offentlige sektor, herunder alle departementschefer, en række styrelsesdirektører samt 8 kommunale og regionale topchefer. Datakilden viser topchefernes perspektiv og overvejelser omkring redskabet, samt de muligheder og udfordringer de forbinder med præstationsafhængig løn.

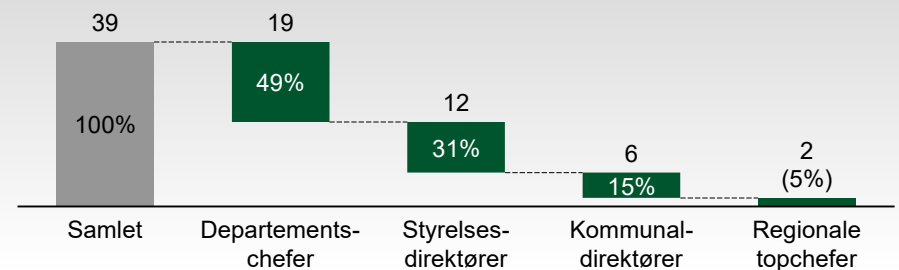
Analysen anvender lønstatistik for 2206 chefer i 2017



97 statslige institutioner har gennemført spørgeskemaet



Der er gennemført 39 interviews med offentlige topledere



Kapitel 2: Baggrund for brugen af præstationsafhængig løn

Hvad undersøges i kapitlet?

Kapitlet redegør for baggrunden for brugen af præstationsafhængig løn, herunder den teoretiske baggrund samt udviklingen i retningslinjerne for præstationsafhængig løn frem til i dag.



Formål: Hvad er den teoretiske baggrund for at bruge præstationsafhængig løn?



Historiske retningslinjer: Hvordan har udviklingen været i retningslinjer for præstationsafhængig løn?



Nuværende vejledning: Hvad er de aktuelle retningslinjer for præstationsafhængig løn?

Konklusioner


Kapitlet beskriver to overordnede formål med at bruge præstationsafhængig løn i form af tilskyndelse og anerkendelse. Herefter viser kapitlet, at de centrale retningslinjer har bevæget sig væk fra at være detailregulerende til i højere grad at give mulighed for decentral praksis med plads til skønsudøvelse.

Svar 1: De to overordnede formål med brugen af præstationsafhængig løn er 1) skabe fokus på mål og tilskynde til at nå disse 2) bagudrettet anerkendelse af præstationer.

Svar 2: Finansministeriets retningslinjer for præstationsafhængig løn har bevæget sig væk fra at være detailregulerende til i højere grad at være pragmatiske og lægge mere vægt på skønsmæssige helhedsvurderinger.

Svar 3: Inspirationsmateriale fra 2014 anbefaler, at ministerier/institutioner fastsætter egne retningslinjer for resultatløn, og at der er en kobling til institutionens mål- og resultatplan – men at der er plads til skønsudøvelse. Samtidig anbefaler Moderniseringsstyrelsen, at der anvendes en systematisk tilgang, dialog og forventningsafstemning om præstationer – uanset om dette kobles til præstationsafhængig løn eller andre anerkendelsesformer. De gældende retningslinjer gennemgås mere detaljeret i kapitel 9.

Præstationsafhængig løn er en variabel løndel, som honorerer præstationer – som en anerkendelse eller en tilskyndelse

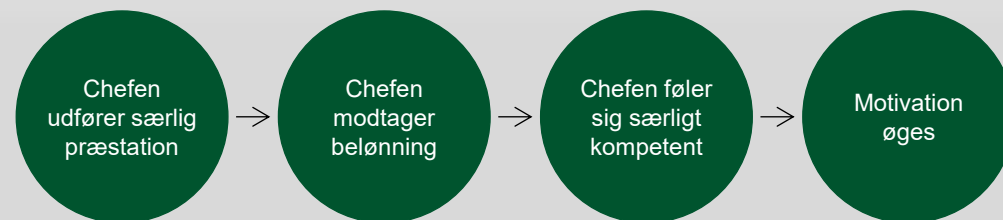
 Der er to idealtypiske måder at anvende præstationsafhængig løn: Til at tilskynde til fokus på bestemte mål fremadrettet og til at anerkende bestemte præstationer bagudrettet.

Der sondres i analysen mellem to idealtypiske måder at anvende præstationsafhængig løn på. De to idealtyper er ikke gensidigt udelukkende og kan derfor afspejles i samme konkrete praksis. Idealtyperne knytter sig dog til separate logikker og særlige hensyn, og det er derfor væsentligt at opstille dem hver for sig. Ved at formulere stringente årsagskæder er det muligt at udlede en række betingelser, som skal være opfyldt for at præstationsafhængig løn kan bruges som aktivt ledelsesredskab med henblik på effektivt at tilskynde ledere til særlige præstationer eller med henblik på at anerkende ledere for særligt gode præstationer. De to idealtyper er:

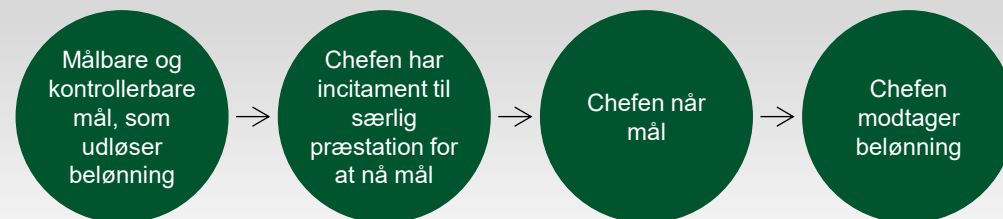
- **Bagudrettet anerkendelse af gode præstationer.** Her udbetales løndelen på baggrund af efterfølgende vurdering af præstationen. Målet er at anerkende lederen – og bidrage positivt til medarbejderens motivation for arbejdet.
- **Tilskyndelse til fokus på bestemte mål.** Her knyttes der på forhånd en belønning til at opnå særlige mål for at give medarbejderen et incitament til at opnå disse.

En væsentlig forskel mellem de to måder at anvende løndelen på er således, om der forud for præstationen er opstillet mål eller kriterier for, hvad der skal til for at blive honoreret.

 Præstationsafhængig løn som bagudrettet anerkendelse af særlige præstationer



 Præstationsafhængig løn som tilskyndelse til at have fokus på bestemte mål



Bagudrettet anerkendelse øger følelsen af at være kompetent og derigennem motivation



Præstationsafhængig løn kan øge medarbejdernes motivation i det omfang, at det bruges til at fremhæve og anerkende gode præstationer og derved øger medarbejderens følelse af at være kompetent.

Løn skal fungere som anerkendelse. Løn kan understrege en anerkendelse, idet lønmidler er en knap ressource for organisationen. På denne måde kan koblingen mellem løn og specifikke præstationer udtrykke, at præstationerne er prioriteret over andre præstationer, hvilket forstærker anerkendelsen af den konkrete præstation.

Troværdig kobling mellem anerkendelse og præstationer.

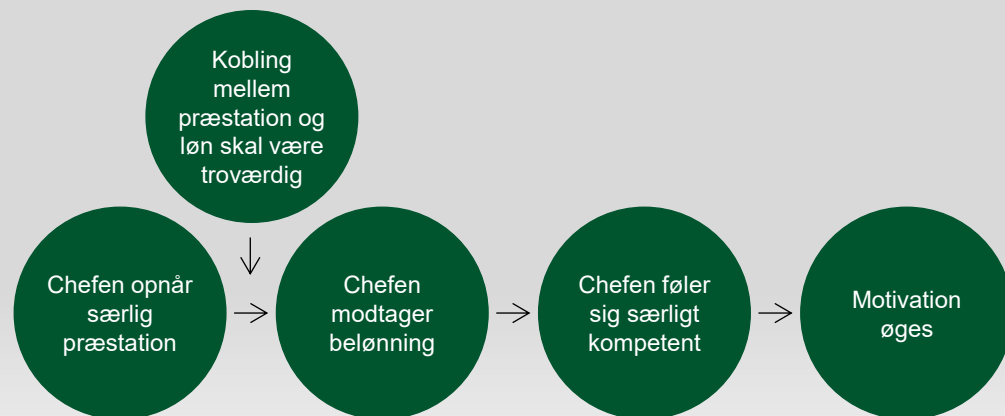
Hvis medarbejderen ikke opfatter koblingen mellem sine præstationer og sin belønning som troværdig, fungerer belønningen ikke i praksis som en anerkendelse. Dette kan fx forekomme, hvis belønningen ikke begrundes med basis i medarbejderens præstationer og resultater. Det kan også forekomme, hvis medarbejderen ikke i praksis oplever, at forskellige præstationer fører til forskellige belønninger.

Kompetence. Psykologisk forskning viser, at to primære drivkræfter bag motivation er følelsen af selvbestemmelse og følelsen af at være kompetent. Anerkendelse af gode præstationer øger derfor medarbejderens motivation ved at forstærke følelsen af at være kompetent.



Præstationsafhængig løn som bagudrettet anerkendelse af særlige præstationer

Det væsentlige er her, om koblingen mellem præstation og løn *opfattes* som troværdig af de pågældende chefer. Forskning viser fx, at oplevelsen af *"inkonsistens og bias i evalueringsprocessen kan efterlade medarbejdere utilfredse og demotiverede"*. Med andre ord er det vigtigt, at det er tydeligt, hvordan præstationsafhængig løn bliver udmøntet, for at koblingen mellem præstation og løn opfattes som troværdig.



Koblingen mellem opfyldelse af mål og belønning skaber et incitament til at have fokus på målene



Præstationsafhængig løn tilskynder kun til fokus på bestemte mål, hvis de opstillede kriterier er målbare og kontrollerbare, belønningen er eftertragtet, og der er en troværdig sammenhæng mellem præstation og belønning.

Målbarhed: De ønskede præstationer skal meningsfuldt kunne omsættes på forhånd til mål/kriterier, hvor det er muligt at vurdere, hvorvidt de er opfyldt.

Kontrollerbarhed: De ønskede præstationer skal være noget medarbejderen har en realistisk mulighed for at kunne udføre. Medarbejderen skal med andre ord via sin adfærd kunne opnå de kriterier, belønningen bliver udbetalt på basis af.

Belønningen skal være værdsat: Medarbejderen skal eftertrakte belønningen for at have et incitament til at ændre adfærd. Forskning peger her på, at det ikke nødvendigvis er lønnen i sig selv, som er eftertragtet, men derimod den anerkendelse, der kan ligge i udbetalingen. Dette understreger, at de to idealtyper ikke er gensidigt udelukkende, idet lederne kan have et incitament til at opnå anerkendelse.

Troværdighed: Medarbejderen skal have tiltro til, at der vil være sammenhæng mellem præstation og belønning. Det inkluderer både, at medarbejderen får udbetalt belønningen, hvis personen opnår kriterierne og omvendt.

Forskning i brugen af økonomiske incitament i politisk ledede organisationer viser, at der her kan være særligt vanskeligt at udarbejde gode mål og sikre troværdighed, jf. klip til højre.



Præstationsafhængig løn som tilskyndelse til at have fokus på bestemte mål

Troværdighedsproblem i politisk ledede organisationer. Lønincitament i politisk ledede organisationer er jf. forskningen¹ generelt kendetegnet ved lav troværdighed, da det er en mulighed, at politikere vil kunne omgøre en hidtil indgået aftale eller beslutning.



Udfordringer knyttet til målfastsættelsen. I offentlige organisationer kan der være mange opfattelser af, hvad der kendetegner høj performance. Dette gør det svært at målfastsætte – og kan give risiko for målforskydning, hvis man kun målfastsætter en del af det.

Omkostningstunge målinger. Bureaukrati/måling er omkostningstung – Moderniseringsstyrelsens analyse fra 2014 understregede, at institutioner oplevede det daværende resultatlønskoncept som tungt med for mange mål.

Effekten af økonomiske incitamer afhænger ifølge forskningen i høj grad af, hvordan de opfattes



Hvis cheferne opfatter præstationsafhængig løn som en måde at kontrollere dem, vil det ikke fungere som anerkendelse, ligesom betydningen af incitamentet udhules.

Hvis cheferne opfatter belønningen og incitamentet **understøttende** for deres arbejde, kan incitamenterne øge deres arbejdslyst eller oplevelse af mening med arbejdet (også kaldet "crowding in" i litteraturen).

Hvis cheferne omvendt opfatter belønningen og incitamentet som en **måde at kontrollere dem**, og som en begrænsning af deres selvbestemmelse i opgaveløsningen, kan incitamenterne fortrænge chefens arbejdslyst og oplevelse af mening (også kaldet "crowding out" i litteraturen).

Chefernes konkrete opfattelse vil være forskellig fra person til person, og det ligger uden for analysens spænd at afdække dette. Der er imidlertid en række forhold på arbejdspladsen, som forskningen peger på hænger sammen med tendensen til at opfatte incitamer som understøttende eller kontrollerende.

"Hvis man lægger [engangsvederlag] forkert. Så er det kontraproduktivt. Folk skal opfatte det retfærdigt."

- Departementschef



Indre motivation – lyst og meningen med arbejdet



Offentligt ansatte arbejder sjældent kun for at få løn – opgaverne har ofte en værdi i sig selv for medarbejderne. Opgaverne er måske spændende, eller man anser det overordnede formål med arbejdet som vigtigt. I de tilfælde har den ansatte en *indre motivation*.

En række forhold kan have betydning for, om præstationsafhængig løn opfattes som understøttende eller kontrollerende:

- **Retfærdighed i fordelingen af belønningen:** Hvis fordelingen af belønningen opleves retfærdig og rimelig, er personer mere tilbøjelige til at se det økonomiske incitament som understøttende. Hvis belønningen omvendt ses som arbitrær eller tilfældig, kan den reducere motivationen. Dette kobler sig fx til, hvorvidt koblingen mellem løn og præstation opfattes som troværdig.
- **Tillid til ledelse:** Hvis der generelt er tillid til lederen fra medarbejdernes side, vil incitament opfattes mere understøttende.
- **Implementeringsstilen:** Når lederen implementerer redskabet, er det væsentligt at det "oversættes", så det fremhæves som understøttende for medarbejdernes selvbestemmelse og følelse af kompetence. Det kræver en investering fra lederens side i dialog med medarbejderne om redskabet.
- **Kultur på arbejdsplads:** I særligt samarbejdsorienterede kulturer kan individuelle mål og incitamer underminere kulturen.
- **"Public service motivation":** Ansatte med høj grad af **public service motivation** sætter ifølge undersøgelser lidt mindre pris på bonusordninger.

Finansministeriets koncern har over de seneste 20 år vejledt de statslige institutioner om god brug af præstationsafhængig løn



Finansministeriet har vejledt i præstationsafhængig løn både som styrings- og ledelsesredskab. Først som rent styringsredskab og senere som både styrings- og motivationsredskab.

Finansministeriets vejledningsmateriale har gennem tiden søgt at forholde sig til, hvordan ministerierne kan anvende præstationsafhængig løn som et element i institutionsstyringen. Det er relevant at sondre mellem to overordnede formål for brugen af redskabet, som også er afspejlet i Finansministeriets vejledningsmateriale på området gennem tiden.

Først som rent styringsredskab for at skabe fælles retning om mål på tværs af organisatoriske enheder og opnå resultater ved at koble løn til institutionens resultatopnåelse. Fokus i dette vejledningsmateriale er bl.a. på, hvordan man sætter de rette mål og skaber gode incitamenter (for at undgå målforskydning mv.), samt sikrer, at enheden agerer som enhedsaktør ved, at incitamenterne "siver ned" til chefer i organisationen.

Senere italesættes redskabet også i højere grad som en måde at lede og motivere medarbejdere og chefer, og inspirationsmateriale forholder sig til, hvordan økonomiske belønninger virker på den enkelte person i relationen med personens leder. Dette aspekt er blandt andet i fokus i nyere vejledningsmateriale, som sætter fokus på brugen af løn til anerkendelse og præstationsledelse jf. også kommende side herom, samt Personalestyrelsens publikation "Resultatløn betaler sig" fra 2006.



Eksempler på vejledningsmateriale



Gør en forskel med resultatløn
Personalestyrelsen, 2003

Inspiration til strategisk styring med resultater i fokus
Finansministeriet, 2014



Institutioner har haft mulighed for at bruge engangsvederlag som honorering af særlige præstationer til chefer siden 1988



Engangsvederlag som honorering af særlige præstationer stammer fra 1988 og afspejler en bevægelse fra tidligere tiders fokus på honorering af kvantitet i form af opgørelse af merarbejdstimer.

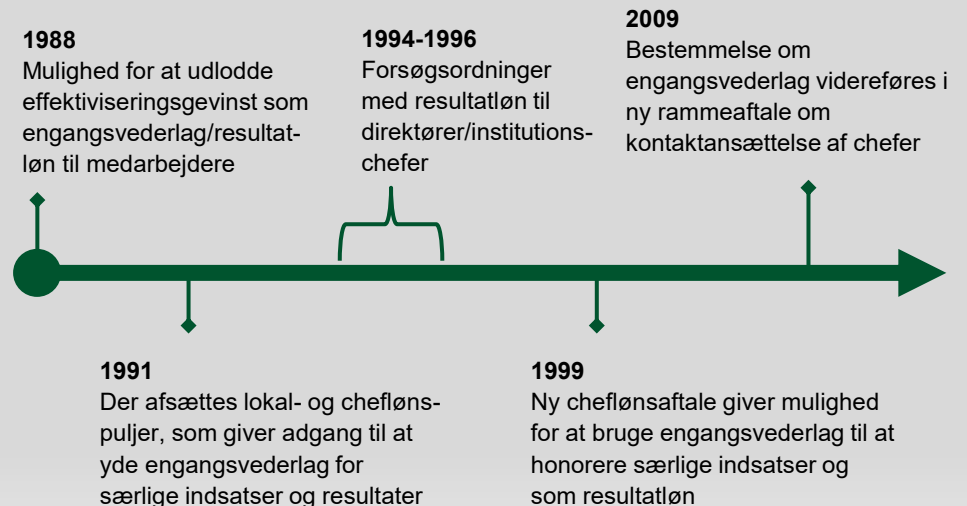
I staten var der før 1988 ikke en almindelig adgang til at yde engangsvederlag i form af resultatløns eller som honorering af særlig indsats mv. Engangsvederlag kunne før dette tidspunkt alene ydes som honorering af merarbejde.

Siden 1988 blev der gradvist i aftalerne med centralorganisationerne indført mulighed for at belønne særlige indsatser og resultater med engangsvederlag, herunder på chefområdet.

Ved OK99 blev Finansministeriet og centralorganisationerne endvidere enige om en modernisering af cheflønsaftalen, som omfattede alle chefniveauer. Aftalen kom til at indeholde den gældende bestemmelse om, at ledelsen kan fastsætte engangsvederlag til at honorere en særlig indsats eller merarbejde. Bestemmelsen afløste hermed de tidligere skønsmæssige engangsvederlag for chefers merarbejde, som alene havde fokus på kvantitet i indsatsen.

I 2009 indgik Finansministeriet og CFU den første rammeaftale om kontraktansættelse af chefer i staten. Bestemmelsen om engangsvederlag fra OK99 blev indarbejdet i rammeaftalen med stort set samme ordlyd.

Tidslinje for udvikling i hjemmelsgrundlag for brug af engangsvederlag



Bestemmelsen om engangsvederlag overlader et stort frirum i anvendelsen til lokal ledelse



De gældende bestemmelser om engangsvederlag overlader i et betydeligt omfang anvendelsen af redskabet til de lokale ledelsers skøn og ansvar.

Den gældende bestemmelse om engangsvederlag til chefer overlader i vidt omfang anvendelse til den lokale ledelsers skøn og ansvar. Det ses bl.a. ved:

- **Kan udmøntes ensidigt af ledelsen.** Engangsvederlag kan ydes ensidigt af den øverste ledelse efter forhandling med chefen – fagforeningen er således ikke involveret.
- **Formål er ikke angivet udtømmende.** Honorering af særlig indsats, resultatløns og honorering af merarbejde er anført som eksempler og er således ikke udtømmende.
- **Ingen detailregulering.** Bestemmelsen regulerer ikke størrelsen af engangsvederlag, hyppigheden af udbetalinger, samspil mellem formål eller nærmere kriterier og betingelser.

Der er *ikke* udarbejdet særskilte skriftlige vejledninger til bestemmelsen i cheftalen. Generelt om engangsvederlag fremgår der dog i "Personaleadministrativ Vejledning", at "Engangsvederlag vil typisk være relevante, hvis der er tale om en efterfølgende honorering af en særlig indsats".

Moderniseringsstyrelsen yder dog som på andre områder en løbende rådgivning af institutioner om fortolkning af overenskomster. Her lægges der bl.a. vægt på, at intentionen med engangsvederlagsbestemmelsen er, at ledelsen foretager en helhedsorienteret bedømmelse af chefens indsats.

Gældende bestemmelse om engangsvederlag og resultatløns til chefer

"Engangsvederlag fastsættes af ansættelsesmyndigheden efter forhandling med chefen. Engangsvederlag kan f.eks. ydes som:

1. Honorering af særlig indsats
2. Resultatløn
3. Merarbejde"

- Cirkulære om aftale om chefløn.

Gældende afsnit om engangsvederlag i Personaleadministrativ Vejledning

" 11.3.2.3. Engangsvederlag

Engangsvederlag vil typisk være relevante, hvis der er tale om en efterfølgende honorering af en særlig indsats. [...]

Personaleadministrativ Vejledning.

Finansministeriet har i vejledningsmateriale understøttet brugen af resultatløns med en gradvist mere pragmatisk tilgang



Finansministeriet har siden 90'erne søgt at understøtte og udbrede brugen af resultatløns som den anvendte præstationsafhængige aflønningsform til chefer. Vejledningerne har dog de seneste 15 år bevæget sig væk fra at være meget detaljerede til i stigende grad at lægge vægt på skønsmæssige helhedsvurderinger.

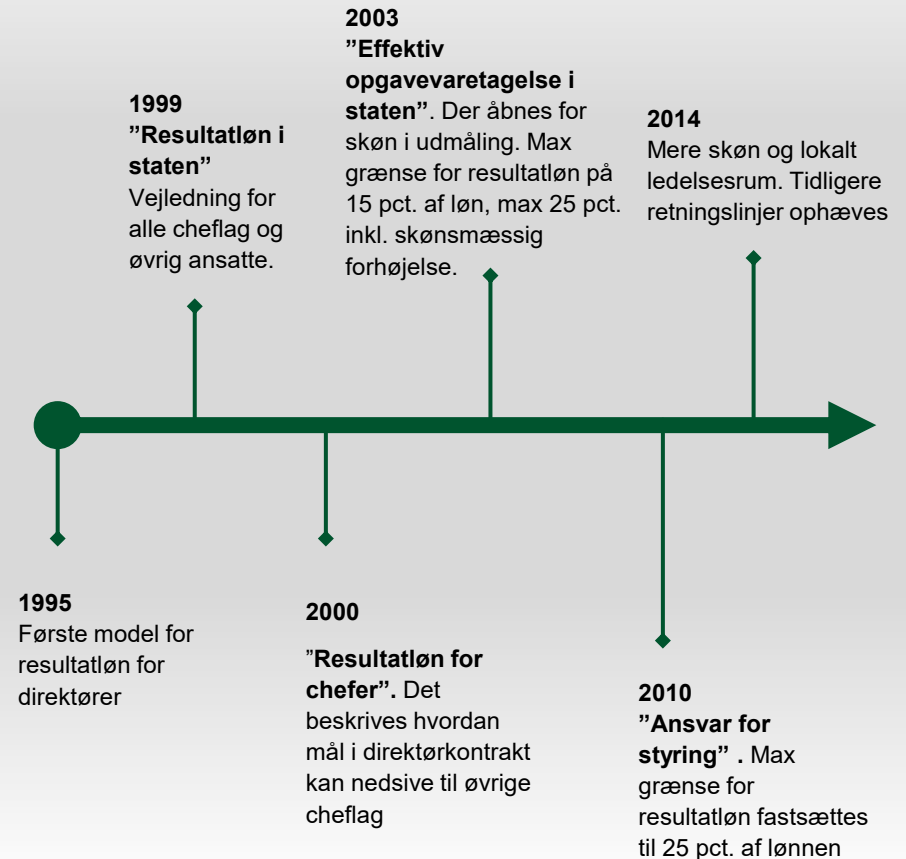
Finansministeriet har især i perioden 1995 – 2002 udøvet en relativt intensiv, skriftlig vejledningsindsats i forhold til direktørers resultatløns i lyset af strategisk samspil med øvrige styringsværktøjer. Ordninger for direktører er samtidig blevet set som egnede til at anvende til de øvrige cheflag med de relevante tilpasninger.

Vejledningsindsatsen har i denne periode været tæt på det normerende i form af udmeldinger om modeller, dimensioner, resultatlønsperiode, maksimumsrammer mv.

I de efterfølgende vejledninger fra 2003, 2010 og i særdeleshed 2014 afstår Finansministeriet fra den mere detaljerede vejledningsindsats og fokuserer i langt højere grad på skønsmæssig udmåling og lokalt ledelsesmæssigt råderum for departementer og styrelser mv.

Der er samtidig en bevægelse væk fra den oprindelige, meget detaljerede "matematiske" model for kontrakter, opgørelse af målopfyldelse og beregning af resultatløns. Der er derimod i stigende grad lagt fokus på den samlede helhedsvurdering.

Tidslinje for udvikling i statslige retningslinjer for præstationsafhængig løn



Den aktuelle guide til institutionsstyring fra 2014 lægger særligt meget vægt på mindre bureaukrati og lokalt ledelsesrum



Finansministeriets guide til institutionsstyring fra 2014 anbefaler resultatlønsordning som redskab i aflønningen af direktører – men med en mere pragmatisk og mindre normerende tilgang end tidligere.

I 2014 blev den tidligere vejledning "Ansvar for styring" ophævet og hermed også den daværende maksimale grænse for, hvor meget resultatlønsordning kunne udgøre af lønnen samt de mere detaljerede beskrivelser af, hvordan resultatlønsordning skulle kobles til målopfyldelse.

Ændringerne i vejledningstilgangen blev udarbejdet bl.a. på baggrund af en undersøgelse udarbejdet af forskerne Jørgen Grønnegaard og Anne Binderkrantz fra Århus Universitet i 2012, samt en række interviews med statslige topchefer gennemført af Finansministeriet og Moderniseringsstyrelsen i 2013.

Undersøgelsen viste, at der ikke var sammenhæng mellem udbetalt resultatlønsordning og målopfyldelsen. Dette skulle ses i sammenhæng med behov for en skønsmåssig vurdering af lederens resultatopnåelse i forhold, som ikke kunne forudses ved årets begyndelse. Forskerne anbefalede på den baggrund, at man gik væk fra de tidligere ufleksible regler om en tæt sammenhæng ml. målopfyldelse og udbetaling.

Tilsvarende gav flere af de statslige topchefer udtryk for, at der var behov for plads til skøn i resultatlønsvurderingerne, bl.a. fordi mål og prioriteter i politisk ledede organisationer er komplekse og ikke altid kan forudses ét år i fremover. Endelig blev det eksisterende system også vurderet for bureaukratisk.



"Strategisk styring med resultater i fokus" fra 2014 adskiller sig fra tidligere vejledningmateriale om resultatlønsordning på en række punkter:

- **Ikke normerende – men inspiration til god praksis.** Det fremgår tydeligt i indledningen til materialet, at den beskrevne model for mål- og resultatstyring er tænkt som inspiration – og den således ikke er normerende.
- **Anbefaling om at bruge resultatlønsordning til direktører.** Det anbefales i vejledningen, at der er en sammenhæng mellem opfyldelsen af institutionens mål- og resultatplan og direktørens løn (resultatløn).
- **Anbefaling om brug af skøn i vurdering.** Det anbefales, at der anvendes skøn i udmøntningen. Det fremgår således, at en "automatisk én-til-én sammenhæng mellem målopfyldelse i mål- og resultatplanen og resultatlønsordning" ikke vurderes hensigtsmæssig.
- **Ingen max-grænse.** I tidligere vejledningmateriale har der været anbefalet en grænse for, hvor meget resultatlønsordningen kan udgøre af chefens samlede løn. En grænse på 25 pct. fremgår af vejledningen fra 2010. Denne grænse blev ophævet i 2014.

"Der er en hel masse ting, som man ikke kan styre oppe fra og ned i detaljen. Derfor er det fornuftigt at kombinere få, men præcist formulerede krav med en meget høj grad af frihed til selv at vælge vejen, ad hvilken man skal komme i mål."

- Binderkrantz og Grønnegaard Christensen, Politiken 2012



Retningslinjerne for præstationsafhængig løn er forskellige i kommuner og regioner



Hjemlen til at anvende resultatløns og engangsvederlag i kommuner og regioner fremgår af de relevante cheftaler med de faglige organisationer på området.

På både det kommunale og regionale område er alle chefer (bortset fra hhv. kommunal- og regionsdirektørerne) omfattet af aftaler om lokal løndannelse, som bl.a. består af resultatløns.

I **kommunerne** dækker aftaleteksten for resultatløns både over engangsvederlag og resultatløns. Retningslinjerne, der fremgår af den kommunale aftaletekst, sætter en meget bred ramme for anvendelsen af præstationsafhængig løns. Bestemmelsens formulering lægger op til, at der både kan honoreres for resultater af kvantitativ og kvalitativ karakter, og løndelen kan både adressere et særligt mål eller indsats, som skal ydes, eller mål/indsatser, som er ydet uden på forhånd at være defineret.

På det **regionale område** beskriver et bilag til bestemmelsen fire former, resultatløns kan have jf. næste side. Det er ifølge aftalegrundlaget imidlertid som på det kommunale område *ikke* en forudsætning for anvendelse af resultatløns, at indsats på forhånd er målfastsat. Hjemlen giver hermed mulighed for en skønsmæssig udmøntning ved den lokale ledelse svarende til engangsvederlag i staten. Udmøntningen af engangsvederlag forudsætter dog en aftale mellem arbejdsgiver og den forhandlingsberettigede organisation. Det fremgår af en bemærkning til bestemmelsen, at resultatløns beløbsmæssigt skal have et sådant omfang, at resultatlønnen står i rimeligt forhold til de øvrige lønforhold, samt til de krav der fremgår af aftalen.

Hjemlen til brug af præstationsafhængig løns i kommunerne

Aftale om chefer (kommuner), § 16. Resultatløns

Resultatløns ydes ud over grundløns og tillæg. Resultatløns baseres på opfyldelse af mål af enten kvantitativ eller kvalitativ karakter. [...] ¹

Bemærkning:

Det er ikke en forudsætning for at indgå aftale om anvendelse af resultatløns, at den indsats, der honoreres, på forhånd er målsat. Resultatløns kan fx også gives i form af en individuel eller kollektiv bonuslignende ordning.

Hjemlen til brug af præstationsafhængig løns i regionerne

Aftale om lokal løndannelse for chefer (regioner), § 2 , stk. 1. punkt 4

"Resultatløns baseres på opfyldelse af bestemte målelige eller konstaterbare resultater af enten kvantitativ eller kvalitativ karakter og udmøntes på en i forvejen aftalt og kendt måde i forhold til institutionens/virksomhedens målsætninger og/eller resultater [...]"

Bemærkninger: Resultatløns skal beløbsmæssigt have et sådant omfang, at resultatlønnen står i rimeligt forhold til de øvrige lønforhold samt til de krav, der fremgår af aftalen. Det er ikke en forudsætning for anvendelse af resultatløns, at den indsats der honoreres, på forhånd er målfastsat. Resultatløns kan f.eks. også gives i form af en individuel eller kollektiv bonuslignende ordning".



I kommuner og regioner er udbredelsen af præstationsafhængig løn ikke blevet aktivt understøttet med retningslinjer som i staten



Brugen af resultatløns har ikke haft et centralt fokus i kommuner og regioner som det har været tilfældet i staten. På det regionale område er der dog i et bilag til aftalen detaljeret beskrevet fire former for resultatløns.

Som beskrevet på de foregående sider har der i staten siden 1990'erne været en udvikling, hvor bl.a. Finansministeriet aktivt har forsøgt at understøtte og udbrede anvendelsen af resultatløns til chefer gennem retningslinjer og vejledninger, jf. kapitel 2. Et sådant centralt fokus har der ikke været i kommuner og regioner.

Kommunernes Landsforening og Regionernes Lønnings- og Takstnævn har således ikke udstedt specifikke retningslinjer eller udøvet særlig skriftlig vejledningsindsats i relation til udmøntning af resultatløns og engangsvederlag.

Anvendelsen af resultatløns er på det regionale område mere detaljeret beskrevet i aftalegrundlaget end på både det kommunale og statslige område. Der er således i et bilag til aftalegrundlaget angivet fire former, som resultatløns kan have jf. tabel i siden.

Som beskrevet på den foregående side fremgår det dog af bemærkningerne til bestemmelsen, at den også giver adgang til en mere skønsmæssig anvendelse af redskabet, hvor mål ikke er fastsat på forhånd. De angivne fire former for resultatløns i bilaget udgør hermed ikke en udtømmende beskrivelse af hjemlens anvendelse.



Regionernes fire forskellige former for resultatløns ifølge bilag 3 i aftalegrundlaget

	Beskrivelse
a) Kvantitativ effektivisering	Hvor mængden af et produkt/en serviceydelse målt i forhold til ressourceindsats er kriterium for udmøntningen af resultatløns
b) Kvalitativ effektivisering	Kvalitativ effektivisering. Hvor kvaliteten af opgaveløsningen målt i forhold til ressourceindsats er kriterium for udmøntningen af resultatløns.
c) Målbaserede aftaler	Hvor opfyldelsen af bestemte målsætninger er kriterium for udmøntning af resultatløns. Der er ikke en forudsætning om, at der skal foreligge en konstaterbar eller målelig effektivisering.
d) Ikke planlagte effektiviseringer	I særlige tilfælde kan der tillige aftales honorering af ikke-planlagte effektiviseringer, under samme forudsætninger som i a) og b).



Anbefalinger om præstationsledelse lægger vægt på systematisk forventningsafstemning og anerkendelse via løn som muligt redskab



Moderniseringsstyrelsen har på sin hjemmeside udgivet en række anbefalinger til præstationsledelse, som sætter fokus på, hvordan institutioner kan arbejde systematisk med at fremme gode præstationer gennem forventningsafstemning og anerkendelse.

Anbefalingerne sætter fokus på, hvordan man i en organisation kan sikre en systematisk tilgang til forventningsafstemning og feedback om præstationer og udvikling på tværs af organisationen. Der anbefales således en årlig proces med en række kernelementer jf. boksen til højre.

Præstationsafhængige løndele anses som ét blandt flere mulige redskaber til at anerkende gode præstationer.

I anbefalingerne understreges det, at anerkendelse kan ske på mange måder – ros, nye arbejdsopgaver mv. – men også løn. For de institutioner, som vælger at anvende de lokale lønmidler strategisk og præstationsfremmende, anbefaler materialet, at udmøntningen af lønmidler afstemmes i ledelsen med en prioritering på tværs af institutionens enheder.



Kerneelementer i systematisk tilgang til præstationsledelse

- **Klare forventninger til opgaveløsningen.** Der opstilles kriterier for vurdering af medarbejdere og lederes præstationer.
- **Alle vurderes af nærmeste leder.** Vurdering sker i forhold til de opstillede kriterier – og kan men skal ikke ske kvantitativt.
- **Fælles tilgang i ledelsen.** Der arbejdes med at skabe fælles tilgang til vurderinger i ledelsen – bl.a. gennem tværgående drøftelser ("kalibrering")
- **Evaluering, feedback og dialog om udvikling.** Vurderingerne følges af en dialog om indsats mellem medarbejder og leder og løbende feedback på udvikling i løbet af året.
- **Anerkendelse af de gode præstationer.** Gode præstationer skal følges af anerkendelse - fx ved ny opgaver, ros eller ved en præstationsfremmende anvendelse af lokale lønmidler.
- **Evt. udmøntning af præstationsafhængige lønmidler afstemmes i ledelse.** Dette sker mhp. prioritering på tværs af institutionens enheder.

"I hvilket omfang og hvordan lønnen kobles til præstationer, skal ske under hensyntagen til, at der er forskel på, i hvor høj grad og hvordan forskellige personalegrupper er motiveret af præstationsafhængig løn."

- "Præstationsledelse" faglige anbefalinger på Moderniseringsstyrelsens hjemmeside



Der gælder særlige ansættelsesforhold for de øverste embedsmænd, som refererer til den politiske ledelse



Den politiske ledelse i kommuner og regioner kan ikke fastsætte regions- og kommunaldirektørernes løn.

Det indgår i cheftalerne på både det kommunale og regionale område, at de øverste direktører i kommunerne og regionerne ikke har mulighed for at modtage præstationsafhængige løndelev. Lønnen for kommunal- og regionsdirektørerne er således fastsat centralt i aftalegrundlaget uden mulighed for lokale lønelementer¹. En kommunaldirektør beskriver i et interview, hvordan "det er meget sundt, så lønnen ikke skal diskuteres mellem kommunalbestyrelse og direktør".

Departementschefer ansættes som tjenestemænd for at sikre en politisk armslængde.

Departementschefer er en af de få tilbageværende personalegrupper i staten, som nyansættes på tjenestemandsvilkår. Hensynet bag fastholdelsen af ansættelsesformen har sit ophæng i grundlovens § 27 om ansættelse af tjenestemænd. Professor dr. Jur. Bent Christensen vurderede i et centralt responsum fra 1959, at grundloven sikrer en afgrænset gruppe af "selvstændigt virkende tjenestemænd" beskyttelse mod "overdrevent politisk tryk". Det sker ved, at de modtager en økonomisk kompensation i form af en pension, hvis de bliver afskediget af en årsag, der ikke kan tilregnes dem.

Departementscheferne modtager i dag en mindre del af deres løn som engangsvederlag, mens topchefer i kommuner og regioner som beskrevet ikke modtager præstationsafhængig løn.

Christensen, Bent (1959): Bilag 1 til Betænkning 282/1961 "Fremtidige ansættelsesformer for statens faste personale", pp. 22-31.

1: For kommunaldirektører fastsættes lønnen konkret på baggrund af kommunens størrelse målt i indbyggertal



De centrale aftaler giver ikke mulighed for lokalt aftalte lønelementer (engangsvederlag mv.) for kommunal- og regionsdirektører

Aftale for chefer i regioner, § 2, stk. 3.

"Alle chefer, **bortset fra regionsdirektører**, er omfattet af aftale om lokal løndannelse for chefer mv."

Rammeaftale for kontraktansættelse af chefer i kommuner, § 8

[...] Bemærkning: De centralt aftalte lønninger for kommunaldirektører [...] **kan ikke genforhandles.**"



"[Kommunaldirektører] har aldrig kunnet [få præstationsafhængige løndelev]. De kan ansættes på kontraktvilkår med 20 pct. tillæg eller med åremålsaftaler. Og så er løn låst fast i ansættelsesperiode givet af antal borgere i kommunen. Det er meget sundt så det ikke skal diskuteres mellem kommunalbestyrelse og direktør."

– Interview med Kommunaldirektør

Finansministeriet fastsætter ensidigt engangsvederlag for departementschefer



Generelle lønforbedringer for departementschefer aftales mellem Finansministeriet og Akademikerne, mens engangsvederlag fastsættes ensidigt af Finansministeriet.

Rammerne for departementschefernes løndannelse er givet i aftale om tillæg mv. til ansatte i visse stillinger i lønramme 40, 41 og 42 af 14. april 2000. Aftalen beskriver, at generelle lønforbedringer for departementschefer aftales mellem Finansministeriet og Akademikerne efter aftalens nærmere regler, mens engangsvederlag fastsættes ensidigt af Finansministeriet.

Vurderingen af det konkrete engangsvederlag til departementschefer foretages af departementscheferne i Finansministeriet og Statsministeriet på baggrund af de enkelte departementscheferes selvevalueringer. På grundlag af vurderingen træffer finansministeren beslutning om udmøntningen af engangsvederlag til departementscheferne.

I realiteten er det imidlertid upraktisk at koble departementschefernes løn til præstationer, idet der ikke er tale om en ledelsesrelation mellem de givne departementschefer og Stats-/Finansministeriet.

Af disse årsager har der udviklet sig en praksis for udmøntning af engangsvederlag til departementschefer, som beror på en mere objektiv sammenhæng med, hvorvidt departementschefen har sæde i forberedende regeringsudvalg, hvortil der knytter sig en større arbejdsbyrde.



Finansministeriet foretager en vurdering af departementscheferne baseret på deres selvevalueringer

"Vurderingen [af departementscheferne] for kalenderåret 2016 foretages af departementscheferne i Finansministeriet og Statsministeriet på baggrund af de enkelte departementscheferes selvevalueringer. Selvevalueringen består af en kort beskrivelse af de væsentligste resultater, som vedkommende har opnået i perioden siden seneste resultatvurdering.

På grundlag af vurderingen træffer finansministeren beslutning om udmøntningen af engangsvederlag til departementscheferne. Eventuelle andre lønforbedringer gennem tillæg mv. udmøntes efter forhandling mellem Moderniseringsstyrelsen og Akademikerne."

Moderniseringsstyrelsen hjemmeside, "Fakta om departementschefer"

Kapitel 3: Kortlægning af brugen af præstationsafhængig løn

Hvad undersøges i kapitlet?

Dette kapitel består af tre sektioner, som til sammen afdækker, i hvilket omfang præstationsafhængig løn benyttes på tværs af staten.

Konklusioner

Analysen viser, at andelen af chefer, der har modtaget præstationsafhængig løn, har været stigende siden 2002. Størrelsen på de enkelte udbetalinger som andel af chefernes samlede løn er dog uændret. Generelt er de relative beløbsstørrelser lidt mindre for chefer i højere lønrammer. Samtidig er der variation på tværs af ministerområder.



Spørgsmål 1: Hvor meget fylder resultatafhængig løn i de samlede statslige cheflønudgifter?

Svar 1: Præstationsafhængig løn udgør 6 pct. af den samlede statslige cheflønsum. Der er ikke markant forskel mellem centraladministrationen og selvejesektoren.



Spørgsmål 2: Hvordan har omfanget af brugen af præstationsafhængig løn udviklet sig over tid?


Svar 2: Siden 2002 er der en markant større andel af chefer, som får præstationsafhængig løn. Som følge heraf er de samlede udgifter til præstationsafhængig løn steget fra 3,8 pct. af den samlede lønsum i 2002 til 6,0 pct. i 2017. Størrelsen på de enkelte udbetalinger som andel af chefernes samlede løn er dog uændret, og udgjorde i 2017 7,4 pct. Udviklingen har været tilnærmelsesvis ens på tværs af lønrammer.



Spørgsmål 3: Hvordan varierer omfanget af præstationsafhængig løn på tværs af lønrammer, ministerområder og institutioner?

Svar 3: For de chefer, der modtager præstationsafhængig løn, varierer andelen af lønnen mellem lønrammer, ministerområder og institutioner. Forsvarsministeriet bruger præstationsafhængig løn i høj grad, mens Udenrigsministeriet kun i mindre grad benytter det.


Præstationsafhængig løn udgør 6 pct. af de samlede statslige cheflønudgifter

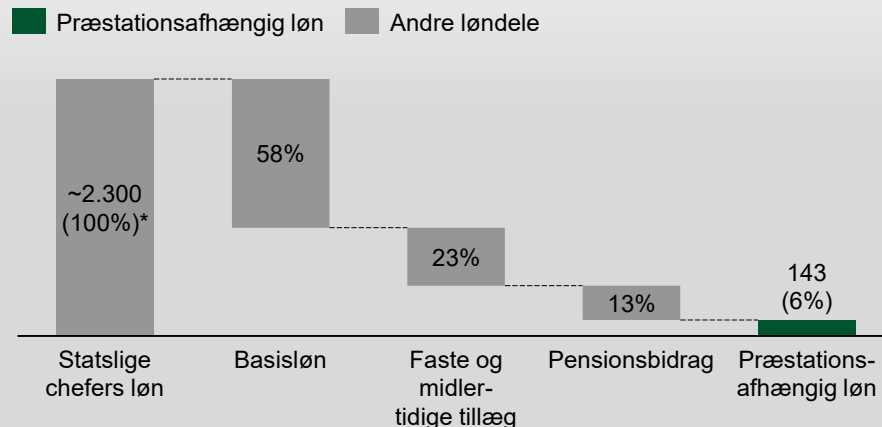
 Der blev i alt brugt 143 mio. kr. på præstationsafhængig løn til chefer i 2017, hvilket svarer til 6 pct. af den samlede statslige cheflønsum.


Præstationsafhængige løndelev udgør i 2017 6 pct. af de samlede lønudgifter til chefer i staten uden selvejeseaktoren. Det svarer til ca. 143 mio. kr. ud af de i alt 2,3 mia. kr., der blev brugt på løn til chefer. Til sammenligning udgjorde basisløn 58 pct. af de samlede udgifter, faste og midlertidige tillæg 23 pct. og pensionsbidrag 13 pct.

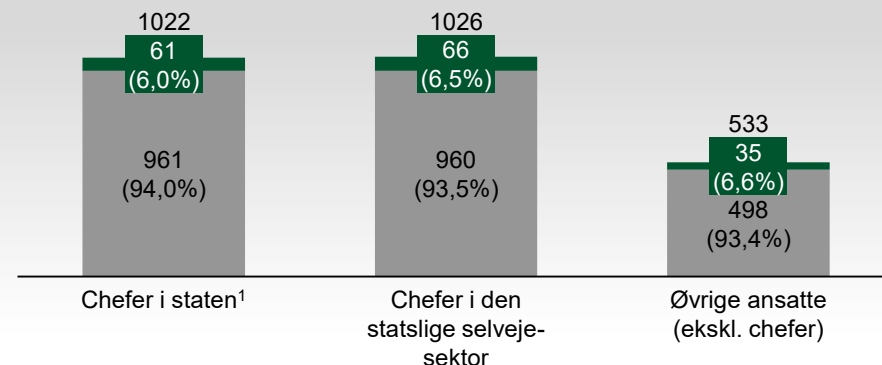
I gennemsnit modtager hver chef i staten 61.000 kr., svarende til 6 pct. af den samlede løn, som i gennemsnit er på ca. 1 mio. kr. Det bør bemærkes, at dette ikke tager højde for, at nogle chefer slet ikke modtager præstationsafhængig løn. Med andre ord er 61.000 ikke den gennemsnitlige udbetaling, men alle udbetalinger fordelt ud over alle chefer, inklusiv dem, som ikke modtager. På senere sider undersøges den gennemsnitlige udbetaling.

Den gennemsnitlige chef i selvejeseaktoren modtager dog marginalt mere i præstationsafhængig løn, både i absolutte og relative tal. Den gennemsnitlige absolutte løn er markant lavere for øvrige ansatte i staten, men den præstationsafhængige andel af lønnen er dog med 6,6 pct. en smule højere end for chefer.

 Statslig cheflønsum fordelt på lønkategorier
Mio. kr. (andel af total i pct.), 2017



 Statslige lønninger og præstationsafhængig løn fordelt på områder
Gnm. lønninger i tusinde kr. (andel præstationsafhængig løn af total i pct.)



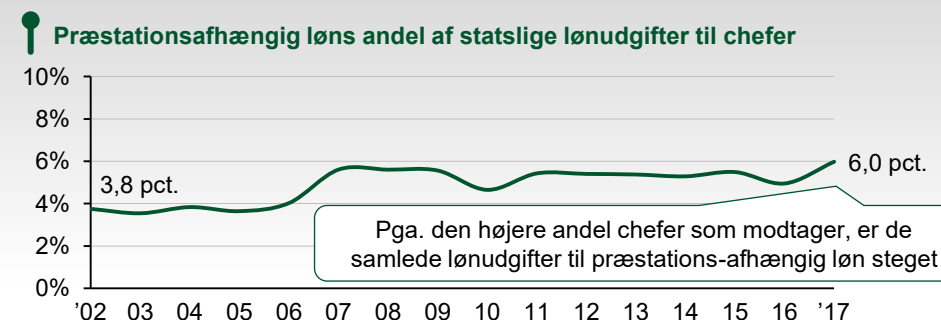
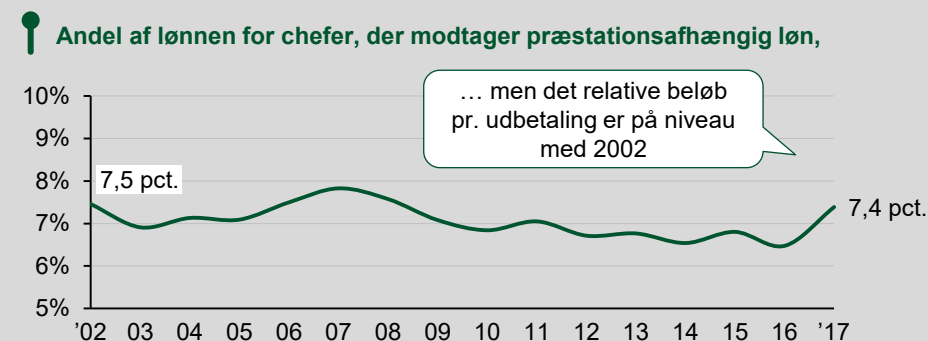
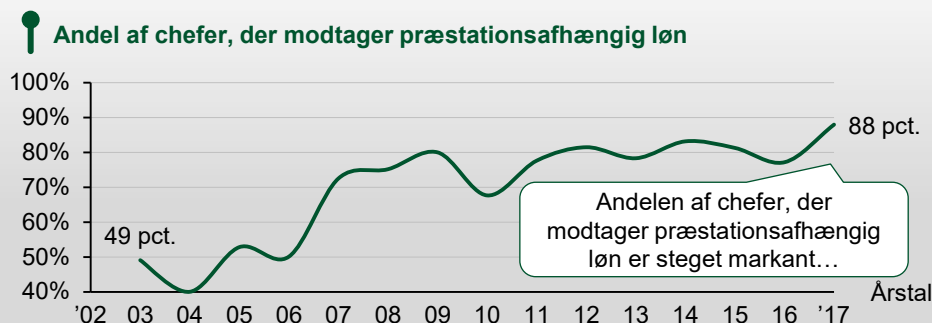
Præstationsafhængig løn som andel af samlet statslig cheflønsum er steget siden 2002, fordi flere chefer modtager det



Præstationsafhængige løndele udgør i dag mere af den samlede statslige cheflønsum end i 2002. Det skyldes, at en markant større andel af statslige chefer modtager løndelen i dag. Derimod er størrelsen på den gennemsnitlige udbetaling ikke ændret markant i perioden.

En stigende andel af chefer får præstationsafhængig løn, fra 49 pct. i 2002 til 88 pct. i 2017. Særligt i 2006 og 2007 skete der en markant stigning i andelen af chefer, som får præstationsafhængig løn. Den markante stigning i enkelte år afspejler en udvidelse til større statslige chefgrupper, herunder bl.a. chefer i Forsvaret.

Det, at en større andel af chefer får udbetalt præstationsafhængig løn, betyder, at de samlede udgifter til præstationsafhængig løn er steget fra 3,8 pct. af den samlede statslige cheflønsum i 2002 til 6,0 pct. i 2017.



Omfanget af præstationsafhængig løn varierer på tværs af lønrammer



Lønramme 40 modtager i gennemsnit den største absolutte udbetaling, mens lønramme 38 modtager den største relative udbetaling.

Den gennemsnitlige udbetaling varierer i absolutte beløb betydeligt afhængigt af lønrammen. Den gennemsnitlige udbetaling i lønramme 37 er 70.000 kr., i lønramme 38 og 39 er den 93.000 kr., lønramme 40 modtager den højeste gennemsnitlige udbetaling med 107.000 kr., mens chefer i lønramme 41 og derover (41+) modtager den næstmindste gennemsnitlige udbetaling på 86.000 kr.

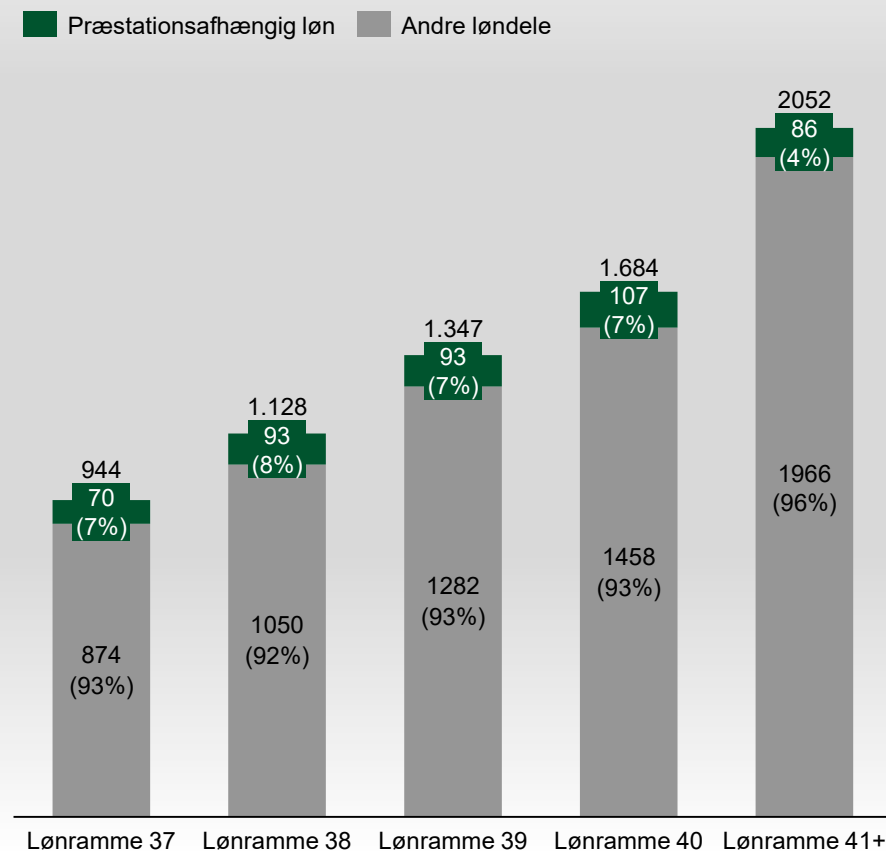
Der er ligeledes forskel på andelen af de enkelte lønrammers samlede løn, som er præstationsafhængig. Således udgør præstationsafhængig løn den højeste andel for chefer i lønramme 38 med ca. 8 pct. af den samlede løn, mens det for lønramme 41+ kun er ca. 4 pct.

Selvom chefer i lønramme 41+ har den højeste samlede løn, modtager de mindre udbetalinger af præstationsafhængig løn både i absolutte og relative tal.



Gennemsnitlig præstationsafhængig løn for chefer, som modtager løndelen

Tusinde kr. (andel af total i pct.), 2017



Udviklingen i brugen af præstationsafhængig løn har været tilnærmelsesvis ens på tværs af lønrammer undtagen lønramme 41+



Der er en lidt større andel chefer, som modtager præstationsafhængig løn i lønramme 37 og 38 end i de højere lønrammer. Andelen, som modtager, har dog generelt været stigende på tværs af lønrammer.

I 2017 modtog 90 pct. af cheferne i lønramme 37 præstationsafhængig løn. Andelen er lidt lavere for lønramme 39-41+ med 79 pct. For lønramme 37-40 modtog en markant højere andel i 2017 end i 2002. Andelen, som modtager, har dog været stagnerende siden 2010. Det er værd at bemærke, at andelen af chefer i lønramme 41+, som modtager præstationsafhængig løn har været relativt konstant siden 2002.

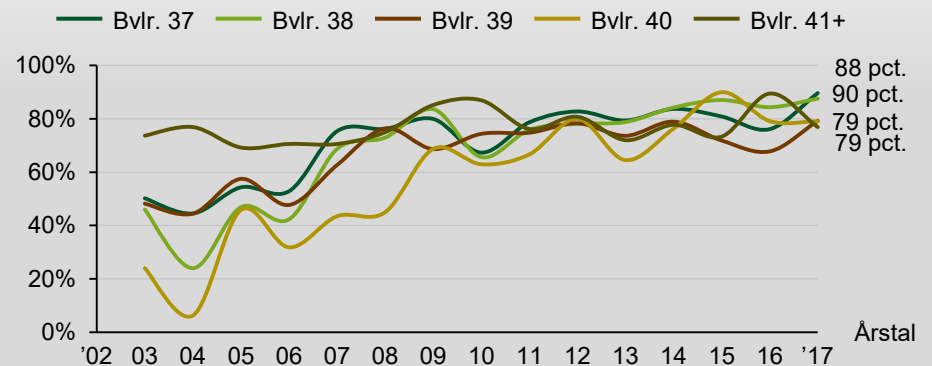
Den gennemsnitlige udbetaling som andel af samlet løn er højest for lønramme 38 og lavest for lønramme 41+. Udviklingen har været tilnærmelsesvis ens på tværs af lønramme 37-40, mens chefer i lønramme 41+ modtager relativt mindre i 2017 end i 2002.

For chefer i lønramme 37 er den gennemsnitlige andel uændret med 7,4 pct. i 2002 til 7,4 i 2017. For lønramme 38 er den gennemsnitlige andel steget fra 7,7 pct. i 2002 til 8,1 pct. i 2017. For lønramme 39 er den gennemsnitlige andel faldet fra 7,9 pct. i 2002 til 6,8 pct. i 2017. Den relative udbetaling til chefer i lønramme 41+ har i næsten hele perioden været lavest og er faldet fra 6,6 pct. i 2002 til 4,2 pct. i 2017. Dog har den relative udbetaling været forholdsvist uændret mellem 2010 og 2017 for alle lønrammer.



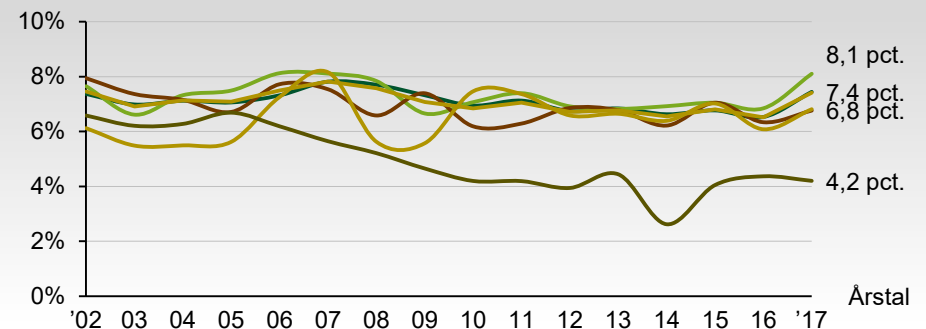
Udvikling i andelen af chefer der får præstationsafhængig løn, 2002-2017

Pct. af alle chefer



Gennemsnitlig andel af lønnen for chefer, der modtager præstationsafhængig løn, 2002-2017

Pct. andel præstationsafhængig løn af total løn



På institutionsniveau er der stor variation i andelen af chefer, som modtager præstationsafhængig løn



Inden for ministerområder kan der være store forskelle i andelen af enkelte institutioners chefer, som modtager præstationsafhængig løn.

Variationen blandt institutioner svinger mellem ministerområder. For at illustrere den mulige variation inden for ministerområder vises forskellene mellem institutioner inden for to ministerområder.

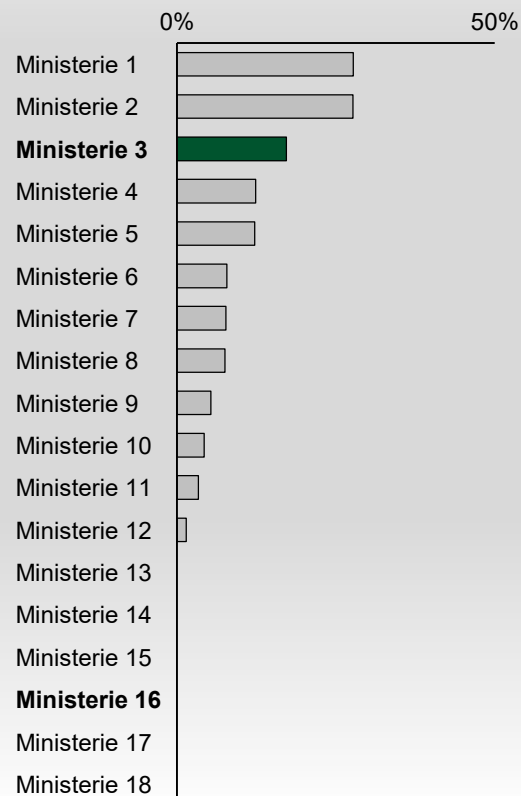
I Ministerie 3 er der relativt stor variation i de fem underliggende institutioners andel af cheferne, der modtager præstationsafhængig løn. I Ministerie 16 er der til gengæld ingen variation, eftersom alle cheferne i hver institutioner modtager præstationsafhængig løn. Dette gælder for seks ministerområder.

Variationen i institutioners brug af præstationsafhængig løn skal ses i sammenhæng med, at der er store forskelle mellem ministerområderne, herunder fx spændet i opgavetyper og medarbejdersammensætning blandt de underliggende institutioner. Samtidig varierer det i hvilket omfang, der på ministerområdet er en koncernfælles lønpolitik for cheflønninger.



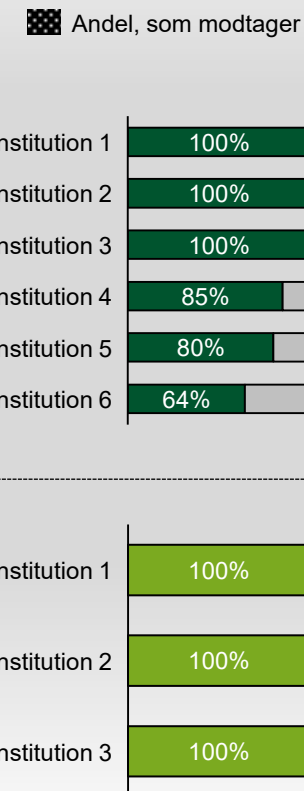
Variation i institutioners brug af præstationsafhængig løn inden for ministerområder

Standardafvigelsen i andel chefer, der modtager præstationsafhængig løn på tværs af institutioner



Eksempler på variation på tværs af institutioner

Andel chefer



På institutionsniveau er der stor variation i andelen af lønnen, der er præstationsafhængig



Inden for ministerområder er der stor variation i hvilken andel af lønnen, som udgøres af præstationsafhængig løn.

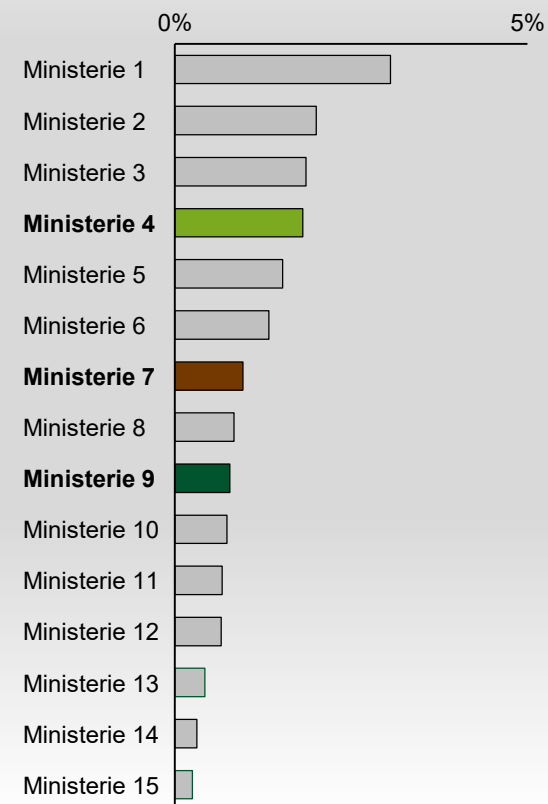
Enkelte institutioners brug af præstationsafhængig løn varierer på tværs af ministerområder. Blandt Ministerie 1's institutioner er der fx stor variation i, hvilken andel af den samlede løn, som er præstationsafhængig. Som illustration af forskellen i institutionspraksis inden for et ministerområde er tre ministerområder udvalgt.

I Ministerie 4's fire underliggende institutioner er der relativt stor variation, idet andelen af den samlede løn, som er præstationsafhængig, spænder mellem 6 pct. og 10 pct. Til sammenligning er variationen lavere i Ministerie 7 og 9, hvor andelen varierer mellem hhv. 5-7 pct. og 6-8 pct.



Variation i institutioners brug af præstationsafhængig løn inden for ministerområder

Standardafvigelsen i andel af samlet løn, der er præstationsafhængig på tværs af institutioner

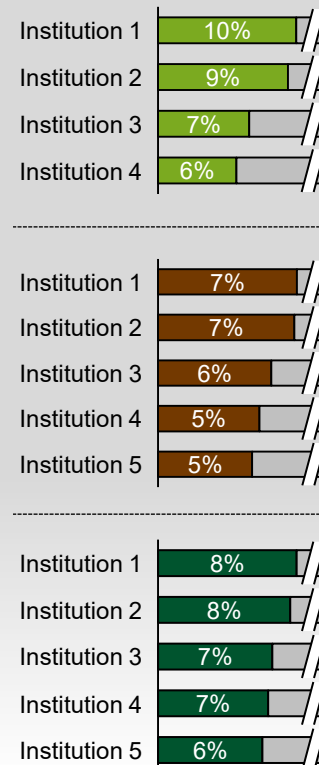


Eksempler på variation på tværs af institutioner

Andel chefer

Øvrige løndelev

Præstationsafh. løn



Præstationsafhængig løn bliver anvendt af 91 pct. af statslige institutioner, og hovedparten anvender engangsvederlag

91 pct. af institutionerne anvender præstationsafhængig løn.

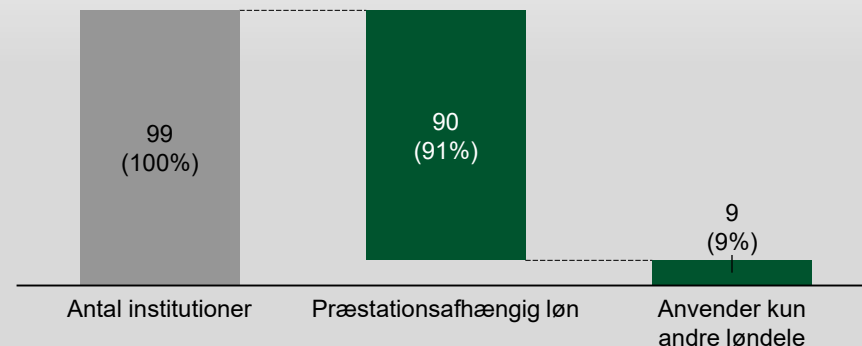
Ud af de 99 statslige institutioner, som har besvaret spørgeskemaet, angiver 90, at de anvender præstationsafhængig løn i form af resultatløns og/eller engangsvederlag.

Engangsvederlag er et mere udbredt redskab til præstationsafhængig løn end resultatløns. Lidt under en fjerdedel af institutionerne anvender begge instrumenter.

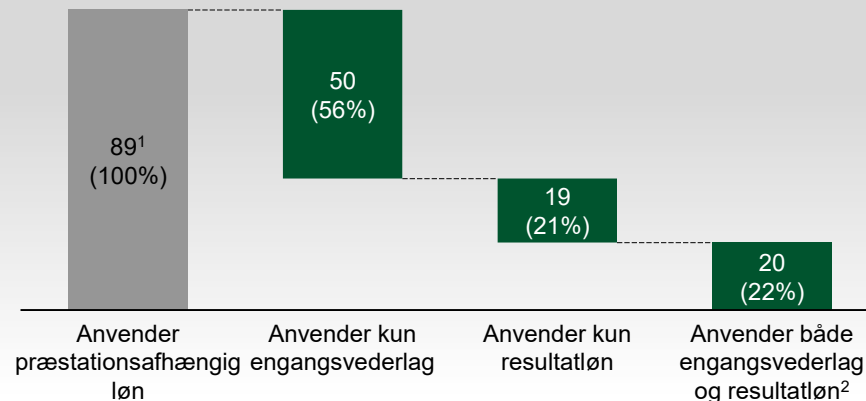
89 institutioner har angivet, hvorvidt de anvender resultatløns, engangsvederlag eller begge dele. I figuren fremgår det, at 50 ud af de 89 institutioner udelukkende anvender engangsvederlag. Resultatløns bliver i mindre omfang anvendt, idet 19 institutioner udelukkende anvender dette redskab, mens 20 institutioner angiver, at de både anvender engangsvederlag og resultatløns.

Her bør det pointeres, at en række institutioner (særligt departementer) udmønter præstationsafhængig løn til både institutionens egne chefer samt topledere i andre institutioner. Det gælder som regel, at disse institutioner udelukkende udmønter engangsvederlag til chefer i egen institution, og udelukkende resultatløns til topledere i andre institutioner.

Institutioners anvendelse af præstationsafhængig løn Antal og andel institutioner



Institutionernes anvendelse af præsentationsafhængig løn Antal og andel institutioner



Præstationsafhængig løn bliver brugt i vidt omfang på tværs af lønrammer og det primære instrument er engangsvederlag



I størstedelen af institutionerne bliver præstationsafhængig løn brugt på tværs af alle lønrammer.

Hovedparten af institutionerne anvender præstationsafhængig løn på tværs af lønrammerne. Dog er det særligt udbredt blandt chefer i lavere lønrammer. Således bruger alle institutioner præstationsafhængig løn for chefer i lønramme 37, mens kun 59 pct. bruger det for chefer i lønramme 40.

Resultatløn bliver generelt anvendt i mindre omfang, men er mere anvendt i de højere lønrammer.

Det fremgår, at tæt på halvdelen af institutioner med chefer i lønramme 40 anvender resultatløn for disse chefer. Omvendt anvender kun 29 pct. af institutioner resultatløn for chefer i lønramme 37.

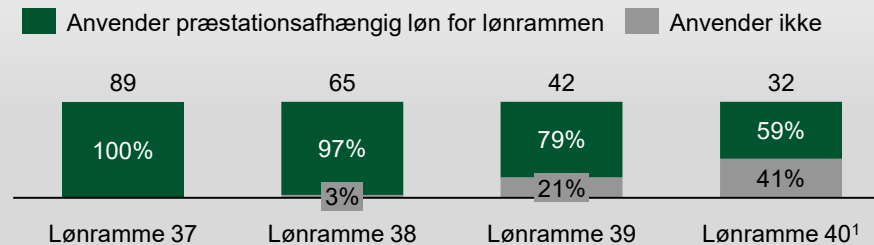
Engangsvederlag er det mest udbredte instrument på tværs af lønrammer med undtagelse af lønramme 40.

Engangsvederlag er det mest anvendte redskab til præstationsafhængig løn på tværs af lønramme 37-39. Det er kun for chefer i lønramme 40, at institutionerne er mere tilbøjelige til at anvende resultatløn.



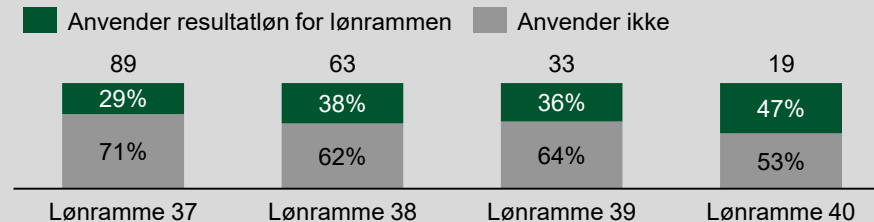
Institutionernes anvendelse af præstationsafhængig løn

Antal og andel institutioner



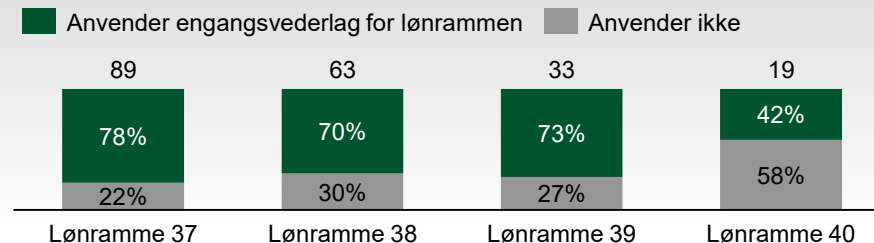
Institutionernes anvendelse af resultatløn fordelt på lønrammer

Antal og andel institutioner



Institutionernes anvendelse af engangsvederlag fordelt på lønrammer

Antal og andel institutioner



Kommuner og regioner anvender kun i begrænset omfang resultatlø



Ifølge løndata anvendes resultatlø og engangsvederlag kun i begrænset omfang i kommuner og regioner. Dog sonder løndata på det kommunale og regionale område ikke mellem resultatlø og engangsvederlag.

Som beskrevet i kapitel 2 giver hjemlen til at anvende resultatlø på det kommunale og regionale område også mulighed for at give, hvad der svarer til statslige engangsvederlag. Dette kommer til udtryk i løndata for kommuner og regioner, hvor der ikke er en særskilt registreringsmulighed for engangsvederlag. Der foreligger således alene løndata for brug af resultatlø, som dog i et vist omfang også må formodes at indeholde engangsvederlag. Tallene er hermed ikke sammenlignelige med statslige løndata for resultatlø.

Jf. kapitel 2 har der historisk i kommuner og regioner ikke været samme centrale fokus på at udbrede brugen af resultatlø som i staten. Dette synes også at komme til udtryk i løndata, hvor resultatlø i 2017 kun udgjorde ca. 9 mio. kr. ud af 2.648 mio. kr. løn til kommunale administrative chefer og ca. 0,7 mio. kr. ud af 690 mio. kr. for de regionale administrative chefer. Resultatløn udgør således mindre end 1 pct. af chefernes gennemsnitslø.

Præstationsafhængig løn anvendes således i begrænset omfang i kommuner og regioner sammenlignet med staten. Det indebærer, at fast løn udgør en større andel af lønnen til kommunale/ regionale chefer – men er således ikke i sig selv et udtryk for, at lønniveauet generelt er højere i staten end i kommuner og regioner.

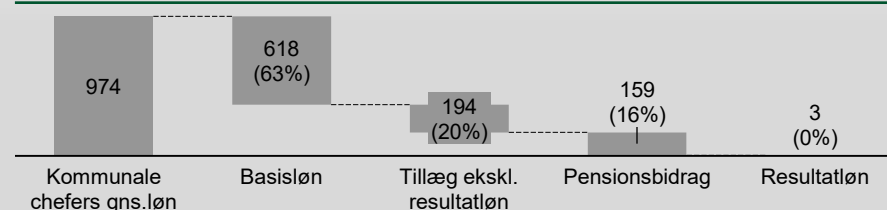
Anm.: Opgørelserne er inklusive topchefer, som ikke kan få resultatlø. Eksklusiv disse er andelen dog også mindre end 1 pct. Chefer i kommunerne er afgrænset ved hjælp af overenskomstområdet: "050 Chefer, KL", mens chefer i regionerne er afgrænset ved "230 Chefer, Regioner". I basisløn indgår løndelene grundlø og feriegodtgørelse. I hhv. pensionsbidrag og resultatlø indgår alene løndelene hhv. pensionsbidrag og resultatløstillæg. I tillæg ekskl. resultatlø indgår løndelene kvalifikations-, garanti-, funktions-, overgangs- og genetillæg, samt andre tillæg.

Kilde: SIRKA, Arsstatistik 2017.

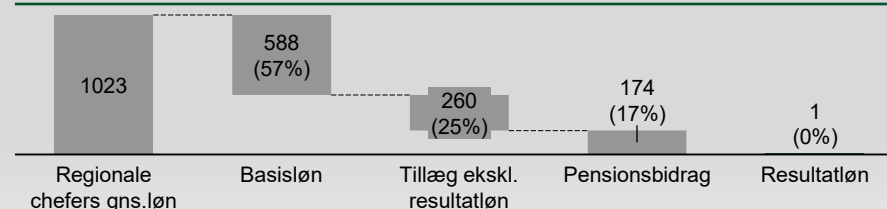


Resultatløns andel af gennemsnitslønnen for chefer i kommuner og regioner
T. kr. (andel af gennemsnitslønnen i pct.), 2017

Gennemsnitslø for kommunale administrative chefer



Gennemsnitslø for regionale administrative chefer



Præstationsafhængig løn har ikke drevet stigninger i statslige topchefers samlede løn



Forrige side viste, at kommuner og regioner kun i begrænset omfang anvender præstationsafhængig løn. Dog har den større brug af præstationsafhængig løn i staten ikke ført til større generelle lønstigninger.

Figuren øverst i højre side viser lønudviklingen siden 2010 for statslige topchefer. Det fremgår, at topcheferne i 2017 i gennemsnit modtog 1,57 mio. kr. i samlet løn. Til sammenligning modtog topcheferne i 2010 i gennemsnit 1,41 mio. kr. i samlet løn. Figuren viser samtidigt, at den gennemsnitlige statslige topchef i 2010 fik 69.000 kr. i præstationsafhængig løn, mens de i 2017 fik 75.000. Topcheferne modtog således i gennemsnit 6.000 mere i præstationsafhængig løn og ca. 156.000 mere i løn i alt i 2017, sammenlignet med 2010. Øget brug af engangsvederlag kan således forklare ca. 4 pct. af den samlede lønudvikling for statslige chefer mellem 2010 og 2017.

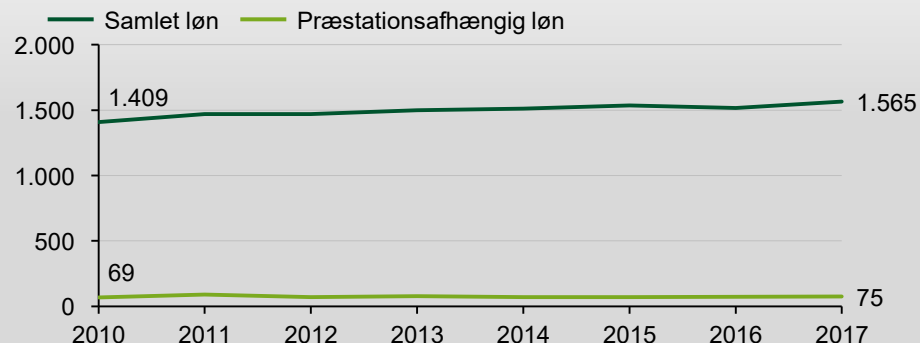
Nederste figur i højre side viser den indekserede udvikling for hhv. kommunale, regionale og statslige topchefer. Her fremgår det, at statslige topchefer med en stigning på 11 pct. har haft nogenlunde samme relative stigning som både kommunale og regionale topchefer, som er steget hhv. 10 og 13 pct.

Samlet set virker det således til, at den øgede brug af præstationsafhængig løn blandt statslige topchefer dels kun forklarer en meget lille del af den samlede lønudvikling, og dels ikke hænger sammen med generelt højere lønudvikling for statslige topchefer end kommunale og regionale topchefer.



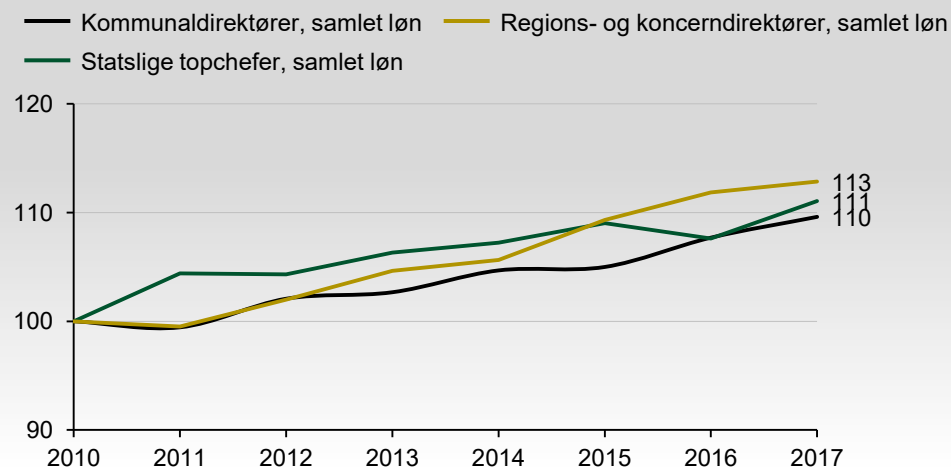
Lønudvikling for statslige topchefer

Tusind kr.



Lønudvikling for hhv. kommunale, regionale og statslige topchefer

Indekseret



Interviews indikerer, at også engangsvederlag anvendes mere begrænset i kommuner og regioner end i staten



Interviews i kommuner og regioner indikerer, at engangsvederlag anvendes mindre bredt end i staten.

Der er gennemført interviews med seks kommunaldirektører og to regionale direktører. Disse tegner et billede af, at præstationsafhængig løn anvendes i mindre omfang her end i staten. Modsat i staten synes der således ikke at være en kultur, hvor den præstationsafhængige løn er blevet en forventet del af lønpakken for de fleste chefer.

Engangsvederlag anvendes således i de seks kommuner og i begge regioner, hvor der er gennemført interviews. Ifølge hovedparten af topcheferne er engangsvederlag hos dem dog forbeholdt særlige tilfælde, fx hvor der har været en ekstraordinær arbejdsbelastning. Flere af de interviewede topledere henviser til, at det ikke er relevant som motivationsfaktor på de høje niveauer i organisationen, hvor lønniveauet allerede er højt. Det fremhæves i flere interviews, at det forhold, at kommunal- og regionsdirektører ikke kan få præstationsafhængig løn formentlig har en dæmpende virkning på brugen af redskabet i den øvrige forvaltning.

Som alternativ til den præstationsafhængige løn nævner topcheferne i stedet, at de anvender andre lønredskaber – herunder særligt at øge den faste løn, når nogle præsterer godt.

Det bemærkes, at interviewene alene kan tages som en indikation på en anderledes anvendelse i kommuner og regioner end i staten. Billedet kan således være anderledes i andre kommuner og regioner, end de interviewede.



Interviews med kommunale og regionale topledere om brug af resultatløn og engangsvederlag.

"I min værktøjskasse ville det ikke være blandt de fem første værktøjer, hvis jeg skal have øget performance. Det kommer an på, om du tror på, at folk vil gøre et andet stykke arbejde end ellers. Vi kan som øverste direktører ikke få bonus. Det præger kulturen. Jeg synes, det er fint. Havde jeg gjort det meget bedre, hvis jeg kunne få resultatløn? Det tror jeg ikke. Det sætter et signal, hvis man siger, topdirektøren skal ikke have resultatløn."

"Når vi har de høje lønniveauer, vi har, er det ikke løn, der er en motivationsfaktor. Jeg tror på, at medarbejdere går på arbejde for noget andet end løn, men jeg tror også på, at når man har løbet stærkt, at man bliver set, får et klap på skulderen, får en anerkendelse, jeg har set, du har ydet en særlig indsats, det er også gået ud over din familie, her er lige lidt ekstra. Det er jo ikke store beløb vi taler om til medarbejdere."

"Når man har brugt hele sit arbejdsliv på at blive direktør i X Kommune - det er simpelthen ikke det beløb, der driver dem."

"Resultatløn og engangsvederlag benyttes i meget begrænset omfang i kommuner og regioner. Af de interviewede direktører i kommuner og regioner oplyser en, at der benyttes resultatløn i organisationen. I alle otte kommuner og regioner benyttes engangsvederlag. Fem af de otte direktører oplyser, at engangsvederlag kun benyttes i meget sjældne og ekstraordinære tilfælde. [...] Flere nævner, at det, at de selv som topdirektører i henhold til lovgivningen ikke kan få resultatløn eller engangsvederlag, nok medvirker til at definere en kultur, hvor redskabet ikke bruges ret meget."



Sammenfatning ved af interviews ved Ejler Impact

Ifølge Rigsrevisionens undersøgelse anvendtes resultatløns kun bredt i to regioner i 2016 – og i en af dem var det under afvikling



Rigsrevisionen undersøgte i 2016 brugen af resultatløns i regionerne. Det fremgik heraf, at kun 2 af de 5 regioner anvendte redskabet. På tidspunktet for undersøgelsen var én af regionerne ved at afvikle brugen af redskabet.

Rigsrevisionen undersøgte i 2016 regionernes udmøntning af resultatløns for 2015. Redskabet var ifølge undersøgelsen kun anvendt bredt i Region Midtjylland og Region Syddanmark. I Region Sjælland blev redskabet således ifølge Rigsrevisionen ikke anvendt, og i de to øvrige regioner blev det kun anvendt i enkeltstående tilfælde.

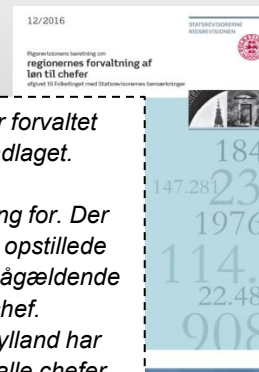
Rigsrevisionen konstaterede, at Region Midtjylland og Region Syddanmark har forvaltet resultatløns i overensstemmelse med aftalegrundlaget, idet det ifølge bemærkningerne til aftalegrundlaget ikke er en forudsætning for at anvende resultatløns, at den indsats, der honoreres, på forhånd er målsat.

Undersøgelsen viser, at de to regioner i langt hovedparten af de undersøgte sager har en udbetalingsgrad på 100 pct., hvilket Rigsrevisionen konstaterer bør medføre, at regionerne overvejer om resultatlønsaftalerne er tilstrækkeligt ambitiøse.

Det fremgår af undersøgelsen og den efterfølgende opfølgning ved Rigsrevisionen i maj 2017, at Region Syddanmark på dette tidspunkt allerede var ved at afvikle brugen af redskabet. I Region Midtjylland havde direktionen iværksat en revision af regionens resultatlønsaftale.



Rigsrevisionens beretning om regionernes forvaltning af løn til chefer – uddrag vedr. resultatløns



"Region Midtjylland og Region Syddanmark har forvaltet resultatløns i overensstemmelse med aftalegrundlaget. Imidlertid har Region Midtjylland generelt ikke dokumenteret, hvad resultatløns er honorering for. Der er derfor ikke en klar sammenhæng mellem de opstillede fokusområder [...], de opnåede resultater det pågældende år og den udbetalte resultatløns til den enkelte chef. Rigsrevisionen kan konstatere, at Region Midtjylland har udbetalt mindst 100 % i resultatløns for 2015 til alle chefer omfattet af resultatlønsaftalen. Regionen har i alt udbetalt over 2,3 mio. kr. i resultatløns for 2015. Region Syddanmark har i 7 ud af 9 sager udbetalt det maksimale beløb i resultatløns. Rigsrevisionen finder generelt, at en udbetalingsgrad på 100 % i alle eller stort set alle tilfælde bør medføre, at regionerne overvejer, om resultatlønsaftalerne er tilstrækkeligt ambitiøse."
- Statsrevisorerne, 22. februar 2017

"Region Midtjylland oplyser, at regionens direktion har iværksat en revision af regionens resultatlønsaftale [...]. Region. Syddanmark oplyser, at regionen har igangsat en afvikling af resultatløns til chefer, så resultatlønsaftaler for sygehusdirektioner og administrative chefer bringes til ophør. Som det også fremgik af beretningen, er denne proces igangsat uafhængigt af Rigsrevisionens beretning. [...]"
- Rigsrevisionen juni 2017

Kapitel 4: Overordnet valg af redskab

Hvad undersøges i kapitlet?

Dette kapitel beskriver de overordnede sammenhænge mellem det konkrete redskab, institutionerne anvender til at udmønte præstationsafhængig løn, deres opgaveportefølje, samt institutionernes primære formål med præstationsafhængig løn.

Konklusioner

Der er en klar sammenhæng mellem institutioners formål med præstationsafhængig løn og konkrete valg af redskab. Institutioner, hvis formål med præstationsafhængig løn er at anerkende ledere, anvender oftere engangsvederlag, mens institutioner, hvis formål er at tilskynde til fokus på bestemte mål anvender resultatløn. Derudover er der en tendens til, at institutioner med opgaver, som det er svært at måle resultatet af, oftere anvender engangsvederlag, mens institutioner med mere målbare opgaver oftere anvender resultatløn.



Analysespørgsmål 1: Hvordan bruges præstationsafhængig løn?

Svar 1: Den mest udbredte måde at anvende præstationsafhængig løn er i form af engangsvederlag enten med eller uden på forhånd opstillede mål, mens omkring en femtedel udelukkende anvender resultatløn, ti procent anvender både resultatløn og engangsvederlag, mens ti procent slet ikke bruger præstationsafhængig løn.



Analysespørgsmål 2: Hvilke institutioner bruger hvilket redskab?

Svar 2: Der er sammenhæng mellem institutioners opgaveportefølje og valg redskab, så institutioner med stor andel policy opgaver oftere anvender engangsvederlag, mens institutioner med en stor andel drift relativt ofte anvender resultatløn.



Analysespørgsmål 3: Med hvilket formål bruges præstationsafhængig løn?

Svar 3: Der er en klar tendens til, at institutioner, hvis primære formål med præstationsafhængig løn er at anerkende chefer, anvender engangsvederlag, mens institutioner, som gerne vil tilskynde deres chefer til at opnå bestemte mål, oftere anvender resultatløn.

Både engangsvederlag og resultatløn kan anvendes til anerkendelse og tilskyndelse



Ved hjælp af hhv. skønsmæssig justering og opstilling af mål kan resultatløn og engangsvederlag bruges til både anerkendelse og tilskyndelse.

Kapitel 1 præsenterede to måder at anvende præstationsafhængig løn på i staten: Resultatløn og engangsvederlag. Kapitel 2 præsenterede herefter to overordnede formål med præstationsafhængig løn: 1) anerkendelse af tidligere præstationer og 2) tilskyndelse til fremtidige præstationer.

Der kan være en iboende sammenhæng mellem valg af redskab og formål. Brugen af resultatløn vil fx nærmest pr. definition tilskynde cheferne til at nå særlige mål, idet redskabet indebærer en eksplicit kobling af opnåelse af på forhånd opstillede mål og udbetaling af løn.

Men det er væsentligt, at valget af redskab ikke nødvendigvis begrænser muligheden for både at anerkende og tilskynde chefer. Dette illustreres i tabellen til højre, som viser, hvordan konkrete elementer kan indarbejdes i hvert redskab for at hhv. anerkende chefer og tilskynde til fokus på bestemte mål.

Tabellen tegner dog et billede af afgørende distinktioner mellem forskellige måder at anvende resultatløn og engangsvederlag:

- Indebærer resultatløn muligheden for efterfølgende skønsmæssig justering?
- Udmøntes (en del) af engangsvederlaget på baggrund af forudopstillede mål?



Eksempler på indretning af resultatløn og engangsvederlag med henblik på at anerkende og tilskynde

	Anerkendelse	Tilskyndelse
Resultatløn	Anerkendelse kan ligge i skønsmæssig justering efter opgjort målopfyldelse. På den måde kan særlige præstationer fremhæves, selvom de evt. ikke er målfastsatte.	Den kontraktlige opstilling af mål og belønning medfører nærmest pr. definition en tilskyndelse til at nå disse mål.
Engangsvederlag	I den skønsmæssige udmøntning kan der lægges vægt på at anerkende konkrete præstationer.	Der kan på forhånd opstilles mål og kriterier for, hvad der udløser engangsvederlag.

Institutionernes brug af præstationsafhængig løn kan inddeles i en række konkrete forskellige redskaber



Størstedelen af institutionerne anvender kun engangsvederlag til chefer i egen institution, mens omkring en femtedel kun bruger resultatløn og få bruger begge redskaber.

Institutionernes brug af præstationsafhængig løn baseres på tre sondringer:

1) Anvender institutionen resultatløn eller engangsvederlag?

2a) Hvis engangsvederlag: opstiller institutionen mål på forhånd? Konkret har institutionerne i spørgeskemaet angivet, om de bl.a. baserer udmøntning af engangsvederlag på "Evaluering af på forhånd opstillede mål"¹. Mål forstås derfor bredt, og inkluderer både kvantitative og kvalitative mål, ligesom udmøntningen ikke nødvendigvis alene baserer sig på mål.

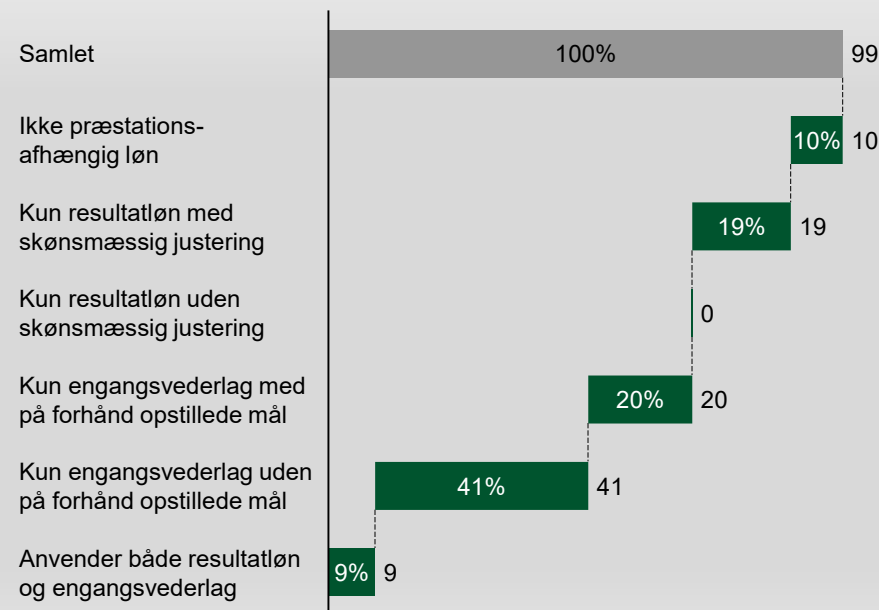
2b) Hvis resultatløn: inkluderer redskabet muligheden for at justere resultatlønnen skønsmæssig efter målopfyldelse er opgjort? Her viser det sig dog, at alle institutioner med resultatløn inkluderer muligheden for skønsmæssig justering.

Dette fører til fire konkrete udformninger af præstationsafhængig løn. Dog bruger 9 institutioner både resultatløn og engangsvederlag, hvilket udgør en særskilt kategori. I praksis falder ingen institutioner desuden i kategorien "resultatløn uden skønsmæssig justering", hvorfor kategorien ikke anvendes i den videre analyse.



Institutionernes konkrete valg af redskab

Antal og andel institutioner



Institutionerne er kategoriseret efter deres anvendelse af præstationsafhængig løn til chefer i egen institution. Det vil fx sige, at en række departementer, som udmønter engangsvederlag til departementale chefer og resultatløn til ministerområdets styrelsesdirektører falder under "Kun engangsvederlag". Ligeledes ses der også bort fra alle institutioners egne topchefer, idet den konkrete udmøntning her som regel foregår i det relevante departement eller lignende.

1: Institutionerne har haft mulighed for at vælge flere svar, og mange af institutionerne udmønter også engangsvederlag pba. af andre, ikke målfastsatte hensyn. Kilde: Spørgeskema, spm. 1.1 "Udbetaler jeres institution resultatafhængige løndeole (enten resultatløn eller engangsvederlag) til en eller flere af institutionens chefer?", 1.2 "Hvilken andel (i pct.) af jeres samlede resultatafhængige løn til chefer i 2017 har i ca. udbetalt som hhv. resultatløn og engangsvederlag?" 2.6 "Angiver aftalerne om resultatløn på forhånd, at resultatlønsudbetalingen til ledere i nedenstående lønrammer kan op- eller nedjusteres på basis af skøn?" Og 3.4 "Hvad baseres udmøntning af engangsvederlag til chefer inden for nedenstående lønrammer på?"



Flere topledere påpeger, at forskellige redskaber har større anvendelse i bestemte institutionstyper



Resultatløn fremhæves som svær at anvende i en policy kontekst, men meget anvendeligt i en driftskontekst.

En række af de interviewede topchefer angiver, at resultatløn er for omstændigt at anvende i institutioner, som primært beskæftiger sig med policy. De påpeger, at den store omskiftelighed gør det svært at opstille mål et år frem i tid, der er retvisende for arbejdsopgaverne i løbet af året.

Flere af topcheferne fremhæver derimod, at resultatløn er et mere anvendeligt redskab i en driftsorganisation, hvor det er muligt at fastsætte klare mål. I disse institutioner kan det anvendes til at sikre, at cheferne har fokus på centrale aspekter, der er afgørende for driften eller udviklingen af driften.

Engangsvederlag er mere fleksibelt og kan bruges i en omskiftelige kontekst, da det giver større mulighed for skøn og bagudrettet udmøntning.

Hovedparten af de interviewede topchefer påpeger, at der er en større fleksibilitet knyttet til at bruge engangsvederlag. Det giver mulighed for at belønne medarbejdere, der løfter vanskelige og uforudsete opgaver. Engangsvederlag bliver således fremhævet som mere anvendeligt i departementer, hvor opgaverne kan være svære at opstille mål for.

Interviewene tegner således overordnet et billede af, at driftsorganisationer oftere vil anvende resultatløn og opstille mål, mens policy organisationer oftere vil bero på skønsmålt engangsvederlag. Dog bør det understreges, at nogle topchefer angiver, at de også ser resultatløn som anvendeligt at bruge i policy kontekster. Der er derfor ikke en én-til-én sammenhæng mellem opgaver og valg af hhv. resultatløn og engangsvederlag.



Citater angående anvendeligheden af resultatløn

"Resultatløn kan ikke bruges i en policy verden. Vores projekt med resultatløn og kvantitative mål viste, at det var latterligt og subjektivt."

- Departementschef



"Det at bruge resultatløn i en driftsorganisation – det er common sense. Det kan ingen være uenig i."

- Departementschef



Citater angående anvendeligheden af engangsvederlag

"For mine egne chefer bruger jeg kun bagudrettede engangsvederlag. Særligt for departementer gælder det, at man kan lægge en plan for året, men så ende med at lave noget helt andet".

- Departementschef



"I dette system [centraladministrationen] arbejder vi meget efter det politiske, og der har vi behov for fleksibilitet."

- Departementschef om fordelene ved engangsvederlag



Institutionerne har angivet deres tre primære opgaver, og på den basis er målbarheden af deres opgaveportefølje vurderet



Institutionerne er inddelt i fem typer, og på basis af statslige topcheferes udtalelser vurderes det, i hvilken grad det er svært at opstille meningsfulde mål for hver type.

Interview med de statslige topchefer indikerer, at det er sværere for institutioner, som varetager policy opgaver, at opstille mål for opgaveløsningen. Topcheferne beskriver konkret, at dette også har betydning for valg af redskab til at udmønte præstationsafhængig løn. For at forklare institutionernes valg af redskab er det altså væsentligt at tage deres opgaveportefølje i betragtning.

Af denne årsag kategoriseres hver institutions opgaver mhp. at vurdere, hvor svært det er at opstille mål for opgaveløsningen.

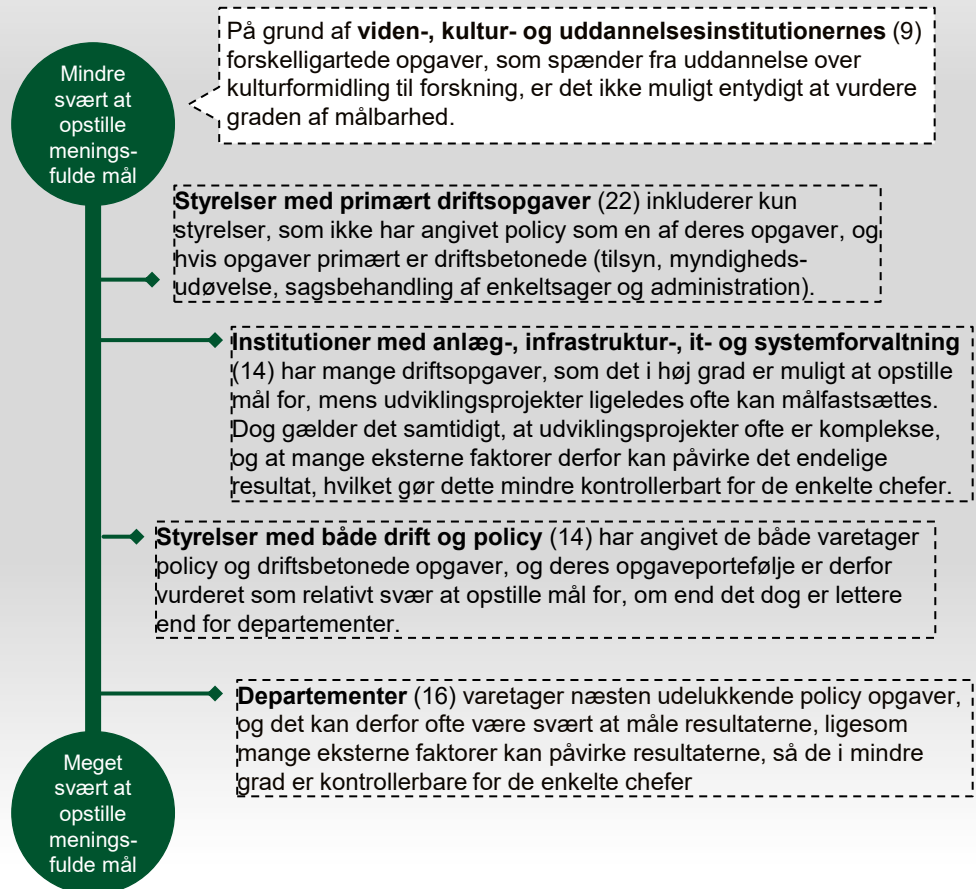
I spørgeskemaet har institutionerne angivet deres 3 væsentligste opgaver ud af blandt andet policy, myndighedsudøvelse, sagsbehandling af enkeltsager, viden og udvikling, system-understøttelse samt anlæg og vedligehold. Med særlig vægt på, i hvilken grad de beskæftiger sig med policy opgaver, har Moderniseringsstyrelsen på denne baggrund gennemført en overordnet kategorisering af institutionernes opgaveporteføljer:

- 1) Departementer
- 2) Styrelser med både drift og policy
- 3) Institutioner med anlægs-, infrastruktur-, it- og systemforvaltning
- 4) Styrelser med primært driftsopgaver
- 5) Viden-, kultur- og uddannelsesinstitutioner

Vurderingen af hver institutionstypes opgavers målbarhed fremgår af højre side.

Statslige institutioners opgaveportefølgers målbarhed

Antal institutioner i parentes



Der er en sammenhæng mellem institutioners opgaveportefølje og valg af redskab



Departementer er mere tilbøjelige til at anvende engangsvederlag uden på forhånd opstillede mål, mens styrelser med driftsopgaver er mere tilbøjelige til at anvende resultatløn og engangsvederlag med mål.

Institutionernes konkrete valg af redskab forventes jf. forrige sider at hænge sammen med deres opgaveportefølje. Konkret forventes det, at institutioner med særlig høj grad af policy opgaver har sværere ved at opstille meningsfulde mål ud i fremtiden, og derfor vil være mere tilbøjelige til at anvende engangsvederlag uden på forhånd opstillede mål. Omvendt institutioner med høj grad af drift i højere grad anvende resultatløn og engangsvederlag med mål.

Højre side viser sammenhængen mellem institutioners opgaveportefølje og valg af redskab. I departementer anvender 60 pct. udelukkende engangsvederlag uden på forhånd opstillede mål, mens 6 pct. kun anvender resultatløn. Omvendt anvender 27 pct. af institutioner med primært driftsopgaver kun resultatløn, mens 46 pct. kun anvender engangsvederlag uden mål.

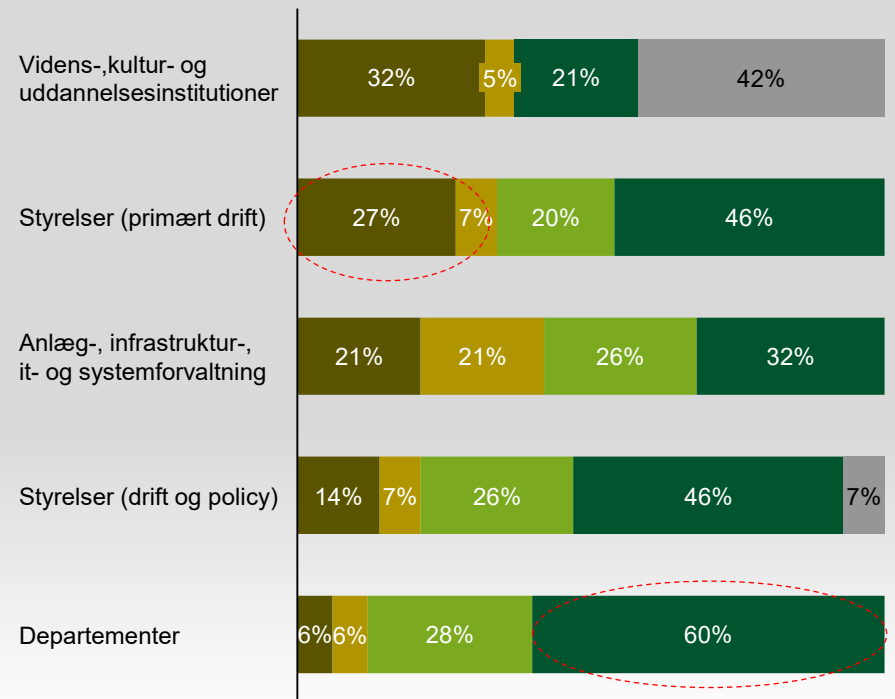
Resultaterne er således overordnet i overensstemmelse med forventningerne, men understreger også, at det er muligt at indrette de forskellige redskaber efter institutionens konkrete behov. Særligt engangsvederlag uden på forhånd opstillede mål er et fleksibelt redskab, og kan derfor i høj grad tilpasses de enkelte institutioners kontekst. Det er således også det mest almindelige redskab på tværs af institutioner.



Sammenhæng mellem institutionstype og valg af redskab

Andel institutioner i pct.

- Anvender kun resultatløn
- Anvender kun engangsvederlag uden mål
- Anvender begge redskaber
- Anvender ikke præstationsafhængig løn
- Anvender kun engangsvederlag med mål



Præstationsafhængig løn anvendes primært for at tilskynde chefer til at nå bestemte mål eller til at anerkende ledere



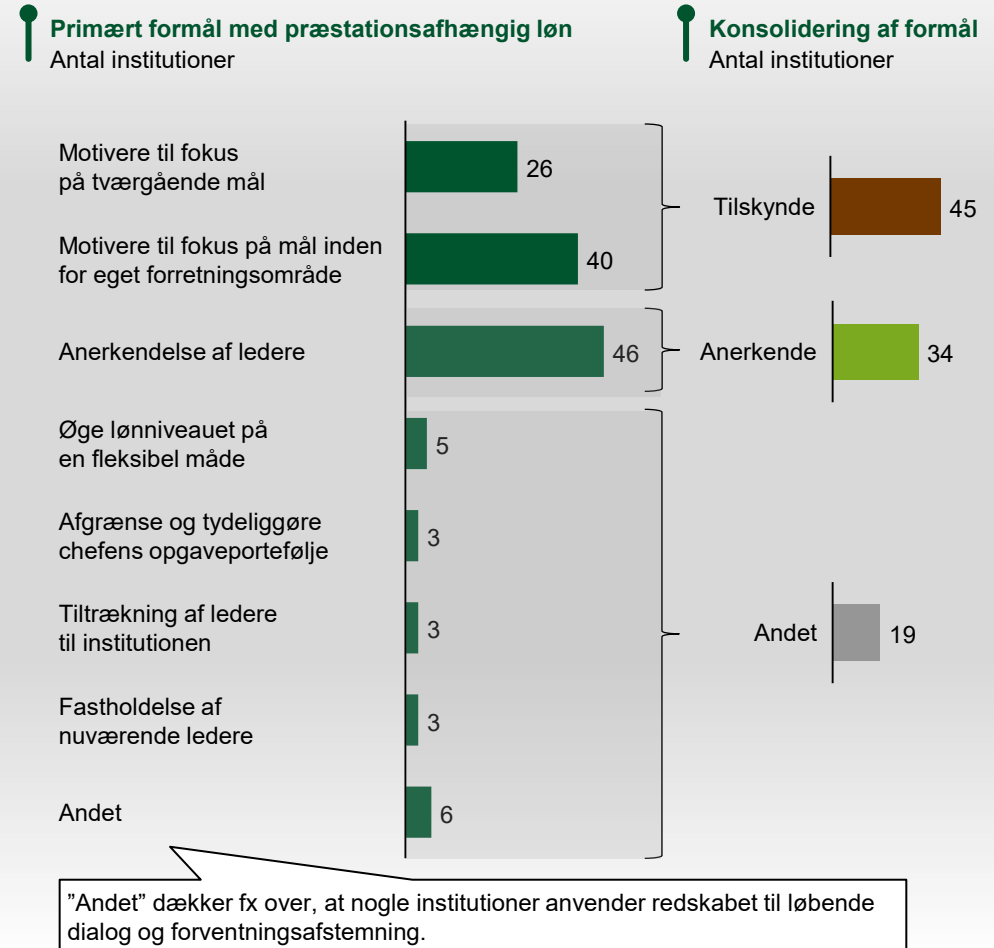
Langt størstedelen af institutionerne bruger præstationsafhængig løn til at tilskynde chefer til at nå tværgående eller forretningsbestemte mål samt anerkendelse af ledere.

I spørgeskemaet har institutionerne prioriteret en række formål på en skala fra 1-8, hvor 1 angiver førsteprioritet. Disse 8 formål kan dog konsolideres til 3 primære formål set i lyset af det teoretiske begrebsapparat, som blev introduceret i kapitel 2.

Disse formål er konkret at:

- 1) Tilskynde chefer til fokus på bestemte mål
- 2) Anerkende chefer
- 3) Andet

Det fremgår af højre side, at det mest almindelige formål er at tilskynde chefer til at have fokus på bestemte mål, idet 45 institutioner har valgt dette som 1. prioritet. Herudover har 34 valgt anerkendelse som primære formål, mens kun 19 har valgt andre formål.



Engangsvederlag uden opstillede mål skal anerkende ledere, mens resultatløn og engangsvederlag med mål skal tilskynde ledere



Der er en tydelig sammenhæng mellem institutionernes formål med præstationsafhængig løn og deres konkrete valg af redskab.

71 pct. af institutionerne, som kun anvender resultatløn, har som primært formål at tilskynde deres ledere til at opnå bestemte mål. Det samme gælder 55 pct. af institutionerne med engangsvederlag med på forhånd opstillede mål. Til gengæld har kun 21 pct. af institutionerne med engangsvederlag uden på forhånd opstillede mål som primært formål at tilskynde ledere til at nå bestemte mål. Omvendt har 67 pct. af disse institutioner som formål at anerkende ledere, mens kun 15 og 0 pct. af institutioner med hhv. engangsvederlag med mål og resultatløn har dette som primært formål.

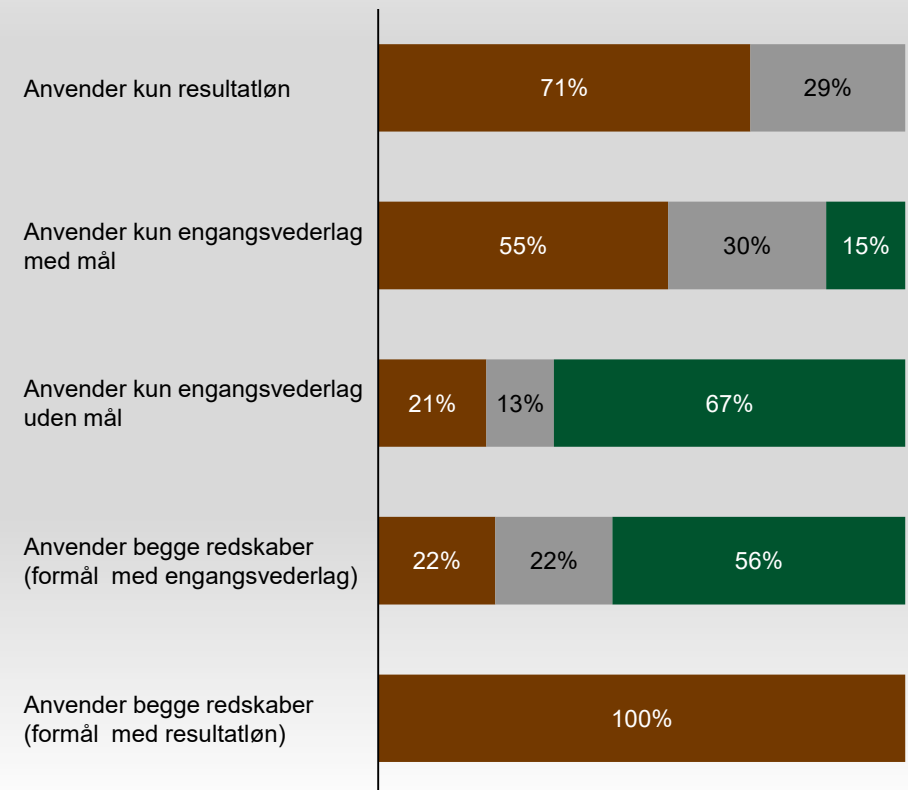
Der er med andre ord en tydelig sammenhæng mellem formål og valg af redskab. Det er desuden særligt interessant, at institutioner, som både anvender resultatløn og engangsvederlag, kun anvender resultatløn med henblik på at tilskynde ledere, mens de primært anvender engangsvederlag til at anerkende ledere.



Sammenhæng mellem formål og valg af redskab

Andel og antal institutioner

Tilskynde (brun) Andet (grå) Anerkende (grøn)



Kapitel 5: Praksis for udmøntning af præstationsafhængig løn



Hvad undersøges i kapitlet?

Dette kapitel undersøger koblingen mellem institutionernes formål med præstationsafhængig løn og deres konkrete praksis. Koblingen ses i sammenhæng med teoretiske forventninger til, hvad der er god praksis, jf. kapitel 2, og det undersøges, i hvilken grad dette kommer til udtryk i institutionernes praksis.

Konklusioner

Der er i analysen identificeret en mindre andel af de statslige institutioner med flere tegn på udmøntningspraksis, som kan forekomme uigennemsigtig for den enkelte chef. Der er bl.a. tale om institutioner, hvor forventningsafstemning om kriterierne for at opnå engangsvederlag alene sker ustruktureret fx i dialog ml. chef og nærmeste leder - og hvor begrundelse for udmøntning alene gives skriftlig til den enkelte chef uden mundtlig dialog. Det kan betyde, at koblingen ml. præstation og løn virker utroværdig for den enkelte chef, og at redskabet derfor ikke har den tilsigtede virkning.



Forventningsafstemning: Hvordan understøtter en struktureret forventningsafstemning brugen af præstationsafhængig løn?

Svar: Hvis engangsvederlag skal tilskynde til fokus på bestemte mål, kræver det en struktureret forventningsafstemning om sammenhængen mellem kriterier og indsats. I alt har 29 institutioner en struktureret forventningsafstemning, 10 en semistruktureret, og 29 en ustruktureret.



Begrundelse: Hvordan understøtter begrundelser koblingen mellem præstation og løn?

Svar: Rent skriftlige begrundelser har karakter af udmeldinger, som i mindre grad gør det muligt at skabe en tydelig kobling mellem chefernes præstation og løn. I alt giver 26 institutioner en rent skriftlig eller ingen begrundelse for udmøntning af præstationsafhængig løn.



Lokale retningslinjer: Hvordan understøtter lokale retningslinjer koblingen mellem præstation og løn?

Svar: Lokale retningslinjer bidrager til at formalisere processen for brugen af resultatløn i hele institutionen, og gør det derfor mere tydeligt for de enkelte chefer, hvad der lægger til grund for udmøntning af resultatløn. Kun 5 ud af 26 institutioner med resultatløn har ikke udarbejdet lokale retningslinjer.



Kombinationer: Hvor mange institutioner har ét eller flere praksisaspekter som kan gøre koblingen mellem præstation og løn uigennemsigtig for de enkelte chefer?

Svar: Koblingen mellem præstation og udmøntning kan blive uigennemsigtig for de enkelte chefer, hvis institutioner har en ustruktureret forventningsafstemning, rent skriftlige begrundelser, ingen lokale retningslinjer, samt hvis øverste leder derudover bestemmer den endelige udmøntning. Koblingen kan særligt være uigennemsigtig i institutioner, som har flere af disse praksisaspekter på samme tid. I alt gælder dette for 15 af de 90 institutioner, som angiver de anvender præstationsafhængig løn.

En række praksisaspekter kan gøre grundlaget for præstationsafhængig løn uigennemsigtig for de enkelte chefer



Der er identificeret 4 praksisaspekter, som i kombination kan skabe en uigennemsigtig kobling mellem præstation og løn, hvilket begrænser effekten af præstationsafhængig løn som anerkendelse og tilskyndelse.

De statslige institutioner har i spørgeskemaet besvaret en række spørgsmål om, hvordan de i praksis udmønter præstationsafhængig løn. På de følgende sider undersøges, i hvilken grad institutionerne anvender en række praksisaspekter, som kan gøre koblingen mellem løn og præstation uigennemsigtig for de chefer, der bliver udmøntet til.

De fire praksisaspekter er formen for forventningsafstemning om, hvad der skal til for at modtage engangsvederlag, hvorvidt institutionen har lokale retningslinjer for brugen af resultatløns, hvordan udmøntningen af præstationsafhængig løn begrundes og til sidst, hvem der endegyldigt fastsætter beløbet.

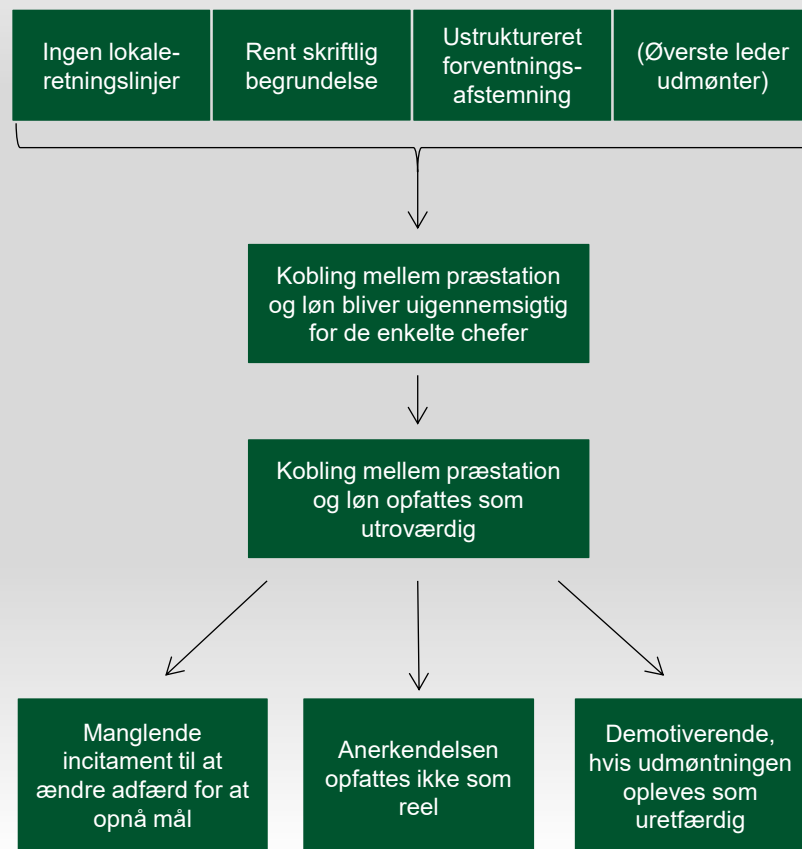
I samspil kan disse praksisaspekter skabe en uigennemsigtig proces for den enkelte chef og derved mindske troværdigheden af koblingen mellem præstation og løn. Oplever chefen, at denne kobling ikke er troværdig medfører det jf. kapitel 2, at den enkelte chef:

- Ikke har et incitament til at ændre adfærd for at opnå præstationsafhængig løn.
- Ikke opfatter anerkendelsen som reel.
- Bliver demotiveret, hvis udmøntningen opfattes tilfældig og uretfærdig.

I de følgende sider uddybes argumentationen for de fire konkrete praksisaspekter.



De fire variables betydning for troværdigheden i koblingen mellem præstation og udmøntning



En klar forventningsafstemning er nødvendig for effektivt at kunne tilskynde cheferne til at have fokus på bestemte mål



Hvis præstationsafhængig løn skal tilskynde til at have fokus på bestemte mål kræver det en forventningsafstemning om, hvad der skal til for at opnå en udbetaling.

Kapitel 2 argumenterede, at for at kunne tilskynde chefer til at nå særlige mål, skulle disse mål være målbare og kontrollerbare. Med andre ord skal det være tydeligt, hvilke mål, chefen skal løbe efter, og det skal være muligt for chefen ved sine handlinger at nå disse mål.

Der ligger i dette, at det er væsentligt, at cheferne ved hvad de skal "løbe efter" og hvordan, ellers kan de ikke ændre deres adfærd for at nå målene.

Det er således vigtigt, at der foregår en forventningsafstemning om, hvad der skal til for at opnå præstationsafhængig løn, hvis institutionen gerne vil anvende værktøjet til at tilskynde til specifikke præstationer.

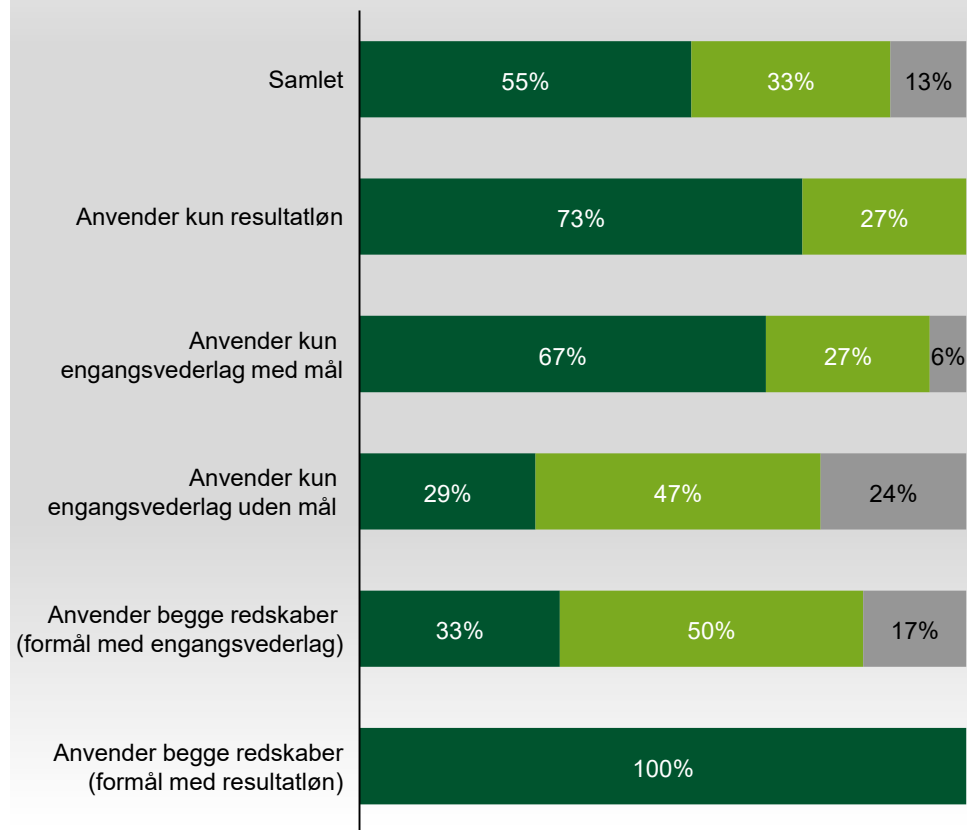
Samtidigt er det netop et formål for mange institutioner at bruge præstationsafhængig løn til at tilskynde deres chefer til at have fokus på bestemte mål. Figuren i højre side viser, at næsten alle institutioner, som anvender resultatløns eller engangsvederlag med mål angiver tilskyndelse til at nå bestemte mål som 1. eller 2. prioritet. Samtidigt har hhv. omkring en tredjedel og halvdelen af institutionerne som anvender engangsvederlag uden på forhånd opstillede mål tilskyndelse som 1. og 2.-prioritet.



Institutioner, som har tilskyndelse til at nå bestemte mål som en prioritet

Andel og antal

■ 1. prioritet ■ 2. prioritet ■ Ikke en prioritet



Løbende dialog er den mest udbredte form for forventningsafstemning – men kan ikke stå alene



Strukturering af forventningsafstemning for udmøntning af engangsvederlag varierer på tværs af institutionerne.

Det fremgår af Moderniseringsstyrelsens faglige anbefalinger², at løbende dialog mellem leder og nærmeste leder er en vigtig del af præstationsledelse. Her beskrives, at løbende dialog er en måde at koble overordnede kriterier for lederens arbejde til konkret adfærd. Løbende dialog er således et vigtigt led i præstationsledelse, men kan som udgangspunkt ikke stå alene, og skal kobles til en tværgående ramme. Herudover er en tværgående ramme, fx via lederevaluering-koncept eller måldokumenter, med til at skabe en institutionel forpligtelse, som skaber større troværdighed om udmøntningen af den præstationsafhængige løn.

Af denne årsag inddeles institutionernes praksis for forventningsafstemning i tre kategorier:

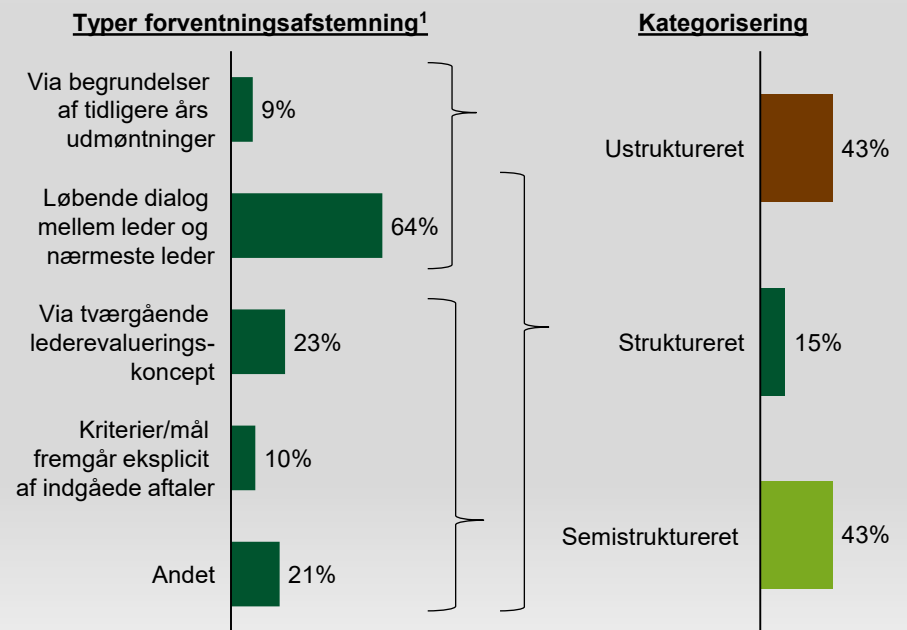
- 1) **Struktureret forventningsafstemning** består af institutioner, som kombinerer løbende dialog med et tværgående lederevaluering-koncept, eksplicite aftaler eller "andet".
- 2) **Semistruktureret forventningsafstemning** består af institutioner, der kombinerer eller kun har valgt tværgående evaluering-koncept, eksplicite mål eller "andet".
- 3) **Ustruktureret forventningsafstemning** består af institutioner, der kombinerer eller kun har valgt løbende dialog eller tidligere års begrundelser.



Praksis for forventningsafstemning med chefer i Inr. 37 om, hvad der skal til for at opnå engangsvederlag

Andel

Det er kun institutioner, som anvender **engangsvederlag**, der er blevet bedt angive, hvordan de forventningsafstemmer



Eksempler på "Andet"-svar:

"Dokument med forventning/kriterier er afstemt og tilgængelig"

"Kriterier og mål fremgår eksplicit af mål- og budget-dokumenter, men der indgås ikke eksplicite aftaler."

Mange institutioner har ikke en struktureret forventningsafstemning, selvom deres brug af præstationsafhængig løn taler for det



Tæt på halvdelen af de institutioner, som anvender engangsvederlag uden mål har en ustruktureret forventningsafstemning.

Figuren viser, at institutioner, som anvender engangsvederlag med på forhånd opstillede mål, er mere tilbøjelige til at gennemføre en struktureret forventningsafstemning end institutioner, som anvender engangsvederlag uden på forhånd opstillede mål. Det bør dog bemærkes, at 30 pct. af institutionerne med på forhånd opstillede mål har en ustruktureret forventningsafstemning.

Kapitlet viste tidligere, at størstedelen af institutioner med engangsvederlag har som 1. eller 2.-prioritet at tilskynde ledere til fokus på bestemte mål. For dem er en struktureret forventningsafstemning således central for at tydeliggøre koblingen mellem præstation og løn.

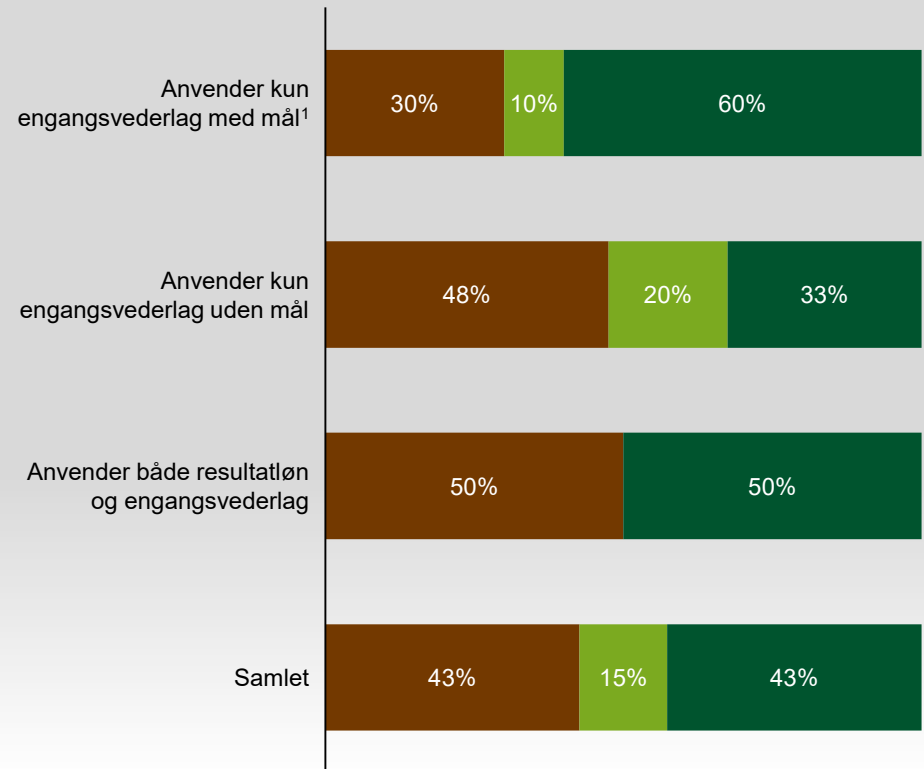
Det er imidlertid stadig værd at bemærke, at der er omtrent lige mange institutioner med og uden struktureret forventningsafstemning blandt de institutioner, som bruger engangsvederlag uden mål. Ud af disse institutioner har 76 pct. tilskyndelse som 1. eller 2. prioritet, og her kan en ustruktureret forventningsafstemning i særlig høj grad gøre det uigennemsiagtigt, hvilke præstationer som udløser engangsvederlag.



Sammenhæng mellem forventningsafstemning og redskab

Andel institutioner i pct.

■ Ustruktureret ■ Semistruktureret ■ Struktureret



Det er nødvendigt at begrunde præstationsafhængig løn for at koble belønning til præstation



Rent skriftlige begrundelser har karakter af udmeldinger, som i mindre grad giver mulighed for at skabe en tydelig kobling mellem lederens præstation og løn.

Det er som nævnt vigtigt, at koblingen mellem præstation og løn opfattes som troværdig uanset om formålet med præstationsafhængig løn er anerkendelse eller tilskyndelse. Et væsentligt aspekt i at underbygge troværdigheden i denne kobling er den måde, præstationsafhængig løn begrundes over for den enkelte chef.

I spørgeskemaet er institutionerne blevet spurgt, hvordan de kommunikerer begrundelsen for udmøntningen af præstationsafhængig løn til deres chefer. Institutionerne har haft mulighed for at vælge "Mundtligt" og "skriftligt", og har kunnet vælge begge kategorier samtidigt.

Analysen betragter en mundtlig begrundelse som mere gennemsigtig end en rent skriftlig begrundelse. Det skyldes, at en mundtlig begrundelse skaber mulighed for at indgå i en dialog. Dette kan bidrage til at nuancere begrundelsen og uddybe evt. tvivlsspørgsmål fra lederen. Ligeledes er dialog væsentligt for at kunne oversætte redskabet til chefens hverdag og øger budskabets troværdighed.

Det forudsætter dog, at den mundtlige begrundelse ikke bare har karakter af fx "tak for fin indsats", men er en reel dialog om vurderingsgrundlaget og udmøntningen.

Mundtlig kommunikation og særligt dialog kan jf. nyere dansk forskning¹ have en række ledelsesmæssige fordele:

- Formulering og vinkling kan målrettes den konkrete person
- Indeholder mere information, fx i form af kropssprog og toneleje
- Lettere at afklare tvetydigheder og misforståelser
- Øger budskabets troværdighed



Citater angående begrundelsesform og relation mellem leder og ledere af leder

"Ledelse er en kontaktsport. Det foregår mellem mennesker."

- Kommunaldirektør



"Jeg synes vi har et ømt punkt, for der er ikke nogen dialog, begrundelsen gives kun skriftligt."

- Styrelsesdirektør



Hovedparten af institutionerne begrundder deres udmøntninger både skriftligt og mundtligt



60 pct. af institutioner begrundder deres udmøntninger af præstationsafhængig løn både mundtligt og skriftligt.

Som beskrevet på forrige side, kan en rent skriftlig begrundelse gøre koblingen mellem præstationer og løn mindre gennemsigtig. Skriftlige begrundelser har form af envejskommunikation, og det er umiddelbart ikke muligt at indgå i en dialog for at adressere spørgsmål, få uddybninger eller afklare tvivlsspørgsmål.

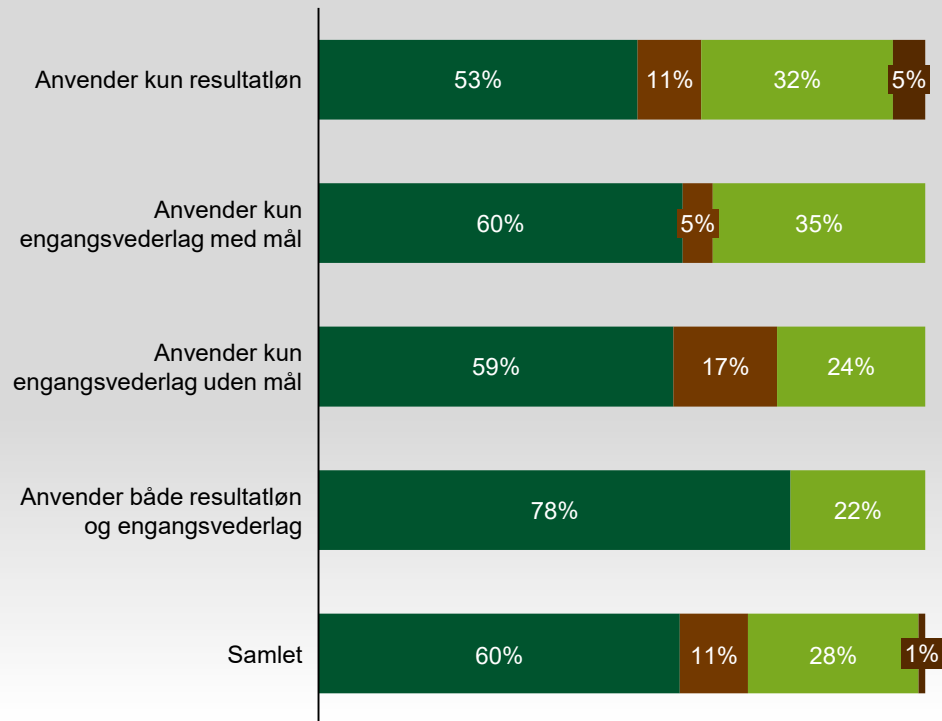
Det fremgår af figuren, at der på tværs af redskaber er institutioner, som begrundder deres udmøntning rent skriftligt, og at dette særligt gør sig gældende i institutioner, som anvender resultatløns eller engangsvederlag med på forhånd opstillede mål. Konkret begrundder 37 pct. af institutioner med resultatløns kun skriftligt eller slet ikke, mens 24 pct. af institutioner, som anvender engangsvederlag uden mål, begrundder rent skriftligt.

På tværs af redskaber er det dog langt de fleste institutioner, der både giver en mundtlig og skriftlig begrundelse. Samlet set giver 60 pct. af institutionerne således både mundtlig og skriftlig begrundelse.



Sammenhæng mellem redskab og kommunikation af begrundelsen for præstationsafhængig løn

Andel institutioner



Enkelte institutioner har ingen retningslinjer for udmøntning af resultatløns og begrundes kun udmøntninger skriftligt



I fem institutioner er der ingen lokale retningslinjer, samtidigt med, at der enten ikke forekommer en egentlig begrundelse eller kun en rent skriftlig begrundelse af de enkelte udmøntninger.

Lokale retningslinjer angiver krav og regler for brugen af resultatløns og kan således bidrage til at skabe en institutionel binding på at koble lederens præstationer til konkret løn. Dette sker ved, at der bliver opstillet tværgående regler og krav, der formaliserer processen for brugen af resultatløns i hele institutionen eller koncernen. Hos hovedparten af de institutioner, der anvender lokale retningslinjer, angiver reglerne fx typer af opgaver, der er særligt væsentlige at sætte mål for, og processen for målformulering. Lokale retningslinjer bidrager på denne baggrund til at formalisere processen om resultatløns og derved skabe en troværdig og gennemsigtig praksis for den enkelte leder på tværs af institutionen.

I kombination med begrundelsesform kan lokale retningslinjer sætte en kontekst for skriftlige begrundelser af resultatlønsudbetalinger og derved skabe en større samlet klarhed omkring koblingen mellem præstation og løn. Hvis der omvendt ikke er lokale retningslinjer, kan skriftlige begrundelser fremstå alene og uden en konkret ramme at blive fortolket ind i.

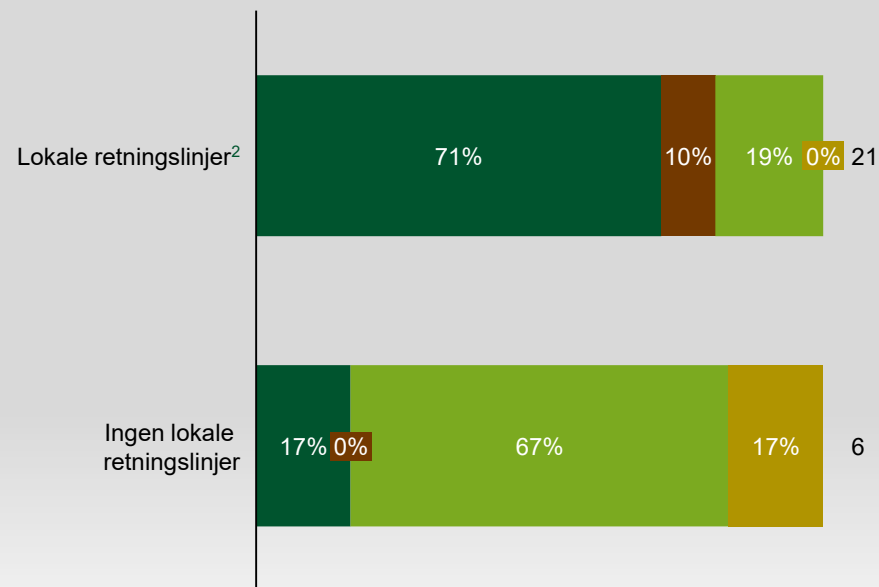
Seks institutioner har ikke udarbejdet lokale retningslinjer, og heraf giver 5 institutioner rent skriftlige eller ingen begrundelser.

Sammenhæng mellem lokale retningslinjer og begrundelsesform for institutioner der anvender resultatløns

Andel og antal institutioner¹

- Mundtlig og skriftlig
- Rent skriftlig
- Rent mundtlig
- Hverken mundtlig eller skriftlig begrundelse

Det er kun institutioner, som anvender **resultatløn**, der er blevet bedt angive, om de har formuleret lokale retningslinjer.



Der er intet centralt krav om, at institutioner eller ministerområder udarbejder lokale retningslinjer, men det kan være en fordel jf. argumentationen på venstre side.

Anm.: 1: En enkelte institution har ikke angivet, om de har udarbejdet lokale retningslinjer eller ej. 2: Lokale retningslinjer indbefatter både institutioner, der har institutionsspecifikke retningslinjer og koncernfælles retningslinjer for brugen af resultatløns
 Kilde: Spørgeskema, spm. 2.14 "Har I defineret lokale retningslinjer for brugen af resultatløns?" og spm. 1.10 "Hvordan kommunikeres begrundelsen for udmøntningen af hhv. resultatløns og engangsvederlag?"

En række institutioner med en ustruktureret forventningsafstemning giver kun en skriftlig begrundelse



10 institutioner har både en ustruktureret forventningsafstemning og begrundet kun engangsvederlag skriftligt

Tidligere sider har beskrevet, at en ustruktureret forventningsafstemning og rent skriftlig begrundelse for udmøntning af præstationsafhængig løn hver for sig kan gøre sammenhængen mellem præstation og løn mindre gennemsigtig. Kombineret er der dog en særlig risiko for, at koblingen mellem præstation og løn bliver utydelig for den enkelte chef.

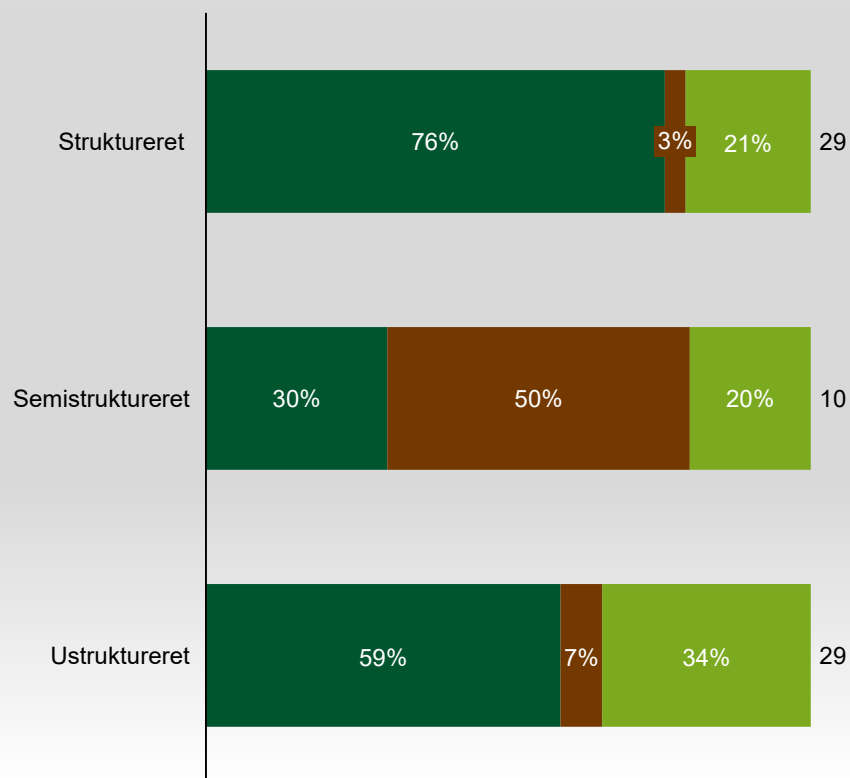
Det mest almindelige er dog at have en struktureret forventningsafstemning og give både en mundtlig og skriftlig begrundelse. Således giver 76 pct. af institutionerne med en struktureret forventningsafstemning både mundtlig og skriftlige begrundelser. Blandt institutionerne, der har en ustruktureret forventningsafstemning giver 59 pct. en mundtlig og skriftlig begrundelse, mens 34 pct. kun giver en skriftlig begrundelse.



Sammenhængen mellem forventningsafstemning og begrundelse for institutioner der anvender engangsvederlag¹

Andel og antal institutioner

■ Mundtlig og skriftlig ■ Rent mundtlig ■ Rent skriftlig



1: Ingen institutioner med engangsvederlag har hverken skriftlig eller mundtlig begrundelse

Kilde: Spørgeskema, spm. 1.10 "Hvordan kommunikeres begrundelsen for udmøntningen af hhv. resultatløns og engangsvederlag?" og spm. 3.1 "Hvordan forventningsafstemmes det med de enkelte ledere, hvad der skal til for at modtage engangsvederlag?"

I mange institutioner med en ustruktureret forventningsafstemning er det øverste leder, der bestemmer størrelse på udmøntning



I 72 pct. af institutionerne med ustruktureret forventningsafstemning fastsætter øverste leder udmøntningen.

I sig selv giver det ofte god mening for institutionens øverste leder at træffe beslutning om den endelige størrelse på engangsvederlaget. Det kan fx være forbundet med fordele i form af sammenhæng på tværs af organisationen og mere ensartet styring. Men kombineret med en ustruktureret forventningsafstemning eller rent skriftlig begrundelse kan det dog have en u hensigtsmæssig konsekvens i form af at gøre betingelserne for at modtage præstationsafhængig løn mindre synlige for de enkelte chefer – særligt i lønramme 37, hvor afstanden til øverste leder er størst.

Her er det vigtigt at bemærke, at toplederinterviews viste, at toplederen mange steder fastsætter den endelige udmøntning efter en kalibrering med resten af direktionen/topledelsen. Det har en række fordele² og er med til at koble en evt. ustruktureret forventningsafstemning til toplederens endelige beslutning.

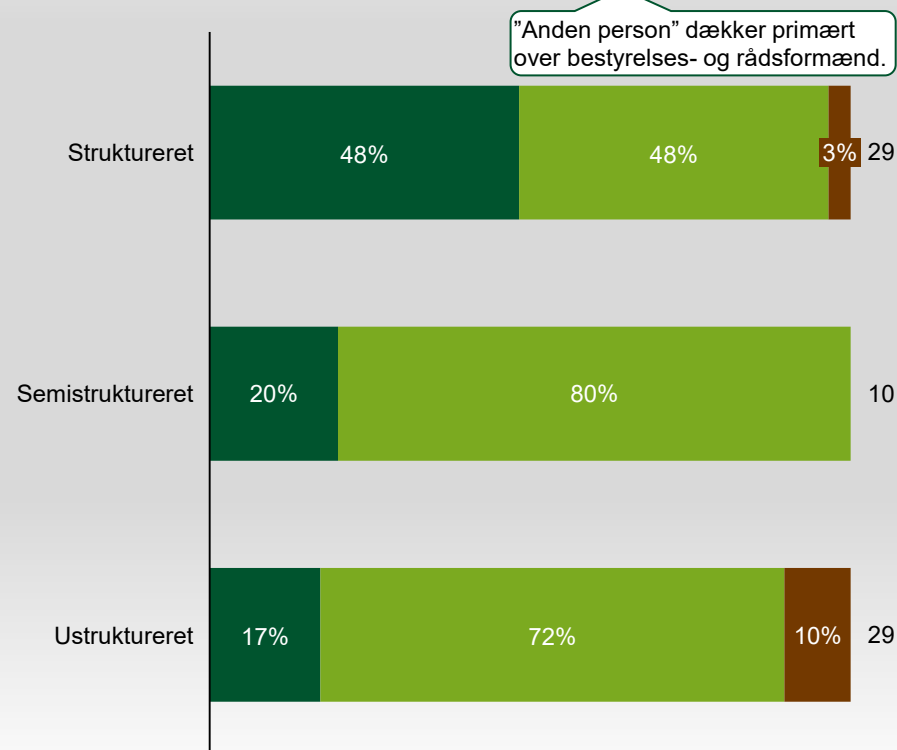
Figuren viser, at i 72 pct. af institutionerne med ustruktureret forventningsafstemning afgør den øverste leder størrelsen på engangsvederlaget. I disse institutioner er der således en risiko for, at sammenhængen mellem chefernes individuelle forventningsafstemning med nærmeste leder og den konkrete udmøntning fremgår mindre tydelig. Dette vil dog særligt være et muligt problem i de institutioner, hvor cheferne samtidigt kun modtager rent skriftlige begrundelser for udmøntningen.



Sammenhæng mellem person, som fastsætter engangsvederlags størrelse, og forventningsafstemning

Andel institutioner

■ Nærmeste leder¹ ■ Øverste leder ■ Anden person



I flere institutioner, hvor øverste leder fastsætter størrelse på præstationsafhængig løn, begrundes beløbet kun skriftligt



I flere institutioner beslutter øverste leder den endelige størrelse på den præstationsafhængige løn samtidigt med at beløbet ikke begrundes eller kun begrundes skriftligt

I sig selv er der, som beskrevet, intet i vejen for, at en institutions øverste leder beslutter den endelige beløbsstørrelse. Det kan endog argumenteres, at anerkendelsen er større, når den kommer fra en departementschef eller direktør. Dette understreger dog samtidigt vigtigheden i en mundtlig begrundelse frem for en rent skriftlig udmelding.

Omvendt betyder det også, at kombinationen af en skriftlig udmelding og øverste leder som beslutningstager kan øge den ledelsesmæssige distance og samlet gøre koblingen mellem præstation og løn uigennemsigtig.

I figuren fremgår det, at det i 83 pct. af institutioner, der giver en rent skriftlig begrundelse, er den øverste leder, der fastsætter størrelsen på engangsvederlaget.

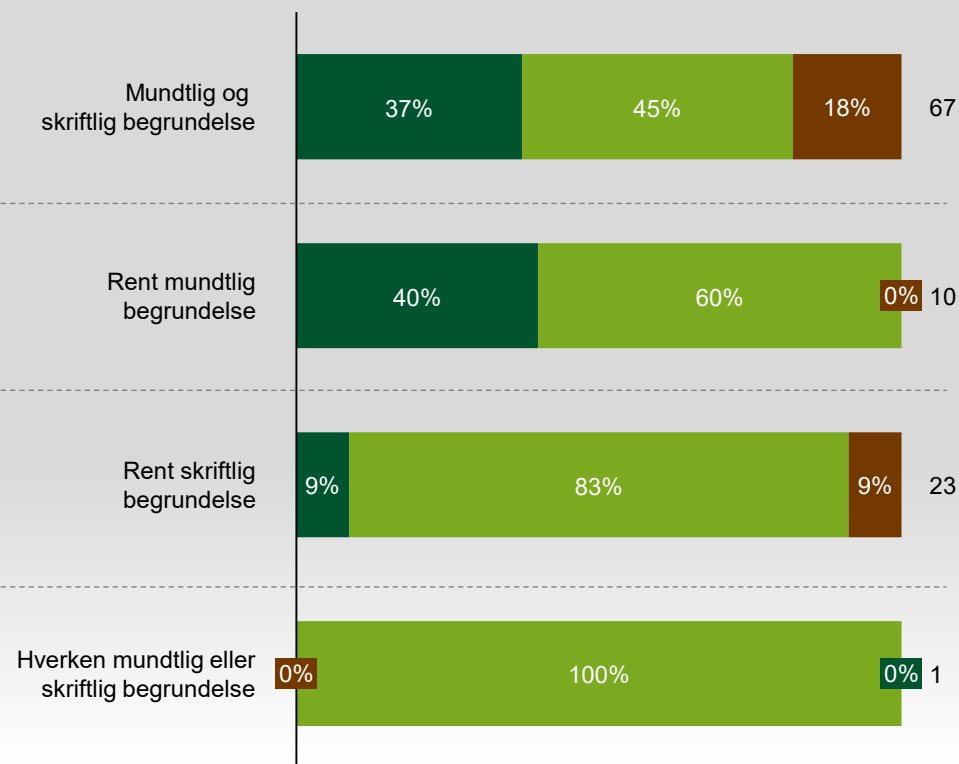
En enkelt institution giver hverken mundtlig eller skriftlig begrundelse for resultatløns, og det er her samtidig øverste leder, der udmønter.



Sammenhæng mellem person som beslutter endelig størrelse på præstationsafhængig løn og begrundelse

Andel og antal institutioner

■ Nærmeste leder ■ Øverste leder ■ Anden person



10 ud af de 70 institutioner med *engangsvederlag* har en praksis, som kan gøre koblingen mellem præstation og løn uigennemsigtig



Praksis for brugen af engangsvederlag kan forekomme uigennemsigtig for de enkelte ledere, hvis institutionen har en ustruktureret forventningsafstemning og kun giver en skriftlig begrundelse. Uigennemsigtheden kan forstærkes, hvis øverste leder derudover fastsætter beløbet.

Som beskrevet tidligere, er det nødvendigt, at cheferne opfatter koblingen mellem præstation og løn som troværdig for, at de har et incitament til at ændre adfærd, opfatter anerkendelse som reel, og ikke bliver demotiveret af økonomiske incitamenter.

Derfor er det vigtigt at undgå, at koblingen mellem præstation og løn bliver uigennemsigtig for de enkelte chefer. Har institutioner med engangsvederlag en praksis, som inkluderer rent skriftlige begrundelser og en ustruktureret forventningsafstemning, skaber det en uigennemsigtig kobling mellem præstation og udmøntning. Kombineres dette med, at den øverste leder fastsætter beløbet, skaber det en yderligere distance mellem den enkelte leder og koblingen mellem præstation og udmøntning.

I undersøgelsen er der identificeret 10 institutioner, svarende til 14 pct., der som minimum både har rent skriftlige begrundelser og en ustruktureret forventningsafstemning. Samtidigt bør det bemærkes, at 40 institutioner, svarende til 57 pct., både har en semi- eller struktureret forventningsafstemning og giver en mundtlig begrundelse for udmøntningen.



Antallet af institutioner med engangsvederlag, der har konkrete praksisaspekter

Gennem-sigtighed	Praksis	Antal ¹
	Struktureret eller semistruktureret forventningsafstemning	40
	Mundtlig og skriftlig begrundelse eller kun mundtlig begrundelse	
	Ustruktureret forventningsafstemning	20
	Kun skriftlige begrundelse eller ingen begrundelse	
	Kun skriftlige eller ingen begrundelse og ustruktureret forventningsafstemning	10
	Kun skriftlige eller ingen begrundelse, ustruktureret forventningsafstemning og øverste leder fastsætter beløb	

5 ud af de 28 institutioner med *resultatløn* har en praksis, som kan gøre kobling mellem præstation og løn uigennemsigtig



Praksis for brugen af resultatløn kan forekomme uigennemsigtig for de enkelte ledere, hvis institutionen ikke har lokale retningslinjer og kun giver en skriftlig begrundelse. Uigennemsigtheden kan forstærkes, hvis øverste leder derudover fastsætter beløbet.

Som ved engangsvederlag kan en række praksisaspekter gøre grundlaget for udmøntning af resultatløn uigennemsigtig for de enkelte ledere, hvilket gør redskabet mindre effektivt.

De praksisaspekter, der kan skabe en uigennemsigtig og utroværdig brug af resultatløn er manglende lokale retningslinjer for brugen af resultatløn samt at give rent skriftlige eller ingen begrundelser. Manglende lokale retningslinjer i en institution kan medføre, at chefen ikke kan referere til et samlet regelsæt, der tydeliggør processen for udmøntning. Herudover kan lokale retningslinjer være med til at skabe en institutionel binding på at udbetale resultatløn under særlige betingelser.

Som ved engangsvederlag gælder det, at kombineres ovenstående praksisaspekter med, at den øverste leder fastsætter beløbet, skaber det en yderligere distance mellem den enkelte leder og koblingen mellem præstation og udmøntning.

I undersøgelsen er der identificeret 5 institutioner, svarende til 18 pct., som både ikke har lokale retningslinjer og giver rent skriftlige begrundelser. Til gengæld har 19 institutioner, svarende til 68 pct., både lokale retningslinjer og begrunder udmøntninger mundtligt.



Antallet af institutioner med resultatløn, som har konkrete praksisaspekter

Gennem-sigtighed	Praksis	Antal ¹
	Lokale retningslinjer	18
	Mundtlig og skriftlig begrundelse eller kun mundtlig begrundelse	
	Ingen lokale retningslinjer	4
	Kun skriftlige begrundelse eller ingen begrundelse	
	Kun skriftlige eller ingen begrundelse og ingen lokale retningslinjer	6
	Kun skriftlige eller ingen begrundelse, ingen lokale retningslinjer og øverste leder fastsætter beløb	

Kapitel 6: Differentiering mellem chefer

Hvad undersøges i kapitlet?

I kapitlet analyseres det, om der på institutionsniveau er en variation i de udbetalte beløb til enkelte chefer mellem årene samt i mellem chefer på samme niveau.

Jf. kapitel 2 forudsætter brugen af præstationsafhængig løn som ledelsesredskab, at der er en troværdig sammenhæng mellem den enkeltes præstation og det udbetalte beløb. Hvis ikke, har den enkelte chef ikke et incitament til at opnå de ønskede mål, og anerkendelsen virker dekoblet fra chefens egentlige indsats. Det indebærer, at institutioner reelt differentierer mellem præstationer – og derved chefer. Hvis den samme person får det samme udbetalt år efter år, eller alle chefer i én institution får det samme, indikerer det, at udmøntningen ikke hænger sammen med præstationer. Dette afsnit afdækker derfor, i hvilket omfang dette gør sig gældende.

Konklusioner

Analysen viser, at udbetalingerne af præstationsafhængig løn for langt de fleste chefer varierer mellem årene – ligesom der også kun er meget få institutioner, hvor næsten alle chefer i samme lønramme får samme beløb. Der er dog enkelte eksempler på institutioner, hvor en meget høj andel af cheferne har fået det samme beløb tre år i træk – eller hvor en meget høj andel af cheferne i samme lønramme har fået samme beløb i 2017. Dette kan indikere, at udbetalingen i mindre grad er præstationsafhængig.



Spørgsmål 1: Varierer præstationsafhængig løn for individuelle chefer over tid?

Svar 1: Over tid varierer den præstationsafhængige løn for langt hovedparten (92 pct.) af cheferne. Der er relativt flere chefer i de høje lønrammer, hvor der ikke er variation, sammenlignet med de lave lønrammer. Der er dog enkelte institutioner med en meget høj andel af chefer, som får stort set det samme beløb år efter år.



Spørgsmål 2: Varierer præstationsafhængig løn mellem individuelle chefer inden for specifikke institutioner?

Svar 2: Der er store forskelle mellem ministerierne og institutioner i forhold til, hvor meget der differentieres mellem cheferne. I nogle institutioner differentieres der således i meget lille omfang mellem chefer på samme niveau. Kun i få institutioner er der udfordringer med, at størstedelen af cheferne får det samme beløb – eller at mange chefer får det samme beløb år efter år. I de højeste lønrammer er variationen mellem årene dog oftere begrænset.

Uanset formålet med præstationsafhængig løn er det nødvendigt at differentiere mellem chefer



En troværdig kobling mellem præstation og løn er kræver, at institutionerne differentierer mellem chefer.

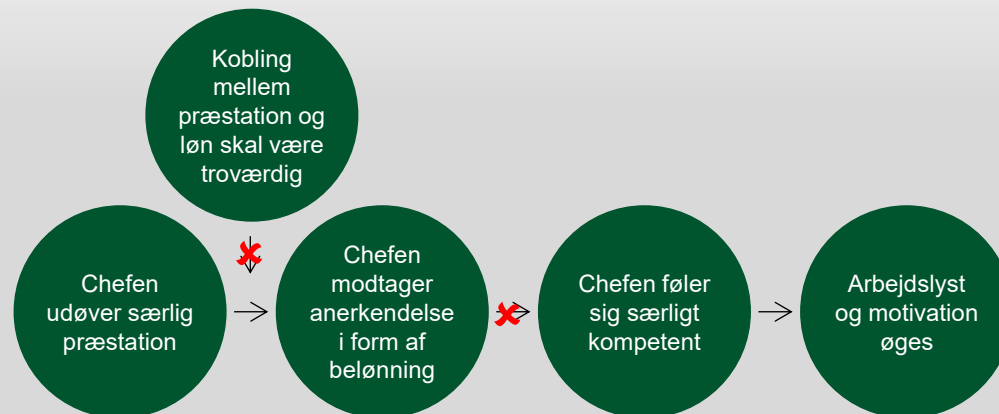
Hvis formålet med præstationsafhængig løn er at anerkende chefer, er differentiering vigtigt for at signalere, at det kun er de særligt gode præstationer, som modtager anerkendelsen. Hvis den pågældende chef ikke opfatter belønningen som et troværdigt udtryk for, at chefen har præsteret, opfattes anerkendelsen ikke som reel. Derfor øger anerkendelsen ikke chefens følelse af at være kompetent, og derfor heller ikke chefens motivation.

Hvis formålet er tilskyndelse, er det vigtigt at differentiere for at signalere, at høj målopfyldelse udløser høj præstationsafhængig løn og lav opfyldelse omvendt udløser lav præstationsafhængig løn¹. Hvis ikke det er troværdigt, at opnåelse af et givent mål vil udløse en belønning, har chefen ikke noget incitament til at ændre adfærd for at opnå målet. Det gælder også, hvis det ikke er troværdigt, at manglende målopfyldelse fører til ikke at modtage belønningen.

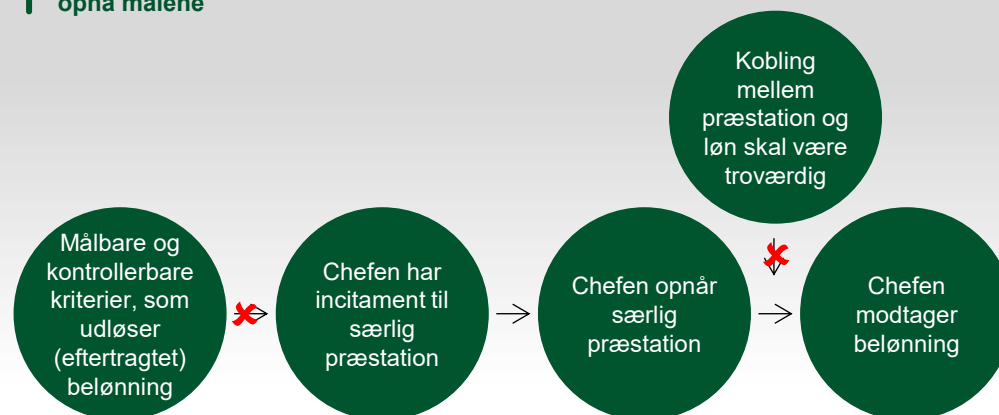
En troværdig kobling mellem præstation og løn forudsætter således, at der differentieres i udbetalinger. Hvis man som chef får det samme udbetalt i præstationsafhængig løn år efter år, eller hvis de fleste chefer i organisationen får det samme beløb, virker det ikke troværdigt, at udbetalingen beror på en aktiv vurdering af ens præstation. På den måde opstår der risiko for, at systemet opfattes tilfældigt og for nogle uretfærdigt.



Manglende troværdighed betyder at anerkendelse ikke opfattes som reel, og øger derfor ikke følelsen af kompetence



Manglende troværdighed betyder, at chefen ikke har et incitament til at opnå målene



Spørgsmål 1 besvares ved at undersøge de chefer, hvis præstationsafhængige løn har varieret mindre end 5 pct. over 3 år



Formålet er at afdække, i hvilket omfang præstationsafhængig løn til individuelle chefer varierer over tid. Dette kan indikere, om præstationsafhængig løn udmøntes på baggrund af en årlig, aktiv stillingtagen til chefens resultater.

Hvorvidt præstationsafhængig løn varierer analyseres over en treårig periode. Hvis præstationsafhængig løn varierer **mere** end 5 pct., fra det højeste til laveste niveau betragtes den som en variabel løndel. Hvis præstationsafhængig løn derimod varierer med **mindre** end 5 pct., betragtes den som en fast løndel, der ikke beror på en aktiv kobling til chefens præstation.

Der er to **relevante forbehold** ved metoden.

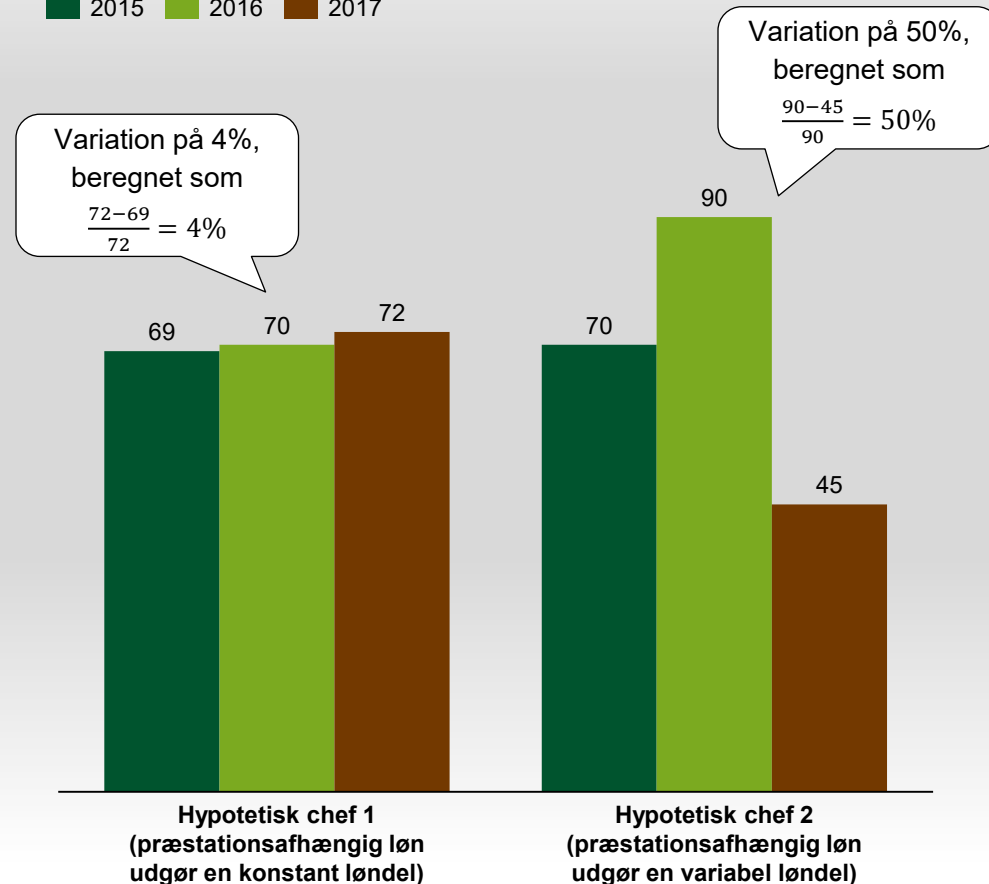
- En konstant præstationsafhængig løn over en treårig periode kan i nogle tilfælde være et reelt produkt af en aktiv vurdering af de opnåede resultater, som rent tilfældigt ikke ændrer sig over de tre år.
- En variation i præstationsafhængig løn kan skyldes, at chefer kun har arbejdet en andel af året f.eks. i forbindelse med barsel. Dette tages der ikke højde for her.

Der er kun medtaget chefer, som har været ansat i et år før 2015. Dette sker med henblik på at kontrollere for, at en lavere niveau for præstationsafhængig løn kan afspejle, at den pågældende kun har været ansat i en del af året.



Illustration af analysedesign til besvarelse af spørgsmål 1
Fiktive udbetalinger af præstationsafhængig løn, i 1.000 kr.

2015 2016 2017



Relativt få chefer i lønramme 37 får det samme beløb år efter år, men det er mere almindeligt i de højeste lønrammer



En mindre andel af chefer har fået det samme udbetalt i præstationsafhængig løn hvert år mellem 2015 – 2017. Det kan indikere, at præstationsafhængig løn benyttes som en fast løndel og ikke kobles aktivt til opnåede resultater.

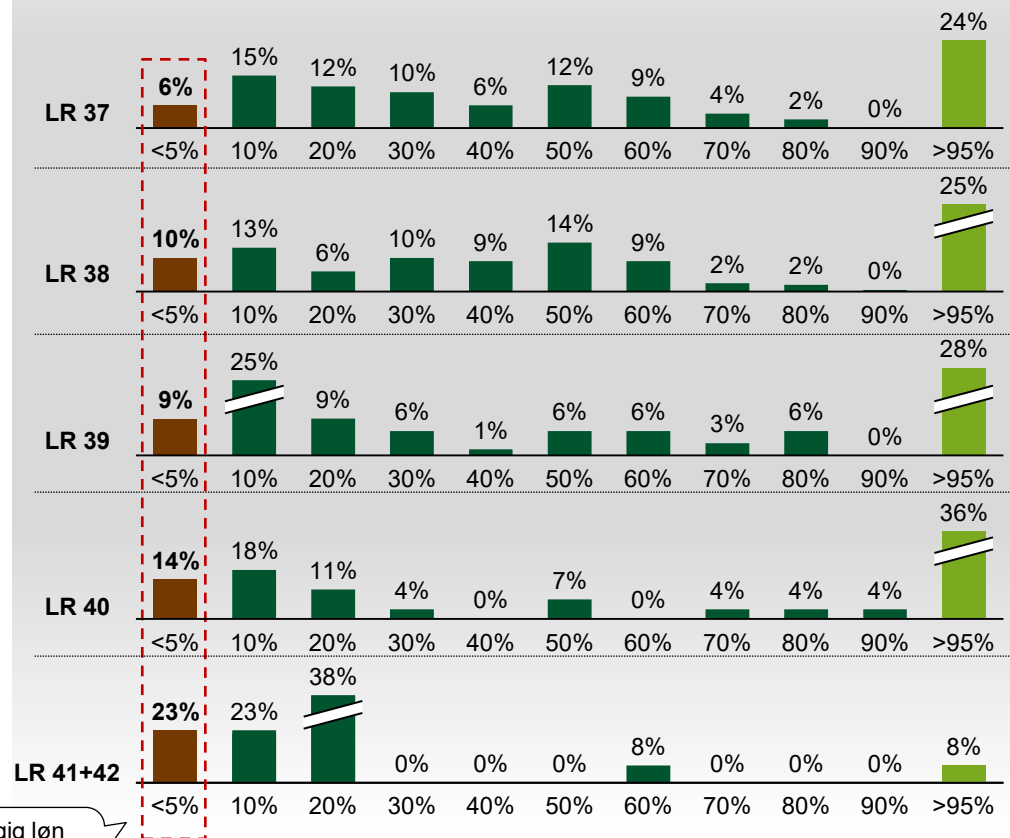
For 69 – 94 pct. af chefer varierer præstationsafhængig løn med mellem 10 – 70 pct. på tværs af årene 2015 – 2017. Dog gælder det for 6 – 23 pct. af cheferne, at udbetalingerne har varieret med mindre end 5 pct. mellem 2015 – 2017. pct. **I alt er der tale om 72 ud af de 945 chefer.** Andelen af chefer er relativt større i de højere end i de lavere lønrammer.

Afhængigt af lønramme er der desuden mellem 8 – 36 pct. af cheferne, hvis præstationsafhængige løn har varieret med mere end 95 pct. mellem 2015 – 2017. Det betyder konkret, at cheferne i 1 eller 2 år slet ikke eller næsten ikke har fået udbetalt præstationsafhængig løn. Specielt i lønramme 39 er der mange hvis udbetalte præstationsafhængig løn har været omkring 0 kr. i 1-2 år.

Det bør fremhæves, at 23 pct. af chefer i lønramme 41-42 (primært departementschefer) har fået det samme udbetalt tre år i træk. Det skal ses i sammenhæng med den praksis for udmøntning af engangsvederlag til departementschefer, som beskrives i kapitel 2.

Variation i præstationsafhængig løn til chefer fra 2015 – 2017
Procentuel fordeling af chefer

Ingen eller næsten ingen variation Middel variation Stor variation



Variation under 5 pct. indikerer, at præstationsafhængig løn benyttes som en konstant løndel. På tværs af lønrammer er der gennemsnitlig **8 pct. af cheferne med under 5 pct. variation**



Cheferne, hvis præstationsafhængige løn ikke har varieret over tre år, arbejder på tværs af en række ministerområder



Cheferne, som har fået samme niveau tre år i træk, fordeler sig over en række ministerier.

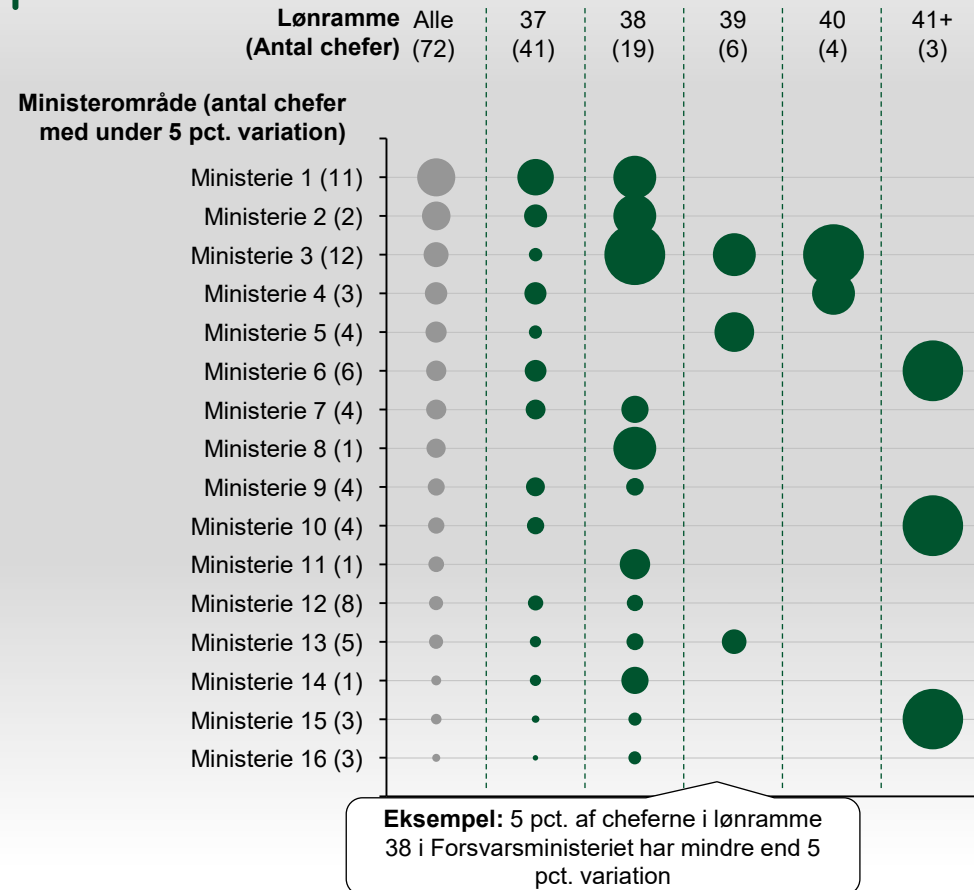
De tidligere identificerede 6 – 23 pct. af chefer, som har fået samme beløb udbetalt tre år i træk udgør i alt 72 chefer. Disse fordeler sig på tværs af lønramme 37 – 41+, med det største antal i lønramme 37.

Cheferne fordeler sig ud over de fleste ministerområder. Der er dog relativt flest ansat i Ministerie 1, hvor 39 pct. af ministerområdets chefers præstationsafhængige løn ikke varierer over tid. Dette gælder for 22 pct. af cheferne i Ministerie 2 og 17 pct. af chefer i Ministerie 3, som er de ministerier med hhv. næst- og tredjestørst andel.



Chefer hvis præstationsafhængige løn ikke varierer over tid

Størrelsen på boblerne indikerer andelen af ministerområdets chefer i den givne lønramme, som har under 5 pct. variation



Enkelte institutioner har en særligt høj andel af chefer, hvis præstationsafhængige løn ikke har varieret over tre år



Der er enkelte institutioner, hvor en meget høj andel af chefernes præstationsafhængige løn ikke har varieret de seneste tre år.

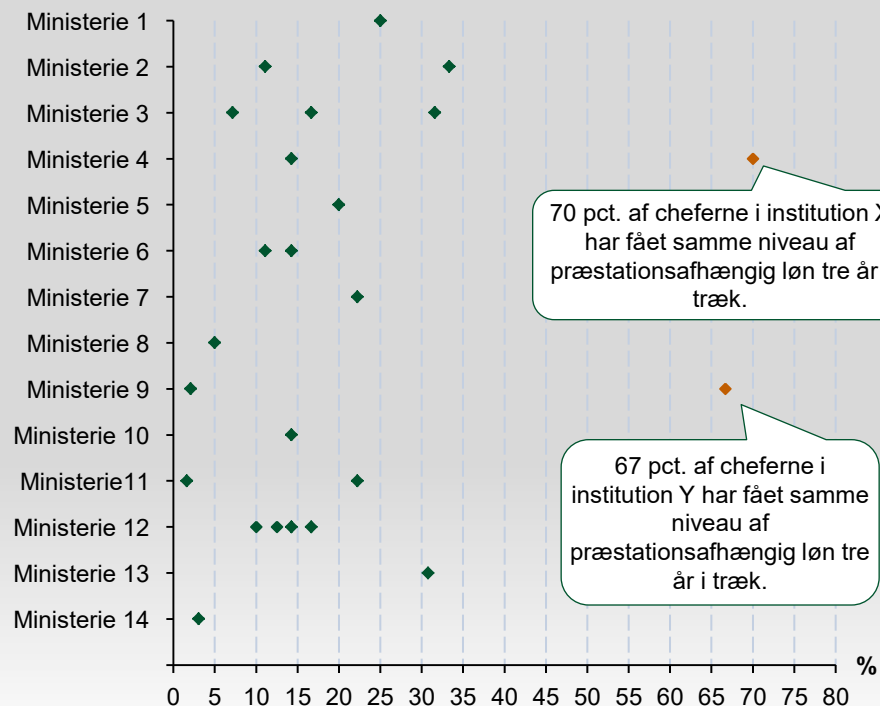
Figuren i højre side viser i hvilket omfang de chefer, hvis løn ikke har varieret over tid, er koncentreret i bestemte institutioner. En høj koncentration af chefer, hvis løn ikke varierer over tid, kan således indikere en generel praksis, hvor udmøntningen ikke hænger sammen med præstationer. Med andre ord kobles præstation ikke aktivt til løn.

Der er identificeret to institutioner, hvor mere end to tredjedele af cheferne ikke har varieret i udbetalt præstationsafhængig løn tre år i træk. Det gælder institution X og institution Y, hvor hhv. 70 pct. og 67 pct. af cheferne har fået det samme udbetalt de sidste tre år.



Andel af institutionens chefer hvor præstationsafhængig løn ikke varierer over tid
I pct.

Hver firkant repræsenterer en institution under ministerområdet



Mere end halvdelen af statens chefer har oplevet at gå ned i præstationsafhængig løn på et tidspunkt over de seneste 3 år



En stor andel af cheferne har oplevet at få mindre udbetalt ét år end det forrige.

Interview indikerer, at det kan være svært at reducere en chefs udbetalinger i forhold til tidligere år, fordi hvert års udbetalinger kan blive forventningsskabende. Blandt alle chefer, som har modtaget præstationsafhængig løn over en treårig periode, fra 2015-2017, viser det sig dog, at mere end halvdelen har oplevet at få en lavere udbetaling end året før mindst én gang. Med andre ord har halvdelen af cheferne oplevet et fald i præstationsafhængig løn.

Dog ses overordnet en større tendens til at chefer stiger snarere end falder to år i træk. 22 pct. har oplevet en årlig stigning to år i træk, mens kun 7 pct. er faldet på tilsvarende vis. Disse tal indikerer, at der er en tendens til at præstationsafhængig løn bliver hævet på længere sigt, men at sænkelse på kort sigt er normale.

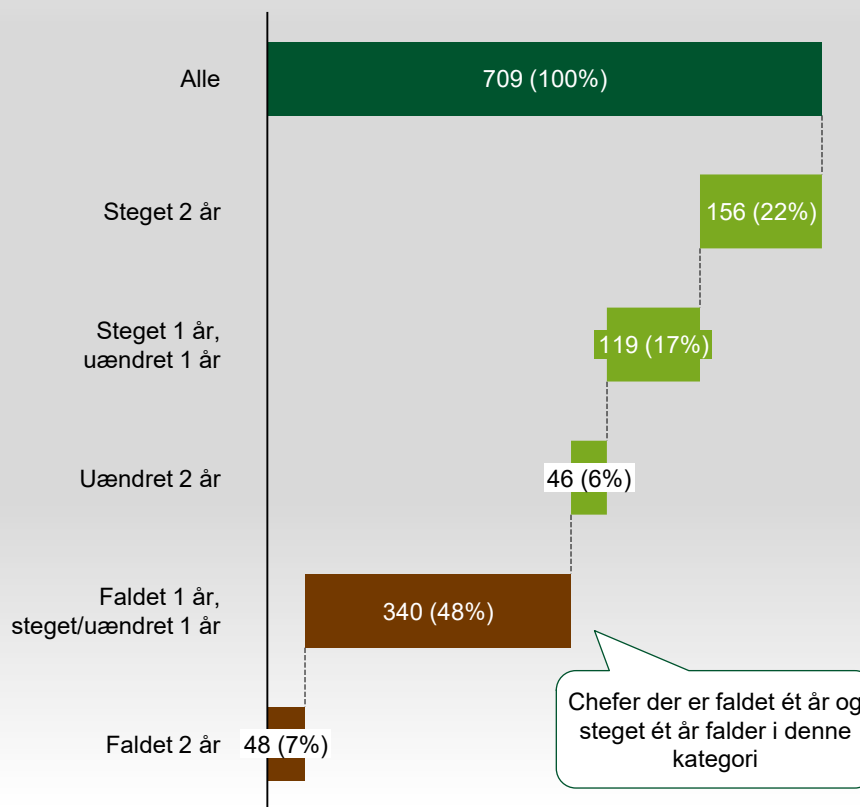
"Hvis man har dygtige medarbejdere, og de gør det godt, skal man helst kunne løfte dem over tid – for det er løftet, der er motiverende. Man skal tænke meget over signalet om at sætte dem ned."

- Kommunaldirektør



Chefer, hvis præstationsafhængige løn er faldet hhv. steget over tre år
Antal chefer, 2015-2017

Faldet Steget el. uændret



Ingen institutioner har hævet den præstationsafhængige løn for alle chefer hvert år de seneste 3 år



I syv institutioner har alle chefer fået udbetalt mindre i præstationsafhængig løn mindst 1 år.

Det fremgår, at ingen institutioner har udbetalt mere i præstationsafhængig løn til alle chefer to år i træk. De to institutioner, som har udbetalt større eller uændrede beløb til flest chefer, har således betalt dette til 90 pct. af deres chefer.

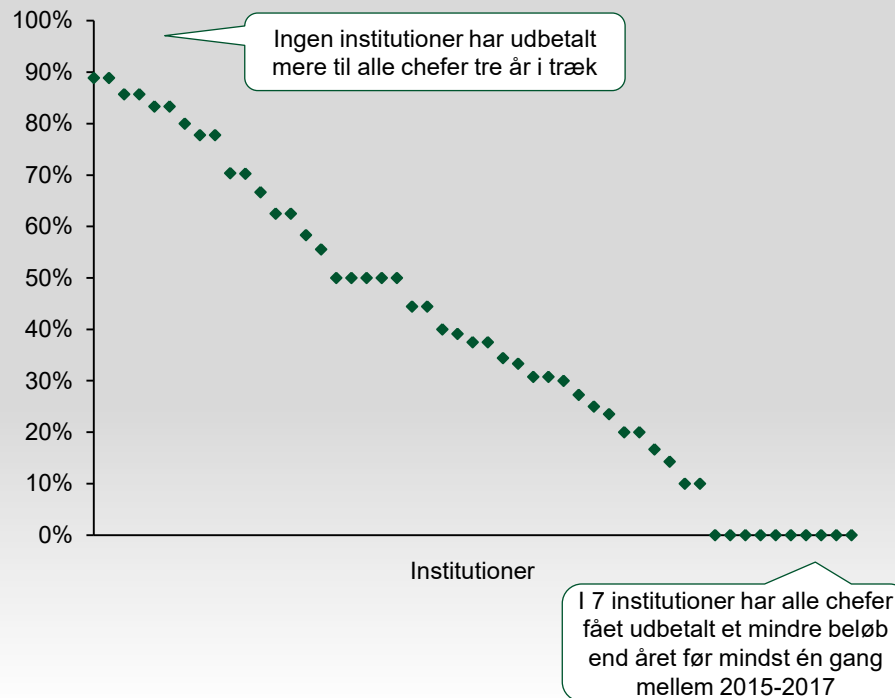
Til gengæld har 7 institutioner udbetalt mindre til alle deres chefer mindst 1 år mellem 2015 og 2017, og tendensen er overordnet, at institutionerne er mere tilbøjelige til at udbetale mindre præstationsafhængig løn ét år end at udbetale mere/uændret to år i træk.



Andel af statslige chefer der er henholdsvis steget og faldet i præstationsafhængig løn, per institution.

Andel chefer, 2015-2017

Andel chefer, hvis løn er steget eller har været uændret hver år de sidste 2 år



Spørgsmål 2 besvares ved at undersøge variationer i udbetalt præstationsafhængig løn inden for individuelle institutioner



Formålet er at afdække institutionernes tendens til at differentiere mellem forskellige chefer. Lille eller ingen variation kan indikere, at udmøntningen er standardiseret på tværs af institutionens chefer, snarere end beror på en konkret vurdering af den enkelte chefs resultater og præstationer.

Der benyttes to metoder til at belyse institutionernes tendens til at differentiere mellem chefer.



Den første metode er en beregning af variationen i udbetalingerne af præstationsafhængig løn inden for hver ministerområde. Herved afdækkes det, hvor stor variation, der er mellem udbetalingerne. En lille variation kan indikere at præstationsafhængig løn kun i lille omfang benyttes aktivt.



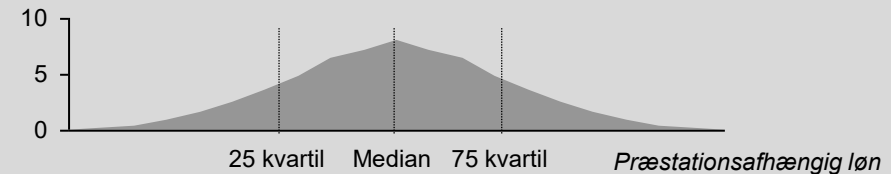
Den anden metode er en beregning af andelen af chefer, der får nøjagtig det samme udbetalt i præstationsafhængig løn. Herved afdækkes det, om en meget stor andel af cheferne får det samme, hvilket kan indikere en uhensigtsmæssig brug af præstationsafhængig løn.



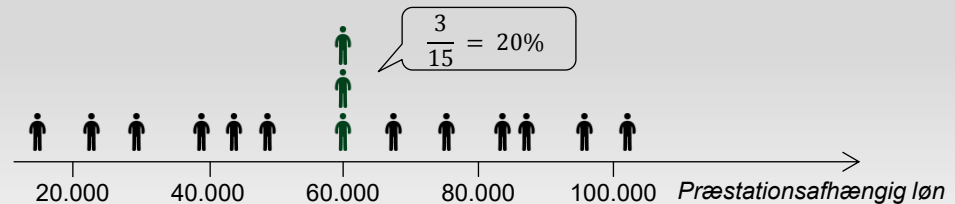
To metoder til afdækning af varians inden for institutioner

1) Variationen i præstationsafhængig løn inden for hver institution

Antal chefer i institution X



2) Andel af chefer, der får nøjagtig den samme præstationsafhængige løn



Der er markante forskelle i variationen i præstationsafhængig løn tværs af ministerområderne



Variationen i udbetalt præstationsafhængig løn er forskellig på tværs af ministerområder.

Det er undersøgt, hvordan udbetalingerne af præstationsafhængig løn til chefer i lønramme 37 fordeler sig inden for hvert ministerområde. Figuren viser median-udbetalingen samt spændet for hhv. 10.-25. percentil, 25.-50. percentil, 50.-75. percentil samt 75.-90. percentil af udbetalingerne.

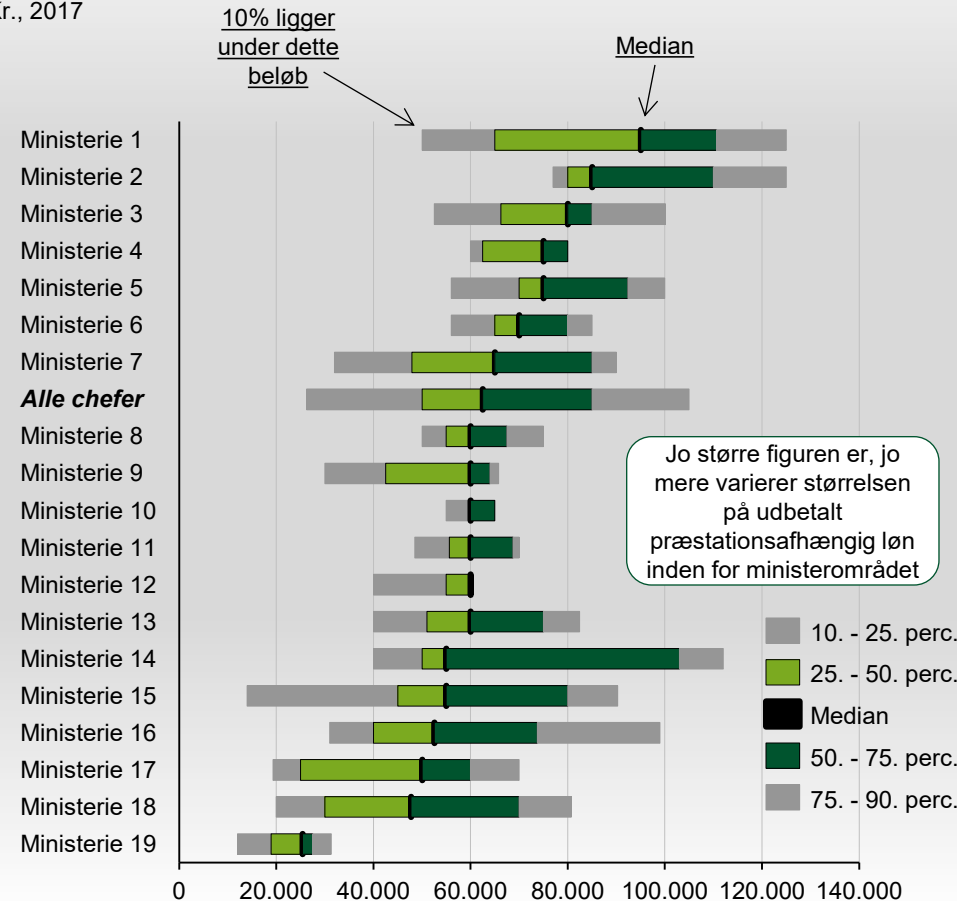
Det fremgår, at medianen varierer markant mellem ministerområderne. Ministerie 1 har således en median på ca. 90.000 kr., mens medianen er ca. 25.000 kr. i Ministerie 19.

Samtidig er der store forskelle i variationen inden for ministerområderne. Der ses således bl.a. en forholdsvis stor variation i Ministerie 1, Ministerie 14 samt Ministerie 15. Derimod er variationen mindre i Ministerie 10 samt i Ministerie 19.

Disse forskelle skal dog ses i lyset af forskelle på ministerområdernes størrelse, antal underliggende institutioner, medarbejdersammensætning og andre faktorer, som hver især kan påvirke både variationen inden for ministerområdet samt den absolutte størrelse på udbetalingen.



Sammenhæng mellem ministerområde og variation i udbetalingsstørrelse Kr., 2017



Der er markante forskelle i variationen på tværs af institutioner



Variationen, defineret som forskellen på 1. og 3. kvartil i udbetalingerne til chefer i lønramme 37, svinger fra 0 kr. til 116.000 kr. på tværs af institutioner.

Som for ministerområderne, er der meget stor forskel på den kvartilmæssige variation i udmøntninger blandt de individuelle institutioner. De 10 institutioner med størst spredning spænder over forskelle i 1. og 3. kvartil på mellem 115.000 kr. og 30.000 kr.

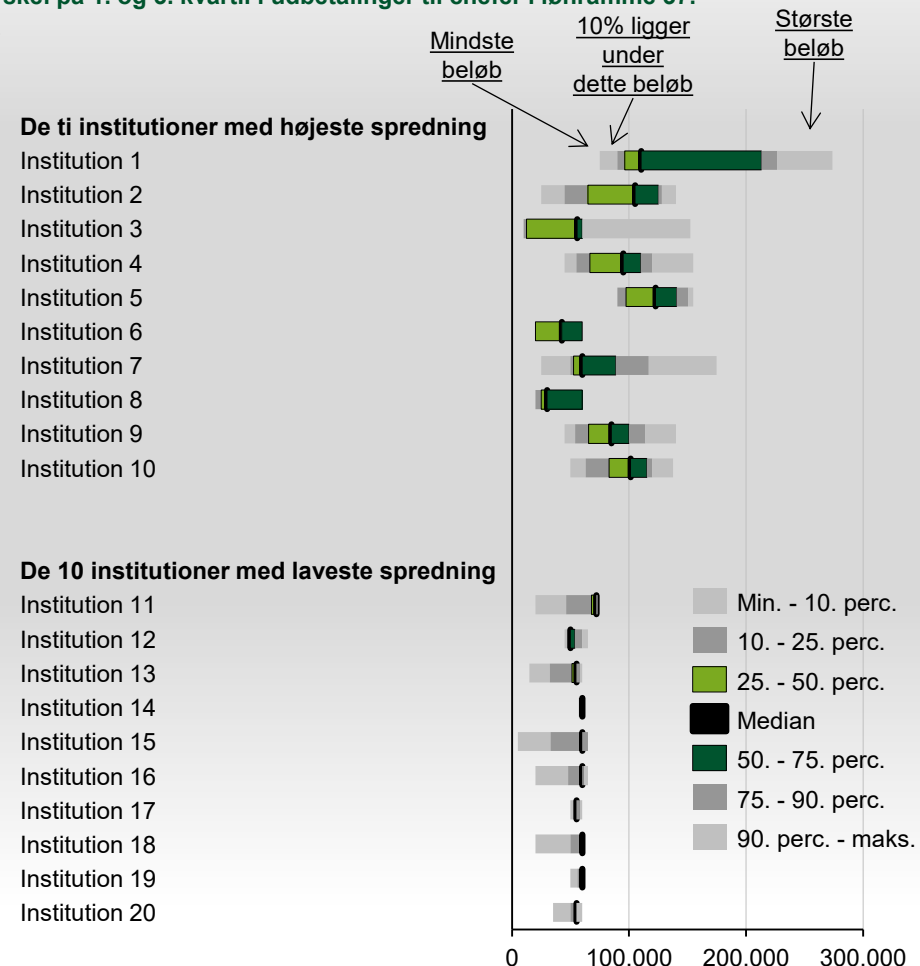
Tilsvarende har institutionerne med lavest spredning en forskel i 1. og 3. kvartil på kun 0-3.000 kr.

Der er en overordnet tendens til, at de største institutioner naturligt har højere spredning. Dette kan dog ikke være den eneste faktor, da flere af de lavest rangerede institutioner er mellemstore.

Det bemærkes desuden, at næsten alle institutioner med meget lav spredning har udbetalingsfordelinger, som hælder til lavere beløb – hvor det mest typiske beløb også er det højeste. Dette kan tyde på, at mange chefer i institutionerne ligger på en fastsat "maksimal" præstationsafhængig løn, og at der kun differentieres nedefter fra dette beløb.



Kvartilmål for de 10 institutioner med henholdsvis størst og mindst forskel på 1. og 3. kvartil i udbetalinger til chefer i lønramme 37.
Kr.



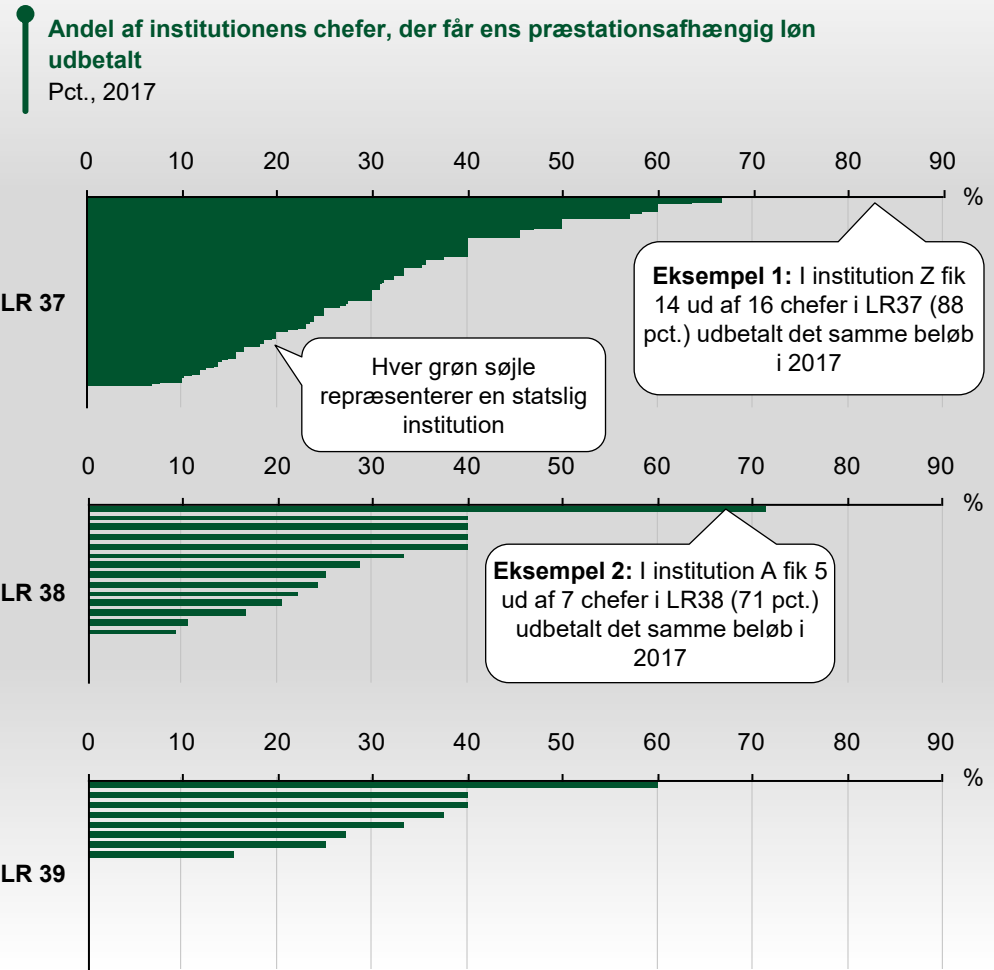
I enkelte institutioner får en meget høj andel af cheferne udbetalt den præcis samme præstationsafhængige løn



Hvis en meget stor andel af chefer får udbetalt nøjagtig den samme i præstationsafhængige løn, kan det indikere, at der ikke i tilstrækkelig grad tages stilling til den enkelte chefs præstationer.

I en stor del af institutionerne afspejler udbetalingerne, at der er et "normal-niveau", som en større andel af cheferne i samme lønramme får, og som resten af udbetalingerne fordeler væk fra. Det kan afspejle, at der i mange institutioner opereres med vejledende niveauer, som udmøntningerne til cheferne kalibreres efter. Dette er således ikke i sig selv et udtryk for, at der ikke indgår en vurdering af den pågældendes præstationer.

I de tilfælde, hvor en meget høj andel af cheferne får samme beløb kan det dog indikere, at der ikke differentieres i udmøntningen i forhold til de enkelte chefers præstationer. Det er derfor undersøgt, om der er institutioner, hvor en meget høj andel af cheferne i samme lønramme får samme beløb. Der er i analysen identificeret enkelte eksempler på institutioner, hvor en meget høj andel af cheferne i samme lønramme fik samme beløb.



Kapitel 7: Præstationsafhængig løn som aktivt ledelsesredskab

Hvad undersøges i kapitlet?



Formålet med kapitlet er at undersøge, i hvilken grad præstationsafhængig løn bruges som et aktivt ledelsesskab.

Kapitlet kobler kapitel 5's identifikation af uigennemsigtig praksis med indsigterne om lav differentiering i kapitel 6. Hvis det er de samme institutioner, som har en uigennemsigtig praksis og kun differentierer mellem deres chefer i lav grad, indikerer det, at disse institutioner ikke anvender præstationsafhængig løn som aktivt ledelsesredskab.



Spørgsmål 1: Hvordan hænger redskab og formål sammen med institutionernes tendens til at differentiere? Det er muligt, at institutioner, som vælger et specifikt redskab, alt andet lige vil have lavere spredning, uden at dette skyldes, at de pågældende institutioner ikke anvender redskabet aktivt.



Spørgsmål 2: Er der sammenhæng mellem at have en uigennemsigtig praksis og lille tendens til at differentiere? Disse faktorer kan indikere, at præstationsafhængig løn ikke anvendes som aktivt ledelsesredskab.



Spørgsmål 3: Hænger omfang af brug af præstationsafhængig løn sammen med, om det bruges som aktivt ledelsesredskab? Lille brug af præstationsafhængig løn kan forklare, at nogle institutioner ikke anvender det som aktivt ledelsesredskab.

Konklusioner


Institutioner, som har en uigennemsigtig praksis, er også mindre tilbøjelige til at differentiere mellem deres chefer. Det tyder på, at denne gruppe af institutioner ikke anvender præstationsafhængig løn som et aktivt ledelsesredskab. Analysen viser videre, at der ikke er en tendens til, at disse institutioner anvender præstationsafhængig løn i et mindre omfang end andre institutioner.

Svar 1: Institutioner, som anvender engangsvederlag uden på forhånd opstillede mål, har højere spredning end andre institutioner. Afsnittet viser, at der virker til at være en iboende sammenhæng mellem specifikke redskaber og differentiering, som ikke nødvendigvis er udtryk for, om redskabet anvendes aktivt eller ej.

Svar 2: Der er en overordnet sammenhæng med det at have en praksis, som kan gøre koblingen mellem løn og præstation uigennemsigtig og en mindre tendens til at differentiere. Når de samme institutioner både er mere tilbøjelige til at have en uigennemsigtig praksis og differentiere mindre, indikerer det, at de ikke anvender præstationsafhængig løn som aktivt ledelsesredskab.

Svar 3: Afsnittet viser, at institutioner, som har en uigennemsigtig praksis og lille tendens til at differentiere, ikke systematisk anvender præstationsafhængig løn i mindre omfang end andre institutioner. Det tyder på, at institutioner, som ikke anvender præstationsafhængig løn som aktivt ledelsesredskab, anvender redskabet lige så meget som andre institutioner.

Kapitel 7 undersøger, om præstationsafhængig løn anvendes som aktivt ledelsesredskab

 **Uigennemsigtig praksis og lav grad af differentiering kan udtrykke, at præstationsafhængig løn ikke anvendes som et aktivt ledelsesredskab.**

Præstationsafhængig løn anvendes som aktivt ledelsesredskab, når løn kobles til specifikke præstationer. Med andre ord skal udmøntningen ske på baggrund af en konkret evaluering af den enkelte chefs præstationer.

Både en uigennemsigtig praksis samt en tendens til ikke at differentiere mellem chefer kan være udtryk for, at præstationsafhængig løn ikke anvendes aktivt.

Hvis præstationsafhængig løn ikke anvendes aktivt, kan det betyde, at der ikke investeres ressourcer i at udarbejde lokale retningslinjer, give mundtlige begrundelser eller gennemføre en struktureret forventningsafstemning. Samtidigt kan en lav grad af differentiering være konsekvensen af, at institutionerne ikke aktivt kobler løn og præstation.

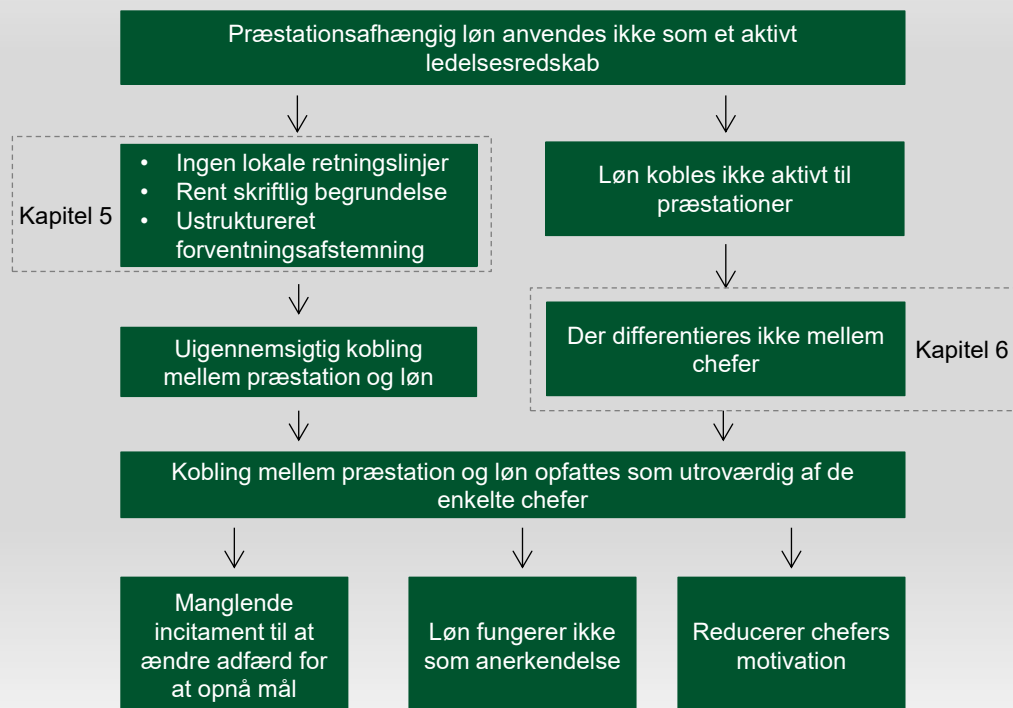
Dette kapitel undersøger, om der er en tendens til, at det er de samme institutioner, som har hhv. uigennemsigtig praksis og differentierer i lav grad mellem deres chefer.

"Det gav nogle chok i chefkredsen, at jeg brugte det aktivt. Nogle blev sat markant ned."

- Topchef



 En uigennemsigtig praksis og lav differentiering kan begge skyldes, at institutionerne ikke anvender præstationsafhængig løn aktivt



Kapitel 7 anvender ét mål for spredning og to mål for omfang



Analysen bruger den gennemsnitlige afstand fra gennemsnittet til at måle institutionernes tendens til at differentiere.

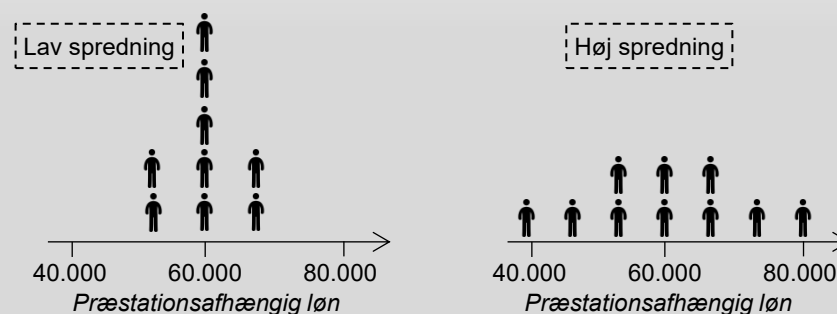
Kapitel 6 undersøgte i hvilket omfang der på tværs af staten lader til at være klare tendenser til, at præstationsafhængig løn ikke kobles til egentligt præstationer. Derfor anvendte kapitlet særligt to snævre afgrænsninger: chefer, der modtog samme udbetaling tre år i træk samt institutioner, hvor en stor andel af chefer modtog nøjagtigt samme beløb. Formålet med dette kapitel er imidlertid at undersøge forskelle mellem grupper af institutioner. Derfor er det nødvendigt med et mere finmasket mål for spredning, som i højere grad kan indfange forskellige grader af differentiering. Af denne årsag anvendes den relative standardafvigelse som beskrevet på højre side.

Omfang defineres hhv. som andel af chefer i institutionen, der modtog præstationsafhængig løn i 2017 samt den gennemsnitlige udbetaling som andel af den samlede løn.



Kapitlet undersøger den relative spredning i udbetalt præstationsafhængig løn til chefer inden for institutionen

Analysen beskriver spredning i form af udbetalingeres standardafvigelse, som kan forstås som den gennemsnitlige afstand fra gennemsnittet:



Den gennemsnitlige afstand vil variere afhængig af institutionens generelle niveau for udmøntninger, så institutioner, der ofte udbetaler højere beløb, er mere tilbøjelige til at have større spredning i absolutte beløb. For at tage højde for dette, ses variationen relativt til institutionens gennemsnit, og udtrykkes derfor som en procentdel.



Omfang af præstationsafhængig løn

Omfanget af institutionernes brug af præstationsafhængig løn beskrives ved:

1. Andelen af institutionens chefer, som modtog præstationsafhængig løn i 2017
2. Størrelsen på den gennemsnitlige udbetaling som andel af gennemsnitlig samlet løn



Spørgsmål 1: Hvordan hænger redskab og formål sammen med institutionernes tendens til at differentiere?



Lav spredning kan have forskellige årsager. Derfor er det vigtigt at sammenligne de rigtige institutioner.

Dette kapitel anvender som beskrevet et mere finmasket mål for differentiering end kapitel 6. Det er nødvendigt for bedre at kunne sammenligne grupper af institutioner. Det betyder dog også, at en række andre faktorer, end hvorvidt det givne redskab anvendes aktivt, kan påvirke de enkelte institutioners spredning.

Særligt kan institutionernes konkrete valg af redskab og formål i sig selv hænge sammen med institutionernes tendens til at differentiere. Med andre ord er det muligt, at institutioner, som vælger et specifikt redskab, alt andet lige vil have lavere spredning, uden at dette skyldes, at de pågældende institutioner ikke anvender redskabet aktivt.

Dette kunne fx være tilfældet, hvis institutioner med relativt stabile driftsopgaver er mere tilbøjelige til at vælge resultatløn, samtidigt med at chefernes målopfyldelse (og derfor udbetalinger) her er mere stabil.

Hvis dette er tilfældet er det vigtigt at sammenligne institutioner med ens redskaber, idet forskellene ellers kan være udtryk for andre, bagvedliggende faktorer, end hvorvidt institutionerne reelt bruger præstationsafhængig løn som aktivt ledelsesredskab. For at kunne tage højde for dette undersøges de overordnede forskelle i spredning på tværs af redskab og formål.



Afsnittets fund

Afsnittet viser, at der virker til at være en iboende sammenhæng mellem specifikke redskaber og differentiering, som ikke nødvendigvis er udtryk for, om redskabet anvendes aktivt eller ej. Afsnittet viser dette i form af følgende fund:

- 1) Institutioner, som anvender engangsvederlag uden på forhånd opstillede mål, differentierer mere
- 2) Institutioner, som prioriterer anerkendelse, differentierer i højere grad mellem deres chefer

Institutioner, som anvender engangsvederlag uden på forhånd opstillede mål, differentierer mere



Institutioner, der opstiller mål, har generelt lavere spredning end andre institutioner.

Figuren viser, at der er en sammenhæng mellem valg af overordnet redskab og differentiering. Det kan skyldes flere faktorer:

Forskellene kan være udtryk for den **kontekst**, institutionerne anvender redskabet i. Jf. kapitel 4 er der en tendens til, at institutioner med driftsopgaver oftere vælger engangsvederlag med på forhånd opstillede mål eller resultatløn. Løsningen af disse opgaver vil alt andet lige ofte være mere stabil, hvilket betyder mere ensartet målopfyldelse – og derfor mere ensartet udmøntning.

Nogle institutioner kan have større **behov** for aktiv differentiering. Som tidligere beskrevet er det særligt vigtigt at differentiere udbetalinger, når formålet er anerkendelse. Siden institutioner med engangsvederlag uden opstillede mål oftere har dette som primært formål, har de alt andet lige et større behov for differentiering.

En **foruddefineret økonomisk ramme** kan være forventningsdannende. Ved resultatløn opstilles der på forhånd et potentielt maksimumbeløb for udbetaling. Dette kan fungere som fixpunkt når det endelige beløb skal fastlægges.

Med andre ord er der en række karakteristika ved hvert redskab, som kan hænge sammen med lav eller høj differentiering – uden at dette nødvendigvis skyldes, at redskabet ikke anvendes aktivt.

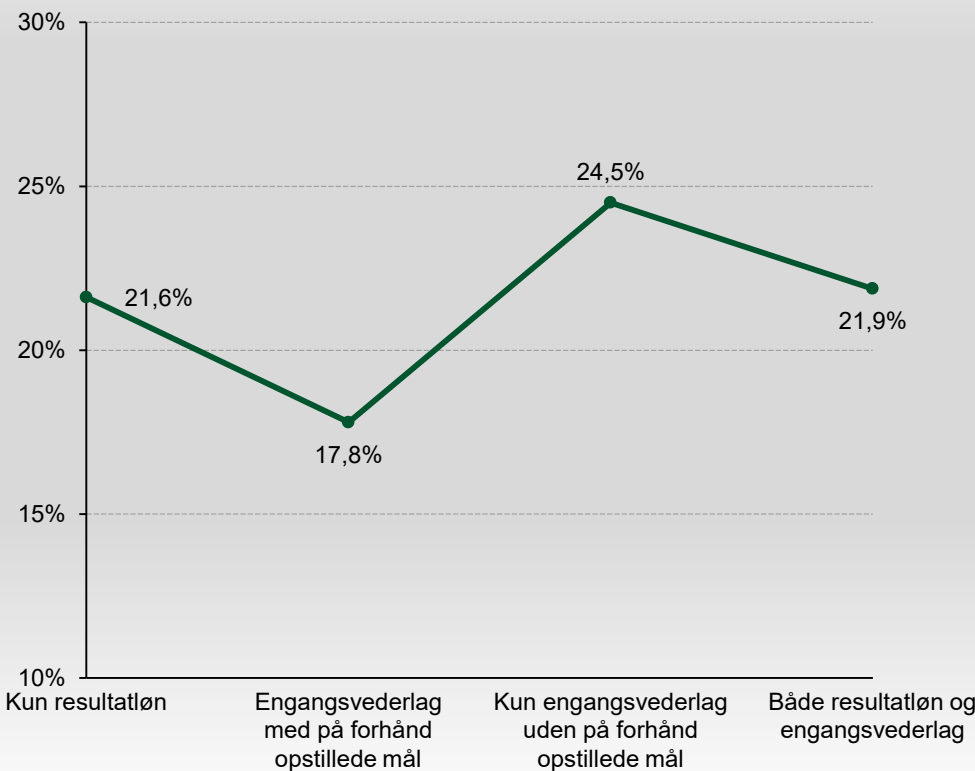
Kilde: ISOLA, 1. kvartal 2017 samt spørgeskemaundersøgelse om resultatløn, 2018.

Anm.: SKAT er ikke inkluderet i opgørelsen, idet deres opgørelse af præstationsafhængig løn for 2017 indeholder udmøntninger for både 2016 og 2017. Institutioner med en spredning på 0 inkluderes ligeledes ikke. SKAT samt institutioner med en spredning på 0 udelades også fremadrettet. På basis af disse kriterier inkluderer analysen 13 institutioner, som kun anvender resultatløn, 18, som kun anvender engangsvederlag med på forhånd opstillede mål, 30 med engangsvederlag uden på forhånd opstillede mål samt 7 institutioner som anvender både resultatløn og engangsvederlag.

Sammenhæng mellem valg af redskab og spredning

Relativ spredning for chefer i lønramme 37

Relativ spredning



Institutioner, som prioriterer anerkendelse, differentierer i højere grad mellem deres chefer



Spredningen er markant højere i institutioner, der prioriterer anerkendelse højt som formål, sammenlignet med institutioner, der prioriterer det lavt.

Som beskrevet tidligere er det særligt vigtigt med en høj grad af differentiering mellem ledere, når præstationsafhængig løn bruges til anerkendelse, idet det er fremhævelsen af de særligt gode præstationer som giver redskabet værdi i form af øget motivation.

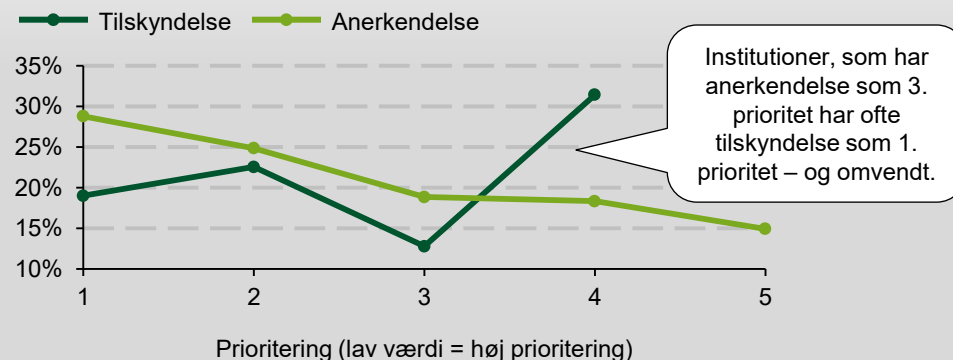
Institutionerne har prioriteret en række formål med deres brug af præstationsafhængig løn fra 1. til 8.-prioritet. Institutioner, som prioriterer anerkendelse, har højere spredning end institutioner, som prioriterer tilskyndelse – hvis de anvender engangsvederlag. Institutioner, som anvender resultatløn, har kun højere spredning, hvis de anerkender som 1.-prioritet, mens billedet skifter for institutioner med anerkendelse som 2. prioritet. Dette skyldes dog, at størstedelen af de institutioner, som har anerkendelse som 1. prioritet, har tilskyndelse som 2.-prioritet.

Det er desuden værd at bemærke, at spredningen falder i takt med lavere prioritering af anerkendelse.

Resultaterne stemmer overens med forrige side, hvor institutionerne med engangsvederlag uden på forhånd opstillede mål har større spredning, hvilket også er den gruppe af institutioner, som prioriterer anerkendelse højest, jf. kapitel 4.

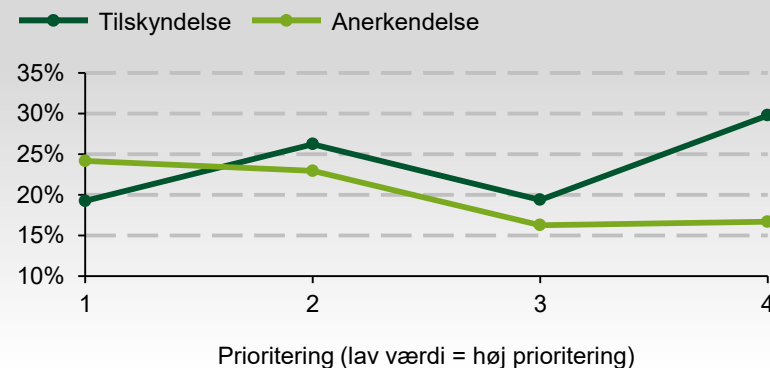
Sammenhæng mellem spredning og prioritering af formål for brug af resultatløn

Relativ spredning i pct.



Sammenhæng mellem spredning og prioritering af formål for brug af engangsvederlag

Relativ spredning i pct.



Spørgsmål 2: Er der sammenhæng mellem praksis og tendens til at differentiere?



Følgende afsnit undersøger, om der er sammenhæng mellem praksis og tendens til at differentiere. Konkret er forventningen, at institutioner, som anvender præstationsafhængig løn aktivt, både har en gennemskuelig praksis og differentierer mellem chefer, så disse to faktorer hænger sammen.

En uigennemsigtig praksis og lille tendens til differentiering kan som beskrevet tidligere begge være udtryk for samme bagvedliggende faktor: At præstationsafhængig løn ikke anvendes som aktivt ledelsesredskab.

Sammenhængen mellem de uigennemsigtige praksisaspekter og differentiering skal ikke nødvendigvis tolkes som en årsagssammenhæng. Det er således mere sandsynligt, at sammenhængen udtrykker, at der er forskelle i, hvor aktivt redskaberne anvendes ledelsesmæssigt, og at det således er de samme institutioner, som både har fokus på at skabe gennemsigtig praksis og differentiere mellem chefer.



Afsnittets fund

Afsnittet viser, at institutioner med en gennemsigtig praksis også har en tendens til at differentiere mere mellem chefer. Afsnittet viser dette i form af følgende fund:

- 1) Institutioner, som gennemfører en struktureret forventningsafstemning, differentierer mere mellem chefer
- 2) Institutioner, der forholder sig eksplicit til målenes ambitionsniveau, differentierer mere mellem deres chefer
- 3) Institutioner, som giver rent skriftlige begrundelser, differentierer mindre mellem chefer
- 4) Institutioner med flere uigennemsigtige praksisaspekter har en tendens til at differentiere mindre

Institutioner, som gennemfører en struktureret forventningsafstemning, differentierer mere mellem chefer



Blandt institutioner, som anvender engangsvederlag, hænger en mindre struktureret forventningsafstemning sammen med lavere differentiering.

Det fremgår, at institutioner med en semi- eller struktureret forventningsafstemning differentierer mere mellem chefer. Konkret er spredningen i disse institutioner omkring 3 procentpoint højere end institutioner med ustruktureret forventningsafstemning.

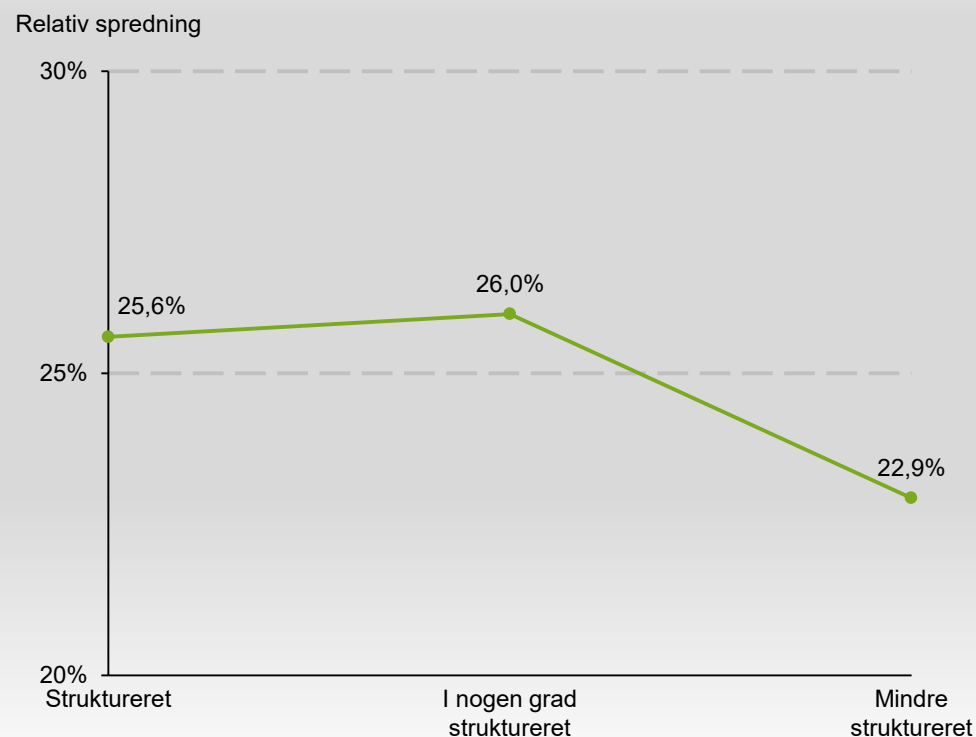
Det kan være udtryk for, at en struktureret forventningsafstemning understøtter, at cheferne sammenlignes på tværs af institutionen, så forskelle fremgår tydeligere – og der derfor differentieres mere.



Sammenhæng mellem spredning og forventningsafstemning.

Relativ spredning for chefer i lønramme 37.

—●— Institutioner med engangsvederlag uden på forhånd opstillede mål¹



Kilde: ISOLA, 1. kvartal 2017 samt spørgeskemaundersøgelse om resultatlø, 2018.

Anm.: Institutioner, som anvender begge redskaber inkluderes generelt ikke i analyserne, da de kan have én praksis for resultatlø og en anden for engangsvederlag, mens de kun har ét mål for spredning.

1: Institutioner som anvender engangsvederlag med på forhånd opstillede mål inkluderes ikke, da målostillingen i sig selv kan fortolkes som struktureret forventningsafstemning.



Institutioner, der forholder sig eksplicit til målenes ambitionsniveau, differentierer mere mellem deres chefer



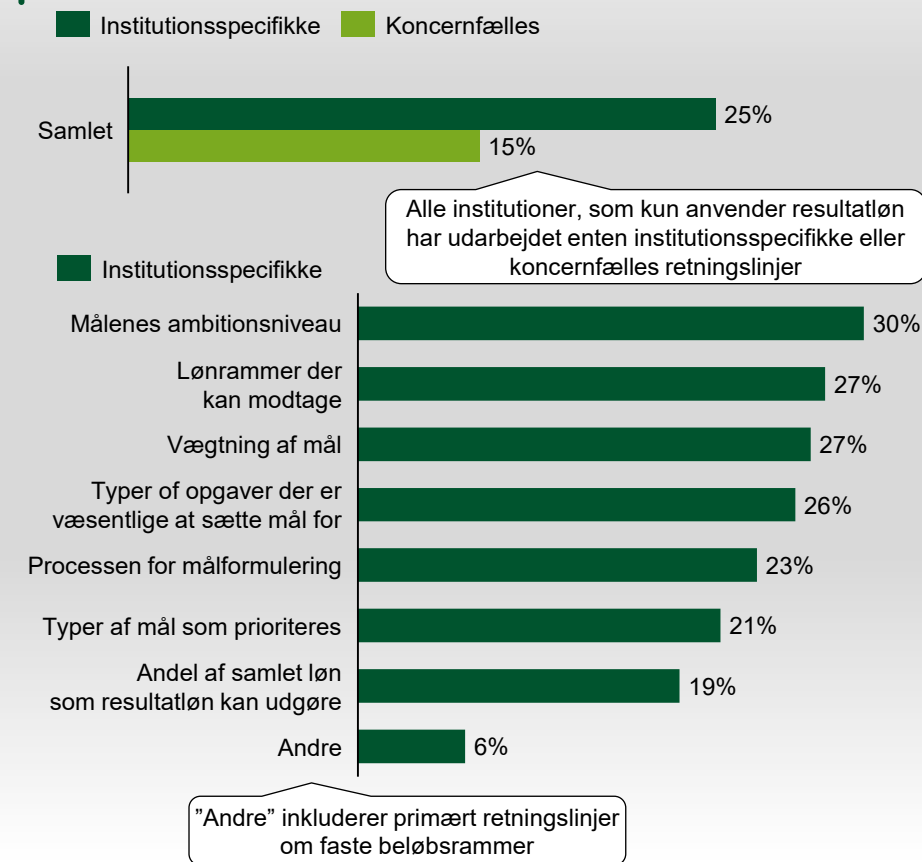
Retningslinjer for målenes ambitionsniveau hænger sammen med øget differentiering – retningslinjer for beløbsstørrelse hænger sammen med lav differentiering.

Det fremgår, at Institutionsspecifikke retningslinjer generelt hænger sammen med større tendens til at differentiere mellem chefer i lønramme 37. Konkret har institutioner med institutionsspecifikke retningslinjer 10 procentpoint højere spredning end institutioner med koncernfælles retningslinjer.

Figuren på højre side viser videre, at der er konkrete retningslinjer, som særligt hører sammen med at differentiere mellem chefer. Særligt retningslinjer vedrørende målenes ambitionsniveau hænger sammen med høj spredning. En mulig forklaring er, at disse institutioner aktivt prioriterer svære mål, hvorfor der også er større spredning i chefernes målopfyldelse og derigennem resultatløns.

Omvendt er institutioner, som formulerer retningslinjer for relative eller absolutte beløbsrammer, mindre tilbøjelige til at differentiere. Det kan være udtryk for, at beløbsrammer skaber et fixpunkt, som udmøntningen tager udgangspunkt i, hvilket medfører, at færre chefer får markant mere eller mindre udbetalt¹.

Sammenhæng mellem institutionsspecifikke retningslinjer og differentiering
Gennemsnitlig relativ spredning for chefer lønramme 37.



Institutioner, som giver rent skriftlige begrundelser, differentierer mindre mellem chefer

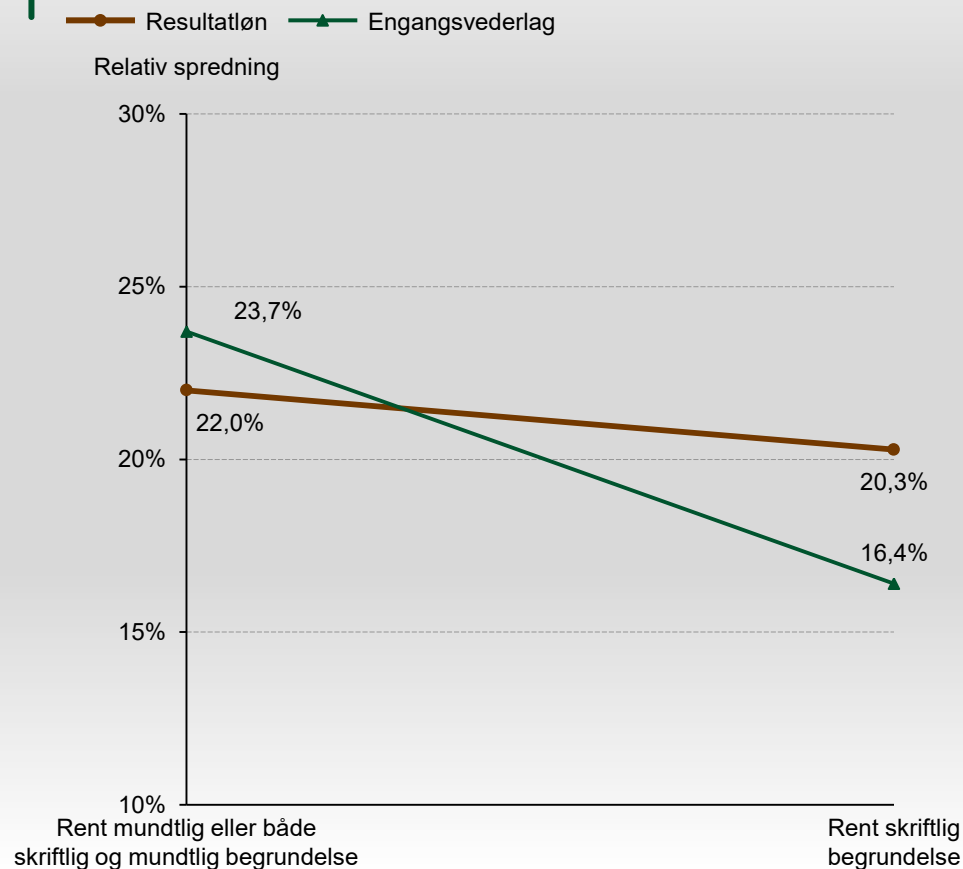


Institutioner med rent skriftlige begrundelser differentierer mindre – uanset om institutionen anvender engangsvederlag eller resultatlø.

Dialog er som beskrevet et vigtigt redskab for at tydeliggøre koblingen mellem præstation og løn. Det fremgår af figuren i højre side, at gruppen af institutioner, som enten begrundet rent mundtligt eller både skriftligt og mundtligt, også differentierer mere mellem chefer.

Konkret er sammenhængen stærkest for institutioner med engangsvederlag, idet institutioner her i gennemsnit har 7 procentpoint lavere spredning. Omvendt er sammenhængen svagere for institutioner med resultatlø, hvor forskellen er på 2 procentpoint.

Sammenhæng mellem begrundelse og spredning
Relativ spredning for chefer i lønramme 37



Institutioner med flere uigennemsigtige praksisaspekter har en tendens til at differentiere mindre



Institutioner med uigennemsigtige praksisaspekter differentierer mindre mellem deres chefer.

Det fremgår af figuren på højre side, at der er en klar, overordnet tendens til, at institutioner med flere uigennemsigtige praksisaspekter differentierer mindre. Således har institutioner med to eller flere elementer lavest spredning både blandt institutioner med engangsvederlag og resultatløns.

Konkret har institutioner med engangsvederlag og ingen uigennemsigtige praksisaspekter 4,5 procentpoint højere spredning end ditto institutioner med to eller tre uigennemsigtige praksisaspekter. Institutioner med resultatløns og ingen uigennemsigtige praksisaspekter har 1,7 procentpoint højere spredning end ditto institutioner med ét uigennemsigtigt praksisaspekt.

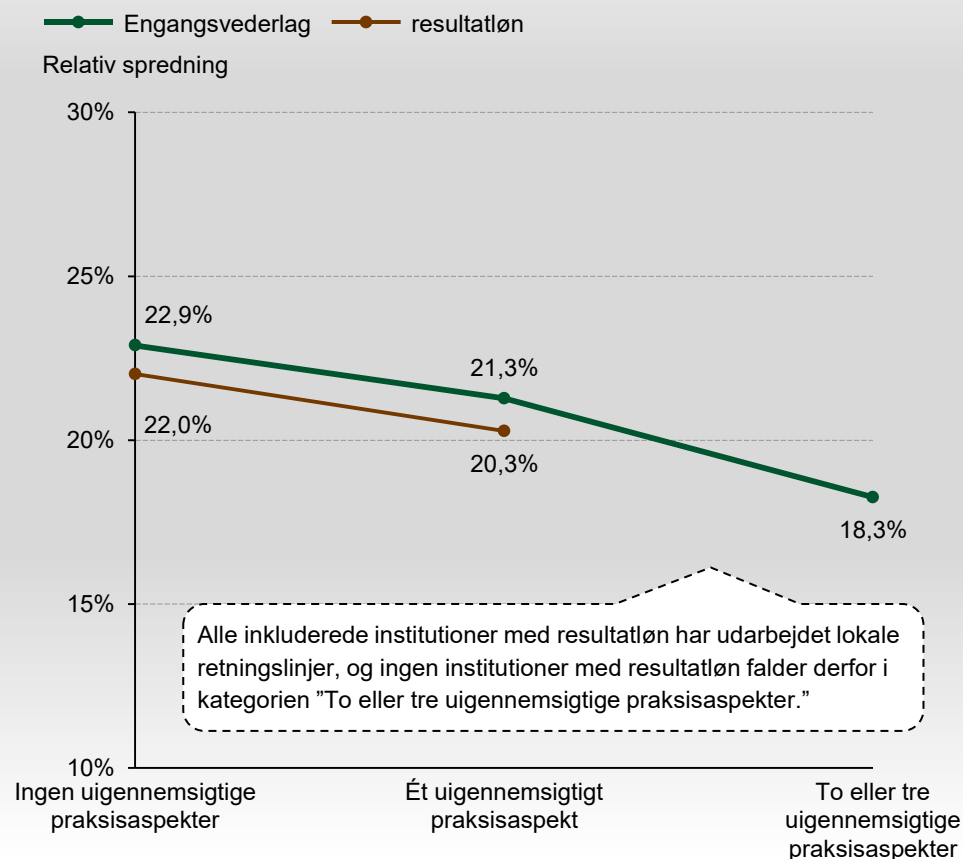
Sammenhængen mellem de uigennemsigtige praksisaspekter og differentiering skal som beskrevet ikke nødvendigvis tolkes som en årsagssammenhæng. Det er således mere sandsynligt, at sammenhængen udtrykker, at der er forskelle i, hvor aktivt redskaberne anvendes ledelsesmæssigt, og at det således er de samme institutioner, som både har fokus på at skabe gennemsigtig praksis og differentiere mellem chefer.

Kilde: ISOLA, 1. kvartal 2017 samt spørgeskemaundersøgelse om resultatløns, 2018.

Anm.: Alle inkluderede institutioner med resultatløns har udarbejdet lokale retningslinjer. Ét uigennemsigtigt praksisaspekt inkluderer derfor institutioner, som enten begrunder rent skriftligt eller har en ustruktureret forventningsafstemning. Institutioner med to eller tre uigennemsigtige praksisaspekter dækker over institutioner der som minimum har ustruktureret forventningsafstemning og rent skriftlige begrundelser, og evt. også har øverste leder som udmønter.

Sammenhæng mellem uigennemsigtige praksisaspekter og spredning

Relativ spredning for lønramme 37.



Spørgsmål 3: Hænger omfang af brug af præstationsafhængig løn sammen med om det bruges som aktivt ledelsesredskab?



Følgende afsnit undersøger, om de institutioner, som ikke anvender præstationsafhængig løn aktivt, kun anvender redskabet i lav grad.

Analysen har vist, at der virker til at være en række institutioner, som anvender præstationsafhængig løn mere aktivt end andre. Det kommer til udtryk ved, at disse institutioner både har mere strukturerede forventningsafstemninger om, hvad der skal til for at modtage engangsvederlag, udarbejder retningslinjer for deres brug af resultatløns, begrundet udmøntninger mundligt, samt differentierer mere mellem deres chefer.

En mulig forklaring på, at nogle bruger redskabet mindre aktivt end andre er, at disse institutioner generelt anvender redskabet mindre. Derfor undersøger dette afsnit sammenhængen mellem praksis, spredning og i hvilket omfang institutionerne anvender præstationsafhængig løn.

Kapitlet undersøger omfang forstået som:

- 1) Andelen af chefer i institutionen, som modtager
- 2) Den gennemsnitlige udbetaling som andel af samlet løn



Afsnittets fund

Afsnittet viser, at institutioner, som har en uigennemsigtig praksis og lille tendens til at differentiere, ikke systematisk anvender præstationsafhængig løn i mindre omfang end andre institutioner.

Afsnittet viser dette i form af følgende fund:

- 1) Institutioner, som opstiller mål, udbetaler i gennemsnit lidt højere beløb
- 2) Institutioner, som i høj grad differentierer mellem chefer, anvender ikke præstationsafhængig løn i større omfang end andre
- 3) Institutioner med uigennemsigtige praksisaspekter udmønter samme gennemsnitlige beløb, men til lidt flere chefer

Institutioner, som opstiller mål, udbetaler i gennemsnit lidt højere beløb



Institutioner, som kun anvender resultatlø, eller som anvender engangsvederlag med på forhånd opstillede mål, udbetaler i gennemsnit et lidt højere beløb end andre institutioner.

Institutioner, som anvender engangsvederlag med mål, udbetaler i gennemsnit engangsvederlag på 7,5 pct. af lønnen, hvilket konkret svarer til en gennemsnitlig udbetaling på ca. 75.000 kr. Samtidigt udbetaler institutioner med resultatlø gennemsnitligt 6,9 pct., svarende til på ca. 70.000 kr. Til sammenligning udbetaler institutioner med engangsvederlag uden på forhånd opstillede mål i gennemsnit 6,2 pct., svarende til 63.000 kr. pr. engangsvederlag.

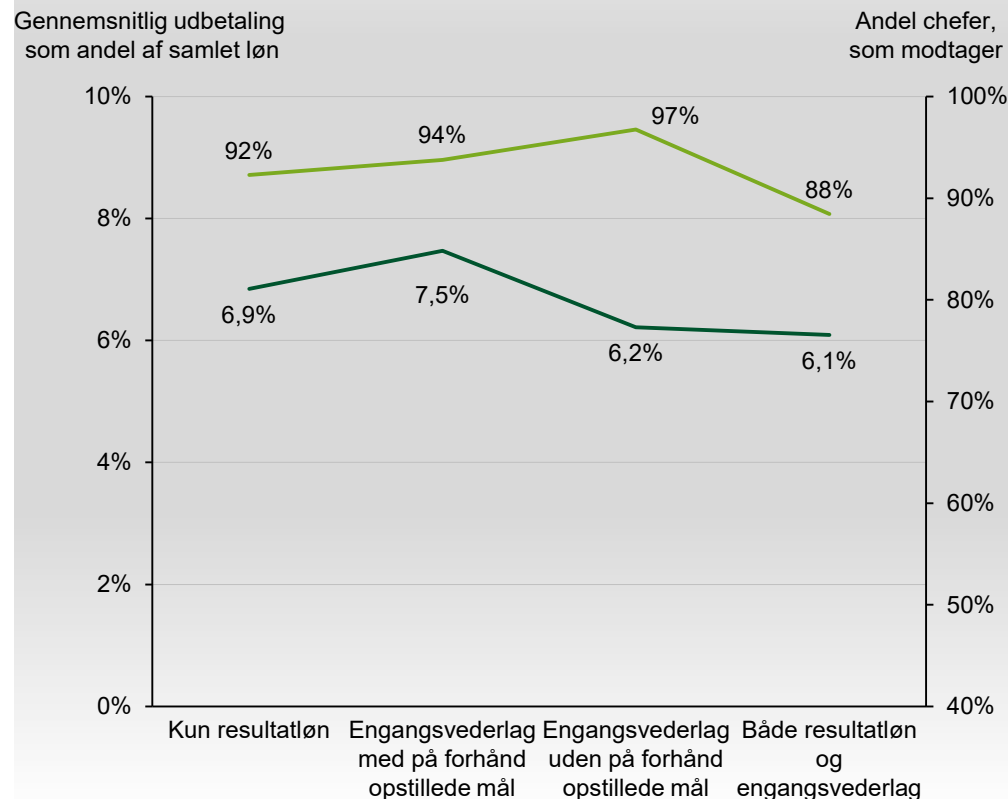
Der er kun meget små forskelle på andelen af chefer, som modtager præstationsafhængig løn på tværs af redskaber. Således varierer denne andel kun mellem 88 og 97 pct.

Med andre ord er der kun små generelle forskelle på tværs af værktøj.

Sammenhæng mellem redskab og omfang af brug af præstationsafhængig løn

Andel chefer og andel af løn.

— Andel af løn — Andel som modtager



Institutioner, som i høj grad differentierer mellem chefer, anvender ikke præstationsafhængig løn i større omfang end andre

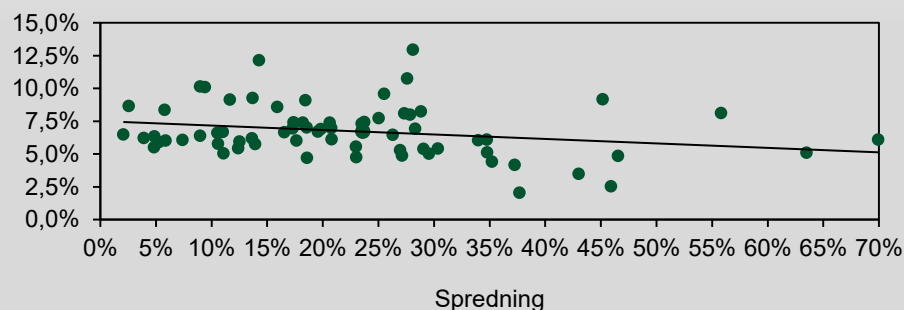


Institutioner, som anvender præstationsafhængig løn i stort omfang, er hverken mere eller mindre tilbøjelige til at differentiere mellem deres chefer.

Figurerne på højre side viser, at der ikke er nogen tendens til, at de institutioner, som i højere grad differentierer mellem cheferne, også bruger præstationsafhængig løn i hverken højere eller lavere grad. Uanset om omfang defineres som gennemsnitlig udbetaling eller andel af chefer, som modtager.

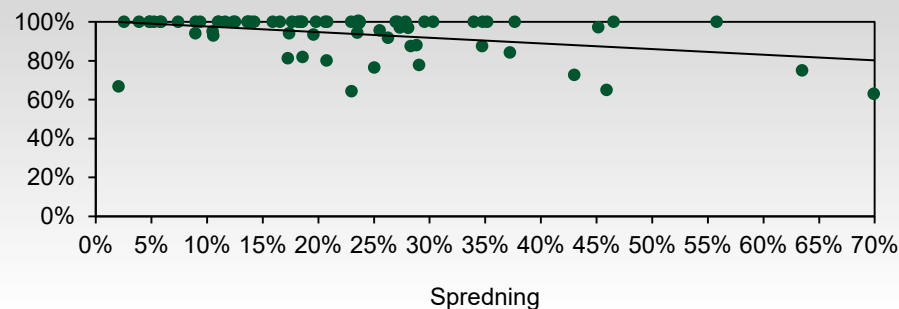
Sammenhæng mellem spredning og gennemsnitlig beløbsstørrelse Andel og DKK.

Gennemsnitlig udbetaling
Som andel af løn



Sammenhæng mellem spredning og andel som modtager Andel og DKK.

Andel chefer
som modtager



Institutioner med uigennemsigtige praksisaspekter udmønter samme gennemsnitlige beløb, men til lidt flere chefer



Der er en svag tendens til, at institutioner med uigennemsigtig praksis udbetaler til en større andel chefer.

Det fremgik tidligere i kapitlet, at institutioner med to eller flere uigennemsigtige praksisaspekter i mindre grad differentierer mellem chefer end andre institutioner.

Figuren til højre viser, at både institutioner med engangsvederlag og resultatløn med flere uigennemsigtige praksisaspekter, også udbetaler præstationsafhængig løn til flere chefer end andre institutioner. Konkret gælder det fx, at alle institutioner med to eller flere aspekter udbetaler til alle chefer.



Institutioner, som har uigennemsigtige praksisaspekter, udbetaler hverken større eller mindre beløb end andre institutioner.

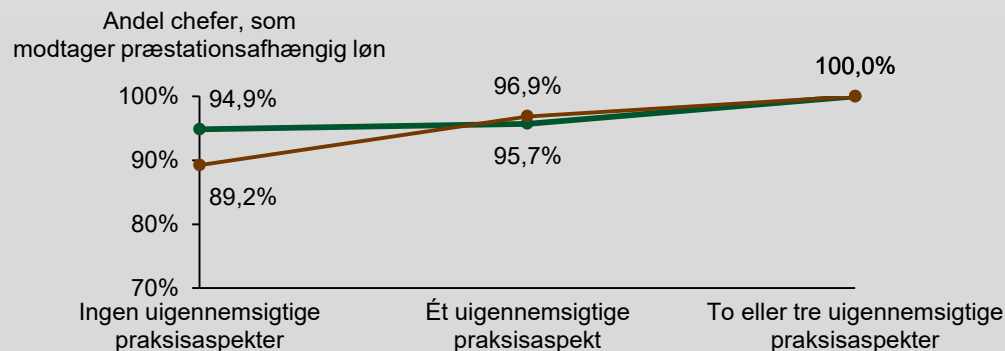
Institutioner med resultatløn og to eller tre uigennemsigtige praksisaspekter udbetaler i gennemsnit beløb som er ca. 1 procentpoint mindre end institutioner uden uigennemsigtige praksisaspekter. Der er omvendt ingen sammenhæng for institutioner med engangsvederlag.

Der er således ikke en reel tendens til, at institutioner med uigennemsigtig praksis anvender præstationsafhængig løn i mindre omfang.

Sammenhæng mellem praksis og andel chefer, som modtager præstationsafhængig løn

Gennemsnitlig spredning for lønramme 37.

— Engangsvederlag — Resultatløn

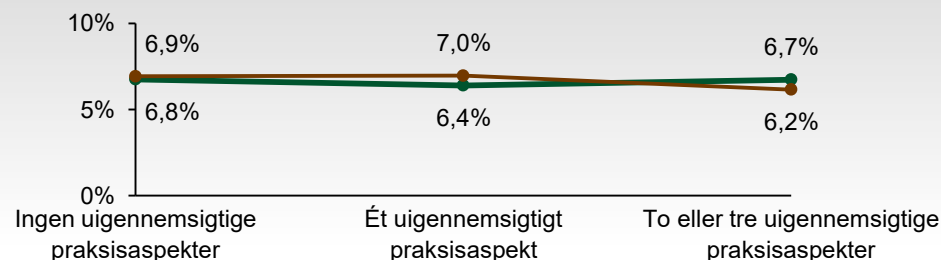


Sammenhæng mellem praksis og gennemsnitlig udbetalingsstørrelse

Gennemsnitlig spredning for lønramme 37.

— Engangsvederlag — Resultatløn

Gennemsnitlig udbetaling som andel af lønnen



Kapitel 8: Muligheder og udfordringer

Hvad undersøges i kapitlet?



Formålet med kapitlet er at undersøge, hvilke muligheder og udfordringer offentlige topchefer oplever ved at bruge præstationsafhængig løn.

Der er gennemført 39 interviews med topledere i den offentlige sektor, herunder 19 departementschefer. Dette kapitel kigger på tværs af disse interviews for at afdække de muligheder og udfordringer, som topcheferne selv fremhæver ved præstationsafhængig løn.



Spørgsmål 1: Hvilke muligheder ser topcheferne ved at anvende præstationsafhængig løn?



Spørgsmål 2: Hvilke udfordringer og afvejninger knytter der sig til at anvende præstationsafhængig løn?

Konklusioner

Hovedparten af de interviewede topchefer angiver, at det skaber værdi at anvende præstationsafhængig løn, mens en række topchefer imidlertid overvejende er skeptiske over for at anvende redskabet. Der er dog en tværgående tendens til, at topcheferne fremhæver en række muligheder, som præstationsafhængig løn skaber. Omvendt knytter der sig også udfordringer til at bruge redskabet, hvilket skaber dilemmaer i form af en række ledelsesmæssige afvejninger.

Svar 1: Topcheferne ser særligt muligheder i at bruge præstationsafhængig løn til at sætte retning for deres organisation, anerkende chefer for særlige præstationer, samt til at skabe en tydelig ramme for feedback og understrege signaler om ønsket adfærd.

Svar 2: Topcheferne oplever en række udfordringer og må derfor foretage en række ledelsesmæssige afvejninger, når de anvender præstationsafhængig løn. Udfordringerne består af en generel forventning blandt ledere om at få præstationsafhængig løn, at præstationsafhængig løn kan udløse negativ pressedækning, at det kan være vanskeligt at opstille troværdige mål ud i tid, samt at det er vanskeligt at anvende præstationsafhængig løn til embedsmænd med direkte reference til det politiske niveau.

Præstationsafhængig løn gør det muligt at anvende løn som et aktivt ledelsesredskab over for offentlige chefer



Offentlige topchefer identificerer klare muligheder ved at bruge præstationsafhængig løn. Dog er der knyttet en række konkrete udfordringer og dilemmaer til at anvende redskabet.

Der er gennemført 39 interviews med offentlige topledere. Interviewene er gennemført af konsulentfirmaet Ejler Impact, som har sammenfattet dem i et notat.

Nærværende kapitel beskriver på baggrund af interviewene og konsulentrapporten, hvilke muligheder og udfordringer topcheferne ser ved at bruge præstationsafhængig løn. Der er således tale om en fremstilling af topchefernes vurdering af redskabets værdi – og ikke en evaluering af redskabets effekt.

På et overordnet plan beskriver toplederne tre overordnede muligheder, som præstationsafhængig løn skaber, som beskrives i dette kapitel.

Herudover udtrykker langt størstedelen af topcheferne nuancerede vurderinger af præstationsafhængig løn. Topchefer, der er positive over for at bruge redskabet, fremhæver også kritiske argumenter *imod* at bruge det, ligesom topchefer, der er negative over for præstationsafhængig løn, også fremhæver argumenter *for* at bruge redskabet.

Der er således også en række udfordringer ved at anvende præstationsafhængig løn som ledelsesredskab, og de dilemmaer og afvejninger, disse skaber, beskrives også i kapitlet.



Toplederne beskriver tværgående muligheder og udfordringer

Topcheferne beskriver 3 muligheder...

1. Præstationsafhængig løn giver topledelsen mulighed for at sætte retning og skabe opbakning til strategiske mål
2. Præstationsafhængig løn skaber mulighed for at øge chefers motivation ved at anerkende deres gode præstationer
3. Præstationsafhængig løn giver mulighed for at skabe en tydelig ramme for feedback og understrege signaler om ønsket adfærd

Og 4 udfordringer:

1. En generel forventning om at få præstationsafhængig løn gør det svært at differentiere aktivt mellem chefer
2. Fordelene ved at anvende præstationsafhængig løn skal afvejes mod risikoen for negativ pressedækning
3. Det er vanskeligt at sætte retning via mål og samtidigt navigere i en omskiftelig hverdag
4. Præstationsafhængig løn er vanskeligt at anvende for embedsmænd med direkte reference til en politisk ledelse

Præstationsafhængig løn giver mulighed for at sætte retning, anerkende samt evaluere chefernes præstationer



Præstationsafhængig løn giver overordnet de offentlige topchefer mulighed for at anvende løn som aktivt ledelsesredskab.

Hovedparten af de interviewede topchefer tillægger det værdi, at de har mulighed for at give deres chefer præstationsafhængig løn. Der henvises bl.a. til, at offentlige chefers lønniveau er bestemt af overenskomster og rammeaftaler, som forhandles og aftales af centrale parter ved overenskomstforhandlinger. I modsætning hertil fastsættes præstationsafhængig løn af den lokale ledelse og kan derfor anvendes som aktivt ledelsesredskab.

De statslige topchefer peger særligt på tre muligheder ved at anvende præstationsafhængig løn, som giver værdi.

- 1) **Sætte retning.** Løndelen kan øge chefernes engagement i målformuleringen og skabe øget alvor omkring organisationens formulerede mål.
- 2) **Anerkendelse.** Løndelen virker godt som et "klap på skulderen", der er med til kontinuerligt at sikre chefernes motivation ift. at levere gode præstationer.
- 3) **Ramme for evaluering af præstationer.** Løndelen giver en ramme for at kvantificere og konkretisere lederens vurdering af en chefs præstationer.

De tre muligheder uddybes nærmere på de følgende sider.



Udvalgte citater fra toplederinterviews om præstationsafhængig løn

"Jeg synes, at det er utroligt væsentligt, at man har nogle redskaber, der gør, at man kan belønne de dygtige medarbejdere og chefer, og dem der går den ekstra mil og leverer ud over det, som man kan forvente. Det eneste redskab, vi har til det, er engangsvederlag i stor stil. Vi kan ikke gøre ret meget på grundlønningen, så når vi skal gøre noget er det via engangsvederlag. Jeg ville være sindssygt ked af ikke at have det redskab."

"Løn er jo et meget vigtigt og virksomt ledelsesredskab."

"Jeg anerkender løn som et ledelsesredskab, jeg ville savne et ledelsesredskab, hvis ikke jeg havde lønnen."

"Det er helt afgørende for min ledelse at kunne give et engangsvederlag og kunne bedømme."

"Hovedparten af de interviewede topchefer angiver, at brug af resultatløn og/eller engangsvederlag er medvirkende til at understøtte målopfyldelse. Ca. halvdelen af de interviewede topchefer erklærer sig som tilhængere af begge redskaber [...]. Ca. en fjerdedel af de interviewede topchefer vurderer omvendt, at redskaberne ikke virker efter hensigten, eller kun virker i så ringe grad, at det ikke står mål med de ressourcer, det kræver at benytte redskaberne."



Sammenfatning ved Ejler Impact

Mulighed 1: Præstationsafhængig løn giver topledelsen mulighed for at sætte retning og skabe opbakning til strategiske mål



Mulighed 1: Resultatløn og engangsvederlag kan øge chefernes fokus på og prioritering af organisationens strategiske mål.

Hovedparten af de interviewede topchefer angiver, at resultatløn og engangsvederlag understøtter målopfyldelse. Topcheferne, der fremhæver denne brug af redskabet, refererer bl.a. til, at koblingen mellem løn og strategiske mål for enheden betyder, at cheferne deltager mere aktivt i processen med målformulering. Samtidig signalerer det en "alvor" om målene – "at det er noget man mener". Topcheferne angiver, at målene hermed får en betydning for chefernes prioritering.

Denne mulighed stemmer overens med formålet om at tilskynde chefer til fokus på bestemte mål beskrevet tidligere. Dog med den undtagelse, at mekanismen ifølge topcheferne i mindre grad er at give cheferne et incitament til at nå bestemte mål. Topcheferne argumenterer derimod, at koblingen mellem mål og løn dels gør det tydeligt, hvilke mål topledelsen prioriterer, og dels giver anledning til, at cheferne deltager aktivt i at formulere målene, hvorfor de i sig selv bliver mere meningsfulde for cheferne.

Illustration af oplevede mekanismer



Udvalgte citater fra toplederinterviews om præstationsafhængig løn

"[Kobling ml. mål og løn] har fået dem til at fokusere på ting, jeg ikke kunne få dem til før"

"Jeg synes, at det er relativt evident, det det går ud på er at sætte retning – og "set your money where your mouth is" – men det er ikke - givet størrelserne – det som får dem til at løbe 200 km mere i timen. Det er for at give det troværdighed, det man har"

"Pengene er en indikation af, at det er noget man mener"

"[Koblingen mellem mål og løn] betyder noget for, hvor alvorligt man tager diskussionen om, hvad målene skal være. ...Man er med til at snakke om de mål. [...] Og man kan udfordre hinanden på det – det diskuteres kollektivt."

"Formålet er at skabe opmærksomhed om særlige resultater, vi gerne vil opnå. Resultatløn er med til at tydeliggøre den retning, organisationen skal bevæge sig i."

"Jeg anvender resultatløn til det til at få commitment fra cheferne til de rigtige mål – de vigtige strategiske mål. Samtidig er det et redskab til dialogen om mål for institution og opgaveløsning – både før, undervejs og efter udmøntning."



Mulighed 2: Præstationsafhængig løn skaber mulighed for at øge chefers motivation ved at anerkende deres gode præstationer

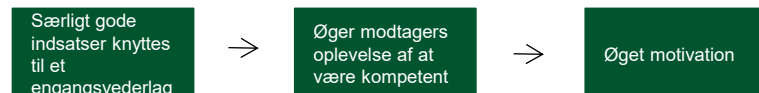


Mulighed 2: Præstationsafhængig løn kan anvendes som anerkendelse, hvor den konkrete lønudbetaling virker som et "klap på skulderen", der er med til kontinuerligt at sikre chefernes motivation.

En stor andel af de interviewede topchefer ønsker at bruge præstationsafhængig løn til at anerkende dem, som har leveret en god indsats. Denne mulighed svarer til formålet "anerkendelse" beskrevet i kapitel 2, og topcheferne beskriver, at de særligt anvender engangsvederlag til at anerkende de gode præstationer, og at dette motiverer cheferne.

Differentiering i udbetalinger er som argumenteret nødvendigt for at fremhæve de særligt gode præstationer. Topcheferne beskriver ligeledes, hvordan anerkendelse kræver, at der er en vis grad af "eksklusivitet" i at modtage løndelen – at man modtager mere end andre chefer/ end sidste år.

Illustration af oplevet mekanisme



Udvalgte citater fra toplederinterviews om præstationsafhængig løn

"Vi bruger engangsvederlag som anerkendelse. Motivation og anerkendelse er lidt det samme, hvis du har knoklet helt vildt, så får du det som et klap på skulderen. Du anerkender og roser folk for noget særligt godt."

"Vi bruger engangsvederlag. Det bruger vi, hvis der er nogen, som går ind og tager ind ift. tage over. Så kan de få et engangsbeløb for særligt indsats fx ved at påtage sig særlige opgaver."

"Vi har sådan en ledelsespulje, hvor vi giver nogle penge lige med det samme – når der er stor sammenhæng mellem indsats og udmøntning – så er det ledelsens anerkendelse. Men det er til medarbejderne. Og det har effekt. Det ville også have effekt, hvis jeg kaldte dem op og roste dem – så det er mere ledelsesbevågenhed."

"Der er måske en forskel i, hvor man er niveaumæssigt i organisationen ift. om engangsvederlag virker – på højere niveauer tror jeg ikke, det virker. Folk som får en meget høj løn i forvejen – der tror jeg ikke på at det virker. Det er noget andet, der driver der. Men på lavere niveauer, hvor det kan være en anerkendelse for en særlig indsats har det en relevans."

Mulighed 3: Præstationsafhængig løn kan skabe en tydelig ramme for feedback og understrege signaler om ønsket adfærd

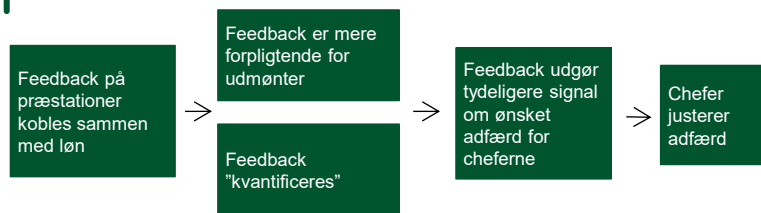


Mulighed 3: Præstationsafhængig løn kan kvantificere og konkretisere toplederens vurdering af chefernes præstationer, hvilket giver vurderingen større tydelighed og styrker toplederens signal om ønsket adfærd.

Denne mulighed er kendetegnet ved, at udmøntningen af engangsvederlag eller resultatløns kobles sammen med en lederevaluering. Udmøntningen af beløbene har her karakter af en "kvantificering" af positiv og negativ feedback på chefernes præstationer i det forgangne år.

Muligheden trækker på elementer af anerkendelse og tilskyndelse. Som ved anerkendelse er udgangspunktet en bagudrettet kobling mellem præstation og løn, men som ved tilskyndelse er hensigten at få chefer til at ændre adfærd fremadrettet. Mulighed 3 adskiller sig ved at koble dette udgangspunkt og hensigt igennem en lederevaluering, hvor koblingen mellem løn og præstationer bruges til at understrege, hvilken adfærd topledelsen eftertragter fremadrettet. Som en topchef refererer det, betyder det, at der kobles løn på feedback, at modtageren i højere grad tror på og forstår signalet og ændrer adfærd.

Illustration af oplevede mekanismer



Udvalgte citater fra toplederinterviews om præstationsafhængig løn

"En gang i mellem kan man sætte folk 5.000 ned for at sende et signal om at de skal gøre noget bedre. Og det er nok."

"I gennemsnit er folk hårde ved sig selv – og jeg ved godt, hvem der har den ene bias, og hvem der har den anden. Det er jo også noget hvor man har den der tydelighed – hvis man siger, at du er rigtig god – så vil nogen høre det sådan og nogen noget andet. Men det kan de ikke, hvis der er penge på. Pengene sender det signal. Og omvendt."

"For mig er engangsvederlag en bedømmelse [...] Det er noget med at sige, hvad er godt. Og hvad er mindre godt – og hvad er den samlede score."

"Der er så mange andre motivationsfaktorer: anerkendelse, opgavens betydning, om ministeren har nævnt dem i sin tale. Det er anerkendelsen, der er vigtig. Men processen er det hele værd. At man bliver tvunget til at have drøftelsen af chefernes performance og udviklingspunkter. Så det er ikke pengene, men anerkendelsen og selve processen, hvor man går cheferne igennem med en fast kadence."

"Der er stor signalværdi i at give 5.000 mere eller mindre. Det er vigtigt at differentiere. Signaleffekten for folk er ekstremt vigtig."

Udfordring 1: En generel forventning om at få præstationsafhængig løn gør det svært at differentiere aktivt mellem chefer



Chefer har generelt en forventning om at modtage præstationsafhængig løn, og derfor indebærer en aktiv brug af engangsvederlag med høj differentiering en risiko for at demotivere de ledere, som får relativt lidt.

Mange topchefer italesætter det som en udfordring, at deres chefer har en generel forventning om at få præstationsafhængig løn. Denne forventning skabes for det første af en overordnet tendens på tværs af staten til at udmønte engangsvederlag til chefer, hvilket fx illustreres ved, at 80 pct. af statslige chefer modtog engangsvederlag i 2017, jf. kapitel 3. For det andet beskriver topcheferne, at de enkelte institutioners praksis også skaber konkrete forventninger. Dels i og med muligheden for præstationsafhængig løn eksplicit italesættes ved nyansættelser, men også fordi enkelte chefer hurtigt opfatter, at der som regel bliver givet et vist niveau i organisationen, og indstiller deres forventninger efter det.

Samtidigt er der blandt topcheferne en bred tilslutning til, at differentiering er nødvendig for, at præstationsafhængig løn kan bruges til at anerkende og motivere cheferne.

Dette skaber imidlertid et ledelsesmæssigt dilemma, hvor det på den ene side er nødvendigt at give nogle chefer mere end andre for at anerkende dem, mens dette på den anden side kan demotivere de chefer, der får mindre end forventet.

Hvis en chef fx forventer at få 50.000 kr., kan en udmøntning på 45.000 kr. opfattes som udtryk for, at topledelsen ikke synes chefen har gjort det godt nok, hvilket kan demotivere chefen. Det er ikke nødvendigvis topledelsens hensigt, men svært at undgå, hvis topchefen vil bruge redskabet aktivt.



Udvalgte citater fra toplederinterviews

"Det er anerkendt som del af den forventelige løn – og det er noget man bruger i rekrutteringssammenhæng."

"Der skal meget til for at få 0 kr. Resultatløn er en del af lønpakken. På nogle måder fungerer en andel af resultatlønnen som fast løn, dog på en måde hvor den sætter retning, idet den stadig er knyttet til nogle mål."

"Når først man har fået resultatlønstilæg så vil man også have det næste år. Det er forventningsdannende."

"Det skal ned – der hvor det er et klap på skulderen. Men det er vanskeligt at starte da forventningen er skabt."

"Nogle går, hvis de ikke føler, de får det rigtige."

"Her kæmper vi med det. For forventningen bliver sat i forbindelse med, at du starter. Så er forventning sat. Og så bliver alt under det et signal om, at du ikke gør det godt."

"Det er også muligt at give 0 kr., men langt hovedparten af de interviewede topchefer oplyser, at de ikke har givet dette til nogen chefer, eller kun gjort det en enkelt gang på grund af en særlig situation. Mange siger, at hvis de vil give 0, handler det ikke om beløbets størrelse, men om at chefen skal afskediges."



Sammenfatning ved Ejler Impact

Udfordring 2: Fordelene ved at anvende præstationsafhængig løn skal afvejes mod risikoen for negativ pressedækning



Topcheferne skal afveje risikoen for negativ presseopmærksomhed over for fordelene ved at bruge præstationsafhængig løn til at sætte fokus på svære opgaver og ambitiøse mål.

Det følger af hensynet til gennemsigtighed i forvaltningen, at præstationsafhængig løn er undergivet aktindsigt. Samtidigt har medierne en særlig opmærksomhed på offentlige chefers løn. Derfor angiver topcheferne, at de er opmærksomme på, at mediasager kan gøre, at de skal være klar til at drøfte vurderingen af en leders præstationer i det offentlige rum, hvor der ikke er plads til nuancer, frem for i en åben og ærlig ledelsesdialog, hvor redskabet giver værdi.

Presseopmærksomhed skaber derfor to ledelsesmæssige dilemmaer:

Topcheferne vil gerne bruge præstationsafhængig løn til at belønne chefer for at påtage sig særligt svære eller komplekse opgaver, men det er samtidigt ofte præstationsafhængig løn for disse opgaver, der udløser negativ presseomtale. Topcheferne skal derfor afveje fordelene ved at belønne chefer for at påtage sig svære opgaver over for den øgede risiko for negativ medieomtale.

Negativ pressedækning af lav målopfyldelse gør det vanskeligt at opstille ambitiøse mål. På den ene side vil topcheferne gerne sætte ambitiøse mål for at sætte en særlig retning for organisationen. På den anden side udgør lav målopfyldelse potentielt en kritisk pressehistorie, og topcheferne skal derfor afveje fordelene ved at sætte ambitiøse mål over for risikoen for negativ pressedækning.



Udvalgte citater fra toplederinterviews

"Mere end 4 gange årligt bliver der søgt aktindsigt i, hvad jeg får i løn, og hvad mine afdelingschefer får."

"Folkeopinionen beslutter ligesom, at vi er uduelige – og man er nødt til at udbetale det alligevel, ellers ødelægges det motivationen."

"Hvis man ikke kan få forståelse for systemet, for at det er en del af vores ledelsesrum at give incitamentet på den måde, så lad os droppe det. Så er det ikke det værd."

"Jeg tænker på, hvordan jeg kan leve op til mine resultatlønsforpligtelser og samtidigt ikke komme i medierne."

"Vi kan stå i den situation, at vi har en styrelsesdirektør, som har gjort det rigtig godt med at rette op på en krise. Men pressen fokuserer på, at der er tale om en krise – og at styrelsesdirektøren må have ansvaret."

Nogle af de interviewede topchefer anfører, at det er vanskeligt at arbejde med resultatlønsordning, fordi det er svært at finde gode mål, der både er ambitiøse og indfribare. En nævner, at man bør definere ambitiøse mål, men at det er vanskeligt, fordi en lav målopfyldelse er en potentiel kritisk pressehistorie. Dette betyder, at der er en tendens til at formulere mål, der er relativt let indfribare. En anden nævner et eksempel, hvor en direktør gerne ville være ambitiøs og formulere meget ambitiøse mål. Det førte til en meget lav målopfyldelse, og selv om direktøren havde præsteret virkelig godt, var det vanskeligt for topchefen at ændre meget i det beløb, der stod til udbetaling, da dette ville udgøre en potentiel risiko for kritik i pressen eller af Rigsrevisionen.



Sammenfatning ved Ejler Impact

Udfordring 3: Det er vanskeligt at sætte retning via mål og samtidigt navigere i en omskiftelig hverdag



I mange organisationer er det vanskeligt at forudsige mål og prioriteter ud i tid, hvilket vanskeliggør en retnings-sættende anvendelse af lønnen.

Mange topchefer påpeger, at præstationsafhængig løn giver mulighed for at sætte retning for organisationen ved at opstille konkrete mål og koble disse til løn. Det kræver, at man kan opstille mål- og kontrollerbare mål med en længere tidshorisont, hvilket ofte er svært i politiske organisationer, hvor mål og prioriteter ofte kan skifte hurtigt.

Topcheferne anvender derfor ofte kvalitative/subjektive mål i resultatlønskontrakter og målopgørelsen suppleres med en skønsmæssig vurdering af chefens indsats. Det er på den ene side nødvendigt for at afspejle det, der er vigtigt i en organisation med omskiftelig hverdag. På den anden side fremhæver nogle topchefer dog, at de skønsmæssige og subjektive elementer kan være med til at begrænse troværdigheden af de på forhånd fastsatte mål.

Hvis der er en tendens til, at de mål, som opstilles først på året, ikke er dem, som der udbetales præstationsafhængig løn på basis af når året er slut, er der ikke nogen grund til at løbe efter de mål, som bliver stillet op næste år. Med andre ord bliver koblingen mellem mål og løn utroværdig. Mange topchefer oplever således en løbende afvejning mellem at sikre, at de på forhånd opstillede mål forbliver troværdige, samtidigt med at der tages højde for nye prioriteringer.

En række topchefer påpeger også, at det især er svært at definere de særligt svære opgaver ved årets start, idet de ofte opstår løbende som hastesager, og at det samtidigt ofte er disse sager, man gerne vil have cheferne til at prioritere.



Udvalgte citater fra toplederinterviews

"Den har været fuldstændig objektiv med tal. Men det er man gået væk fra, så der nu også er et vist skøn. Jeg vil være ked af at det var sådan, at hvis du laver den opgave, så får du de her penge. Der skal være en mere subjektiv: hvordan gør du virkelig en forskel: hvordan leder du, har du fokus på kvalitet, har du levet i ekstrem kompleksitet og høj risiko, formået at flytte organisationen fremad, vender du en skude, der har været i store problemer."

"95 pct. af tiden har jeg ladet regnearket slå igennem. Det er måde at få folk til at tage det alvorligt på. Jeg kan sagtens se eksemplerne og behov for diskretion – men det er vilkår i forretning. Hvis man begyndte at tage det udgangspunkt i departement vil der altid være udefrakommende hensyn. Ved ikke at gøre det – når det kun er på den yderste dag, så er jeg fri for den diskussion. Det er ud fra erkendelse af, at det andet virker ikke – 50 pct. skøn virker ikke. For så begynder man at kompensere."

"De, der alene benytter kvantitative mål uden et skønselement i den samlede udmøntning af resultatløns, argumenterer med, at et skøn kun medvirker til at signalere, at de kvantitative mål ikke er seriøse mål for at vurdere resultater og performance, hvilket undergraver arbejdet med resultatløns. De, der benytter skøn som supplement til kvantitative mål, argumenterer med, at mange faktorer kan påvirke målopfyldelse, og at de for at modellen skal være retfærdig er nødt til at inkludere et skøn."



Sammenfatning ved Ejler Impact

Udfordring 4: Præstationsafhængig løn er vanskeligt at anvende for embedsmænd med direkte reference til en politisk ledelse



Departementschefer har ikke en leder i klassisk forstand, og det er derfor vanskeligt at anvende præstationsafhængig løn som aktivt ledelsesredskab for gruppen.

Kapitel 2 beskrev, hvordan kommunal- og regionsdirektørers løn er centralt fastlagt, således at de ikke kan modtage engangsvederlag og resultatløns. På den måde bliver lønforhold ikke et løbende anliggende mellem den pågældende direktør og kommunalbestyrelsen/regionsrådet.

Samtidig blev det beskrevet, hvordan departementscheferne er ansat på tjenestemandsvilkår som en beskyttelse mod "overdrevent politisk tryk". Det er en del af baggrunden for, at fastsættelsen af den enkelte departementschefs engangsvederlag ikke foretages af dennes formelle chef – ministeren – men derimod af finansministeren på baggrund af en vurdering ved departementscheferne fra Statsministeriet og Finansministeriet.

Kapitel 6 viste, at departementschefernes engangsvederlag er relativt faste over tid. Dette afspejler, at det er upraktisk at koble departementschefernes løn til præstationer, idet hverken Stats- eller Finansministeriet har tilpas detaljeret indsigt i den pågældende departementschefs præstation.

Af disse årsager har der udviklet sig en praksis for udmøntning af engangsvederlag til departementschefer, som beror på en mere objektiv sammenhæng mellem hvorvidt departementschefen har sæde i forberedende regeringsudvalg, hvortil der knytter sig en større arbejdsbyrde.

Idet udmøntningen af engangsvederlag til departementscheferne i praksis har en mere funktionsafhængig karakter og således ikke er præstationsafhængig gør det relevant at overveje, om denne del af departementschefernes løn har den rette form.



Udvalgte citater fra toplederinterviews

"For departementscheferne – hvem er arbejdsgiver? ministeren. Og hvad er det for en historie hvis departementschefen sættes ned et år – hvad skal ministeren svare til det?"

"Chefforholdet [for departementschefer] er lidt mystisk."

"Det er meget sundt at [engangsvederlag] ikke skal diskuteres mellem kommunalbestyrelse og direktør."

"[Om engangsvederlag til departementschefer] Man skal aflevere selvangivelse med resultater – og så får man noget 6 måneder efter – det samme beløb. Det er en ting som ikke er motiverende."

"Vurderingen [af departementschefernes engangsvederlag] for kalenderåret 2016 foretages af departementscheferne i Finansministeriet og Statsministeriet på baggrund af de enkelte departementscheferes selvevalueringer. [...] På grundlag af vurderingen træffer finansministeren beslutning om udmøntningen af engangsvederlag til departementscheferne."

Moderniseringsstyrelsen hjemmeside, "Fakta om departementschefer"

Kapitel 9: Behovene for yderligere vejledning og understøttelse

Hvad undersøges i kapitlet?

Det belyses, hvilke behov der er for tilføjelser til det eksisterende vejledningsmateriale med henblik på, at det i tilstrækkelig grad understøtter de statslige institutioners brug af præstationsafhængig løn til chefer. Belysningen sker på baggrund af en kortlægning af retningslinjer på området, spørgeskemabesvarelser og Rigsrevisionens seneste undersøgelse af brugen af resultatlønsordninger.

Konklusioner

Analysen viser, at der er behov for mere faglig understøttelse af institutionernes brug af resultatlønsordninger og engangsvederlag, fx i form af konkrete redskaber, inspirationsmateriale og statistik. Samtidig er der i vejledningsmateriale til aftaler og bestemmelserne på området behov for øget klarhed om rammerne for institutionernes anvendelse af redskaberne.



Spørgsmål 1: Hvori består de eksisterende retningslinjer for institutionernes anvendelse af resultatlønsordninger og engangsvederlag, og i hvilket omfang normerer de anvendelsen?

Svar 1: Retningslinjerne for institutionernes brug af resultatlønsordninger og engangsvederlag fremgår af aftaler indgået mellem Finansministeriet og de faglige organisationer på chefområdet, Personale Administrativ Vejledning samt af fagligt understøttende materiale fra Moderniseringsstyrelsen. Samtidig gælder der mere tværgående krav til økonomisk forvaltning af og dokumentation for brugen af bl.a. lønmidler.



Spørgsmål 2: Hvilke udfordringer med efterlevelse af retningslinjer påpeger Rigsrevisionens undersøgelser på området, og hvilke behov for præciseringer af retningslinjerne kan der udledes heraf?

Svar 2: Undersøgelsen synliggør et behov for tilføjelser til vejledningsmaterialet på området, så rammerne for institutionernes anvendelse er klarere. Det omfatter bl.a. udbygning af begrebsdefinitioner, intentioner med redskaber, muligheden for skønsudøvelse samt kravene til god dokumentation. Samtidig bør hensigt om rettidig kontraktindgåelse tydeliggøres, idet der dog ikke er grundlag for håndfaste krav hertil.



Spørgsmål 3: Hvilke tilføjelser til de centrale retningslinjer efterspørger institutionerne selv?

Svar 3: Institutionerne efterspørger især mere faglig understøttelse af brugen af resultatlønsordninger og engangsvederlag, fx inspirationsmateriale, konkrete værktøjer og statistik. Der er ikke efterspørgsel på normerende retningslinjer.

De næste siders gennemgang af gældende retningslinjer tager udgangspunkt i en bred begrebsdefinition



I kapitlet forstås retningslinjer bredt som både aftaler og bestemmelser, vejledninger samt fagligt understøttende materiale.

I kapitel 2 blev det belyst, hvordan eksisterende vejledningsmateriale for brugen af engangsvederlag og resultatløn til chefer i dag overlader et større frirum til den lokale ledelse. En udvikling som bygger på forskning på området.

På de følgende sider gennemgås gældende retningslinjer på området. Retningslinjer forstås i kapitlet bredt, herunder:

- **Aftaler og bestemmelser** af juridisk bindende karakter med betydning for brugen af redskaberne, herunder både specifikke aftaler og bestemmelser om de konkrete redskaber, samt tværgående regelsæt om økonomisk forvaltning i staten.
- **Vejledning(er)** fra Finansministeriet, som formidler intentioner og praksis for tolkning af gældende aftaler og bestemmelser.
- **Fagligt understøttende materiale**, fx guides og inspirationsmateriale.

På de følgende sider gennemgås en række særligt relevante skriftlige kilder, og det angives, om der er tale om bindende retningslinjer.

Eksempler på forskellige typer af retningslinjer med relevans for administrationen af engangsvederlag og resultatløn



Gældende retningslinjer om resultatløn og engangsvederlag efterlader et stort frirum til den lokale ledelses skøn



Rammerne for brug af resultatløn og engangsvederlag er beskrevet i følgende skriftlige kilder:

Rammeaftalen om kontraktansættelse af chefer i staten og cheflønsaftalen.

Indeholder hjemlen til, at der kan udbetales engangsvederlag og resultatløn til chefer. Der er tale om centrale aftaler, som er juridisk bindende og dermed er normerende for de statslige myndigheder. Den konkrete hjemmel er en "kan"-bestemmelse – der er således ikke et krav om, at institutionen "skal" udbetale engangsvederlag eller resultatløn. Formålet med engangsvederlag er samtidig ikke udtømmende beskrevet og efterlader hermed i vidt omfang anvendelsen til den lokale ledelses skøn.

Personaleadministrativ Vejledning.

Indeholder en kort beskrivelse af indhold/formål med resultatløn og engangsvederlag. Vejledningen udtrykker Moderniseringsstyrelsens opfattelse af indhold i og intentioner med aftaler og bestemmelser om engangsvederlag og resultatløn.

Rigsrevisionen anvender vejledningen som grundlag for udarbejdelsen af revisionskriterier, hvorfor den dog i praksis af mange institutioner kan opfattes som bindende. Hvor beskrivelsen af engangsvederlag er overordnet og kort, har beskrivelsen af resultatløn mere karakter af en begrebsdefinition.



Uddrag af overenskomster fra Finansministeriet om engangsvederlag og resultatløn til chefer

Bestemmelse i rammeaftalen om kontraktansættelse af chefer¹

"Engangsvederlag fastsættes af ansættelsesmyndigheden efter forhandling med chefen.

Engangsvederlag kan f.eks. ydes som: 1: Honorering af særlig indsats, 2. Resultatløn og 3. Honorering af merarbejde"

Engangsvederlag i *Personaleadministrativ Vejledning*

"11.3.2.3. Engangsvederlag

Engangsvederlag vil typisk være relevante, hvis der er tale om en efterfølgende honorering af en særlig indsats. [...]"

Resultatløn i *Personaleadministrativ Vejledning*

"11.3.2.5. Resultatløn

Der kan lokalt etableres resultatlønsordninger. Resultatløn ydes på baggrund af en række på forhånd definerede kvantitative og/eller kvalitative resultatmål og udløses, når betingelserne i resultatlønsaftalen er opfyldt. Resultatløn kan aftales for grupper af medarbejdere og for enkeltpersoner og ydes i form af engangsvederlag".

Moderniseringsstyrelsen har udarbejdet materiale, som har karakter af faglig understøttelse



Moderniseringsstyrelsen har udarbejdet fagligt understøttende materiale, som ikke er juridisk bindende, men er et bidrag til tolkningen af intentioner og anvendelsesmuligheder i aftalerne og bestemmelserne.

”Strategisk styring med resultater i fokus” (2014).

Dette materiale har karakter af en guide med inspiration og faglige anbefalinger til god praksis for mål- og resultatstyring, herunder til anvendelsen af resultatløn til direktører. En guide er i sagens natur ikke bindende – men udgør et bidrag til tolkningen af intentioner i aftalerne og bestemmelserne. Intentionen med *resultatløn* til direktører fremstår i guiden som et redskab til at understøtte mål- og resultatfokus i styringsrelationen mellem departementer og styrelser. Der indgår samtidig konkrete anbefalinger til brugen af redskabet med større fokus på det skønsmæssige element, end det som er afspejlet i definitionen i Personale Administrativ Vejledning, jf. foregående side.

”Præstationsledelse.”

Der er tale om en række faglige anbefalinger på Moderniseringsstyrelsens hjemmeside til, hvordan man i en organisation kan arbejde med præstationsledelse – forstået som en systematisk tilgang til medarbejder- og lederudvikling. Materialet forholder sig i den forbindelse til, hvordan udmøntning af lokale lønmidler kan være et redskab til at anerkende præstationer. Heri ligger således også et bidrag til fortolkningen af intentioner og praksisrettede anbefalinger om udmøntning af engangsvederlag til både chefer og medarbejdere.



Uddrag af fagligt understøttende materiale

”Strategisk styring med resultater i fokus”

”Det er vigtigt at sikre en tydelig sammenhæng mellem styrelsesdirektørens resultater og den konkrete resultatløn, som udbetales. I den forbindelse indgår opfølgningen på arbejdet med mål- og resultatplanens målsætninger og resultater som en del af vurderingsgrundlaget bag udmøntningen af resultatlønnen. Da mål- og resultatplanen kun omfatter en del af den samlede styring, er det naturligt, at koblingen mellem resultater og løn bygger på mere end indfrielsen af alene mål i mål- og resultatplanen. En automatisk én-til-én sammenhæng mellem målopfyldelse i mål- og resultatplanen og resultatløn vurderes derfor ikke hensigtsmæssig.”

Uddrag af faglige anbefalinger om ”Præstationsledelse” fra Moderniseringsstyrelsens hjemmeside

”Anerkendelsen [af præstationer] kan ske på mange måder, for eksempel ved at tildele mere ansvar, nye arbejdsopgaver, ros og løn på baggrund af præstationsvurderingerne. En strategisk og præstationsfremmende anvendelse af lokale lønmidler indebærer i den sammenhæng, at der for eksempel anvendes midlertidige tillæg”.

Institutionerne skal i lønadministrationen samtidig forholde sig til flere mere generelle bestemmelser i regnskabsreglerne



Institutionerne skal i deres administration af engangsvederlag og resultatløn forholde sig til regnskabsreglerne, som indeholder en række relevante regler, herunder bl.a.:

Målrapportering. Statslige institutioner skal rapportere om opfyldelse af faglige mål i årsrapporten. Der er ikke længere krav om, at de statslige institutioner skal udføre mål- og resultatstyring, jf. "Strategisk styring med resultater i fokus" på foregående side. Kravet om målrapportering i årsrapporten ansporer dog stadig de statslige institutioner til at arbejde systematisk med resultatopfølgning. Kravet kan således indirekte have indflydelse på anvendelse af resultatløn.

Bevillings- og regnskabsregler. Statslige institutioner skal generelt administrere i overensstemmelse med de statslige bevillings- og regnskabsregler, som bl.a. fremgår af statsregnskabsloven, Budgetvejledningen og finanslovene. Heri ligger der bl.a. en bred bestemmelse, som forpligter institutionerne til at "tage skyldige økonomiske hensyn", som efterprøves som led i revisionen af regnskabet ved Rigsrevisionen, jf. *uddrag af § 3 fra Lov om revision af statens regnskaber.*

Dokumentationskrav med henblik på revision.

Lønudbetalingerne skal kunne revideres af Rigsrevisionen. Revisionen af engangsvederlag og resultatløn forudsætter, at ministerierne har skriftlig dokumentation for, hvad der er udbetalt løn på baggrund af (jf. også næste afsnit om Rigsrevisionens undersøgelse).



Eksempler på generelle regler, som institutionerne skal forholde sig til i deres administration af engangsvederlag/resultatløn

Regnskabsbekendtgørelsen

"39. Virksomheder omfattet af § 2, stk. 1, nr. 1-2, skal udarbejde en årsrapport efter de af Moderniseringsstyrelsen udsendte retningslinjer. Årsrapporten skal give et samlet, dækkende og pålideligt billede af den enkelte virksomheds økonomi og faglige resultater."

Lov om revision af statens regnskaber mm

"§ 3. Ved revisionen efterprøves, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Endvidere foretages en vurdering af, hvorvidt der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet."

Regnskabsbekendtgørelsen.

"§ 43. Som regnskabsmateriale anses: [...] 2) Bilag og anden dokumentation samt oplysninger i øvrigt, som er nødvendige for kontrolsporet [...]. § 44. Institutionen skal opbevare regnskabsmaterialet på betryggende vis i 5 år fra udgangen af det regnskabsår."

I de følgende to afsnit vurderes behovene for tilføjelser til retningslinjerne om resultatløns og engangsvederlag



Det foregående afsnit har overordnet kortlagt centrale retningslinjer med særlig relevans for administrationen af engangsvederlag og resultatløns.

På de foregående sider er der beskrevet en række centrale skriftlige kilder, som udgør retningslinjer for institutionernes anvendelse af resultatløns og engangsvederlag. Fokus har således været på retningslinjer, som indeholder hhv. hjemmel til anvendelse, begrebsdefinitioner, intentioner og generelle tværgående krav til økonomisk forvaltning og dokumentation af brugen af statslige bevillinger, jf. tabel til højre. Som det fremgår efterlader de bindende aftaler og bestemmelser om resultatløns og engangsvederlag i cheftalerne i praksis i vidt omfang anvendelsen til den lokale ledelses skøn. Der gælder dog også bindende retningslinjer for institutionernes økonomiske forvaltning med relevans for administrationen af løndelene.

I det følgende afsnit vurderes det, hvilke behov der er for uddybning af vejledningsmaterialet med fokus på netop disse elementer.

Denne belysning sker i to dele:

- Hvad efterspørger institutionerne selv ifølge det gennemførte survey.
- Hvilke behov for tilføjelser til vejledningsmaterialet kan udledes af de konstaterede udfordringer og opmærksomhedspunkter i Rigsrevisionens undersøgelse af resultatløns fra august 2018.

Opsummering af de foregående siders kortlægning af retningslinjer med særlig relevans for udmøntning af engangsvederlag og resultatløns

		Aspekt af præstationsafhængig løns, som beskrives			
		Hjemmel til at udmønte præstationsafhængig løns	Begrebsdefinitioner (af engangsvederlag og resultatløns)	Intentioner og anvendelsesmuligheder for præstationsafhængig løns	Generelle krav til økonomisk forvaltning og dokumentation
Materialetype	Aftaler og love mv.	Cheftaler	X		
		Bevillings- og regnskabsregler mv.			X
		Regnskabsbekendtgørelse			X
Faglig understøttende materiale	Vejledninger	Personaleadministrativ vejledning		X	(X)
		Strategisk styring med resultater i fokus			X
		Præstationsledelse			X

De statslige institutioner efterspørger ikke flere normerende regler på området



Institutionerne kender ifølge eget udsagn de centrale retningslinjer for resultatløn.

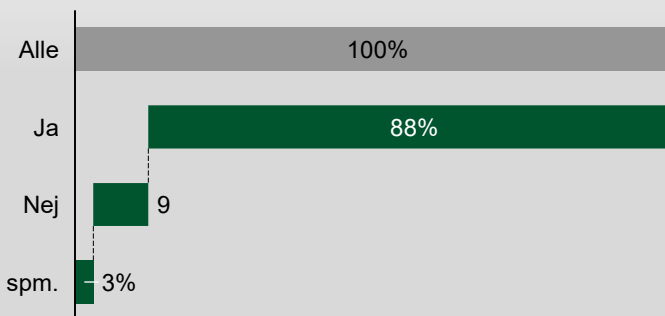
Institutionerne er i spørgeskemaundersøgelsen blevet spurgt til, om de har kendskab til de centrale retningslinjer for brugen af resultatløn. Det har en stor andel af institutionerne svaret "ja" til. Besvarelserne skal også ses i sammenhæng med, at en større andel af institutionerne ikke anvender resultatløn.

Institutionerne efterspørger især en værktøjskasse og gode eksempler. Der er ikke efterspørgsel på normerende regler.

Institutionerne er samtidig blevet bedt om at angive, hvad de ønsker af tilføjelser til Moderniseringsstyrelsens vejledningsmateriale på området. Kun meget få efterspørger normerende regler – dvs. bestemmelser mv. af juridisk bindende karakter. Derimod er der en stor efterspørgsel på mere understøttelse i form af anvendelsesorienteret materiale, jf. næste side.

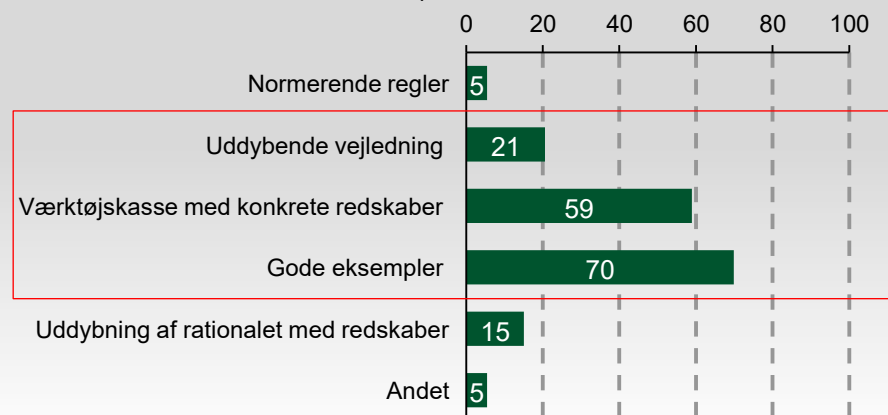
Svar på "Har du kendskab til de centrale retningslinjer for anvendelse af resultatløn i staten?"

Andel af besvarende institutioner i pct.



Fordeling mellem ønsker til forbedringer af de centrale retningslinjer

Andel af besvarende institutioner i pct.



Der er stor efterspørgsel efter mere faglig understøttelse i form af konkrete redskaber og gode eksempler



En stor andel af institutionerne mener, at gode eksempler og en værktøjskasse med konkrete redskaber til at anvende præstationsafhængig løn, ville være gode tilføjelser til de centrale retningslinjer.

Som det fremgik af foregående side, efterspørger de statslige institutioner anvendelsesorienterede redskaber. 20 pct. efterspørger en uddybende vejledning. Og en meget stor andel af institutionerne efterspørger anvendelsesorienteret vejledningsmateriale i form af henholdsvis en værktøjskasse med konkrete redskaber (59 pct.) og gode eksempler (70 pct.).

Mange af institutionerne har i et tekstfelt konkretiseret deres ønsker hertil. Ønsker til gode eksempler omhandler bl.a. "A-Z eksempler", som fx indeholder proces for udbetaling, kommunikation, tildelingskriterier, forhold mellem beregnet målopfyldelse og skøn samt tildelingskriterier. Ønsker til værktøjskassen omhandler skabeloner og skemaer fx på tildelingsmodeller, resultatlønskontrakter og processer.

Herudover er der i interviews med topcheferne også efterspurgt adgang til statistik/benchmark på, hvor meget der differentieres i sammenlignelige institutioner. Dette vil kunne give et bedre ledelsesgrundlag for at vurdere, om redskabet anvendes tilstrækkeligt aktivt i egen institution.

Ønsker til gode eksempler og redskaber i en værktøjskasse fra institutionerne

Citater fra spørgeskemabesvarelser og interviews

"Eksempler på "den gode" aftale om resultatløn."

Hvordan anvendelse af resultatafhængig løn kan tilpasses sammenhængen mest optimalt. Kunne fx være ift. teams.

"Skabeloner til skemaer og resultatkontrakter mv., som kan bruges til at opstille mål og vægtning. Grundlæggende paradigmer, så hver institution ikke skal opfinde den dybe tallerken."

"Korte eksempler på strategiproces, fastlæggelse af målbillede og resultatlønsaftaler på flere chefniveauer."

"Jeg mangler statistikker. Hvor ligger normalfordeling fx? Hvor ligger vi typisk for forskellige ledergrupper. Der må godt komme et pres på differentiering."

"Eksemplerne bør klart demonstrere, hvorfor de er "eksemplariske", fx: 1) Hvad var rationalet bag de valgte mål og størrelse variabel løndel, 2) Hvilken effekt havde resultatløns/engangsvederlag, 3) Hvordan blev det modtaget?"

"Vejledende cases der beskriver eksempler på 1) Proces (opgørelse, udbetaling, kommunikation mv), 2) Tildelingskriterier, herunder forholdet mellem målopfyldelse i mål- og resultatløns, og 3) Udøvet skøn."

"Vi skal stadig understøttes. Vi skal bruge det på den rigtige måde. Der kunne Moderniseringsstyrelsen godt spille en rolle"

Rigsrevisionens nye undersøgelse af resultatløn tydeliggør behov for uddybning af vejledningsmateriale – som uddybes på følgende sider



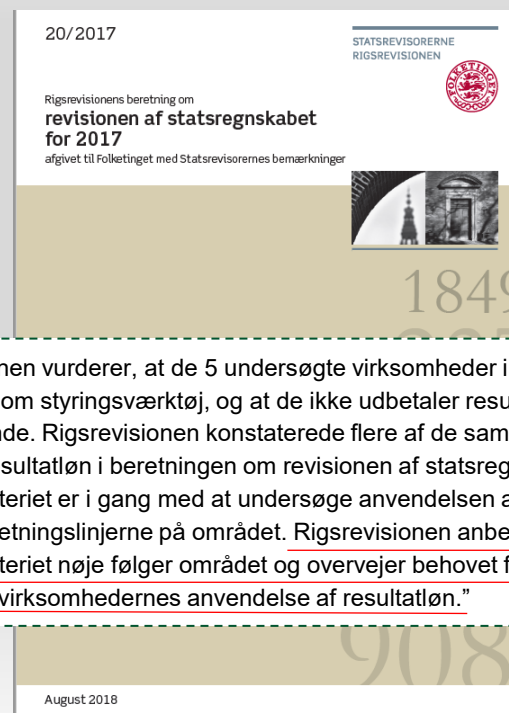
Ny undersøgelse fra Rigsrevisionen viser en række opmærksomhedspunkter i forhold til institutionernes brug af resultatløn, som afspejler behov for præciseringer i vejledningsmaterialet.

Rigsrevisionen har i forbindelse med revisionen af statsregnskabet for 2017 undersøgt brugen af resultatløn i større projekter i fem statslige institutioner. I undersøgelsen konstateres nogle udfordringer med brugen af resultatløn i de undersøgte cases.

De undersøgte cases er særligt udvalgt, fordi der er tale om institutioner med ansvar for større projekter, som ikke er forløbet helt planmæssigt. Undersøgelsen kan derfor ikke anvendes til at sige noget generelt om brugen af resultatløn i staten. Det er dog sandsynligt, at nogle af de samme forhold kan gøre sig gældende i andre institutioner.

Rigsrevisionen opfordrer således også på baggrund af undersøgelsen Finansministeriet til at overveje behovet for i højere grad at understøtte virksomhedernes brug af resultatløn. I det følgende uddybes de udfordringer, som Rigsrevisionen finder i de undersøgte institutioner. Efterfølgende vurderes det, hvilke behov for præciseringer af vejledningsteksten, Rigsrevisionens undersøgelse afspejler.

Rigsrevisionens tema om resultatløn i beretning om Revision af Statsregnskabet for 2017 - uddrag med anbefaling om at vurdere behov for mere understøttelse



Rigsrevisionen peger på udfordringer med sen kontraktindgåelse og utilstrækkelig dokumentation for skønsudøvelse



Rigsrevisionen konstaterer i undersøgelsen en række udfordringer og opmærksomhedspunkter med fem institutioners brug af resultatløn.

Resultatløn anvendes ikke som styringsværktøj.

Rigsrevisionen kritiserer, at en stor del af kontrakterne er indgået for sent, at ikke alle mål er specifikke, samt at der ikke i alle tilfælde er en grænse for maksimal udbetaling. Rigsrevisionen vurderer, at dette betyder, at resultatløn ikke anvendes som "styringsværktøj, dvs. til at styre chefernes opgavevaretagelse med henblik på at opnå konkrete mål".

- Kritik af dokumentation for udbetalingsgrundlag. Rigsrevisionen kritiserer, at begrundelserne for skønsmæssige justeringer ikke er tilstrækkeligt dokumenteret.
- Tillæg og skønsmæssige forhøjelser, hvor mål ikke er opfyldt. Rigsrevisionen konstaterer, at de undersøgte institutioner trods manglende målopfyldelse alligevel foretager en skønsmæssig forhøjelse af resultatlønnen og betaler engangsvederlag eller faste tillæg, der i enkelte tilfælde begrundes med mål, som ikke er opfyldt.
- Det er vurderingen, at de konstaterede udfordringer nødvendiggør en revision af det eksisterende vejledningsmateriale på området, så rammerne for institutionernes brug af redskabet er klare. Dette uddybes på de følgende sider.

Rigsrevisionens tema om resultatløn i beretning om Revision af Statsregnskabet for 2017 - uddrag med eksempler på fremhævede udfordringer i undersøgelsen



Er kontrakterne indgået forud for kontraktperioden?

8 ud af 44 resultatlønskontrakter er det dokumenteret, at kontrakterne er indgået forud for kontraktperioden.

Rigsrevisionen finder, at resultatlønskontrakter ud fra et styringsmæssigt perspektiv bør indgås forud for kontraktperioden for at sikre, at der er mulighed for at arbejde hen imod de fastsatte mål fra årets start, da resultatløn ydes på baggrund af en række på forhånd definerede resultatmål.



Er den skønsmæssige vurdering begrundet skriftligt og dækkende?

15 ud af 52 udbetalinger har virksomhederne begrundet den skønsmæssige vurdering skriftligt og dækkende.

Rigsrevisionen finder, at der ved en skønsmæssig vurdering af resultatlønnen bør foretages en skriftlig og dækkende begrundelse herfor, så kriterierne for den udbetalte resultatløn er gennemskuelige.

August 2018

Undersøgelsen viser et behov for øget klarhed om intentioner med og forskelle mellem redskaberne



Rigsrevisionen undersøger, om institutionerne bruger resultatløn som styringsværktøj. Det fremgår dog ikke eksplicit af retningslinjerne, om intentionen med resultatløn nødvendigvis er styring, hvilket understreger behov for klarhed herom.

Personaleadministrativ Vejledning indeholder en definition af resultatløn, jf. foregående sider. De bagvedliggende intentioner med aftalerne og bestemmelserne fremgår dog ikke eksplicit heraf.

Rigsrevisionen vurderer institutionernes brug af redskabet ud fra en præmis om, hvorvidt det anvendes som styringsværktøj – forstået som ”et redskab til at styre chefernes opgavevaretagelse med henblik på at opnå konkrete mål”, jf. uddrag til højre.

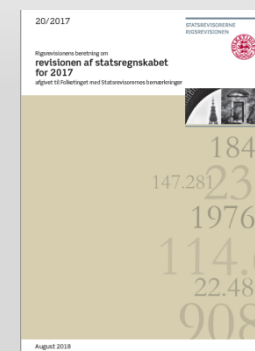
Som beskrevet i kapitel 2 har Finansministeriets vejledningsmateriale på området imidlertid både forholdt sig til resultatløn som et styringsværktøj – og som et ledelsesredskab, som fx kan skabe grundlag for dialog mellem chefer og medarbejdere om mål eller som et redskab til anerkendelse. Et eksempel på forståelsen af resultatløn som ledelsesværktøj fra 2006 er indarbejdet til højre.

Denne bredde i intentionerne med anvendelsen af resultatløn som både styrings- og ledelsesredskab kan med fordel afspejles i vejledningsmaterialet på området.

Rigsrevisionens tema om resultatløn i beretning om Revision af Statsregnskabet for 2017 - uddrag om ”Resultatløn som styringsværktøj”

”Resultatløn som styringsværktøj”

108. Vi har gennemgået 44 resultatlønskontrakter i de 5 udvalgte virksomheder for perioden 2012-2017 for at vurdere, om resultatløn anvendes som styringsværktøj, dvs. til at styre chefernes opgavevaretagelse med henblik på at opnå konkrete mål. ”



”Resultatløn betaler sig” – inspirationsmateriale fra Personalestyrelsen fra 2006 – uddrag om resultatløn som ”ledelsesværktøj”

”Resultatløn er et relevant ledelsesværktøj, når der skal sættes fokus på institutionens mål, og ledelsens prioriteringer skal tydeliggøres. Resultatløn konkretiserer institutionens mål og gør disse nærværende for medarbejderne. [...] Resultatløn understøtter således en dialog om mål generelt og om løn mere specifikt.”



Definitionen af resultatløn i vejledningsmaterialet dækker ikke gældende praksis for brugen af redskabet



Udviklingen i praksis betyder, at grænserne mellem resultatløn og engangsvederlag er mere "udflydende".

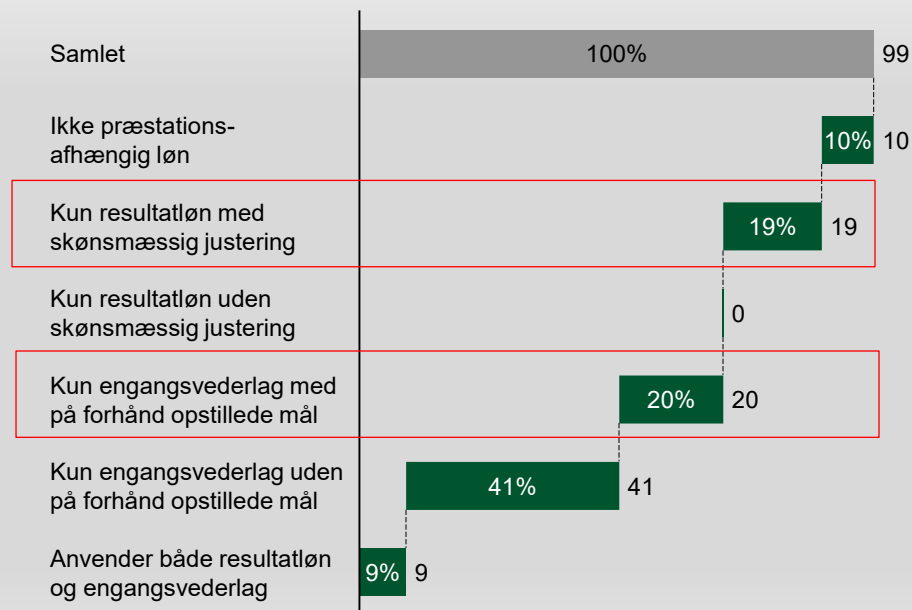
Som beskrevet ovenfor indeholder "Personaleadministrativ Vejledning" en definition af resultatløn som en løndel med en klar kobling mellem en på forhånd indgået resultatlønsaftale og udbetaling, når betingelser er opfyldt. Herved adskiller det sig "typisk" fra engangsvederlag, som ifølge vejledningen typisk er en efterfølgende honorering af en særlig indsats.

Praksis har dog som beskrevet i kapitel 2 og 4 udviklet sig i retning af en mere pragmatisk brug af redskaberne, som den oprindelige noget snævre definition af resultatløn i vejledningen ikke rummer, herunder:

- **Skønbaseret element i resultatløn.** Institutioner med resultatløn baserer normalt også deres udmøntning på skøn – og ikke kun på målopførelse jf. figur til højre.
- **Engangsvederlag med på forhånd fastsatte mål.** Der er institutioner, som udbetaler engangsvederlag med henvisning til på forhånd fastsatte mål, og som således ligner resultatløn, jf. figur til højre. Men de har ikke en kontraktbundet individuel ramme. Der kan dog være mere vejledende max-beløb for chefer i lønrammen, som fastsættes hvert år under hensyntagen til lønbudgetter mv.

Institutionernes brug af redskaberne, jf. kapitel 4

Antal og andel institutioner



Institutionerne er kategoriseret efter deres anvendelse af præstationsafhængig løn til chefer i egen institution. Det vil fx sige, at departementer, som også udmønter præstationsafhængig løn til ministerområdets styrelsesdirektører kun kategoriseres efter deres udmøntning til departementale chefer. Ligeledes ses der også bort fra alle institutioners egne topchefer, idet den konkrete udmøntning her som regel foregår i det relevante departement eller lignende.

1: Institutionerne har haft mulighed for at vælge flere svar, og mange af institutionerne udmønter også engangsvederlag pba. af andre, ikke målfastsatte hensyn. Kilde: Spørgeskema, spm. 1.1 "Udbetaler jeres institution resultatafhængige løndele (enten resultatløn eller engangsvederlag) til en eller flere af institutionens chefer?", 1.2 "Hvilken andel (i pct.) af jeres samlede resultatafhængige løn til chefer i 2017 har i ca. udbetalt som hhv. resultatløn og engangsvederlag?" 2.6 "Angiver aftalerne om resultatløn på forhånd, at resultatlønsudbetalingen til ledere i nedenstående lønrammer kan op- eller nedjusteres på basis af skøn?" Og 3.4 "Hvad baseres udmøntning af engangsvederlag til chefer inden for nedenstående lønrammer på?"

Der er behov for øget vejledning om begrebsdefinitioner i vejledningsmaterialet, så krav til institutionerne ved lønrevision er klarere



Den mere flydende grænse mellem engangsvederlag og resultatløn er ikke i sig selv et problem – men kan skabe uklarhed om, hvad institutionerne er forpligtet til at dokumentere af hensyn til kontrol og revision af udbetalinger.

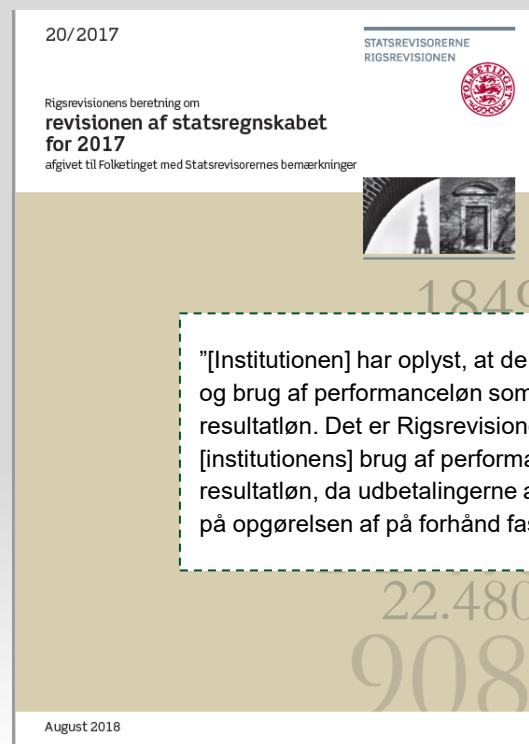
At grænsen mellem resultatløn og engangsvederlag bliver mere flydende udgør ikke i sig selv et problem i forhold til bestemmelserne i aftalegrundlaget. Formuleringerne giver således i høj grad den lokale ledelse et stort frirum til at anvende engangsvederlag på en måde, som giver mening i den lokale kontekst, herunder også på en måde, som kombinerer både skønsmæssige og målfastsatte elementer.

Udfordringen kan dog opstå, når lønudbetalingen skal revideres. I forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse af resultatløn opstod der i forhold til en af de undersøgte institutioner tvivl om, hvorvidt det anvendte redskab skal revideres som resultatløn eller engangsvederlag, jf. uddrag til højre. Det skal ses i sammenhæng med, at Rigsrevisionen stiller andre krav til dokumentationen af resultatløn end engangsvederlag.

Dette forhold understreger behovet for øget vejledning mhp. at opdatere og præcisere definitionerne, så det bliver mere tydeligt, hvad der henholdsvis er resultatløn og engangsvederlag. Samtidig nødvendiggør det øget klarhed om minimumskravene til skriftlig dokumentation – og dette gælder både for resultatløn og engangsvederlag, som det uddybes senere i kapitlet.

Rigsrevisionens tema om resultatløn i beretning om Revision af Statsregnskabet for 2017

Eksempel på uklarhed om, hvorvidt anvendt redskab er resultatløn.



Nuværende vejledningsmateriale forholder sig i dag ikke til muligheden for at foretage skønsmæssige justeringer



Skønsmæssige justeringer af resultatløn giver mulighed for at honorere en indsats, som ikke er målfastsat samt tage højde for væsentlige ændringer. Dette er dog pt. ikke nærmere beskrevet i det nuværende vejledningsmateriale.

Som det er beskrevet i kapitel 2, har Finansministeriets retningslinjer for resultatløn lagt vægt på skønsmæssige elementer i udmøntningen. Muligheden for at anvende skøn i udmøntningen er ikke nærmere præciseret i vejledningsmateriale til aftalerne og bestemmelserne. Det fremgår dog implicit af bl.a. inspirationsmaterialet "Strategisk styring med resultater i fokus", hvor en én-til-én kobling mellem målopgørelse og resultatløn til en styrelsesdirektør frarådes, da det ikke er alle dele af direktørens ansvarsportefølje, der er målfastsat.

Rigsrevisionen anbefaler ligeledes i undersøgelsen, at der i resultatlønskontrakter bør indgå en mulighed for en skønsmæssig vurdering. Rigsrevisionen lægger her vægt på behovet for at "tage højde for væsentlige ændringer". Samme pointe om behovet for at tage højde for ændringer i prioriteter mv. i politiske organisationer gennem skønsmæssige vurderinger blev også fremhævet i kapitel 2, som en del af baggrunden for justeringen af retningslinjerne i 2014.



Moderniseringsstyrelsens inspirationsmateriale

Uddrag vedrørende behov for skønudøvelse i udmøntning af resultatløn

"Da mål- og resultatplanen kun omfatter en del af den samlede styring, er det naturligt, at koblingen mellem resultater og løn bygger på mere end indfrielse af mål i mål- og resultatplanen. En automatisk én-til-én sammenhæng mellem målopfyldelse i mål- og resultatplanen og resultatløn vurderes således ikke hensigtsmæssig."



Rigsrevisionens tema om resultatløn i beretning om Revision af Statsregnskabet for 2017

Uddrag om behov for skønudøvelse

[Rigsrevisionen anbefaler], at der i resultatkontrakterne indgår en mulighed for en skønsmæssig vurdering, hvor fx helt andre mål kan belønnes eller nedsættes. Det giver mulighed for at tage højde for væsentlige ændringer."



Præcisering af intentioner med redskaber og mulighed for skøn vil kunne skabe klarere rammer for skønsudøvelsen



Skønsudøvelsen sker inden for rammerne af øvrige forvaltningsmæssige regelsæt.

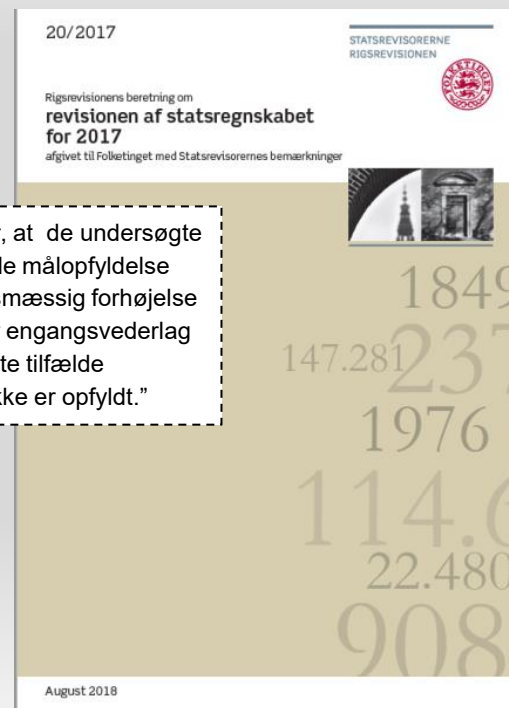
De tidligere beskrevne generelle forvaltningsmæssige regler sætter rammer for den lokale ledelses skøn. De er således bl.a. forpligtet til at tage ”skyldige økonomiske hensyn” samt sikre dokumentation til brug for revisionen.

Dette fremgår således også af Rigsrevisionens undersøgelse. Rigsrevisionen forholder sig her til, at der kan være en mulig grænse for skønsudøvelsen i form af skønsmæssige forhøjelser og øvrige tillæg, som begrundes med mål, som ikke er opfyldt, *jf. uddrag til højre*. Statsrevisorerne finder det således også utilfredsstillende, at ”der er udbetalt resultatløn til trods for manglende målopfyldelse, og uden at det er tydeliggjort, om der belønnes for andre forhold”. Det ligger implicit heri, at det kan være relevant at foretage skønsmæssige justeringer også begrundet med mål, som ikke er opfyldt. Det kan bl.a. handle om behovet for at tage højde for væsentlige ændringer i forhold til det forudsatte i resultatlønsaftalen. Rigsrevisionen lægger dog vægt på, at sådanne justeringer begrundes ”skriftligt” og ”dækkende”, hvilket institutionerne ikke gør i tilstrækkelig grad.

Der vurderes på den baggrund behov for en præcisering af, at der foreligger en mulighed for at foretage skønsmæssige justeringer samt en uddybning af intentionerne hermed. Det vil give institutionerne et bedre grundlag for at vurdere, hvad der er ”dækkende begrundelser” – og hermed hvilket rum skønsudøvelsen skal foretages indenfor.

Rigsrevisionens tema om resultatløn i beretning om Revision af Statsregnskabet for 2017

Uddrag om mulige grænser for skønsudøvelse



Lønrevisionen stiller en række krav til ministeriernes dokumentation for udbetaling af resultatløn og engangsvederlag



Rigsrevisionen påpeger i undersøgelsen udfordringer med dokumentation til brug for lønrevisionen. Minimumskrav hertil bør afklares.

Det er tidligere i kapitlet beskrevet, at der findes flere forvaltningsmæssige regler, som institutionerne i deres administration skal forholde sig til. Dette gælder bl.a. kravene om, at de skal opbevare dokumentation for afholdte udgifter til brug for revision. I undersøgelsen konstaterer Rigsrevisionen flere tilfælde af utilstrækkelig dokumentation for, hvad udbetalingen af resultatløn er baseret på, herunder mangel på:

- Dokumentation for maksimal ramme i resultatlønsaftale.
- Opgørelse af målopfyldelse ift. resultatlønsaftale.
- Angivelse af, at der er foretaget en skønsmæssige justering.
- Dækkende begrundelser for, hvad den skønsmæssige vurdering baserer sig på, jf. foregående sider.

Det er vurderingen, at der kan være behov for i samarbejde med Rigsrevisionen og med inddragelse af ministerierne at skabe klarhed om, hvilke minimumskrav af mere bindende karakter, lønrevisionen stiller til ministeriernes dokumentation af udbetalingsgrundlaget for både resultatløn og engangsvederlag.

Rigsrevisionens tema om resultatløn i beretning om Revision af Statsregnskabet for 2017

Uddrag om behov for skønstudøvelse

20/2017

STATSREVISORERNE
RIGSREVISIONEN

Rigsrevisionens beretning om
**revisionen af statsregnskabet
for 2017**
afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger

Revisionskriterier

- Er udbetalingen baseret på en opgørelse af målopfyldelsen i resultatlønskontrakten?
- Er den skønsmæssige vurdering begrundet skriftligt og dækkende?

August 2018

1849
147.281
237
1976
114.6
22.480
908

Mange af institutionerne oplever barrierer for at indgå resultatlønskontrakter til tiden



Institutionerne oplever generelt udfordringer med at indgå resultatlønskontrakter inden årets start. Et forhold som Rigsrevisionen også retter kritisk fokus på.

Rigsrevisionen kritiserer, at en meget stor andel af de undersøgte resultatlønskontrakter er indgået lang tid efter årets start. Det gør det vanskeligt at anvende som styringsredskab i forhold til de mål, som de skal fremme.

For at undersøge baggrunden for denne udfordring nærmere er institutionerne i spørgeskemaet fra Moderniseringsstyrelsen blevet bedt om at angive, om de har mødt barrierer for rettidig indgåelse af resultatlønskontrakter.

Besvarelserne viser her, at mere end halvdelen har oplevet barrierer (52 pct.). Det er i spørgeskemaundersøgelsen undersøgt, hvilke konkrete barrierer institutionerne har oplevet i forhold til at indgå kontrakten rettidigt. I 55 pct. af institutionerne har de oplevet, at interne processer kommer i vejen for at kunne indgå kontrakten rettidigt. Andre hyppigt forekommende barrierer er bl.a. afventning af politiske processer (35 pct.), jf. visning på næste side.

Rigsrevisionens tema om resultatløn i beretning om Revision af Statsregnskabet for 2017 - uddrag om udfordring med sent indgåede kontrakter



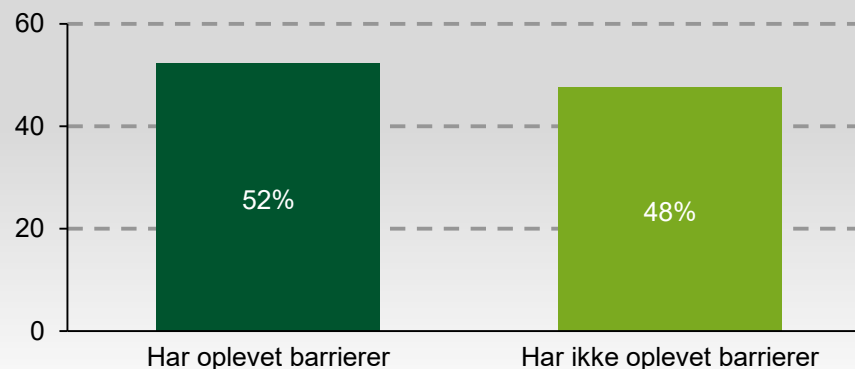
Er kontrakterne indgået forud for kontraktperioden?

18 ud af 44 resultatlønskontrakter er det dokumenteret, at kontrakterne er indgået forud for kontraktperioden.

Rigsrevisionen finder, at resultatlønskontrakter ud fra et styringsmæssigt perspektiv bør indgås forud for kontraktperioden for at sikre, at der er mulighed for at arbejde hen imod de fastsatte mål fra årets start, da resultatløn ydes på baggrund af en række på forhånd definerede resultatomål.

Antal institutioner der har oplevet barrierer for indgåelse af rettidige kontrakter

Andel af institutioner



Den mest hyppige barriere for indgåelse af resultatlønskontrakter er interne processer



Der kan være saglige hensyn, som kan begrunde sen kontraktindgåelse – hvilket gør det vanskeligt at fastsætte håndfaste krav til indgåelsestidspunktet.

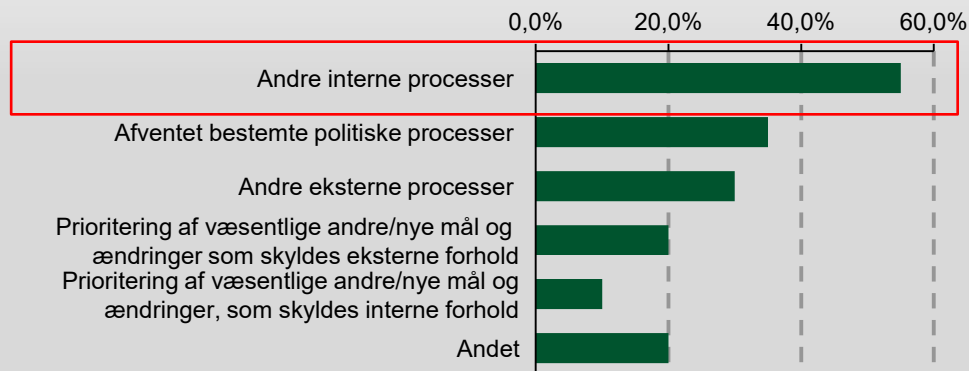
Rigsrevisionen nævner i beretningen, at der kan være saglige grunde til, at en kontraktindgåelse forsinkes. Det uddybes ikke nærmere, hvilke saglige grunde der kan være hertil. Det må dog forventes, at der kan være særlige tilfælde, hvor bl.a. politiske processer skal afventes, før styringsrelevante mål kan fastsættes. Samtidig vil kontraktindgåelsen naturligt også ske senere end årets start, når der er tale om en chef, som tiltræder senere.

En analyse af besvarelsene viser samtidig, at institutioner der anvender resultatløn til flere lønrammer oplever markant flere barrierer end institutioner, der kun anvender resultatløn til en lønramme. Dette skal ses i sammenhæng med, at mål- og resultatplaner for en institution typisk indgås omkring årsskiftet det år, som det skal virke for. Først herefter vil processen med at "nedbryde" institutionens mål til mål for kontorer kunne færdiggøres.

I lyset af ovenstående vil det være vanskeligt at fastsætte meget håndfaste krav til indgåelsestidspunktet. Det vil dog være relevant at præcisere, at institutionerne bør tilstræbe, at kontrakterne indgås tæt ved årets start, med mindre der er særlige hensyn tilsiger, at det sker senere.

Hvilke barrierer har institutionerne oplevet i forhold til indgåelsen inden kontraktperiodens start

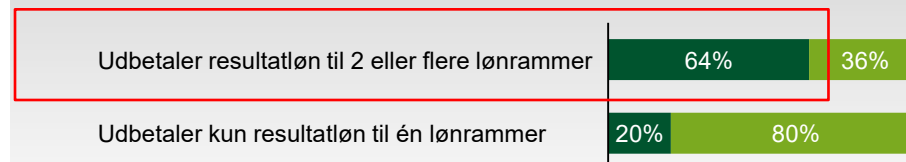
Andel af de institutioner, der har oplevet barrierer



Antal lønrammer, hvor der udbetales resultatløn til i forhold til antallet af institutioner der oplever barrierer

Antal institutioner

■ Ja til barrierer
■ Nej til barrierer



Der er i kapitlet identificeret et behov for tilføjelser og præciseringer i retningslinjerne på området



Det er i de foregående afsnit vurderet, at der er behov for tilføjelser og præciseringer i vejledningsmaterialet:

- **Begrebsdefinitioner.** Tydeliggørelse af grænser ml. resultatløn og engangsvederlag.
- **Intentioner.** Tydeliggørelse af intentioner med resultatløn og engangsvederlag som både ledelses- og styringsredskab.
- **Mulighed for skønsudøvelse.** Præcisering af, at der foreligger en mulighed for at foretage skønsmæssige justeringer samt en uddybning af intentionerne hermed
- **Dokumentationskrav.** Behov for øget klarhed om minimumskravene til skriftlig dokumentation til revisionen.
- **Indgåelsestidspunkt.** Indgåelsestidspunkt for resultatlønsaftale er i udgangspunkt før eller samtidig med ikrafttræden, med mindre særlige hensyn tilsiger, at det sker senere.

Samtidig er der identificeret en efterspørgsel på mere **fagligt understøttende materiale**, herunder

- **Anvendelsesorienteret inspirationsmateriale og værktøjer**
- **Statistik** med henblik på sammenligninger.



Kapitel 10: Anbefalinger til fremtidig central understøttelse for anvendelsen af præstationsafhængig løn til chefer

I dette kapitel præsenteres anbefalinger til brugen af resultatløns og engangsvederlag i statslige institutioner. Anbefalingerne relaterer sig til de udfordringer og opmærksomhedspunkter, analysen har identificeret.

1. Anbefaling: Eksisterende rammer for brugen af præstationsafhængig løn til chefer præciseres i det centrale vejledningsmateriale.

Hvorfor: Der er i analysen identificeret en række behov for yderligere vejledning på området med henblik på at tydeliggøre begrebsdefinitioner, intentioner, mulighed for skønsudøvelse, dokumentationskrav og indgåelsestidspunkt.

2. Anbefaling: Det indarbejdes i det centrale vejledningsmateriale, at ministerierne anbefales at udarbejde interne retningslinjer med aktiv stillingtagen til aflønningsform og formål hermed.

Hvorfor: Interne retningslinjer for brugen af præstationsafhængig løn kan være med til at skabe gennemsigtighed og troværdighed i koblingen ml. præstation og løn.

3. Anbefaling: Institutioner skal have adgang til benchmark på, hvor meget de differentierer i deres udmøntning af præstationsafhængige løndelev til chefer.

Hvorfor: Institutioner og ministerier har i dag ikke et sammenligningsgrundlag for, om de differentierer meget eller lidt.

4. Anbefaling: Institutionerne skal have adgang til en værktøjskasse med redskaber, som kan understøtte en aktiv ledelsesmæssig brug af resultatløns og engangsvederlag.

Hvorfor: En aktiv brug af resultatløns og engangsvederlag som ledelsesredskab indebærer en række dilemmaer og afvejsninger i brugen af redskaberne, jf. kapitel 8. Institutionerne har samtidig efterspurgt mere faglig understøttelse.

5. Anbefaling: Departementscheferes løn omlægges, så der ikke indgår et præstationsafhængigt element.

Hvorfor: Engangsvederlag til departementschefer kan på grund af de særlige ledelsesforhold for målgruppen ikke udmøntes præstationsafhængigt.

6. Anbefaling: Der skabes større gennemsigtighed om præstationsafhængig løn i staten

Hvorfor: Øget transparens om udbetalinger af præstationsafhængig løn for topchefer i staten er i den offentlige interesse, og det kan skabe større legitimitet om brugen af præstationsafhængig løn.

1. Anbefaling: Eksisterende rammer for brugen af præstationsafhængig løn til chefer præciseres i centralt vejledningsmateriale



Det anbefales, at der indarbejdes en række tilføjelser til vejledningsmaterialet på området.

Rigsrevisionens undersøgelse af brugen af resultatløn i fem statslige institutioner har synliggjort et behov for mere klarhed om regelgrundlaget for engangsvederlag og resultatløn til chefer. Konkret foreslås det på den baggrund, at Moderniseringsstyrelsen uddyber beskrivelsen af engangsvederlag og resultatløn med følgende elementer:

- **Klarere begrebsdefinitioner**, så grænsen mellem engangsvederlag og resultatløn tydeliggøres.
- **Intentioner med redskaber**. Intentionerne, i form af fx fokus på mål eller anerkendelse af chefer, tydeliggøres.
- **Muligheden for skønsudøvelse**. Muligheden for at udøve skøn ved udmøntningen af resultatløn beskrives, herunder formålet hermed.
- **Dokumentation**. Grundlæggende krav til dokumentation for udbetalingsgrundlaget i forbindelse med lønrevisionen for både resultatløn og engangsvederlag angives.
- **Indgåelsestidspunkt**. Det tydeliggøres, at aftaler, der ligger til grund for udbetaling af resultatløn, ikke bør indgås med tilbagevirkende kraft, med mindre særlige forhold taler for en senere indgåelse.



Behov for øget klarhed om eksisterende regelgrundlag



”Rigsrevisionen anbefaler, at Finansministeriet nøje følger området og overvejer behovet for i højere grad at understøtte virksomhedernes anvendelse af resultatløn.”

Rigsrevisionen, august 2018

2. Anbefaling: Ministerierne skal udarbejde interne retningslinjer med aktivt stillingtagen til aflønningsform og formål hermed



Det anbefales, at ministerierne på koncern- og/eller institutionsniveau udarbejder interne retningslinjer.

Interne retningslinjer for brugen af præstationsafhængig løn kan være med til at skabe gennemsigtighed og troværdighed i koblingen ml. præstation og løn. I vejledningsmaterialet fra Moderniseringsstyrelsen vil det derfor kunne indgå som en anbefaling, at ministerierne på koncern- eller institutionsniveau udarbejder egne interne retningslinjer for brugen af præstationsafhængig løn til chefer. Retningslinjerne kan med fordel forholde sig til:

- **Aflønningsform.** Hvilke(n) form(er) for præstationsafhængig løn anvendes til forskellige chefgrupper: resultatløn med eller uden skønselement – og engangsvederlag med eller uden på forhånd fastsatte mål.
- **Formål med anvendelsen.** Fx belønning/anerkendelse af en særlig indsats, motivere til fokus på bestemte mål/resultater, understøtte dialog om præstationer.

Det vil af vejledningen fra Moderniseringsstyrelsen kunne fremgå, at der i institutionernes valg af aflønningsform kan være flere relevante hensyn, herunder:

- Det **lokale formål** med anvendelsen, *jf. ovenfor*.
- **Opgavernes karakter**, herunder målbarhed og kontrollerbarhed, *jf. kapitel 2 og 4*.
- **Mediefokus.** Hvis der er tale om en leder eller topleder med opgaver, der har en høj grad af medieopmærksomhed, kan præstationsafhængig løn i nogle sammenhænge være mindre anvendeligt i forhold til at understøtte den ledelsesmæssige dialog om personens præstationer, *jf. kapitel 9*.



Interne retningslinjer for brugen af præstationsafhængig løn kan bidrage til troværdighed om kobling ml. præstation og løn



3. Anbefaling: Benchmark skal understøtte differentiering i udmøntningen



Det anbefales, at de statslige institutioner får adgang til benchmark på, hvor meget de differentierer i deres udmøntning af præstationsafhængige løndele til chefer.

Analysen har vist, at der er store forskelle i, hvor meget de statslige institutioner differentierer mellem cheferne på samme lønniveau i institutionen, *jf. kapitel 5*.

Den enkelte institution kan i dag trække oplysninger fra Moderniseringsstyrelsens database, som gør det muligt at sammenligne med andre institutioner, hvor meget de i gennemsnit udmønter i præstationsafhængig løn.

Gennemsnitsniveauer siger dog ikke noget om, hvor gode institutionerne er til at anvende redskaberne aktivt i forhold til differentiering. Flere institutioner har efterlyst adgang til viden herom i forbindelse med undersøgelsen.

Det anbefales på den baggrund, at alle statslige institutioner får adgang til benchmark-mål på, hvor meget institutioner og ministerområder differentierer i udmøntningen af præstationsafhængig løn til chefer.



Institutioner og ministerier har i dag ikke et sammenligningsgrundlag for, om de differentierer meget eller lidt



"Jeg mangler statistikker. Hvor ligger normalfordeling fx? Hvor ligger vi typisk for forskellige ledergrupper. Der må godt komme et eksternt pres på differentiering."
- Statslig topleder



4. Anbefaling: Anvendelsesorienteret materiale skal give vidensgrundlag og inspiration til aktiv brug af redskaberne



Det anbefales, at institutionerne får adgang til en værktøjskasse med redskaber, som kan understøtte en aktiv ledelsesmæssig brug af resultatløn og engangsvederlag.

Anvendelsen af resultatløn og engangsvederlag som et aktivt ledelsesredskab indebærer en række dilemmaer og afvejninger, jf. *kapitel 8*. Institutionerne efterspørger samtidig inspiration og konkrete værktøjer til brugen af redskaberne, jf. *kapitel 9*. Det foreslås, at der udarbejdes anvendelsesorienteret materiale med fokus på præstationsafhængig løn, som et styrings- og ledelsesredskab. Det anvendelsesorienterede materiale kan indbefatte:

Vidensark som på overskuelig og lettilgængelig vis opsummere "viden om" brugen af løn som motivationsfaktor, fx hvordan lederen i sin implementering kan bidrage til, at redskaberne opfattes som understøttende.

Casesamling med inspiration til, hvordan man kan bruge resultatløn og engangsvederlag som aktivt ledelsesredskab, hvor præstation og løn kobles med henblik på at opnå specifikke formål. Inspirationsmaterialet kan fx indeholde:

- Modeller for præstationsafhængig løn, som tager hensyn til institutionernes forskellige opgaveporteføljer og formål med præstationsafhængig løn
- Hvordan man kan understøtte differentiering og samtidig begrænse potentielt "demotiverende" effekter
- Inspiration til forventningsafstemning og dialog om kriterier for udmøntning
- Eksempler på skriftlige begrundelser, interne retningslinjer mv. fra institutioner



Institutionerne efterspørger anvendelsesorienterede redskaber



"Vi skal understøttes. Vi skal bruge det på den rigtige måde. Der kunne Moderniseringsstyrelsen godt spille en rolle".
- Statslig topleder



5. Anbefaling: Departementscheferes løn omlægges, så der ikke indgår præstationsafhængigt element



Det anbefales, at aflønningsformen for departementschefer omlægges således, at der ikke længere indgår et præstationsafhængigt lønelement (engangsvederlag). En model herfor drøftes med de forhandlingsberettigede organisationer.

Departementscheferne er ansat på tjenestemandsvilkår som en beskyttelse mod "overdrevent politisk tryk", jf. kapitel 2. Det er en del af baggrunden for, at fastsættelsen af den enkelte departementscheferes engangsvederlag ikke foretages af dennes umiddelbare foresatte, ministeren, men derimod af finansministeren på baggrund af en vurdering ved departementscheferne fra Statsministeriet og Finansministeriet.

Det betyder, at engangsvederlag til departementscheferne skal fastsættes af nogen, som ikke er deres formelle foresatte, og som derfor ikke har en detaljeret indsigt i den pågældende departementscheferes præstationer.

Udmøntningen af engangsvederlag til departementschefer baseres i dag på en mekanisk sammenhæng til, om departementschefen har sæde i forberedende regeringsudvalg, hvortil der knytter sig en større arbejdsbyrde, jf. kapitel 9.

Hermed er der i højere grad tale om et funktionsafhængigt tillæg og ikke præstationsafhængig løn, hvorfor løndelen med fordel også formelt kan omlægges til en mindre variabel aflønningsform. En konkret model herfor vil skulle forhandles med områdets forhandlingsberettigede organisation, AC.



Engangsvederlag til departementschefer kan pga. de særlige ledelsesforhold ikke udmøntes præstationsafhængigt



"[Om engangsvederlag til departementschefer] Man skal aflevere selvangivelse med resultater – og så får man noget 6 måneder efter – det samme beløb. Det er en ting som ikke er motiverende."
- Statslig topleder



6. Anbefaling: Der skabes større gennemsigtighed om præstationsafhængig løn for topchefer i staten



Øget transparens om udbetalinger af præstationsafhængig løn for topchefer i staten er i den offentlige interesse, og det kan skabe større legitimitet om brugen af præstationsafhængig løn.

Nærværende undersøgelse er som bekendt igangsat som følge af spørgsmål fra Folketinget. Spørgsmålet blev foranlediget af presseomtale af en række udbetalinger af præstationsafhængig løn til direktører i fx BaneDanmark og Region Hovedstaden.

Den store offentlige opmærksomhed på udbetalingerne viser, at det er i den offentlige interesse at skabe større gennemsigtighed om udbetalinger af præstationsafhængig løn. Konkret er der en offentlig interesse i mere åbenhed om udbetalinger til topchefer, som arbejder tæt på det politiske niveau, og som har topledelsesansvar for driften af statslige institutioner.

Øget gennemsigtighed i brugen af præstationsafhængig kan desuden skabe større legitimitet om brugen af redskabet. Udbetalinger af præstationsafhængig løn offentliggøres som regel som følge af en aktindsigt, hvilket kan give indtryk af, at medierne skal "grave" informationerne frem.



Større gennemsigtighed i præstationsafhængig løn er i den offentlige interesse og kan skabe større legitimitet om redskabet.



"Nogle af de eksempler, som DR har kunnet grave frem om bonusser i den offentlige sektor, har vi syntes var meget underlige. Når man ikke kan forklare noget, så kan man heller ikke forsvare noget."

- Benny Engelbrecht citeret af DR Nyheder

