

Jørgen Steen Madsen



Forhandlingsystemet – Konflikt eller forlig

**Ny Løn mellem individualisering
og kollektiv aftaleret**

**Forskningsprojekt om
Ny Løndannelse i
amter og kommuner
Delprojekt 2**



Forhandlingssystemet – Konflikt eller forlig
Ny Løn mellem individualisering og kollektiv aftaleret

© KL, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, september 2002

1. udgave, 1. oplag 2002

Bogen er udarbejdet af: Jørgen Steen Madsen, der er fil. dr. i sociologi og forskningsleder ved FAOS, Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Forlagsredaktion: Lone Kjær Knudsen

Grafisk tilrettelæggelse og dtp: Kommuneinformation

Tryk: Narayana Press

Produktion: Kommuneinformation

ISBN 87-7848-739-0

ISBN 87-7848-740-4-pdf

Bestillingsnr. 3240

Bestillingsnr. 3240-pdf

Ekspedition:

Kommuneinformation

Sommerstedgade 5

1718 København V

Tlf. 3311 3800

Fax 3370 3940

www.ki.kl.dk

Bogen kan hentes på: www.personaleweb.dk/4Z192I

Enhver gengivelse eller mangfoldiggørelse af denne bog eller dele heraf er kun tilladt med kildeangivelse.

Forord I

Den 1. april 1998 trådte et nyt lønsystem i kraft i amter og kommuner. Hermed blev det første skridt taget på vejen til en decentral løndannelse, der tager udgangspunkt i den enkelte (amts)kommunes kultur, drift, servicemål etc. Forventningen til det nye lønsystem var stor: Det skulle være den aktuelt største organisatoriske, styrings- og ledelsesmæssige udfordring for ledelse og medarbejdere i kommuner og amter. Hvordan er det så gået? Hvordan er det nye system implementeret? Hvordan fungerer systemet? Hvordan udformes og anvendes lønpolitikken? Hvordan sker forhandlingerne? Hvordan udmøntes forhandlingsresultaterne? Disse og yderligere spørgsmål bad de centrale parter i august 1998 nogle forskere give deres bud på. Forskerne havde 3 år, dvs. indtil august 2001, til opgaven. En del af forskernes resultater findes i denne publikation.

Forskerne har kaldt resultatet af deres forskning for "Et udvidet øjebliksbillede". Med dette forstås et billede af, hvad der er sket i en 3-årig periode fra tidspunktet, hvor arbejdet med det nye lønsystem skulle påbegyndes, og frem til ca. et år før udgivelsen af rapporterne. De centrale parter håber, at dette udvidede øjebliksbillede kan anvendes i det enkelte amt og den enkelte kommune som inspiration for drøftelser og overvejelser, uanset om alle elementer i øjebliksbilledet er genkendelige. Vi vil gerne takke forskerne for deres store indsats i forbindelse med gennemførelse af forskningsprojektet. Forskernes konklusioner og vurderinger er forskernes ansvar, ligesom forskerne selv bærer ansvaret for behandling af datamateriale mv.

En stor tak skal endvidere rettes til de ledere og medarbejdere i kommuner og amter, der har bidraget til forskningsprojektets gennemførelse. Dette gælder ikke mindst de mange personer i de otte undersøgelsesenheder, der via interview har bidraget med materiale, oplysninger, idéer, holdninger osv., som har været grundsubstansen i forskernes arbejde.

September 2002

KL
Amtsrådsforeningen
Københavns Kommune
Frederiksberg Kommune
Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte

Forord II

Med denne bog afsluttes delprojekt 2 i *Projekt Ny Løndannelse i amter og kommuner*. Denne del af forskningsprojektet har haft fokus på forhandlingsrelationer og TR-vilkår. Hovedopgaven har været at give et svar på spørgsmålet: hvad sker der med aftalesystemet på det (amts)kommunale område, når man decentraliserer en del af kompetencen om løn fra det centrale forhandlingssystem til det lokale niveau. Hvordan påvirker det relationerne mellem parterne på det lokale niveau? Hvad er det for nye forhandlingsformer og strukturer, der udvikles som en konsekvens af lønreformen?

Det har været en usædvanlig lang og spændende forskningsproces. Det er sjældent, man som forsker får lejlighed til over så lang en periode at følge en igangværende proces – i dette tilfælde implementeringen af det nye lønsystem. Jeg vil gerne takke parterne på det (amts)kommunale område for at have givet os denne usædvanlige mulighed, og jeg vil takke de lokale repræsentanter i de otte udvalgte amter og kommuner, som vi har fulgt. De har været åbne og imødekomne og har givet os de bedste arbejdsbetingelser. Arbejdet med at indsamle dokumentarisk materiale, besøge de otte udvalgte (amts)kommuner og interviewe repræsentanter for medarbejdere og ledelse er sammen med undertegnede gennemført af forskningsassistent Jens Emmeche, der var tilknyttet projektet fra 1. februar 1999 til 31. januar 2002. Han har således ydet et betydeligt bidrag til de casestudier – omhandlende de otte undersøgelsesenheder – som er grundlaget for denne bog. Jeg takker for et godt samarbejde gennem de tre år. Det gælder også mine medforskere på de to andre delprojekter, Dorthe Pedersen, Betina W. Rennison, Jens Finn Christensen og Flemming Ibsen. Under skrivningen af de afsluttende bøger har de givet værdifulde kommentarer. Det samme gælder partsrepræsentanterne i styregruppen og mine to kolleger på FAOS, Steen E. Navrbjerg og Jesper Due. De tilbageværende fejl og mangler er naturligvis alene mit ansvar. En særlig tak skal rettes til Mikkel Møller Johansen, som har gennemført arbejdet med spørgeskemaundersøgelsen.

Lejre i september 2002

Jørgen Steen Madsen

Indholdsfortegnelse

Forord *s. 3*

Kapitel 1

Indledning

Decentraliseringen af et forhandlingssystem *s. 11*

1.1 Baggrunden for Ny Løndannelse *s. 11*

Arbejdsgivernes dagsorden *s. 12*

Et institutionelt krydsfelt *s. 15*

Det kulturelle efterslæb *s. 17*

Tradition – Modernitet/Ledelsesorientering – Samarbejdsorientering *s. 18*

1.2 Det teoretiske perspektiv *s. 20*

Fra IR til ER *s. 22*

Etablering af kollektive aftalesystemer *s. 24*

Forhandlingsniveau og struktur *s. 26*

Kamp om ledelsesretten *s. 28*

Den offentlige sektors arbejdsmarkedsrelationer *s. 29*

Det ulige magtforhold og forhandlingsniveauet *s. 33*

Fra centraliseret decentralisering til multiniveau regulering *s. 34*

Centralisering/decentralisering *s. 37*

1.3 Undersøgelsens teser *s. 41*

1.4 Undersøgelsens metoder *s. 42*

Udvælgelsen af caseenheder *s. 43*

Den komparative metode *s. 46*

Om generaliseringer *s. 48*

Den konkrete fremgangsmåde *s. 49*

Spørgeskemaundersøgelsen *s. 51*

1.5 Bogens indhold *s. 52*

Kapitel 2

Udviklingen af lokale forhandlingssystemer *s. 55*

2.1 Tre forhandlingsmodeller *s. 58*

2.1.1 Forhandlingsmodellerne i de otte (amts)kommuner *s. 61*

Konklusioner *s. 64*

2.2 De faglige organisationers kompetenceplacering *s. 67*

2.3 Forhandlingsniveau og partsrelationernes karakter *s. 69*

2.3.1 Det eksisterende aftale- og samarbejdssystem *s. 70*

2.3.2 Ledelsesstyring contra samarbejdsorientering *s. 71*

2.3.3 Konklusioner s. 75

Kapitel 3

Lokale forhandlingsprocesser om Ny Løndannelse s. 79

3.1 Optaktsfasen s. 80

3.1.1 Forskel på kompetenceudlægningen s. 82

3.1.2 De faglige organisationers forberedelse s. 84

3.1.3 Projektorganiseret forberedelse s. 88

3.1.4 Ny og gammel forhandlingsmodel s. 90

3.1.5 Lønpolitik som centralt element s. 92

Forhåndsftaler og/eller individuelle lønftaler s. 93

Objektive eller subjektive kriterier s. 94

3.1.6 Objektivisering af det subjektive s. 95

3.1.7 Konklusioner s. 97

3.2 Første forhandlingsrunde s. 99

3.2.1 Pragmatisk, glidende decentralisering s. 101

Lederne i front s. 102

Forhandlingsforløbet for DSR s. 103

Samme krav i alle kommuner s. 105

Ny TR med fuld kompetence s. 106

Problem med organisationsrepræsentant s. 107

Start med organisationerne s. 107

Konklusioner s. 109

3.2.2 Eksempler på forhandlingsforløb s. 110

Hvem har aftaleretten s. 111

Tumult i Borgerservice s. 113

Den kollektive aftaleret under pres s. 117

Kampen om projektet s. 118

At skabe hul igennem s. 119

3.3 De næste forhandlingsrunder s. 121

3.3.1 Aftaler med længere varighed s. 122

3.3.2 Decentralisering – individualisering s. 124

Problemer på nettet s. 127

Lokal dellønpolitik s. 128

Den glidende decentralisering s. 129

Partsrelationer under pres s. 131

3.3.3 Tillidsrepræsentanternes kompetence s. 132

3.3.4 Udvikling i tilfredshed/utilfredshed s. 134

Ledernes projekt? s. 137

3.4 Konklusioner: kritiske momenter s. 140

3.4.1 "Den store opgave" s. 143

Om at styre sin indre tilstand s. 144

At betræde nyt land s. 145

Kapitel 4

Den kollektive aftaleret under pres

Individualiseringstendenser i Ny Løndannelse *s. 147*

4.1 Individualiseringstendenser *s. 148*

4.1.1 Individualiseringstendenser i de otte (amts)kommuner *s. 148*

Den vestjyske centerkommuner *s. 148*

Den østjyske bykommune *s. 148*

Jyske amt *s. 149*

Sjællandske amt *s. 149*

Den storkøbenhavnske omegnskommune *s. 150*

Den sjællandske stationsbykommune *s. 150*

Den sønderjyske landkommune *s. 151*

Bydelskommunen *s. 151*

4.1.2 Fra MUS til MULS *s. 152*

4.1.3 Nyansættelser *s. 155*

4.1.4 Ledernes lønforhandlinger *s. 157*

4.2 Den kollektive aftaleret *s. 164*

4.2.1 Opbakning om et arbejdspladsbaseret system *s. 167*

4.3 Lønideologier og arbejdsområder *s. 169*

4.3.1 Deltagelse/ikke-deltagelse *s. 169*

4.3.2 Facitliste eller albuerum *s. 172*

Udviklingsorientering *s. 176*

4.3.3 Et system for administration og teknik *s. 177*

4.4 MED-systemets effekt på individualiseringen *s. 180*

Med eller uden organisationsrepræsentanter *s. 182*

MED-aftaler i de otte (amts)kommuner *s. 183*

Eksempler på glidningen mellem systemerne *s. 184*

4.5 Konklusioner *s. 185*

Hvem bestemmer? *s. 186*

Kapitel 5

Tillidsrepræsentanternes vilkår *s. 189*

5.1 Tid, karriere, løn og rekruttering *s. 191*

Der er ikke tid nok *s. 192*

Smukke ord, men manglende handling *s. 194*

5.1.1 Den tidsmæssige kompensation *s. 195*

Den nødvendige tid *s. 195*

Fast tid *s. 200*

Eksempler på tidskompensation *s. 203*

Fagforeningernes generelle vurdering *s. 206*

Tidsforbrug ifølge spørgeskemaundersøgelsen *s. 208*

5.1.2 Karrieresikring *s. 212*

- 5.1.3 Den lønmæssige kompensation *s. 214*
- 5.1.4 Rekrutteringsproblemer *s. 217*
- 5.1.5 Konklusioner *s. 223*
- 5.2 Professionalisering og ændringer i TR-rollen *s. 226*
 - 5.2.1 Professionaliseringstendenser *s. 226*
 - 5.2.2 Det nye lønsystems effekt på TR-rollen *s. 231*
 - Endnu begrænset forandring *s. 233*
 - Hvor meget har TR deltaget i forhandlinger *s. 238*
 - 5.2.3 Når det går i hårdknude *s. 239*
 - 5.2.4 Konklusioner *s. 243*
- 5.3 Centrale aftaler og lokal praksis *s. 246*
 - Finansieringsproblemet *s. 249*
 - Forbedringer af TR-vilkår med OK02 *s. 250*

Kapitel 6

- Ledere og tillidsrepræsentanter som barriere/mulighed *s. 253*
- 6.1 Forsinket lederuddannelse *s. 255*
- 6.2 Problemer for både ledere og TR *s. 256*
- 6.3 Når man bare skriver under *s. 258*
- 6.4 Matchningsproblemer for mellemedere *s. 260*
- 6.5 Underdrevne lederproblemer *s. 262*
- 6.6 Fra at have hånd om tingene til kaos *s. 264*
- 6.7 At holde hånden under TR *s. 266*
- 6.8 Svært at håndtere matchningsproblemer *s. 269*
- 6.9 Konklusioner *s. 270*
- 6.10 TR foran lederne *s. 275*
 - Behov for efter-/videreuddannelse *s. 279*
 - Vurderinger af forhandlingsforløbet *s. 281*

Kapitel 7

- Parternes strategiske koordination *s. 285*
- 7.1 Medarbejdersidens koordination *s. 286*
 - Ad hoc-præget samarbejde *s. 287*
 - Ændring i holdning til samarbejde *s. 290*
 - Fra lønkonkurrence til lønsamarbejde? *s. 293*
 - Lønsamarbejde på sektorniveau *s. 295*
 - Argumenter for mini-KTO *s. 298*
 - Samarbejde på organisationsplanet *s. 300*
 - Samarbejde på organisations- eller TR-niveau *s. 303*
 - Effekter af decentralisering og individualisering *s. 305*
 - Fra aftalesystem til samarbejdssystem *s. 306*
 - Opsamlende diskussion *s. 307*

- Intraorganisatorisk koordination *s. 309*
- 7.2 Arbejdsgiversidens koordination *s. 309*
 - Jyske amts-model *s. 310*
 - At undgå løftestangseffekter *s. 311*
 - Centerkommunen *s. 313*
 - Bykommunen *s. 314*
- 7.3 Konklusioner *s. 314*

Kapitel 8

- Uformelle kontakter *s. 319*
- 8.1 Uformelle kontakter i små og store enheder *s. 320*
 - Eksempler på uformelle kontakter *s. 322*
 - Tillidsskabende foranstaltninger *s. 322*
 - Konsekvenser af manglende uformelle kontakter *s. 324*
 - Uformelle kontakter i det nye lønsystem *s. 324*
 - Uformelle kontakter inden for koalitionen af lønmodtagere *s. 326*
 - Forskelle mellem organisationerne *s. 326*
- 8.2 Decentraliseringens konsekvenser *s. 328*
- 8.3 Konklusioner *s. 330*

Kapitel 9

- Perspektiver for fremtidens forhandlingssystem *s. 333*
- 9.1 Fremtiden set fra de otte (amts)kommuner *s. 334*
 - 9.1.1 Medarbejdersidens holdninger *s. 335*
 - Decentralisering af kompetencen *s. 335*
 - Individualisering *s. 337*
 - 9.1.2 Arbejdsgivernes målsætning *s. 339*
 - Jyske amt *s. 339*
 - Sjællandske amt *s. 340*
 - Bykommunen *s. 341*
 - Centerkommunen *s. 342*
 - Omegnskommunen *s. 344*
 - Stationsbykommunen *s. 345*
 - Landkommunen *s. 345*
- 9.2 Det todelte forhandlingssystem *s. 346*
 - Forhåndsftaler eller kun individuelle lønaftaler *s. 349*
 - Objektive contra subjektive kriterier *s. 349*
 - Lønsamtaler som individualiseringsinstrument *s. 353*
 - Fra MUS til MULS *s. 354*
 - Den kollektive aftaleret *s. 355*
 - Samarbejdsorienteret individualisering *s. 356*
 - Sammenkoblingstesens *s. 357*
 - Ledelsesorientering contra samarbejds- og/eller partsorientering *s. 359*

Strategisk koordination	s. 364
Rockwoollaget	s. 367
Tillidsrepræsentanternes rolle	s. 369
Matchningsproblemer	s. 372
Opbakning om et arbejdspladsbaseret system	s. 373
9.3 De fire scenarier	s. 376
Flest bag partsmodellen	s. 380
Forskel på driftsområder og faggrupper	s. 383
9.4 Kampen om Ny Løndannelse: Hvad er det for et projekt	s. 385
Litteratur og kilder	s. 387
Interviewliste	s. 395
Liste over tabeller og skemaer	s. 399

Kapitel 1

Indledning

Decentraliseringen af et forhandlingsystem

"Så er det, de virkelig siger: hvem har ledelsesretten. Vi skal nok bestemme, hvad I skal have for det her. I kan gøre lige, hvad der passer jer, vi bestemmer." (Tillidsrepræsentant).

"Jeg er da ikke i tvivl om, at en af årsagerne til, at vi har haft et formidabelt godt forløb, det er da helt klart, at vi altid har bestræbt os på at have et godt forhold til de faglige organisationer ... da der blev lavet den helt store omorganisering midt i halvfemserne, havde vi repræsentanter fra de faglige organisationer siddende i nogle af vores arbejdsgrupper ... Dvs. at vi ikke bare inddrog dem, vi gjorde dem også medansvarlige. Det var så den mere taktiske del af det." (Kommunaldirektør).

"Jeg kunne godt forestille mig, at der kommer en individualisering. Jeg tror, at når det her måske har kørt nogle år, og folk måske er blevet bedre til at snakke og rose sig selv, så kunne jeg godt forestille mig, at der var nogen, der så også ville forhandle selv." (Tillidsrepræsentant).

"Jeg kan forestille mig, at vi når derhen, hvor man faktisk kun har forhandlinger om de individuelle medarbejdere. Det vil så være forhandlinger med den umiddelbare leder og så tillidsrepræsentanten – i hvert fald i starten. Men mon ikke det derefter snart kommer helt ned på den enkelte medarbejder og lederen. Og så skal det bare godkendes af organisationen." (Personalechef).

1.1 Baggrunden for Ny Løndannelse

Vores del af undersøgelsen koncentrerer sig om, hvad det er for forhandlingsstrukturer, der opstår i de enkelte amter og kommuner med implementeringen af et nyt og mere lokalt baseret lønsystem. I den sammenhæng bliver de konkrete forhandlingsprocesser og herunder relationerne mellem aktørerne i lønforhandlingerne, tillidsrepræsentanter, organisationsrepræsentanter og ledere på forskellige niveauer omdrejningspunktet i analysen. Et hovedspørgsmål bliver dermed, hvordan det påvirker aftalesystemet på det (amts)kommunale område, når man decentraliserer en del af kompetencen om løn fra det centrale forhandlingsystem til det lokale niveau.

Bliver der tale om en styret decentraliseringsproces, en *centraliseret decentralisering*, hvor der stadig findes en form for overordnet koordination eller ramme-styring, og hvor de institutionaliserede relationer mellem parterne på det centrale niveau reproduceres på det lokale niveau? Eller bliver der tale om en form for *multiniveau regulering*, hvor der ikke er noget styrende center, og hvor der måske vil ske en erodering af de etablerede relationer mellem parterne – herunder ikke mindst den kollektive aftaleret? Vil hovedtendensen – sagt på en anden måde – være udviklingen af en ny lokal aftalemodel inden for rammerne af det centraliserede aftalesystem, en lokal aftalemodel, der vil agere mere selvstændigt i forhold til det centrale system eller en individualisering af løndannelsen, og dvs. en erodering af aftalemodellen?

Arbejdsgivernes dagsorden

Svaret på disse spørgsmål må tage afsæt i en vurdering af baggrunden for det nye mere lokalt baserede lønsystem. I den forbindelse er det afgørende, at det fra starten har været arbejdsgivernes projekt. Det er arbejdsgiverne, der har forsøgt at sætte en ny dagsorden, og som strategisk, *proaktivt* – i hvert fald siden midten af 1980'erne – har arbejdet for indførelsen af et mere lokalt baseret lønsystem. Baggrunden for denne strategi har været den generelle decentralisering af opgavevaretagelsen i den offentlige sektor. En proces, der med afsæt i Kommunalreformen fra 1970 har været mærkbar, specielt siden starten af 1980'erne. Udlægningen af opgaver til amter og kommuner er blevet fulgt op af en yderligere decentraliseringsproces, hvor kompetence både økonomisk og indholdsmæssigt flyttes ud i de enkelte institutioner og afdelinger inden for en overordnet ramme-styring med vægt på mål, værdier og udvikling af kvaliteten i de offentlige serviceydelser. Samtidig anvendes i stigende grad nye, mere medarbejderinddragende ledelsesformer.

Der er derfor hos de (amts)kommunale arbejdsgivere udviklet et stadigt stærkere ønske om at få gennemført en reform af aftalesystemet. Målet har været:

- For det *første* at få tilpasset aftalesystemet til den generelle decentralisering af opgavevaretagelsen i den offentlige sektor.
- For det *andet* at få tilpasset aftalesystemet til nye medarbejderinddragende ledelsesformer med henblik på at sikre en sammenkobling af løn- og personalepolitik/virksomhedsplaner og løn.

Når det gælder ønsket om en decentralisering af lønforhandlingssystemet, har det generelt set ikke været en del af lønmodtagerorganisationernes projekt, og derfor har de hovedsageligt reageret reaktivt på arbejdsgivernes initiativ. Men selv om denne skepsis både i organisationernes kompetente organer og blandt medlemmerne hele tiden har været udtalt, så har der også til stadighed været store forskelle mellem organisationerne. Nogle organisationer (specielt blandt AC's

medlemsorganisationer) kunne direkte se en forhandlingsmæssig fordel i et mere lokalt baseret lønsystem. Andre organisationer (herunder nogle af de store LO-organisationer) kunne pragmatisk acceptere arbejdsgivernes krav, hvis ellers prisen var rigtig. Og atter andre (især nogle af de professionsbaserede FTF-organisationer, der er præget af en stærk lighedsideologi, eksempelvis DSR og DLF) var mere principielt imod. Modstanden styrkes af samme organisationers rod i tjenestemandsideologiens næsten endnu mere lighedsprægede og anciennitetsbaserede tankegang.

Da kravet om en form for lokale lønpuljer blev sat på dagsordenen af de offentlige arbejdsgivere i midten af 1980'erne, var det *ene* hovedproblem netop den *interne uenighed* mellem organisationerne i det offentlige aftalesystem. Disse indre spændinger gjorde det vanskeligt at skabe et acceptabelt kompromis. Men et kompromis var uundgåeligt, fordi arbejdsgiverne gjorde det til et konfliktkrav, dvs. til en forudsætning for at indgå et generelt forlig. Også de mest hårdnakkede modstandere måtte bøje af, men til gengæld betød disse indre spændinger, at de elementer af lokal løndannelse, der blev introduceret med overenskomstforhandlingerne i 1987 og siden revideret ved de følgende aftalefornyelser frem til midten af 1990'erne, blev beskedne i størrelse og samtidig svækket af den vedholdne skepsis på lønmodtagersiden. Det blev bl.a. illustreret af, at prædikatet "fedterøvstillæg" – som øgenavn for de skiftende betegnelser for de lokale løntillæg – ikke var til at slippe af med.¹

Øgenavnet tog afsæt i det *andet* hovedproblem, som karakteriserede introduktionen af de nye løntillæg i midtfirserne. Det var diskussionen om *aftaleretten*, dvs. hvem der skulle forhandle og aftale de nye lokale løntillæg. Diskussionen var afledt af et oplæg fra Kommunaldirektørforeningen. Heri blev der lagt op til, at der skulle være tale om individuelle aftaler uden om de faglige organisationer. Ellers ville det blive vanskeligt at sikre den ønskede sammenfletning af personalepolitik og lønpolitik. Aftaler kunne derimod indgås om principperne for tildelingen af tillæg. En sådan form for ledelsesbestemt løndannelse var for organisationerne uacceptabel og blev i diskussionerne derfor hurtigt betegnet som "fedterøvstillæg".

Arbejdsgiverne måtte derfor for at komme i gang med de første spæde puljer i 1987 acceptere organisationernes kollektive aftaleret. Og dermed var der hverken principielt eller reelt tale om "fedterøvstillæg". Noget andet er, at det med de små midler, der var til rådighed, kunne være vanskeligt at finde en mere udvik-

¹ Gennemgangen af den historiske baggrund for lønreformen i 1997 bygger bl.a. på vores egne arbejder, henholdsvis *Når der slås søm i* (1988) og *Forligsmageren* (1996), samt en artikel i *Samfundsøkonomen*, nr. 4, 1998 - et temanummer, der også indeholder en artikel af Flemming Ibsen.

lingsorienteret anvendelse af puljerne. Engangstillæg for særlig indsats blev derfor almindeligt, og selv om det var aftalte tillæg, var det med til blandt medarbejder at fastholde det noget blakkede ry.

Mens en vis modernisering af denne aftaleret på det statslige område forblev et tema i arbejdsgivernes udspil i de følgende år, havde de (amts)kommunale arbejdsgivere lært lektien. Det var også tilfældet, da det med overenskomstforhandlingerne i 1997 lykkedes for arbejdsgiverne med aftalen om Ny Løndannelse at få forløberne til et mere lokalt baseret lønsystem erstattet af en mere gennemgribende lønreform. Arbejdsgiverne gjorde ikke diskussionen om den kollektive aftaleret til et egentligt forhandlingstema, men accepterede i overenskomsten med KTO, at det var de faglige organisationer, som skulle forhandle og indgå aftaler, både hvad angår forhåndsftaler og individuelle lønaftaler – dog med det håb, at der i videst muligt omfang ville blive tale om en udlægning af kompetencen til de lokale tillidsrepræsentanter.

Dermed var spørgsmålet om den kollektive aftaleret ikke afgjort en gang for alle. Dels blev der stadig på det centrale niveau blandt arbejdsgiverne talt om nødvendigheden af en vis "modernisering af aftaleretten", dels var der stadig lokalt blandt lederne i de enkelte amter og kommuner i høj grad et ønske om at få gjort noget ved den kollektive aftaleret, så løndannelsen i stedet først og fremmest blev et spørgsmål mellem den enkelte medarbejder og dennes nærmeste leder. Og dertil kommer blandt de faglige organisationer og deres medlemmer en frygt for, at den kollektive aftaleret vil blive eroderet som følge af decentraliseringen, fordi det vil være vanskeligt for såvel de lokale fagforeninger som for tillidsrepræsentanterne at sikre en reel kontrol med løndannelsen. Det er her opfattelsen, at fagbevægelsen lokalt vil have meget svært ved at fastholde den styrke og gennemslagskraft, som den har på det centrale niveau.

Et væsentligt tema i diskussionen af vores hovedspørgsmål – hvad sker der, når man decentraliserer et hidtil centraliseret forhandlingssystem – er derfor konsekvenserne for den kollektive aftaleret og styrkeforholdet mellem parterne. Når det gælder en decentralisering af lønforhandlingerne er det et afgørende spørgsmål set fra de faglige organisationers side, om en udlægning af kompetencen vil få en negativ indflydelse på den kollektive aftaleret. Decentralisering har – i dette perspektiv - som risiko en iboende tendens til individualisering og dermed en svækkelse af de faglige organisationer.

Når det lykkedes at få de faglige organisationer i KTO med på lønreformen i 1997 trods de fortsatte interne spændinger mellem organisationerne, så hænger det sammen med forløbet af disse indre konflikter op gennem 1990'erne. Perioden var især præget af en stor utilfredshed blandt sygeplejerskerne, som fandt, at de lønmæssigt var dårligere placeret end sammenlignelige grupper. Da det –

bl.a. trods sygeplejerskekonflikten i 1995 – ikke lykkedes for alvor at få løst problemet via det centrale aftalesystem, skiftede DSR strategi og var nu parat til en lønreform med en øget lokal løndannelse for derigennem at få bedre muligheder for at udnytte en markeds­mæssig fordelagtig placering. Med DSR's nye position blev forholdet mellem skeptiske og mindre skeptiske organisationer i KTO ændret så meget, at det – i kombination med et forstærket arbejdsgiverpres for et gennembrud – gav baggrund for, at lønreformen kunne realiseres i 1997.

Afgørende for, at man allerede i første hug fik mere end halvdelen af de ansatte med på lønreformen, var dog nok indførelsen af den såkaldte løngarantibestemmelse, som betød et sikkerhedsnet for de grupper, som kunne frygte ikke at opnå så meget i lokale lønforhandlinger, fx FOA's social- og sundhedsassistenter og PMF's pædagogmedhjælpere. Det var det træk, som gjorde, at mange i den skeptiske gruppe turde springe på med det samme.

Den fortsatte skepsis eller direkte modstand i en del organisationer har dog medvirket til, at lønreformen trods det klare spring i sammenligning med forløberne, stadig må siges at være blevet realiseret i en begrænset udgave, der bl.a. er karakteriseret ved, at det også efter indførelsen af Ny Løndannelse er meget beskedne midler, der er til lokal fordeling. Det er, som om man har tøvet med at tage skridtet fuldt ud. Og spørgsmålet er, om ikke det i sig selv har ført til frustrationer, som har bidraget til det nye lønsystems fortsatte problemer. Problemerne med de forskellige forløbere synes at blive gentaget på et højere niveau. På grund af den udbredte skepsis på lønmodtagersiden er det begrænsede midler, der er afsat, og det medvirker til yderligere at styrke denne skepsis, fordi der derfor fordeles for få og for små tillæg. Det er en af de problemstillinger, der vil blive berørt i denne bog, men som især er et tema i delprojekt 3 om effekterne af det nye lønsystem.

Samlet set er både optaksperioden og selve gennemførelsen af det nye lønsystem præget af arbejdsgivernes initiativ og de faglige organisationers reaktive tilpasning til presset fra arbejdsgiverne. Man kan se sygeplejerskernes ændrede strategi, der var med til at bane vej for lønreformen, som en noget mere proaktiv handlen. Tilslutningen til et mere lokalt baseret lønsystem kan her ses som et strategisk led i lønkampen, hvor en enkeltgruppe forsøger via en decentralisering at opnå en større del af lønkagen, end det har kunnet lade sig gøre gennem de centrale forhandlinger.

Et institutionelt krydsfelt

Decentraliseringen af forhandlingssystemet drejer sig ikke alene specifikt om løndannelsen, men også mere generelt om arbejds- og samarbejdsforhold. På det generelle område har der mellem parterne i det centrale aftalesystem været enighed om nødvendigheden af en decentralisering. Den er søgt gennemført specielt

i løbet af 1990'erne med indgåelse af en række rammeaftaler til udfyldelse lokalt i de enkelte amter og kommuner bl.a. vedrørende seniorpolitik, socialt kapital, decentrale arbejdstidsaftaler, efteruddannelse og kompetenceudvikling samt tele- og hjemmearbejde.

Et væsentligt omdrejningspunkt er her den nye aftale om Medbestemmelse og Medindflydelse (MED-aftalen) fra 1996. Den åbner op for en udvikling af det traditionelle samarbejdssystem, så der – hvis parterne ønsker det – lokalt kan indgås aftaler på områder, der før i sidste instans var underlagt arbejdsgivernes ledelsesret. Dermed kan ske en sammenkobling eller glidning mellem samarbejdssystemet og forhandlingssystemet. Der opstår et institutionelt krydsfelt, hvor institutioner med forskellige værdier og normer støder sammen. Det kan på den ene side give medarbejdernes repræsentanter mulighed for øget medbestemmelse, hvis tendensen til at indgå aftale om spørgsmål, som hidtil ikke har været en del af aftaleområdet, slår igennem. Men det kan også give samlet set mindre indflydelse til de faglige organisationer, hvis spørgsmål, der hidtil har været reguleret gennem det centrale aftalesystem, i stigende grad behandles efter traditionerne i det hidtidige samarbejdssystem.

Herved udvikles en gråzone mellem ledelsesret og aftaleret og dermed følgende potentielle konflikter mellem de lokale parter i deres stadige søgen efter grænserne for ledelsesret og aftaleret. Det er set fra arbejdsgivernes side bagsiden af medaljen ved decentraliseringsprocessen. Som det er fastslået i en af de grundlæggende teorier om arbejdsmarkedsrelationer, er arbejdsgivernes oprindelige motiv til at anerkende faglig organisering og indgåelse af kollektive aftaler mellem centrale parter, at man derved løfter potentielle konflikter væk fra virksomhederne ved klart at definere, hvad der er aftalespørgsmål. Alt andet er underlagt ledelsesretten, og derved fører det kollektive aftalesystem til en sikring af ledelsesretten.² Men når forhandlingerne decentraliseres samtidig med en øget bredde i de emner, der forhandles, genåbnes spørgsmålet om ledelsesrettens grænser.

Vurderet i sammenhæng med vores hovedspørgsmål om, hvad der sker med et centraliseret aftalesystem, der decentraliseres, er der altså et væsentligt felt, hvor den kollektive aftaleret og dermed de faglige organisationer via tillidsrepræsentanterne på den ene side potentielt kan svækkes, fordi det ikke er givet, hvordan relationerne mellem parterne vil udvikle sig, når kompetencen via rammeaftaler lægges ud. Men på den anden side synes der også i denne proces at findes et væsentligt potentiale for en styrkelse af de faglige organisationers/tillidsrepræsentanternes position. Hvis dette potentiale vurderes nedefra, opnår de faglige organisationer med decentraliseringen ikke mindst en strategisk mulighed for at styrke medlemmernes medindflydelse og i et vist omfang medbestemmelse i

² Jf. Sisson 1987, se afsnit 1.2.

udviklingen af den offentlige sektor i almindelighed og i den daglige arbejdstilrettelæggelse i særdeleshed.

En decentralisering kan – hvis den indebærer en styrkelse af de faglige organisationer i de enkelte amter og kommuner og herunder især på arbejdspladsniveauet – dermed også ses som en mulighed for at styrke relationerne fra top til bund i de faglige organisationer. Der kan blive tale om en proces, der revitaliserer demokratiet og dermed forbedrer grundlaget for fagbevægelsens samlede indflydelse i fremtiden. Det lille *re* i ordet revitalisering er måske i denne sammenhæng en tilsnigelse. Organisations- og aftalesystemet i den offentlige sektor har fra starten været meget centraliseret, og der er således kun i begrænset omfang erfaringer fra en praksis, hvor tillidsrepræsentanter og medlemmer med lønforhandlingerne som et afgørende område har en central placering i det samlede aftalesystem. Med decentraliseringsprocessen kan der således blive skabt institutioner på det lokale niveau, som er noget helt unikt og ikke tidligere set.

Det er et af formålene med vores delprojekt at undersøge, i hvilket omfang et sådant mere overordnet og proaktivt perspektiv lokalt blandt organisations- og tillidsrepræsentanter har kendetegnet reaktionerne på arbejdsgivernes decentraliseringsdagsorden.

Det kulturelle efterslæb

En interessant problemstilling er, hvordan man sikrer, at intentionerne i en central rammeaftale realiseres lokalt. Det er rammer, der giver plads for en vis spændvidde i de lokale implementeringer. Det bliver multiniveau regulering, hvis der ikke skabes en sammenhæng, eller hvis sammenhængen i lige så høj grad skabes fra neden som fra oven. Det er centraliseret decentralisering, hvis der gennem koordinering og opfølgning sikres en realisering af intentionerne. Et eksempel gives i kapitel 5 i afsnit "5.3 Centrale aftaler og lokal praksis" om forholdet mellem centrale aftaler om TR-vilkår og den realiserede praksis i de enkelte amter og kommuner.

Man kan med et sociologisk begreb tale om, at der findes et *kulturelt efterslæb*. Det lokale niveau kan ikke følge med de ændringer, der initieres fra det centrale niveau. Men sammenhængen er dog nok mere kompleks. En del af fornyelsen – med decentraliseringen af beslutningskompetence vedrørende de kommunale serviceopgaver og anvendelsen af medarbejderinddragende arbejdsorganiseringer og personalepolitiske instrumenter i den sammenhæng – udvikles også fra neden i nogle amter og kommuner. Herved er udviklet et pres for en modsvarende decentralisering af forhandlingssystemet, og som et resultat følger Ny Løndannelse og andre rammeaftaler, som indgås centralt, men skal implementeres i praksis lokalt, dvs. i næsten 300 enheder, som igen hver for sig har deres egne forskelligartede opbygninger med både flere områder og niveauer.

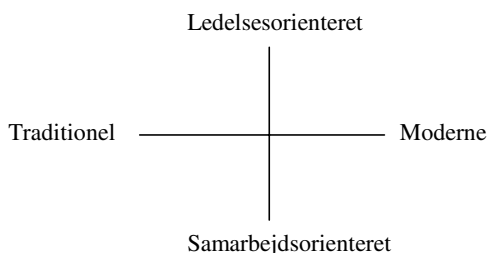
Det er et vilkår både for det nye lønsystem og for andre rammeaftaler, der indgås mellem de centrale parter, at de enkelte (amts)kommunale enheder i høj grad værner om deres selvbestemmelsesret. På samme måde som der ikke er noget over og ikke noget ved siden af Folketinget, er der intet over og intet ved siden af den enkelte kommunalbestyrelse eller det enkelte amtsråd. Det er krumtappen i det repræsentative demokrati. Ganske vist har amter og kommuner overgivet deres forhandlings- og aftaleret vedrørende løn- og arbejdsforhold til deres sammenslutninger henholdsvis ARF og KL. Og de regler, som følger af de centralt indgåede aftaler, skal naturligvis overholdes af de enkelte kommuner og amter. Men når aftalesystemet decentraliseres, og de centrale aftaler får rammekarakter med større eller mindre råderum for de udfyldende lokale aftaler, er der i et system med 300 selvstændige enheder store muligheder for forskelle i et omfang, som de faglige organisationer vil se på med betænkelighed. Det må vel siges at være et forventet resultat af Ny Løndannelse, at deres medlemmer får forskellige vilkår, alt efter hvilken kommune eller hvilket amt de er ansat i. Men spørgsmålet er, om det bliver en forskellighed, der kan begrundes rationelt eksempelvis med forskelle i mål og værdier og arbejdsorganiseringer. Eller om der bliver for meget vilkårlighed i forskelligheden.

Når reglerne ikke bare dikteres fra oven, men skal forhandles lokalt, kan den politiske og administrative ledelse i nogle kommuner og amter måske have svært ved at agere efter aftalemodellens præmisser. De vil opfatte det som en indblanding i deres suveræne ret til at træffe beslutninger, når der er forhold, der *skal* indgås aftales om med lokale faglige organisationer og/eller tillidsrepræsentanter. De fleste ledelser vil mene, at det er naturligt at inddrage tillidsrepræsentanterne, men mange vil samtidig have den opfattelse, at det er ledelsen, der beslutter, hvis man ikke kan nå til enighed.

Tradition – Modernitet/Ledelsesorientering – Samarbejdsorientering

Dertil kommer, at udgangspunktet er meget forskelligt fra kommune til kommune og fra amt til amt. Man kan groft sagt dele de næsten 300 enheder op i fire forskellige grupperinger – jf. nedenstående figur 1.1 – som fordeler sig i forhold til to grundlæggende skillelinier: For det første om de er moderne eller traditionelle, og for det andet om de er ledelsesorienterede eller samarbejdsorienterede.

Tradition/modernitet henfører her til den generelle decentraliseringsproces. De *traditionsbundne* (amts)kommuner karakteriseres ved, at de stadig søger at holde fast i klassiske bureaukratiske værdier med en regelstyring, hvor principperne dikteres ovenfra. De *moderne* (amts)kommuner karakteriseres ved, at de går i spidsen med udviklingen af nye ledelsesformer og arbejdsorganiseringer præget af mål- og rammestyring og kompetencedelegering til de udøvende enheder.



Ledelsesorientering/samarbejdsorientering henfører her til relationerne i partssystemet. *Ledelsesorienterede* (amts)kommuner kendetegnes ved, at ledelsen tager alle initiativer og kun inddrager medarbejdernes repræsentanter i det omfang, man skal, og som regel oftest rent orienterende. *Samarbejdsorienterede* (amts)kommuner kendetegnes ved, at medarbejderne inddrages tidligt i beslutningsprocesserne, således at nyskabelser i højere grad kommer til at fremstå som fælles initiativer med fælles ejerskab.

For det første er der de traditionsbundne (amts)kommuner, der ikke ønsker og ofte også kan have svært ved at følge med i den generelle decentraliseringsproces, og som har ledelsesorienterede relationer til medarbejdernes repræsentanter, dvs. at ledelsen mener, at det er den, der suverænt skal fortolke de centralt fastsatte regler. For det andet er der de traditionelle (amts)kommuner, der er samarbejdsorienterede og dermed ønsker at praktisere det centralt fastsatte regelsæt i fællesskab med medarbejdernes repræsentanter. Men uanset om de er ledelsesorienterede eller samarbejdsorienterede vil de traditionelle (amts)kommuner ofte have vanskeligt ved og/eller en ulyst ved at implementere nye rammeaftaler på forhandlingsområdet, fordi det er i modstrid med et regelbundet udgangspunkt, hvor principperne dikteres oppe fra.

For det tredje er der kommuner og amter, hvor man måske nok er i front vedrørende fornyelsen af den offentlige sektor, men hvor man ikke opfatter decentraliseringen af forhandlingssystemet som en del af denne fornyelse. I dette ledelsesorienterede perspektiv er det eksisterende organisations- og aftalesystem en hindring for fornyelsen, og det hjælper derfor ikke at decentralisere det. Snarere tværtimod. De nye medarbejderinddragende personalepolitiske tiltag opfattes her som et alternativ til aftalemodellen, og man vil derfor typisk mene, at kernen i det nye lønsystem skal udgøres af direkte aftaler mellem den enkelte medarbejder og dennes nærmeste leder. Der skal ikke være nogen kollektiv aftaleret – eller i det mindste skal denne ret begrænses.

For det fjerde er der så amter og kommuner, der ligeledes er på omgangshøjde med den generelle fornyelsesproces, men som er præget af et mere samarbejdsorienteret perspektiv. Her kan man forvente, at decentraliseringen af aftalesystemet vil blive opfattet som et velkomment nyt redskab, der skal bruges.

I stedet for denne firedeling, hvor de modstående egenskaber opfattes som dikotomiske, kan henholdsvis modernitet/tradition og ledelsesorientering/samarbejdsorientering ses som placeret på et kontinuum, således at de enkelte kommuner kan placeres som mere eller mindre traditionelle eller moderne og mere eller mindre ledelsesorienterede eller samarbejdsorienterede, som det er illustreret med den ovenstående figur.

Det er mere i overensstemmelse med den hovedudvikling, som vi har beskrevet i denne indledning. Her ses overordnet en udvikling i amter og kommuner i retningen fra traditionel regelstyring hen imod moderne mål- og rammestyring, og det er denne proces, der betragtes som afgørende for, at der skabes et pres for etablering af et mere lokalt baseret lønsystem i særdeleshed og en decentralisering af organisations- og forhandlingssystemet i almindelighed. I vores delprojekt er processen i retning af en modernisering af ledelsesformerne i amter og kommuner en underliggende forudsætning, som vi ikke analyserer konkret og i detaljer i de enkelte kommuner og amter, der indgår i undersøgelsen. Det er derimod et hovedtema i delprojekt 1. Hvordan denne proces og den dermed følgende introduktion af Ny Løndannelse påvirker og påvirkes af partsrelationerne i de enkelte kommuner, dvs. graden af ledelsesorientering og samarbejdsorientering, står derimod som en helt central problemstilling i delprojekt 2 og vil derfor blive omfattende behandlet i denne bog.

På den ene side er graden af ledelsesorientering/samarbejdsorientering et givet udgangspunkt i de enkelte amter og kommuner, og det vil derfor påvirke implementeringen af det nye lønsystem. Men på den anden side er Ny Løndannelse en opgave af et omfang og af en karakter, der næppe kan undgå at have en selvstændig indvirkning på relationerne mellem parterne lokalt og dermed på graden af ledelsesorientering/samarbejdsorientering. Hvor bevægelsen fra tradition til modernitet synes at være en relativ entydig, fremadskridende proces, er det derimod som udgangspunkt ikke givet, hvordan bevægelsen mellem ledelsesorientering og samarbejdsorientering vil udvikle sig. Det er derfor et selvstændigt spørgsmål, der skal søges besvaret med vores del af undersøgelsen.

1.2 Det teoretiske perspektiv

Med det valgte fokus i vores del af analysen – udviklingen af lokale forhandlingsstrukturer i forbindelse med etableringen af et nyt lønsystem – bliver det

naturligt at tage afsæt i den teori om *arbejdsmarkedsrelationer*, som vi har arbejdet med og udviklet i sammenhæng med vores historisk sociologiske analyser af såvel det private som det offentlige organisations- og aftalesystem i Danmark.³

Afsættet har her været den klassiske *Industrial Relations*-tilgang, der er et forsøg på at forklare, hvordan løn- og arbejdsforhold reguleres i et industrielt relations-system bestående af tre grupper af aktører – arbejderne og deres organisationer, virksomhedsledelserne og deres organisationer samt regeringsrepræsentanter, der beskæftiger sig med arbejdsmarkeds- og virksomhedsforhold. Aktørerne interagerer i forhold til en specifik social omverden bestående af tre gensidigt forbundne sammenhænge: teknologien, det markeds- eller budgetmæssige pres samt magtrelationerne i samfundet generelt. Og de udvikler en ideologi eller et sæt af fælles sociale værdier og trosforestillinger om aktørernes interaktion og deres roller, og disse fælles forestillinger bidrager til at holde systemet sammen. (Dunlop 1958: 383).

I dette generelle systemteoretiske udgangspunkt formuleret af en af den amerikanske IR-traditions "founding fathers", John T. Dunlop, ligger hovedvægten på de strukturelle faktorer betydning for udviklingen af arbejdsmarkedsrelationerne: Med ændringer i omverdensbetingelserne følger ændringer i organisations- og aftalesystemet. Derfor var det også en eksplicit teoretisk antagelse, at IR-systemerne i de moderne markedsbaserede industrisamfund ville blive mere og mere ensartede, fordi de er underlagt samme ydre udviklingstendenser. (Kerr 1960). Hvis denne konvergensteori overføres til vores undersøgelse af etableringen af et lokalt baseret lønforhandlingssystem på det (amts)kommunale arbejdsmarked i Danmark, må det antages, at der i de forskellige amter og kommuner efterhånden vil udvikles ensartede lokale IR-systemer eller organisations- og aftalestrukturer, fordi aktørerne i de forskellige enheder udsættes for det samme ydre pres, dels tendensen til decentralisering af den offentlige opgavevaretagelse generelt, dels de centrale aftaleparters beslutning om udlægning af en del af løndannelsen til det lokale niveau.

Forestillingen om, at de forskellige nationale IR-systemer ville konvergere, har vist sig at være uden meget hold i virkeligheden. Tværtimod har de nationale arbejdsmarkedsrelationer trods samme pres i form af teknologisk udvikling og tendenser til økonomisk og politisk internationalisering vist sig fortsat at være præget af store forskelle. Dette kan bl.a. henføres til, at de strukturelle faktorer ikke "virker" per automatik eller af sig selv. De politiske og økonomiske om-

³ Jf. *Den danske Model* (1993), *Når der slås søm i* (1988) og *Forligsmagerne* (1996). Hensigten er her ikke at give en samlet fremstilling af dette teoretiske grundlag, men udelukkende at skitsere nogle væsentlige elementer, der er særligt relevante – og dermed bliver brugt i analysen – i sammenhæng med denne undersøgelse af implementeringen af et nyt lønsystem i amter og kommuner i Danmark.

stændigheder sætter i sammenhæng med de sociokulturelle forhold nogle rammer for aktørerne på arbejdsmarkedet, men det er aktørernes konkrete handlinger, foretaget på baggrund af situationsbestemte strategiske og taktiske valg, der er afgørende for organisations- og aftalesystemets specifikke udviklingsretning. (Poole 1986). Derfor skal den strukturelle analyse af de politiske og økonomiske rammebetingelser suppleres med en analyse af aktørernes handlinger. Og derfor må det også antages, at der ikke nødvendigvis vil være tale om en tendens til konvergens i etableringen af lokale forhandlingsstrukturer som en følge af etableringen af det nye lønsystem i den (amts)kommunale sektor. Her vil de lokale aktørers egne valg og handlinger også spille en væsentlig rolle.

Vi har derfor som udgangspunkt haft en kritisk distance til den kraftige vægt på systemaspektet i den amerikanske IR-tilgang, og det er den ene begrundelse for, at vi har valgt at nedtone Dunlop og i stedet bruge den britiske IR-traditions mere institutionelle tilgang, som den bl.a. kommer til udtryk hos Alan Flanders, Hugh A. Clegg og Keith Sisson. Som i den amerikanske tradition forstås IR-systemer her først og fremmest som en regelskabende proces, men fokus er på selve organisations- og aftalesystemernes udvikling og ikke så meget på de samfundsmæssige sammenhænge. Aktørernes egne handlinger og de institutionelle handle-mønstre, der derved skabes, bliver det væsentlige i analysen. Fx har Clegg og Sisson i et komparativt perspektiv – med fokus henholdsvis på lønmodtager-nes faglige organisationer og arbejdsgiverne og deres organisationer – udviklet en teori om etableringen og udviklingen af kollektive forhandlingssystemer til regulering af løn- og arbejdsvilkår på arbejdsmarkedet. (Clegg 1976, Sisson 1987). At organisations- og aftalesystemerne bringes i centrum for analysen, er den anden begrundelse for, at vi har valgt i hovedsagen at anvende den britiske IR-tilgang, fordi det falder umiddelbart sammen med det, der har været omdrejningspunktet i vores egen forskningsvirksomhed.

Fra IR til ER

Vi forholder os også kritisk til nogle uheldige implikationer ved IR-tilgangen, som er blevet tydeligere i de senere årtier. Nogle af Dunlops efterfølgere kritiserer således IR-teorien – såvel i den amerikanske som i den britiske udgave – for i for høj grad at forudsætte en underliggende konsensus mellem parterne om det fornuftige i reguleringen af arbejdsmarkedsrelationer gennem kollektive forhandlinger. Derved fremstår udviklingen i USA siden 1960'erne, hvor det kollektive forhandlingssystem har været under nedbrydning, som en anomali. Og så må der være noget galt med teorien. Problemet er ikke mindst opstået, fordi aktørernes strategiske valg underspilles i teorien. Derved er det blevet overset, at amerikanske arbejdsgivere altid har haft og fortsat har en udpræget antifagforeningsideologi, og det er netop denne ideologi, der i 1970'erne og 1980'erne har spillet en væsentlig rolle for arbejdsgivernes strategiske valg, da

udviklingen i omgivelserne åbnede mulighederne for en tilbagerulning af forhandlingssystemet. (Kochan, Katz og McKersie 1986/1994: 13-15).

Specielt fra slutningen af 1980'erne og op i 1990'erne var der en klar tendens til, at forskningen forlod de klassiske IR-spørgsmål og i stedet i højere grad koncentrerede sig om *Human Resource Management*. Det handler om nye arbejdsorganiseringer præget af medarbejderinddragelse – i høj grad vedrørende den daglige arbejdsproces, men i nogle tilfælde også vedrørende virksomhedernes mere langsigtede beslutninger. Der er tale om en ledelsesstrategi, der skal øge medarbejdernes engagement og effektivitet under nye postfordistiske produktionsformer. En sådan HRM-tilgang kan både anvendes som et kampmiddel mod faglig organisering og som en strategi, der anvendes i et samspil med de faglige organisationer, men generelt rejser disse nye produktionsformer og arbejdsorganiseringer spørgsmålet, om behovet for at organisere sig og forhandle kollektivt dermed minimeres i en grad, så de faglige organisationers og de dermed følgende kollektive overenskomsters dage er talte. (Navrbjerg 1999).

I forlængelse af den øgede interesse for HRM så man i løbet af 1990'erne, at de forskningsinstitutioner, der hidtil har haft Industrial Relations som udgangspunkt, i stigende omfang skiftede betegnelse til "*Employment Relations*". Konferencer, der tidligere var holdt med betegnelsen IR som en del af temaet, drejede sig nu i stedet om ER, og tilsvarende skiftede de anvendte lærebøger inden for feltet ofte titel, så betegnelsen Employment Relations indgik i stedet for Industrial Relations. (Lansbury 1996, Beaumont 1995). Med Employment Relations er fokus lagt på transaktionsprocessen eller fastsættelsen af løn- og arbejdsvilkår mellem den enkelte ansatte og arbejdsgiveren. (Ruyseveldt et al. 1995). Hermed understreges det, at udgangspunktet for en generel forståelse af reguleringen af relationerne på arbejdsmarkedet og i virksomhederne må være denne grundlæggende transaktionsproces, og at organisationerne ikke a priori gøres til en del af arbejdsmarkedsrelationerne.

Vi finder det fornuftigt på denne måde at åbne IR-begrebet. Hovedsynspunktet er, at der altid eksisterer en form for regulering af relationerne mellem arbejdsgivere og arbejdstagere, men om denne regulering er fortrinsvis individuel, dvs. via arbejdskontrakten mellem den enkelte arbejdsgiver og arbejdstager, eller kollektiv, i form af aftaler mellem etablerede organisationer på arbejdsmarkedet og/eller lovgivning, er et spørgsmål, der kun kan afprøves empirisk. Svaret kan ikke udledes direkte af teorien.

Den væsentlige pointe i et bredere IR-(eller ER-)perspektiv må være, at reguleringen af arbejdsmarkedsrelationerne på en gang foregår på flere niveauer. Det er således snarere samspillet mellem disse forskellige niveauer, herunder samspillet mellem det individuelle og det kollektive, der skal være omdrejnings-

punktet. Skiftet i perspektiv i retning fra IR til ER kan på den ene side indikere en deregulerings- og desorganiseringsproces, dvs. at det er en mulighed eller risiko, at de traditionelle kollektive reguleringsformer på nationalt niveau forsvinder og erstattes med individuelt baserede aftaler. Men skiftet kan på den anden side også indebære en form for *multiniveau regulering*, hvor nye reguleringsformer på både internationalt og lokalt niveau får en stigende vægt, og hvor der følgelig sker en ændring af balancerne mellem de forskellige niveauer i arbejdsmarkedsreguleringen.

Denne bredere IR-(eller ER-)tilgang er særdeles relevant i sammenhæng med vores undersøgelse af det nye lønsystem i amter og kommuner. Selv om implementeringen af Ny Løndannelse foregår inden for et eksisterende kollektivt aftalesystem, vil vi således ikke uden videre gå ud fra, at de lokale parter vil overtage de kollektive reguleringsformer. Det må derfor være en central tese, at etableringen af den nye mere lokalt baserede lønregulering i høj grad kan ses som en kamp mellem tendenser til nye mere eller mindre styrede lokale kollektive aftalesystemer og tendenser til en individualisering af løndannelsen, hvorigennem de kollektive aktører og institutioner eroderer.

I en dansk sammenhæng er det af mindre betydning, om vi anvender betegnelserne IR eller ER. Vi opererer her med begrebet *arbejdsmarkedsrelationer* som en fælles oversættelse af både Industrial Relations og Employment Relations, når de anvendes som samlebegreber. Vores *definition* af arbejdsmarkedsrelationer dækker alle aspekter, der vedrører reguleringen af relationerne mellem aktørerne på arbejdsmarkedet og i virksomhederne, herunder arbejdsmarkedspolitisk regulering og ikke mindst reguleringen af løn- og ansættelsesforhold, dvs. regulering skabt *både* gennem institutionelle relationer mellem kollektive aktører, i form af lovgivning og kollektive aftaler, og gennem individuelle ordninger på den enkelte arbejdsplads.

Etablering af kollektive aftalesystemer

I den britiske tradition betegnes kollektive forhandlinger om løn- og arbejdsforhold som fælles regulering ("joint regulation"). (Flanders 1968, Clegg 1976). Heri ligger en understregning af, at de kollektive forhandlinger *både* drejer sig om skabelsen af substantielle aftaler, dvs. det konkrete lønniveau, arbejdstidsregler osv., og om procedureregler, dvs. regler om, hvordan konflikter mellem parterne løses i aftaleperioden mv. Indbygget i begrebet fælles regulering er således ikke kun den proces, hvori aftaler forhandles og indgås, men også – og ikke mindre vigtigt – den efterfølgende proces, hvori aftaler implementeres og administreres. I sammenhæng med undersøgelsen af det nye lønsystem kan det siges, at den som udgangspunkt netop drejer sig om, hvordan parterne lokalt implementerer og administrerer en centralt aftalt lønreform, og dernæst analyseres

også den deraf følgende proces, hvori lokale aftaler om løn forhandles og indgås.

Når fælles regulering er blevet den dominerende reguleringsform i forhold til de to andre reguleringsformer – unilateral regulering og lovfæstet regulering – hænger det sammen med den grundantagelse, at relationen mellem arbejdsgivere og arbejdstagere er baseret på et *asymmetrisk magtforhold*. Ejendoms- og dispositionsretten giver arbejdsgiverne et overtag, som kun til tider kan modvirkes af markedsvilkårene. Etablering af faglige organisationer med det formål at få gennemført kollektive forhandlinger af løn- og arbejdsforhold er dermed et udtryk for de enkelte lønmodtageres oplevelse af, at de hver for sig ikke er i stand til effektivt at varetage deres egne løn- og arbejdsmæssige interesser. Arbejdstagerne er således tvunget til at handle kollektivt, mens arbejdsgiverne er mere frit stillet. (Clegg 1976). Som hovedregel vil arbejdsgiverne være uden incitament til at organisere sig, hvis der ikke fandtes fagforeninger. Men når fagforeninger først er dannet, opstår også – afhængig af de nærmere omstændigheder – et større eller mindre behov for en modsvarende arbejdsgiverorganisering. Behovet er særligt stort i IR-systemer, der præges af små og mellemstore virksomheder, hvor den enkelte arbejdsgiver ikke alene er i stand til at forsvare sig mod fagbevægelsens kampmidler. Det sidste har været den væsentligste baggrund for den stærke arbejdsgiverorganisering i Danmark.

Det er arbejdsgivernes struktur og handlinger, der – på baggrund af industrialiseringsgrad og teknologi – i hovedtrækkene kommer til at bestemme etableringen af og indholdet i det kollektive overenskomstsysteem i de enkelte lande. Det er prisen for overhovedet at acceptere kollektive overenskomster som normen for reguleringen af løn- og arbejdsforhold. (Clegg 1976). Sisson tillægger, at de opvoksende fagforeninger også har en indflydelse på arbejdsgivernes handlinger, og at aftalesystemet derfor kan ses som et historisk kompromis. (Sisson 1987). Men en af hans hovedteser er samtidig, at selve *forhandlingsniveauet* først og fremmest er et resultat af arbejdsgivernes forsøg på at presse netop den form for forhandlinger igennem, der virker optimal i forhold til deres interesse i at fastholde *ledelseskontrollen* i virksomhederne. (Sisson 1987). I Danmark var det arbejdsgivernes krav, at der skulle etableres et centraliseret overenskomstsysteem under hovedorganisationernes kontrol. Det måtte man tilpasse sig reelt om ikke formelt, men det var en lang og sej proces, og der måtte – på grund af fagforbundenes modstand mod at afgive beslutningskompetence til hovedorganisationsniveauet – supplerende politisk regulering til, før centraliseringen var en realitet. Det understreger, at det ikke er en automatisk tilpasning, men et pres fra modparten og det politiske system, som de faglige organisationer kun langsomt og nødtvungent tilpassede sig. (Due et al. 1993, Due og Madsen 2001).

Det er en væsentlig empirisk begrundet antagelse i IR-teorien, som både Dunlop og den britiske institutionalisme har lagt vægt på, at de kollektive aftalers etableringsperiode sætter meget langtrækkende spor. Når først institutioner er etableret, afgrænser de gennem værdier og normer aktørernes efterfølgende handlemuligheder. Det gør ikke social forandring umulig, men det indebærer, at gennemførte ændringer ikke vil ske løsrevet fra og ofte stadig i et vist omfang vil afspejle de oprindelige strukturer og handlemåder. (Poole 1984). I forhold til analysen af det nye lønsystem i amter og kommuner må det derfor antages, at ændringerne i aftalerelationerne lokalt godt nok er dikteret oppefra, men at det i høj grad vil være de i forvejen etablerede relationer og lokale traditioner, normer og værdier, der bestemmer den konkrete udformning. Derfor skal man heller ikke forvente en tendens til konvergens i udviklingen af de lokale forhandlingssystemer – men snarere antage, at der bliver tale om mange varierede former i måden at etablere de lokale forhandlingssystemer på.

Hvis vi betragter indførelsen af det nye lønsystem nedefra, dvs. fra de enkelte amter og kommuner, kan man se det som en proces, hvori der etableres et helt nyt lokalt reguleringssystem. Og i det perspektiv får den her gennemgåede teori om etablering af kollektive forhandlingssystemer særlig relevans. Det gælder især to helt centrale pointer: 1) at arbejdsgiverne bestemmer forhandlingsniveauet, og 2) at arbejdsgiverne accepterer kollektive aftaler som et redskab til at sikre ledelsesretten.

Forhandlingsniveau og struktur

Den *første* pointe, at arbejdsgiverne bestemmer forhandlingsniveauet, indebærer, at det også er arbejdsgiverne, der i realiteten dikterer den interne struktur, dvs. magtstrukturen, i de faglige organisationer. Kompetencen må nødvendigvis placeres på det niveau, hvor forhandlingerne foregår. Dette indebærer, at arbejdsgiverne – i vores tilfælde ledelserne i de enkelte amter og kommuner – til syvende og sidst bestemmer, om forhandlingerne skal foregå centralt i amtet eller kommunen, eller om de skal foregå på afdelings-/institutionsniveau. Og hvis det sidste er tilfældet, må det formodes, at kompetencen til at forhandle og indgå aftaler tendentielt vil blive flyttet ud til de lokale tillidsrepræsentanter på dette niveau. Det skal indskydes, at det overordnet set faktisk ikke er et helt nyt aftalesystem, der etableres. Det er et lokalt delsystem inden for rammerne af et eksisterende centralt aftalesystem. Derfor agerer de lokale parter inden for rammer, der er fastsat ovenfra, og inden for allerede etablerede organisationer. Det indebærer bl.a., at de lokale ledelser i amter og kommuner ganske vist godt selv kan decentralisere forhandlingskompetencen med henblik på at gøre afdelinger og institutioner til omdrejningspunktet i det nye system, men de kan ikke diktere de faglige organisationer at gøre det samme. Ud fra logikken i Clegg og Sissons teori vil vi dog antage, at en sådan tilpasning allerede i et relativt kort tidsperspektiv vil være en nødvendig konsekvens.

Det er en væsentlig tilføjelse, at fagbevægelsens *eksterne struktur*, dvs. grænse-linierne mellem organisationerne, ikke direkte påvirkes af etableringen af et for-handlingssystem på et bestemt niveau. Under den forudsætning, at den eksiste-rende opbygning ikke hindrer placeringen af kompetencen på det valgte forhandlingsniveau, vil der ikke være noget pres for en ændring af organisationsstrukturen. Tværtimod kan man sige, at den gensidige anerkendelse, der følger af etableringen af kollektive forhandlinger, legitimerer den eksisterende eksterne struktur. Det er en del af baggrunden for, at den danske fagbevægelse er forblevet fragmenteret og opdelt på et stort antal relativt små organisationer efter nogle skillelinier, som går tilbage til systemets etablering.

I den (amts)kommunale sektor er der fx – initieret af arbejdsgiversiden – blevet etableret et centralt aftalesystem, hvor alle forhandler samlet. Det har kunnet gøres på trods af de omkring 65 organisationer, fordi der med KTO er blevet etableret et forhandlingskartel, hvortil kompetencen kan kanaliseres. Dermed løstes problemerne med den opsplittede organisationsstruktur eller eksterne struktur, men samtidig forsvandt incitamentet til at foretage mere gennemgri-bende organisationsammenlægninger. Det har medført, at KTO har været præ-get af en underliggende svaghed, som bl.a. er kommet til udtryk i kontinuerligt tilbagevendende kriser i forbindelse med overenskomstforhandlingerne. Det er problemer, som formentlig kun vil kunne ændres ved en mere gennemgribende strukturreform – i retning af opbygning af en énhedsorganisation med en søjle-struktur, der følger arbejdsområder.⁴

Med decentraliseringen af systemet gennem det nye lønsystem opstår nye for-handlingsniveauer, og det er derfor et væsentligt spørgsmål, om de eksterne strukturer på det lokale plan medfører nogle hindringer for etableringen af disse niveauer og herunder ikke mindst kanaliseringen af forhandlingskompetencen (den interne struktur) til disse niveauer. Det afgørende er her først og fremmest de lokale arbejdsgiveres intentioner med det nye lønsystem, og i næste omgang de lokale fagforeninger og deres medlemmer – hvis vi går ud fra antagelsen om, at forhandlingsstrukturen ikke er et rent arbejdsgiverdiktat, men må ses som et historisk kompromis, som også de faglige organisationer og deres medlemmer har indflydelse på.

Hvis hensigten er en så decentraliseret og/eller individualiseret regulering som mulig, er det et spørgsmål om at få kanaliseret kompetencen fra de lokale fag-

⁴ Ganske vist kan hovedparten af problemerne føres tilbage til en enkelt organisation, nærmere bestemt Dansk Sygeplejeråd, men DSR har en størrelse, så denne organisation i sig selv i et system med sam-lede forhandlinger, men uden samlet afstemning, har kunnet skabe de tilbagevendende kriser i over-enskomstforhandlingerne.

foreninger og ud til tillidsrepræsentanter/medlemmer. Det nødvendiggør i sig selv ikke større ændringer af den eksterne struktur, hvis parterne da ikke finder, at en decentralisering/individualisering kan være problematisk på baggrund af den eksisterende opsplittede organisationsstruktur med det tilhørende store antal overenskomster.

Hvis hensigten er at fastholde et vist mål af samlet koordinering for hele amtet/kommunen i det mindste procedurmæssigt, men måske også indholdsmæssigt, bliver den opsplittede organisationsstruktur et problem. Så mangler et organ svarende til KTO centralt, der har kompetence til at varetage denne koordinering. Om det så skal være i form af opbygningen af helt nye lokale forhandlingskarteller eller foregå i form af udvikling af de eksisterende samarbejds- og MED-systemer eller på en helt tredje måde er derimod et åbent spørgsmål. Også her vil en gennemgribende strukturreform være den konsekvente løsning, men organisations- og aftalesystemets historie synes at vise, at det på grund af organisationskonservatismen oftest er den mindst gennemgribende ændring, som er stor nok til lige præcis at løse problemet, der realiseres

Kamp om ledelsesretten

Den *anden* pointe er antagelsen om, at arbejdsgivernes hovedbegrundelse for at indgå i kollektive forhandlinger er at sikre ledelsesretten på virksomhedsniveauet. Det er også en fordel set fra arbejdsgivernes synsvinkel, at konflikterne institutionaliseres, og konkurrencen kontrolleres, men det vigtigste er, at de kollektive aftaler sikrer ledelsesretten. (Sisson 1987).⁵ De kollektive forhandlinger indebærer en gensidig anerkendelse, og hermed ligger ikke alene, at arbejdsgiverne accepterer de faglige organisationer, men også at organisationerne legitimerer arbejdsgivernes ledelsesret. Den kollektive forhandlingsstruktur definerer karakteren og omfanget af fagforeningernes involvering i den regelskabende proces og dermed afgrænses, hvad der tilhører feltet for fælles regulering, og hvad der henhører under ledelsesretten.

Man kan tale om, at det historiske kompromis, der som regel markerer overgangen til et institutionaliseret kollektivt forhandlingssystem, fastsætter en balance mellem arbejdernes og arbejdsgivernes modstridende mål i forbindelse med køb og salg af arbejdskraft. Det betyder, at konflikterne institutionaliseres, men dermed forsvinder de ikke. De kan tilbagevendende aktualiseres – og det sker ikke mindst i sammenhæng med forandringer i omverdensbetingelserne og et heraf følgende pres for ændringer i de etablerede forhandlingsstrukturer. En sådan situation er karakteriserer netop perioden op til og gennemførelsen af lønreformen i den offentlige sektor, som det er skitseret ovenfor i afsnit 1.1. Her beskrives,

⁵ Konkret vil mange arbejdsgiverrepræsentanter, fx i det offentlige aftalesystem i Danmark, nok lægge lige så stor – eller måske endog større – vægt på, at aftalesystemet sikrer fredspligten i overenskomstperioderne.

hvordan den generelle decentraliseringsproces i styringen af den offentlige sektor har ført til et pres for en tilsvarende decentralisering af det centraliserede kollektive forhandlingssystem. Og et afgørende skridt i denne decentralisering var aftalen om Ny Løndannelse fra 1997.

Når reguleringen af løn- og arbejdsforhold sker gennem centralt forhandlede aftaler, løftes konflikten om aftaler versus ledelsesret så at sige væk fra virksomhedsniveauet og op på organisationsniveauet. Når en del af reguleringen flyttes ud til det lokale niveau, bliver konfrontationen mellem parterne direkte synlig på det lokale niveau. I amter og kommuner kunne ledelsen tidligere henviser utilfredse medarbejdere til, at det var de centrale aftalparter, der fastlagde reglerne, og tilsvarende kunne tillidsrepræsentanter og lokale fagforeninger give deres repræsentanter i København ansvaret for mangelfulde resultater. Ved decentraliseringen får de lokale parter et umiddelbart ansvar. Det tydeliggør de konfliktende interesser på det substantielle niveau, her vedrørende løn, men da kollektive forhandlinger er en regelskabende proces, er der også tale om et afgørende ikke-økonomisk aspekt. (Flanders 1970). Det handler også om fastsættelsen og administrationen af regler, der virker styrende for de daglige arbejdsvilkår. (Poole 1984).

Decentraliseringen åbner derfor et bredere og mere grundlæggende konfliktområde og kan derfor i sidste instans – tilsigtet eller ikke-tilsigtet – føre til en genåbning af kampen om ledelsesretten. Teorien om etablering af kollektive forhandlinger er således særdeles relevant i sammenhæng med vores undersøgelse af det nye lønsystem. Med udgangspunkt i teorien kunne man antage, at der var behov for et nyt historisk kompromis, der tog afsæt i det lokale niveau. Men hvordan sikres en vis samordning i et system opsplittet på næsten 300 enheder og herunder igen med et utal af institutioner, afdelinger mv.

Den offentlige sektors arbejdsmarkedsrelationer

Teorien, som den indtil nu er præsenteret, er en teori om udvikling af arbejdsmarkedsrelationer i den private sektor. Spørgsmålet er, om en sådan teori uden videre kan overføres til arbejdsmarkedsrelationerne i den offentlige sektor. Som vi har set det, har den været relevant i forbindelse med vurderingen af flere udviklingstendenser i den offentlige sektor. Det hænger sammen med, at der i hvert fald i Danmark er klare paralleller mellem de to systemer, og derfor bliver Cleggs og Sissons antagelser om etableringen og institutionaliseringen af organisationssystemet og det kollektive forhandlingssystem – og i den sammenhæng etableringsperiodens langsigtede effekter – også anvendelige i en analyse af det offentlige aftalesystems udvikling. (Due og Madsen 1996: 849-51).

Vi mener også, at man kan se aftalesystemerne på det offentlige arbejdsmarked, herunder på den ene side det statslige IR-system og på den anden side det

(ams)kommunale IR-system, som delsystemer i et samlet nationalt IR-system med en klar hierarkisk opdeling, der giver det private arbejdsmarked med basis i LO/DA-området forrang i forhold til den offentlige sektor. Det hænger til dels sammen med historiske traditioner, men skal hovedsageligt forklares ved Danmarks placering i en åben verdensøkonomi, hvor mulighederne for det danske samfunds samlede økonomiske udvikling er afhængig af evnen til at klare den internationale konkurrence. Det gør det naturligt, at de konkurrenceudsatte erhverv udgør et "key bargaining" område, mens lønudviklingen i den offentlige sektor må rette sig efter det. Det begrundes bl.a. reguleringsordningen, der i hovedsagen sikrer offentligt ansatte samme lønudvikling som de ansatte i den private sektor.

Men der er samtidig vigtigt at understrege, at der er væsentlige forskelle på den offentlige og den private sektor, og at disse forskelle nødvendigvis også medfører, at arbejdsmarkedsrelationerne – reguleringen af løn- og arbejdsforhold – vil udvise variationer i de to hovedsektorer på arbejdsmarkedet. Det er derfor nødvendigt i denne sammenhæng at fremhæve nogle af de afgørende forskelle.⁶

Selve udgangspunktet for relationerne mellem arbejdstagere og arbejdsgivere er det samme i de to hovedsektorer. Forholdet mellem parterne præges af potentielt konfliktende interesser på basis af et asymmetrisk magtforhold. Arbejdsgiverne har en *dispositionsret* og en *ledelsesret*, der er udgangspunktet for ansættelsesforholdet. Men grundlaget for denne dispositions- og ledelsesret er derimod ikke det samme. På det private arbejdsmarked er den baseret på den grundlovssikrede ejendomsret. På det offentlige arbejdsmarked er dispositionsretten baseret på det overordnede demokratiske princip, der fastslår, at repræsentative valgte organers beslutninger ikke kan tilsidesættes. Der er intet over og intet ved siden af Folketinget, og på samme måde er det intet over og intet ved siden af amtsråd og kommunalbestyrelser/byråd. Ledelsesretten udøves således på baggrund af et politisk udstukket mandat. De organiserede lønmodtagere står derfor i bestræbelserne på at forsvare deres egne interesser i den komplicerede situation, at de som modpart har en arbejdsgiver, der ud over sin rolle som direkte aftalepart også indtager rollen som varetager af overordnede politiske interesser og dermed repræsenterer en ukrænkelig politisk legitimitet.

De offentlige arbejdsgivere indtager dermed en *dobbeltrolle*, som giver de offentlige lønmodtagerorganisationer andre vilkår end lønmodtagerorganisationerne i den private sektor. Under nogle omstændigheder stiller det de offentlige ansatte over for større problemer – under andre omstændigheder kan det ses som en fordel. Fx har det givet organisationerne indflydelse på velfærdssystemets

⁶ Det er et spørgsmål, vi indgående gennemgår, dels i *Forligsmagerne* (1996), dels i artiklen *Diversificering og konvergens mellem offentlig og privat* (1998). Vi skal i denne sammenhæng holde os til de væsentligste elementer i denne diskussion.

udvikling, men samtidig har det også især i etableringsperioden været vanskeligere for de offentligt ansatte at sikre rettighederne til kollektive forhandlinger.

Det offentlige system var med udgangspunkt i den statslige sektor centraliseret. Den særlige tjenstemandsansættelse var dominerende, og her var der tale om en unilateral eller ensidig regulering af løn- og arbejdsforhold, der blev fastsat ved lovgivning ol. Kun langsomt lykkedes det at få ændret denne reguleringsform til kollektive forhandlinger eller fælles regulering, og det var først med tjenstemandsreformen af 1969, at der blev gennemført en egentlig aftaleret – og det var stadig uden strejkeret. Samtidig blev det fra arbejdsgivernes side dikteret centraliserede fælles forhandlinger for alle statsansatte, og et tilsvarende system blev etableret på det voksende (amts)kommunale område i løbet af 1970'erne. Med forskydningen i ansættelsesforholdene fra tjenstemænd til overenskomstansatte som det almindelige blev også de sidstnævnte en del af forhandlingssystemet, men stadig fastholdt som centraliserede forhandlinger på de to hovedområder. Det offentlige aftalesystem er set i dette perspektiv så at sige opstået oppefra i modsætning til forhandlingssystemet på det private arbejdsmarked, der er opstået nedefra og siden gennem relationerne mellem de opvoksede organisationer centraliseret. Samtidig med en tilbagevenden til mere decentrale forhandlinger i den private sektor i løbet af 1980'erne og 1990'erne er en tilsvarende bevægelse på vej i den offentlige sektor, men her som en ny proces, som derfor kan være vanskeligere at gennemføre. Hverken de lokale arbejdsgiverrepræsentanter i amter og kommuner eller medlemmerne i de faglige organisationer har erfaringer med selv grundlæggende at regulere løn- og arbejdsforhold. Traditionen med de oppefra dikterede stigninger i de anciennitetsbaserede lønninger har været helt dominerende frem til anden halvdel af 1990'erne.

Arbejdsgiversidens dobbeltrolle fremstår især tydeligt inden for det statslige område på det centrale niveau. Her er dobbeltrollen personificeret i finansministeren, der både forhandler løn- og arbejdsforhold som den øverste arbejdsgiverrepræsentant i den offentlige sektor, og samtidig er en afgørende spiller i fastlæggelsen af den overordnede samfundsøkonomi. Dobbeltrollen fremstod for de statslige organisationer særlig tydelig under de afsluttede forhandlinger i 2002, hvor der på grund af valg og regeringsskifte opstod et direkte tidssammenfald mellem aftaleforhandlingerne og forhandlingerne om den nye finanslov. Parterne forsøgte at slå skodder ned mellem de to forløb, men det kunne ikke skjule finansministerens dobbeltposition. Organisationerne valgte at få det bedst mulige ud af aftaleforhandlingerne og måtte så se på, hvordan finansministeren i de efterfølgende finanslovsforhandlinger igangsatte en betydelig afskedigelsesrunde på dele af det statslige område.

I de centrale forhandlinger er de (amts)kommunale arbejdsgiveres dobbeltrolle mere sløret. Her er det den enkelte kommune og det enkelte amt, der besidder

den politiske legitimitet og er arbejdsgiverparten, men for at sikre samlede forhandlinger er aftaleretten delegeret til de kommunale sammenslutninger, henholdsvis Kommunernes Landsforening (KL) og Amtsrådsforeningen (ARF). Dermed kommer relationerne mere til at ligne det private arbejdsmarked, hvor det er repræsentanter for organisationer, der forhandler, og hvor man dermed løfter reguleringen op over de modstående parter, forhandlingerne drejer sig om, arbejdsgiveren/ledelsen og de ansatte i den enkelte virksomhed eller her rettere det enkelte amt og den enkelte kommune.⁷

Men i det øjeblik, der gennemføres en decentralisering, så forhandlingernes omdrejningspunkt bliver den enkelte kommune og det enkelte amt, vil dobbeltrollen fremstå lige så stærkt i den (amts)kommunale sektor. Og det er netop det, der er kernen i gennemførelsen af det nye lønsystem. Herved vil ledelsen (i sidste instans (amts)borgmester og byråd/amtsråd) på en gang være modparten i forhandlinger om løn- og arbejdsforhold og den øverste myndighed, når det gælder fastsættelsen af både økonomiske rammer og indholdet i de (amts)kommunale serviceydelser mv.

Det skal tilføjes, at finansministeren i forhold til amter og kommuner også indtager en dobbeltposition – på den ene side som medpart i det samlede offentlige aftaleforhandlinger og på den anden side som forvalter af den overordnede økonomiske politik og dermed også den, der i sidste instans dikterer (amts)kommunernes økonomi. Derfor har det statslige IR-system også en forrang i forhold til det (amts)kommunale, der godt nok kan slå sig i tøjret og gå foran i enkeltspørgsmål, men som alligevel må affinde sig med finansministerens diktat, når det gælder den samlede økonomiske ramme og generelle hovedspørgsmål i forhandlingerne. Det er ikke ændret af en udvikling, der har skabt en stigende forskydning mellem områderne, således at det (amts)kommunale område dækker tre gange så mange ansatte som det statslige.⁸

Endnu en forskel mellem den offentlige og den private sektor skal nævnes. I den offentlige sektor er der ikke tale om produktion af varer til afsættelse på et marked og en dermed følgende opnåelse af profit. Reguleringen i den private sektor er en kamp om fordelingen af produktionsresultatet og andel i overskuddet. I

⁷ Vi tillader os her at se bort fra København og Frederiksberg, der indgår direkte i det (amts)kommunale arbejdsgiverfællesskab, og dermed ligesom finansministeren direkte repræsenterer dobbeltpositionen i aftaleforhandlingerne. Men det er de store sammenslutninger, KL og ARF, der tegner billedet og dermed karakteren af forhandlingerne med KTO.

⁸ Det er en magtrelation, som under afslutningen af OK2002 fik flere forhandlere i KTO til at foreslå, at man fremover gennemfører fælles forhandlinger om rammen og andre overordnede spørgsmål for CFU og KTO under et. Når det alligevel er finansministeren, der dikterer rammen, er det en illusion at opretholde adskilte forhandlinger og dermed risikere at komme ud i en konflikt om et resultat, der i realiteten ikke kan rokkes ved.

den offentlige sektor er det i sidste instans – trods mange forsøg på forskellige former for markedsgørelse – en kamp om fordelingen af midler, der betales af skatteyderne. Med en meget stor offentlig sektor er det således i høj grad de offentligt ansatte selv, der betaler omkostningerne. Hvor ekspansion i den private sektor giver øget overskud og en større kage til fordeling, betyder ekspansion i den offentlige sektor ofte øgede omkostninger og pres på budgetterne. Effektivitetsforbedringer er naturligvis mulige i begge sektorer, men er mere kompleks, når det gælder serviceproduktion i almindelighed og offentlig serviceproduktion i særdeleshed.

Megen offentlig serviceproduktion handler om sikring af kvaliteten i et samspil mellem mennesker, dvs. relationer, der vanskeligt lader sig måle og veje. Det betyder ikke, at det er ydelser, som kun kan udføres af det offentlige. Men det er ydelser på ganske særlige betingelser, som adskiller sig fra det almindelige private markedes vilkår. Virksomheder og institutioner, der fungerer i forhold til disse betingelser, refererer til det politiske system. Deres gøren og laden reguleres således i sidste instans af "det politiske marked" eller med et andet udtryk af udviklingen i den politiske dagsorden. Med en sådan forskel i produktionsbetingelser og markedsvilkår rejses spørgsmålet, om et incitamentsbaseret lønsystem – som der er tale om med Ny Løndannelse – skal tænkes anderledes end et tilsvarende lønsystem i den private sektor.⁹

Det ulige magtforhold og forhandlingsniveauet

Etableringen af et overenskomstsysteem, hvor selvstændige organisationer forhandler i et særligt forhandlingsrum løsrevet fra den direkte relation mellem arbejdere og arbejdsgivere med de indbyggede asymmetriske magtrelationer, indebærer etableringen af et mere lige forhandlingsforhold mellem de modstående parter. Repræsentanterne fra arbejdsgivernes sammenslutninger og de faglige organisationer fremstår som i princippet lige parter. De har hver for sig nogle kollektive konfliktmidler, men de har ikke nogen magt eller sanktionsmidler over deres direkte modpart. De er stillet i en situation præget af gensidig afhængighed i form af nødvendigheden af at nå frem til et forlig i de tilbagevendende overenskomstforhandlinger. Resultatet er udviklingen af konsensusprægede relationer baseret på tillid, og hvor der i konsensus ligger erkendelsen af de modstående interesser og nødvendigheden af at bøje disse interesser mod hinanden, så kompromiser bliver mulige.

Når forhandlingerne decentraliseres, så en væsentlig del af interessekonflikten flyttes ud på virksomhedsniveauet, er det vanskeligere at sikre et tilsvarende forhandlingsrum mellem i princippet lige parter. Eksempelvis vil tillidsrepræsentanter her stå over for en arbejdsgiverpart, som på den ene side er modpart i

⁹ Det er et spørgsmål, som nærmere behandles under delprojekt 3.

en interesseforhandling og på den anden side både er den ledelse, som har ansat tillidsrepræsentanten, og den ledelse, der udgør tillidsrepræsentantens overordnede i den daglige arbejdsproces. Asymmetrien i magtrelationerne fremstår dermed tydeligt, og det giver potentielle matchningsproblemer. Det søges modvirket ved den særlige tillidsrepræsentantbeskyttelse, der gør det vanskeligere at afskedige TR'er end almindelige medarbejdere, og ved at fastholde, at aftaler – selv om de indgås på virksomhedsniveau mellem de lokale parter – er aftaler mellem arbejdsgiveren og de faglige organisationer. Disse forskellige relationer søges adskilt gennem udvikling af selvstændige rum, men når det er samme personer, der agerer i disse rum, er der indbygget en potentiel mulighed for, at grænserne skrider.

Problemet bliver forstærket af, at decentraliseringen giver de lokale parter et direkte ansvar og dermed sætter deres potentielt konfliktende interesser på dagsordenen på en helt anden måde, end det var tilfældet i det centraliserede system, hvor de lokale parter alene administrerede centralt fastsatte regler.

Spørgsmålet er, om problemet ikke er større i den offentlige end i den private sektor. Som nævnt er det ulige magtforhold i private virksomheder baseret på ejendomsforholdene, mens det i den offentlige sektor i sidste instans er baseret på den politiske og administrative ledelses politiske legitimitet – på et grundforhold i det politiske demokrati.

Fra centraliseret decentralisering til multiniveau regulering

Et nøglebegreb i vores analyser af udviklingen af organisations- og aftalesystemerne i både den private og den offentlige sektor i Danmark har været centraliseret decentralisering. Vi har brugt det som udtryk for hovedtendensen i arbejdsgivernes strategiskift, der i 1980'erne førte til en vis decentralisering af det stærkt centraliserede overenskomstsysteem. En form for styret uddelegering af kompetence, hvorved det lykkedes at overvinde 1970'ernes krise i overenskomstsysteem. Men vi har også brugt det som udtryk for det decentrale lønelement, der med minimallønssystemet i jernindustrien har kendetegnet det danske aftalesystem fra dets begyndelse i perioden omkring år 1900. (Due et al. 1993). Centraliseret decentralisering er således både et træk, der har kendetegnet systeem fra starten, og en karakteristik af en særlig epoke i systeemets historie.

Med udtrykket fremhæves, at en flytning af kompetence fra det centrale niveau ikke nødvendigvis behøves at indebære en desorganisering og deregulering. Det kan også være en styret proces, der fastholder en form for overordnet koordinering af den samlede regulering af løn- og arbejdsforhold. Det sidste er oversat i mange vurderinger og dermed overdrives tendensen til erodering af de nationale overenskomtsystemer. I en række tilfælde er de – ifølge Franz Traxlers komparative analyse – ikke svækket, men har fastholdt deres styrke gennem en proces,

som han kalder koordineret decentralisering, og som modsvarer vores centraliseret decentralisering. (Traxler 1995, 2001).

Vi tillægger begrebet centraliseret decentralisering endnu en betydning. Det er ikke alene en formel og styret kompetenceflytning fra et højere niveau til et lavere niveau, men også en reproduktion på det lokale niveau af strukturer, normer og værdier i det centrale system, det vil med et andet ord sige en reproduktion af en særlig forhandlingskultur. Uden en sådan reproduktion kan systemets væsentlige karakteristika ikke opretholdes.¹⁰

Vi har hidtil analyseret udviklingen i den offentlige sektors organisations- og aftalesystem i 1990'erne som en tilsvarende form for centraliseret decentralisering. Og set i det perspektiv er det specielt interessant at undersøge, i hvilket omfang de centrale forhandlingsstrukturer og de sociale værdier og normer, der kendetegner aktørerne på dette niveau, også reproduceres på det lokale niveau i forbindelse med udlægningen af kompetence.

Hen mod århundredeskiftet synes overenskomstsystemet at blive præget af nye krisetendenser i form af vanskeligheder med at løse hovedopgaven: at producere holdbare resultater i de tilbagevendende overenskomstforhandlinger. Et udtryk for denne krise var storkonflikten i 1998. Et andet udtryk har været de gentagne vanskeligheder i den (amts)kommunale sektor med at nå et forlig, uden at enkeltgrupper endte i konflikt eller i det mindste i stor turbulens. Fx var OK99 præget af en konflikt for sygeplejerskerne og andre organisationer i sundhedssektoren og samtidige store problemer på lærerområdet. Selv om det lykkedes at få et perspektivrigt forlig i 2000 i den private sektor og dermed løse nogle af krisetendenserne synes det fortsat at være vanskeligt at opretholde en centraliseret decentralisering med et markant styrende center i det samlede reguleringssystem. Det relativt kriseprægede forløb af de offentlige overenskomstforhandlinger i 2002 synes at bekræfte dette.

På den baggrund har vi udviklet en tese om, at det danske aftalesystem er på vej fra centraliseret decentralisering til en form for multiniveau regulering. (Madsen et al. 2001). *Multiniveau regulering* er som centraliseret decentralisering både et træk, der har kendetegnet systemet fra starten og en karakteristik af en særlig epoke i systemets historie. Som vi har set det, har det danske aftalesystem altid været kendetegnet af en form for multiniveau regulering, og den centraliserede decentralisering er i sig selv en form for multiniveau regulering, men blot som en styret proces.

¹⁰ Begrebet er også anvendt og oprindeligt udviklet inden for Chicago-skolens bysociologi, hvor centraliseret decentralisering betyder en reproduktion af bykernes karakteristika i de nye forstæder (Due et al. 1993, Child 1973, Park og Burgess 1925).

Multiniveau regulering som en mulig ny periode i overenskomstsyste­met afspejler den kompleksitet, der præger dagens og fremtidens arbejdsmarked, *hvor* der både findes individuelle aftaler, kollektive overenskomster og lovgivning, *hvor* der både er tendenser til centralisering, decentralisering og internationalisering, og *hvor* der er mange aktører med forskelligartede interesser, præget af nye normer og værdier.

Hvor såvel den centraliserede regulering som den centraliserede decentralisering er præget af en *hierarkisk styring* med en stærk top-down-karakter, er multiniveau regulering ikke nødvendigvis hierarkisk. Der kan være tale om en "bottom-up"-påvirkning i stedet for "top-down"-styring, dvs. en vendt hierarkiet på hovedet. Men der kan også være tale om en skiftende eller manglende sammenhæng mellem de forskellige niveauer. Det er en mere horisontal ad hoc-præget styring – enten i form af *markedsstyring* eller *netværksstyring*. Multiniveau reguleringen karakteriseres således først og fremmest af, at der ikke findes noget permanent, samlet styrende center. Det betyder ikke, at ingen niveauer er styrende, men at der vil være en kamp om styringen. Måske kan der blive tale om nye former for centraliseret decentralisering, hvor fx EU-niveauet og det nationale politiske niveau vil overtage den rolle, som parterne i aftalesystemet på det nationale niveau hidtil har haft?¹¹

Spørgsmålet om disse nye tendenser i aftalesystemets udvikling er af umiddelbar relevans i forbindelse med vores undersøgelse af implementeringen af det nye mere lokalt baserede lønsystem i amter og kommuner. Det var ikke nogen tilfældighed, at vi i vores artikel *Fra centraliseret decentralisering til multiniveau regulering* netop anvendte denne lønreform som et af de mest fremtrædende eksempler på en mulig tendens i retning af multiniveau regulering. (Madsen et al. 2001). Det har været en afgørende problemstilling i vores undersøgelse, om etableringen af de nye lokale reguleringsformer foregår inden for det etablerede systems rammer og styret gennem en koordinering oppefra, dvs. en form for centraliseret decentralisering, der karakteriseres ved større dybde og bredde i overenskomsterne. Eller om de nye reguleringsformer udvikler sig i højere grad uden for det etablerede centrale aftalesystems kontrol, så der snarere bliver tale om en form for multiniveau regulering.

¹¹ I begrebet multiniveau regulering, som er centralt placeret i vores nyere analyser af danske arbejds­markedsrelationer, ligger således implikationer, der nok i højere grad refererer til en netværkstanke­gang end til en traditionel IR-tilgang. Vores udvidede IR-perspektiv eller ER-perspektiv indebærer derfor også en vis inddragelse eller åbning i forhold til andre tilgange. Ud over netværksteori, som fx governancetilgangen, når det gælder analysen af det lokale niveau og relationerne mellem det lokale og det nationale niveau, kan nævnes neokorporatisme, når det gælder relationerne mellem det nationale aftalesystem og det politiske niveau.

Centralisering/decentralisering

Vi har givet dette indledende kapitel underoverskriften: decentraliseringen af et aftalesystem. Det er derfor nødvendigt at foretage en præcisering af, hvad det nærmere bestemte vil sige. Vi ser decentralisering og centralisering som komplementære begreber, dvs. som udtryk for processer, der til stadighed i skiftende kombinationer præger sociale systemer.

"I komplicerede og sammensatte sociale systemer (som fx det danske organisations- og aftalesystem) og i samlinger af sådanne sociale systemer (som fx den danske nationalstat, men også overnationale systemer som EF) vil de strukturelle udviklingstræk være præget af en *skiftende kombination af centraliserende og decentraliserende elementer*." (Due et al. 1993, s. 320-21).

Med centralisering/decentralisering menes flytning af ressourcer og/eller beslutningskompetence mellem niveauerne i et givent system. At afdække centraliseringsprocesser og decentraliseringsprocesser kan derfor ofte sige noget væsentligt om styringen af det sociale system. I denne sammenhæng drejer det sig om et delsystem i det nationale IR-system, nærmere betegnet aftalesystemet i den (amts)kommunale sektor, hvor det ifølge denne tilgang er muligt at afdække væsentlige aspekter ved systemets udvikling ved at analysere skiftende centraliserings- og decentraliseringsprocesser. I tilfældet Ny Løndannelse fortrinsvis en decentralisering.

Som udgangspunkt må det fastslås, at et IR-system næsten per definition er et multiniveau system. IR-systemet består af et *organisationssystem* med to modstående parter, arbejdere og arbejdsgivere og disses organisationer, og af et *aftalesystem*, hvorigennem disse to aktører regulerer deres indbyrdes forhold. Dertil kommer et politisk reguleringssystem, hvor den tredje aktør, de politiske magthavere, med eller mod de to øvrige aktører sikrer en overordnet regulering og understøtter (eller modvirker) parternes aftalesystem.

Organisationssystemet består som regel af mindst tre niveauer: et nationalt niveau, et regionalt niveau og et lokalt niveau.

Aftalesystemet består af mindst to – og ofte tre – hovedniveauer: et nationalt niveau, et regionalt niveau og et lokalt niveau.

Hvert niveau er i sig selv niveaudelt. Fx består det centrale organisationsniveau i det samlede danske IR-system af tre sammenhængende niveauer. For det første et hovedorganisationsniveau, for det andet et kartelniveau, hvor eksempelvis en del fagforbund er samlet med det formål at forhandle overenskomster, og for det tredje et sektororganisationsniveau bestående af de landsdækkende fagforbund. Det kan således i høj grad inden for dette samlede centrale niveau være væsent-

lige processer i retning af centralisering eller decentralisering. Tilsvarende består det lokale organisationsniveau af hovedorganisationernes lokale organer, af fagforbundenes lokale afdelinger og af klubber for medlemmerne samt fællestillidsrepræsentanter og tillidsrepræsentanter i de enkelte virksomheder.

Centralisering og decentralisering er således ikke processer, der alene foregår mellem hovedniveauerne i organisations- og aftalesystemet. Det er også processer, der foregår inden for de enkelte niveauer. Derfor skelner vi mellem *vertikal centralisering/decentralisering* som betegnelse for processerne mellem niveauerne og *horisontal centralisering/decentralisering* som betegnelsen for processerne inden for niveauerne. (Mintzberg 1979).

Det skal tilføjes, at det politiske reguleringsniveau også er niveaudelt. Set som et slags overniveau i forhold til organisations- og aftalesystemet består det af tre niveauer: politisk regulering (lovgivning), trepartsregulering og regulering gennem forligsinstitutionen.

Hvis vi sammenligner med den (amts)kommunale sektor og gennemførelsen af det nye lønsystem, så er der her – jf. skema 1.2 – tale om to hovedniveauer. Det er for det *første* det centrale partsniveau, der igen er opdelt i tre niveauer, 1.1 den samlede sektor, der forhandles via KTO og de (amts)kommunale sammenslutninger, dvs. KL, ARF samt København og Frederiksberg, 1.2 branche/hovedorganisationsområder, der forhandles af hovedorganisationer/karteller og fagforbund med de relevante arbejdsgiversammenslutninger, og 1.3 de enkelte personalegruppers niveau, der forhandles af fagforbundene med de relevante arbejdsgiversammenslutninger.

Det er for det *andet* det regionalt/lokale niveau, der omfatter de enkelte amter og kommuner, og som igen er opdelt i en række niveauer, 2.1 (amts)kommunen som helhed, 2.2 forvaltnings-/sektorniveau, og 2.3 institutions-/afdelingsniveau. Og det sidste område kan igen være opdelt i en række niveauer, når der er tale om store institutioner som fx et sygehus eller en central administration.

Hvis vi alene holder os til Ny Løndannelse, så involverede denne reform på det centrale niveau to underniveauer. Som det overordnede blev indgået den generelle rammeaftale om Ny Løndannelse på det samlede (amts)kommunale niveau. Det var en multi-industri forhandling mellem forhandlingskartellet KTO på den ene side og de kommunale sammenslutninger, KL og ARF, samt København og Frederiksberg på den anden side. Som et supplement blev endvidere indgået aftaler på enkelt-industri niveau mellem de enkelte fagforbund og de relevante arbejdsgiverparter vedrørende de enkelte personalegruppers konkrete overgang til det nye lønsystem.

Skema 1.2 Forhandlingsniveauer i Ny Løndannelse		
<i>Centralt partsniveau:</i>	<i>Aftaler mv.:</i> Rammeaftale om Ny Lønftale	<i>Hovedaktører:</i> KTO - de (amts)kommunale sammenslutninger
	Organisationsaftaler om Ny Løndannelse	Forbund - de relevante arbejds-giverparter
<hr/> <hr/>		
<i>Lokalt/regionalt partsniveau:</i>		
<i>Hele (amts)kommunen</i>	Drøftelser/aftaler om løn-politik, forhandlingsprocedurer, TR-vilkår mv.	Repræsentanter i MED/SU fra A- og B-siden
	Forhåndsftaler (for hele personalegrupper)	OR/FTR/TR - L&P, Direktion, Sektor-ledere
<i>Sektor/forvaltnings-niveau</i>	Forhåndsftaler	OR/FTR/TR - Sektor-ledere, L&P
<i>Institutions/afdelings-niveau</i>	Forhåndsftaler	OR/FTR/TR - Institutions-ledere, sektor-ledere, L&P
	Individuelle lønftaler	OR/FTR/TR - Institutions-ledere, sektor-ledere, L&P

Bemærkning: Der er tale om en forenklet opstilling af en endnu mere kompleks niveaudeling. Fx drøftes lønpolitik, forhandlingsprocedurer og TR-vilkår også i MED/SU på både sektorniveau og institutionsniveau, ligesom forhandlingsprocedurer og TR-vilkår kan indgå i forhandlinger om de enkelte personalegrupper. Det indgår heller ikke i skemaet, at institutions/afdelingsniveauet, i store institutioner som fx sygehuse, kan være yderligere opdelt.

Forkortelser: De (amts)kommunale sammenslutninger dækker ud over KL og ARF også København og Frederiksberg. OR = organisationsrepræsentanter, FTR = fællestillidsrepræsentanter, TR = tillidsrepræsentanter. L&P = forhandlere fra Løn- og Personaleafdelinger.

Det samlede aftalekompleks om Ny Løndannelse omfattede således flere niveauer på det centrale plan og indebar en decentralisering i form af flytning af forhandlings- og aftalekompetence vedr. en del af løndannelsen fra det centrale til det lokale niveau, dvs. *vertikal decentralisering*. Det lokale/regionale niveau, dvs. den enkelte kommune og det enkelte amt, udgør politisk-administrative enheder, som til dels kan sidestilles med en koncern i den private sektor. Det indebærer, at kompetence kan uddelegeres fra det centrale niveau i amtet eller kommunen, men den vil også altid kunne trækkes tilbage igen, og det er en hovedregel, at det er ledelsen administrativt/politisk i amtet og kommunen som helhed, der er bestemmende i sidste instans. Uddelegeringen af kompetencen fra KL og ARF (eller vel rettere sagt tilbagegivelsen af en del af den kompetence, som de enkelte amter og kommuner har overgivet til deres sammenslutninger) er således

netop til det enkelte amt og den enkelte kommune. Det er herefter op til amter og kommuner, om de vil fastholde forhandlingerne samlet, eller om de vil lægge kompetencen videre ud til de enkelte sektorer/forvaltninger og/eller de enkelte afdelinger/institutioner, dvs. horisontal decentralisering.

Der var fra arbejdsgiverside udtrykt en forventning om, at kompetencen til at forhandle og indgå aftaler i det nye lønsystem så vidt muligt skal flyttes ud til de enkelte tillidsrepræsentanter i amter og kommuner, men formelt er der her på tilsvarende måde som på arbejdsgiversiden tale om en udlægning af kompetencen til de enkelte lokale fagforeninger, afdelinger eller amtskredse. I nogle forbund er det så op til disse lokale fagforeninger, hvorvidt de ønsker at lægge kompetencen videre ud eller ønsker at fastholde den. I andre forbund er det endda på nationalt plan, at man fastlægger de nærmere retningslinier for, om en sådan udlægning overhovedet skal være mulig, og i givet fald, under hvilke betingelser den kan gennemføres. Som det fremgår af skemaet, kan forhandlingerne om både forhåndsftaler og individuelle lønaftaler således foregå på tre kompetenceniveauer: enten fastholdt i den lokale fagforening/kreds, eller lagt ud til repræsentanterne i (amts)kommunen med mulighed for kompetencen placeret på det centrale niveau i kommunen (FTR) eller hos de lokale tillidsrepræsentanter.

Analysen af Ny Løndannelse drejer sig i første omgang om at kortlægge effekterne af den vertikale decentralisering fra det nationale forhandlingsniveau til de enkelte amter og kommuner og de lokale faglige organisationer og/eller fællestillidsrepræsentanter og tillidsrepræsentanter. Men det mest interessante bliver afdækningen af de efterfølgende processer, dvs. om der fastholdes en *horisontal centralisering*, eller om udviklingen af det nye lønsystem vil føre til en mere eller mindre vidtgående *horisontal decentralisering*, hvor kompetence i stort omfang lægges ud til de enkelte afdelinger og institutioner og tilsvarende til de enkelte tillidsrepræsentanter/fællestillidsrepræsentanter.

Opstillingen af skemaet, der både viser de forskellige niveauer inden for niveauerne, og som viser opdelingen i et aftalesystem og et organisationssystem, der er relativt selvstændige, antyder mængden af mulige komplikationer. Der er fx risiko for, at kun arbejdsgiverne og ikke fagforeningerne vil lægge kompetence ud med tilhørende matchningsproblemer mellem forhandlerne. Der er risiko for, at nogle områder inden for det enkelte niveau kan have svært ved at håndtere en kompetenceudlægning, som andre områder uden videre magter. Og der er risiko for, at nogle organisationer holder tilbage og søger at hindre en horisontal decentralisering, som andre organisationer gerne vil gennemføre. Der er med andre ord nærmest utallige muligheder/risici for tidsforskydninger og dermed følgende matchningsproblemer mv. som følge af de relativt selvstændige niveauer og områder i det samlede system.

1.3 Undersøgelsens teser

På baggrund af den her opstillede teoretiske ramme og vores viden om det offentlige organisations- og aftalesystem opstillede vi i sammenhæng med vores første besøgsrunde til de otte undersøgelsesenheder en række teser om den sandsynlige udvikling i relationerne mellem parterne på det lokale niveau. Det er antagelser, som vil blive afprøvet i den efterfølgende analyse af de konstaterbare udviklingstendenser i de otte amter og kommuner.

Centralisering/decentralisering

- Forhandlingsniveauet vil blive decentraliseret til afdelings-/institutionsniveauet.
- Ledelsen på det centrale niveau i (amts)kommunen vil koordinere overordnet bl.a. gennem lønpolitik og personalepolitik.
- Presset for decentraliseringen vil komme fra arbejdsgiversiden som et led i den generelle decentralisering af opgaveudøvelsen i (amts)kommunerne.
- Hvis ikke de faglige organisationer samarbejder og udvikler en effektiv koordinering, vil de være ude af stand til at matche de muligheder for styring, som arbejdsgiverne har.
- Udviklingen vil sandsynligvis føre til en øget konkurrence mellem de faglige organisationer lokalt, snarere end til etableringen af lokale "mini-KTO'er" eller lignende samarbejdsformer.

Matchningsproblemer

- Arbejdsgivernes decentralisering af beslutningskompetencen vil presse de faglige organisationer til også at decentralisere til tillidsrepræsentantniveauet.
- Hvis ikke uddannelse og vilkår for tillidsrepræsentanter samt afdelings- og institutionsledere forbedres, vil der opstå problemer i forbindelse med decentraliseringen af forhandlingerne.
- Usamtidighed i decentraliseringsprocessen vil føre til matchningsproblemer. (Afdelings- og institutionsledere kan have vanskeligt ved at matche organisationsrepræsentanter, ligesom almindelige tillidsrepræsentanter kan have vanskeligt ved at matche personalechef og/eller (amts)kommunaldirektør).

- Der er tale om et generelt matchningsproblem for tillidsrepræsentanter, fordi de står over for en modpart, der ikke alene forhandler løn- og arbejdsforhold, men også har den ansættende myndighed.
- Videnskæssigt er der for tillidsrepræsentanterne et potentielt matchningsproblem, som vil være tiltagende jo højere op i hierarkiet, man når (som fx det øverste MED-organ), hvis ikke der sker en professionalisering af tillidsrepræsentanterne.

Tendenser til individualisering

- Medarbejderudviklingssamtaler eller lignende redskaber tenderer – formaliseret eller i praksis – at blive omdrejningspunktet også for lønforhandlingerne.
- Der vil komme et pres for individualisering af lønfastsættelsen, som kan sætte de faglige organisationer ud på et sidespor. Presset for individualisering vil komme både fra ledelse, faggrupper og individuelle medarbejdere.
- Organisationerne må udvikle en lønstrategi fra nedent – med udgangspunkt i de enkelte institutioners og medarbejders ønsker og behov – hvis de stadig skal kunne præge udviklingen på trods af individualiseringstendensen.
- Organisationerne må derfor føre en dobbeltstrategi, hvorigennem de sammenkobler spørgsmål om udvikling i arbejdet mv. og lønstrategi. Organisationsgrænser og ”konkurrerende fagligheder” kan være en hindring mod udviklingen af dobbeltstrategien.

Sammenkoblingstendens

- De faglige organisationers og ledelsernes reaktion på decentralisering og individualisering kan føre til en sammenkobling af eller glidning imellem det traditionelle samarbejdssystem og aftalesystemet – enten i retning af en højere grad af medbestemmelse og fælles beslutninger gennem aftaler eller i retning af en større ledelsesstyring præget af medindflydelse gennem information om initiativer mv. oppefra.

1.4 Undersøgelsens metoder

Samlet set kan undersøgelsen karakteriseres som en komparativ analyse af otte undersøgelseenheder byggende på kvalitative metoder og suppleret med en kvantitativ spørgeskemaundersøgelse, der skal give et samlet billede af medarbejdere, ledere og tillidsrepræsentanters generelle holdninger til det nye lønsystem.

Hovedmetoden er kvalitative interviews med aktørerne foretaget ved besøgsrunder til de otte udvalgte amter og kommuner. Det er suppleret med indsamling og bearbejdning af dokumentarisk materiale. Det er en forløbsundersøgelse, hvor vi gennem to besøgsrunder i hver af undersøgelsesenhederne har søgt at afdække en ca. 3-årig proces, hvorigennem det nye lønsystem er blevet implementeret og taget i anvendelse af de lokale parter. Man kan måske også kalde det for et udviklet øjebliksbillede, fordi det har været en meget fortættet og koncentreret proces. Vi dækker perioden fra de første forberedelser over implementeringen af systemet og første forhandlingsrunde og videre til anden og nogle steder tredje forhandlingsrunde – afhængigt af hvor meget man har været bagud i den enkelte kommune eller det enkelte amt. Vi har derefter af tidsmæssige grunde sat en streg i sandet og har ikke fulgt op med den nyeste udvikling i de enkelte undersøgelsesenheder, bortset fra særlige tilfælde. Den undersøgte periode har vist sig fuldt tilstrækkelig til både at beskrive den forhandlingsstruktur, som er blevet et resultat af implementeringsfasen, og tendenserne i den fortsatte udvikling af forhandlingsstrukturen. Vi har derfor et grundlag, som efter vores vurdering også er solidt nok til at danne afsæt for en analyse af perspektiverne for fremtidens lokale aftalesystem i amter og kommuner.

Udvælgelsen af undersøgelsesenheder

Det skal understreges, at den anvendte casemetode var givet på forhånd. Det var de (amts)kommunale parter, der besluttede, at der skulle gennemføres en analyse af implementeringen af det nye lønsystem og de første lokale forhandlingsrunder, og i den sammenhæng var det også en forudsætning i parternes udbud af en sådan undersøgelse, at implementeringsprocessen skulle følges i et udvalg af amter og kommuner. Den nærmere fremgangsmåde er dog først fastlagt efter parternes beslutning om de tre forskergrupper, der skulle forestå hver deres del af undersøgelsen. Der blev nedsat en fælles styregruppe med de deltagende forskere og repræsentanter for parterne, og det skal tilføjes, at der i denne sammenhæng fra partsrepræsentanternes side på intet tidspunkt har været stillet krav eller været tale om nogen anden form for indblanding i forskernes tilrettelæggelse af undersøgelsen.

En meget væsentlig undtagelse er dog det konkrete valg af de deltagende amter og kommuner. Det er således ikke de tre forskergrupper, men partsrepræsentanterne i styregruppen, herunder først og fremmest de to arbejdsgiversammenslutninger KL og ARF, der har udvalgt de to amter og seks kommuner, der indgår som undersøgelsesenheder i undersøgelsen. Denne fremgangsmåde er ikke et udtryk for, at partsrepræsentanterne ønskede at bestemme, hvilke enheder der skulle vælges. Der var mere tale om en praktisk foranstaltning, hvor udgangspunktet var en diskussion i styregruppen, hvor forskerne præciserede, hvilke typer af enheder de ønskede udvalgt. Det skulle naturligvis dække både kommuner

og amter og herunder sikre en rimelig geografisk spredning. Det skulle dække både små og store kommuner, kommuner med forskellig politisk ledelse og desuden både landkommuner og bykommuner. Et egentligt repræsentativt udvalg blev ikke tilstræbt, men de udvalgte enheder skulle dække et varieret billede af forskellige kommunetyper for at gøre det muligt at vurdere indførelsen af det nye lønsystem i enheder, der både repræsenterede store forskelle og en vis ensartethed i vilkår og vedrørende en række grundlæggende karakteristika. Disse hensyn sammenholdt med forskernes tidsmæssige ressourcer førte til beslutningen om, at i alt 8 enheder skulle udvælges. Der blev nærmere bestemt tale om fem kommuner, en bydelskommune i København samt to amter.

Selve udvælgelsen blev derefter foretaget af partsrepræsentanterne i en proces, hvor forskerne løbende blev konsulteret. Problemet i den sammenhæng er, at der i disse år foretages en række både interne og eksterne undersøgelser og analyser, som forudsætter, at kommuner og amter stiller sig til rådighed og ofte skal anvende et ikke ubetydeligt tidsforbrug. Derfor kan det generelt være vanskeligt at finde kommuner og amter, der ønsker at deltage. Samtidig fandt udvælgelsen sted i den indledende fase i implementeringsprocessen, hvor løn- og personaleafdelingerne rundt omkring var stærkt optaget og derfor kunne være betænkelige ved at påtage sig det ekstra arbejde, som deltagelsen i vores undersøgelse ville medføre. Derfor var det vanskeligt at finde lokale enheder, som overhovedet var indstillet på at deltage. Så udvalgsprincippet har lidt sat på spidsen været, at vi har taget dem, som har sagt ja.

Det er klart, at der i denne ikke særligt videnskabeligt korrekte, men i situationen nødvendige udvælgelsesmetode ligger en risiko for en bias eller skævhed, der kan komme til at påvirke resultaterne af undersøgelsen. De otte amter og kommuner er generelt præget af meget positive samarbejdsrelationer mellem parterne, ligesom der er tale om lokale enheder, som i de første faser af implementeringen af det nye lønsystem har håndteret processen uden de helt store problemer. Det er nok en væsentlig årsag til, at det netop er disse otte enheder, som er kommet til at indgå i undersøgelsen. De sagde simpelthen ja, da de blev spurgt. Havde der været store problemer, herunder konflikter mellem de lokale parter, havde svaret sandsynligvis været nej.

Omvendt havde vi som forskere en formodning om, at der selv i sådanne kommuner og amter i et 3-årigt forløb, hvor et nyt og komplekst lønsystem skulle indføres, ville opstå et righoldigt og varieret antal af problemer og konflikter. Derfor var vi ikke nervøse for, at det som udgangspunkt nok rigeligt positive udvalg ville betyde, at vi ikke i tilstrækkeligt omfang fik både de negative og positive sider ved implementeringen af det nye lønsystem med. Og det synes da også, som resultaterne af vores undersøgelse vil give indtryk af, at være blevet tilfældet. Vi har dog løbende, hvor det kan se ud til, at skævheden i udvalget af

amter og kommuner kan have påvirket resultaterne, netop fremhævet, at det kan være tilfældet.

Vi har valgt i præsentationen af denne tværgående analyse at *anonymisere* de otte undersøgelsesenheder. Ikke fordi det har været et ønske hos de deltagende repræsentanter fra de deltagende amter og kommuner. Eller fordi der er voldsomt mange kontroversielle forløb, hvor der kan være en interesse i at skjule, hvilke personer der direkte er ansvarlige. Sådanne eksempler findes, og her finder vi, at det er en fordel med en anonymisering, fordi det handler om at præsentere og diskutere problemer og ikke om at hænge enkeltpersoner ud. Når det sløres, hvilke enheder og dermed hvilke personer det handler om, kan problemstillingerne skærpes, fordi der så ikke skal tages hensyn til identificerbare personer. Men sådanne kontroversielle forløb er ikke typiske for denne bog, og det er derfor heller ikke hovedbegrundelsen for anonymiseringen.

Selv om vi har givet de deltagende undersøgelsesenheder synonymer, vil eventuelle læsere fra disse kommuner og amter naturligvis let kunne kende sig selv, og blandt andre af det nye lønsystems aktører, der er den væsentligste målgruppe for denne bog, vil der sikker også være en del, som er i stand til at identificere i hvert fald nogle af de udvalgte amter og kommuner. Vi har alligevel valgt at anvende neutrale betegnelser for undersøgelsesenhederne, fordi det er irrelevant for fremstillingen af undersøgelsens resultater, om nogle af de refererede forløb og omstændigheder lige præcis er foregået i netop denne kommune eller dette amt. Det er indholdet, og det, der karakteriserer den proces, hvori nye forhandlingsrelationer og strukturer udvikles, der er det afgørende. Og det kommer til at fremstå klarest, og det vil bl.a. sige uden sted- og personrelaterede implikationer, når undersøgelsesenhederne er anonymiseret.

De to udvalgte amter betegnes henholdsvis som *Sjællandske amt* og *Jyske amt*. Det er to amter, der størrelsesmæssigt ligger i mellemklassen, og som repræsenterer henholdsvis et stærkt urbaniseret vækstområde og en mere udkantspræget region. På undersøgelsestidspunktet var det tillige amter med hver sit politiske styre, dvs. med henholdsvis en Venstre- og en socialdemokratisk amtsborgmester.

De to største kommuner er henholdsvis den *østjyske bykommune* og den *vestjyske centerkommune*. De har et indbyggertal på mellem 40.000 og 50.000 og repræsenterer dermed den relativt lille gruppe af danske kommuner, som har en størrelse og dermed følgende økonomiske og personlige ressourcer, der gør det muligt at sikre en professionel og facetteret faglig ledelse på den ene side og personaleledelse på den anden side. Begge disse kommuner havde på undersøgelsestidspunktet socialdemokratisk ledelse. Den første er placeret som en ud af en række større købstadskommuner, der er samlet i en sammenhængende relativt

urbaniseret region. Den anden er en udpræget centerkommune med et stort bymæssigt centrum omgivet af et udstrakt landpræget opland.

De tre næste kommuner ligger på et indbyggerantal fra knap 10.000 til omkring 15.000 indbyggere og repræsenterer således det altdominerende flertal af danske kommuner, som størrelsmæssigt må betegnes som små. Det er for det første den storkøbenhavnske *omegnskommune*, der er en typisk pendlerkommune med udstrakte nyere parcelhuskvarterer, men dog stadig med et vist om end efterhånden begrænset landligt præg. Det er for det andet den sjællandske *stationsbykommune*, som har en stationsby med en del uddannelsesinstitutioner som center. Og det er for det tredje den sønderjyske *landkommune*, der er karakteriseret ved at have flere småbyer/landsbyer præget af nye parcelhusområder og uden et egentligt dominerende center. Her er stadig et stærkt landkommune-præg, og der er tale om en relativ stor arbejdsmæssig udflytning.

Det er tre kommuner af en størrelse, der på nogle områder kan give problemer med i den faglige ledelse at honorere de stigende krav til kommunerne, og som hvad angår personaleledelse er præget af en relativ afgrænset løn- og personaleafdeling med en leder, der samler alle trådene, dvs. en typisk personbåret personaleledelse. I disse tre kommuner var der henholdsvis Venstre-, socialdemokratisk og konservativ politisk ledelse i undersøgelsesperioden.

Endelig indgår som den ottende undersøgelsesenhed et af de københavnske bydelsområder, der som et forsøg fungerede som selvstændige enheder i den forrige kommunalvalgperiode fra 1997 til udgangen af 2001. Vi kalder den her for *Bydelskommunen*. Den er karakteriseret ved at være et eksperiment, der aldrig fik fast grund under fødderne, og som derfor trods sin størrelse – på niveau med de ovennævnte store jyske kommuner - aldrig kom til at fungere som en professionel politisk og administrativ (amts)kommunal enhed. Specielt personaleledelsen virkede ad hoc-præget med flere skift i forløbet. Da bydelskommunerne efter en folkeafstemning blev nedlagt igen, eksisterer denne særlige type af kommunal enhed ikke længere. Der har dog alligevel i implementeringen af Ny Løndannelse også her været interessante forløb, som vil indgå i den videre analyse. Men bydelskommunen vil på grund af sin helt specielle karakter ikke komme til at vægte så meget som de øvrige syv undersøgelsesenheder.

Den komparative metode

På samme måde som effekterne af fx internationaliseringen på de nationale IR-systemer vanskeligt lader sig påvise ved kun at undersøge et enkelt land, fordi en række særegne og midlertidige forhold kan sløre dynamikken, på samme måde vil det give risiko for et både ensidigt og fortegnede billede at holde sig til en enkelt eller nogle ganske få enheder, når det gælder en analyse af, hvordan Ny Løndannelse påvirker relationerne mellem parterne lokalt. Derfor vil undersø-

gelsen af internationaliseringen ofte blive en komparation af flere nationale IR-systemer. (Lubanski 1999: 22), ligesom undersøgelsen af decentraliseringen af løndannelsen vil omfatte en række amter og kommuner. Den komparative metode, hvor en række amter og kommuner analyseres på en systematisk måde, der gør sammenligning mulig, synes i denne undersøgelsessammenhæng at være en forudsætning for at få et omfattende og facetteret billede af, hvilken påvirkning indførelsen af et nyt lokalt baseret lønsystem har på det (amts)kommunale arbejdsmarked, fordi dette arbejdsmarked netop består af et meget stort antal relativt selvstændige enheder.

Med opstillingen af undersøgelseenhederne i tre grupperinger fremgår det indirekte, at vi anvender en form for komparationen, der kan betegnes som de "sammenlignelige caseenheder" metode. Dvs. en form for lighedslogik, hvor vi grupperer enhederne, så de svarer til hinanden vedrørende en række baggrundsvariable, herunder først og fremmest størrelse, således at den første umiddelbare sammenligning foretages mellem enheder med nogenlunde ensartede ressourcemæssige forudsætninger. Synspunktet er, at det kan være en fordel, at de enheder, der sammenlignes, ikke præges af så store forskelle, at sammenligningsmulighederne begrænses. (Edwards 1996). Netop fordi man sammenligner nogle enheder, der har en del karakteristika til fælles, skulle det ud fra lighedslogikken være muligt at se forskellene i påvirkningen.

Med en sådan gruppering får vi for det første de to amter, som er umiddelbart sammenlignelige. Dernæst de to store jyske kommuner, henholdsvis centerkommunen og bykommunen, der også kan sammenstilles, fordi de har nogenlunde ensartede størrelsemæssige mfl. forudsætninger. Den tredje gruppering består af de tre mindre kommuner, hvor omegnskommunen og stationsbykommunen er mest sammenlignelige, mens den tredje, landkommunen, adskiller sig med sin "udkants"-status. Endelig er der bydelskommunen, som er en helt speciel forsøgskonstruktion, og som administrativ/politisk enhed allerede er forsvundet igen. De tre grupperinger er således præget af en vis ensartethed vedrørende væsentlige grundvariable, samtidig med at de vedrørende andre karakteristika er forskellige. Det bidrager til at kvalificere analysen, fordi forskellige baggrundsvariables betydning kan efterprøves.

Samtidig styrkes analysen af, at der kan foretages en sammenligning af tre grupperinger, som er meget forskellige, dvs. en komparation præget af en form for ulighedslogik. Derved kan der både efterspores påvirkninger, som kan henføres til disse forskelligheder, og påvirkninger, der har andre årsager, fordi de præger enhederne på tværs af de markante forskelle i størrelse, administrativ opbygning mv.

Hvis vi sammenligner de udvalgte kommuner og amters størrelse og karakteristika med den samlede population – de 275 kommuner og 14 amter i Danmark – må det siges, at vi kommer meget godt rundt. Vi mangler dog de helt store kommuner og også de helt små, dvs. kommuner under 5.000 indbyggere. Selv om der kun er otte udvalgte enheder, så tegnes der således et komplekst samlet billede.

Om generaliseringer

Det er dog væsentligt at fremhæve, at der kun er en begrænset baggrund for at foretage egentlige generaliseringer. De mest iøjnefaldende tendenser, der er gældende i alle de otte undersøgelsesenheder, kan formentlig siges at udtrykke generelle træk ved den samlede udvikling på det (amts)kommunale arbejdsmarked. Men ellers skal man være mere end forsigtig, når man forsøger at slutte fra 8 enheder til alle amter og kommuner, dvs. næsten 300 enheder.

I gennemgangen af resultaterne på de forskellige delområder er det derfor typisk, at vi nøjes med at formulere os på den måde, at "mange" eller "den overvejende del" af de interviewede ledere/TR har den og den opfattelse. Det er relativt vage udtryk, som kun skal tages som udtryk for tendenser i de otte undersøgelsesenheder. Vi har med vilje ikke søgt at kvantificere udsagnene. Det er ikke noget repræsentativt udvalg af amter og kommuner, vi har undersøgt, og derfor giver det ikke nogen mening at omsætte udsagnene til tal og lægge dem sammen. Når der er en skævhed i udvalget, kan et gennemsnitsmål give et helt misvisende billede af et bestemt problems generelle omfang. Sættes der tal på – at fx 75 pct. af ledere/TR mener dette eller hint – sker der ydermere nærmest per automatik hos læseren en generalisering, hvor man overfører de anførte talstørrelser til kommuner og amter under et. Vores markering af, at "de fleste", "mange" eller den "overvejende del" af TR/ledere mener det ene eller det andet, skal derfor alene tages som en indikator for, at her er der tendenser, som formentlig kan genfindes i de fleste amter og kommuner, men deres præcise omfang eller vægt kan der ikke siges noget bestemt om.

Der er dog på en del områder mulighed for at analysere på et noget bredere grundlag. For mens den detaljerede analyse holder sig til de otte omfattede amter og kommuner, kan vi på udvalgte områder vedrørende nogle af de mere generelle vurderinger om forløbet af implementeringen bygge på et mere omfattende erfaringsgrundlag. Vi har spurgt de interviewede på begge sider om deres viden om forholdene i andre kommuner/amter. Det er dels for gennem sammenligningen at skærpe deres blik på, hvordan de selv har grebet Ny Løndannelse an. Dels for at få et bredere indtryk og dermed skabe en mere sikker grund for generaliseringer. Det har i den forbindelse været en fordel, at de mange organisationsrepræsentanter, vi har interviewet, næsten alle har direkte erfaringer som aktører i andre kommuner eller både fra amt og kommuner. Når vi fx analyserer

tillidsrepræsentanternes vilkår, bygger vi således ikke alene på otte kommuner og amter, dvs. de udvalgte undersøgelsesenheder. I virkeligheden dækker vores interviews erfaringerne fra fem amter og mere end 100 kommuner. Det er klart, at det kun er i de grove omrids, at dette meget brede grundlag kan tegnes. Det giver mulighed for en mere sikker vurdering af, om de detaljerede analyser fra de otte udvalgte (amts)kommuner også udtrykker generelle tendenser. Men det er ikke et grundlag, der alene kan bruges til at dokumentere skråsikre generaliseringer. I den sammenhæng er det vigtigt at inddrage den kendsgerning, at oplysningerne kan blive noget fortegnet af, at det kun er interviewede på den ene side, der har optrådt som direkte aktør andre steder. Det gælder kun de lokale faglige organisationers repræsentanter. Arbejdsgiverrepræsentanterne kan godt have en viden fra andre enheder via forskellige netværk og koordinerende organer, men det er baseret på andenhåndsuplysninger.

Problemer med generaliseringer er dog kun delvist løst ved at inddrage interviewpersonernes svar på spørgsmålene om erfaringer fra andre kommuner og amter. Det trækker også fra i den sammenhæng, at der er den nævnte skævhed indbygget i dette forsøg på at udvide undersøgelsesfeltet, fordi det kun er den ene part, som har direkte erfaringer andre steder fra. Det er derfor for at få et solidt grundlag at generalisere på, at vi har suppleret den kvalitative undersøgelse med en kvantitativ *spørgeskemaundersøgelse*, der dækker et repræsentativt udvalg af medarbejdere, ledere og tillidsrepræsentanter i amter og kommuner.

De nævnte forbehold, vedrørende mulighederne for at generalisere på grundlag af kvalitative caseanalyser, skal hverken over- eller underspilles i den følgende gennemgang af resultaterne. Man skal undgå både at falde i den grøft, hvor man ikke tør drage selv de mest indlysende konklusioner af et meget entydigt svarmønster, og i den grøft, hvor man tager forbeholdene og derefter uanfægtet generaliserer på livet løs i vurderingen af det kvalitative undersøgelsesmateriale.

Set i vores perspektiv giver en kvalitativ caseanalyse, som den vi her har gennemført, et meget stærkt grundlag for en kortlægning af et givent problemområde. Det er muligt at komme i dybden med analyserne på en måde, som den kvantitative spørgeskemaundersøgelse aldrig kan komme i nærheden af. De to tilgange skal derfor styrke undersøgelsen ved at supplere hinanden, men det er den kvalitative caseanalyse, der udgør tyngdepunktet i den samlede undersøgelse.

Den konkrete fremgangsmåde

Vi har på vores to besøgsrunder til de otte undersøgelsesenheder samlet gennemført 147 kvalitative interview. De fleste interview har varet mellem en og halvanden time og er gennemført på baggrund af en interviewguide, men i en meget fri form, således at de interviewede har kunnet følge spor, de har fundet

naturlige, uden at vi slavisk har holdt os til interviewguiden. Interviewene er optaget på bånd. Forskningsassistent Jens Emmeche, der var ansat ved FAOS frem til 1. februar 2002, har haft hovedansvaret for gennemførelsen af besøgsrunderne og har deltaget i alle interviewene. Jørgen Steen Madsen har som forskningsleder været med ved ca. halvdelen af interviewene.

Som hovedregel er de samme personer interviewet både i første og anden runde. Men i en stor del af interviewene deltog mere end en interviewperson, fx typisk både en tillidsrepræsentant og en organisationsrepræsentant eller to ledere inden for samme område. I alt er det således 122 forskellige personer, der har deltaget i interviewene. Det væsentlige hovedprincip for udvælgelsen har været, at der skal være tale om personer, som har spillet en nøglerolle i forhandlingsprocessen på de forskellige niveauer.

På ledelsessiden har vi derfor typisk haft interview, der dækker direktionsniveauet, løn- og personaleafdelingen, udvalgte forvaltninger/sektorer samt afdelinger, områder og institutioner inden for disse. I de fleste tilfælde har interviewene været både med amtsdirektør/kommunaldirektør og personalechef. Derudover har vi haft interview med cheferne og/eller de særligt personaleansvarlige i de udvalgte sektorer eller forvaltninger, ligesom vi har interviewet områdeledere, afdelingsledere, institutionsledere mv. Dermed er det alle niveauer i ledelsen i de udvalgte amter og kommuner, der er blevet dækket.

På medarbejdersiden har vi haft interview med organisationsrepræsentanter, fællestillidsrepræsentanter og tillidsrepræsentanter fra de organisationer, der har medlemmer på de udvalgte områder. Inden for det administrative område mv. på rådhus/amtsgård har interviewene dækket HK og DS. Inden for det tekniske område har de omfattet TL, SiD og Metal. På kommunernes daginstitutionsområdet har vi interviewet repræsentanter for BUPL og PMF og tilsvarende SL inden for amternes døgninstitutionsområde. På ældreområdet i kommunerne har vi interviewet repræsentanter for DSR og FOA, og det er de samme organisationer, der er interviewet, når det handler om sygehusområdet i amterne.

Vi har ikke foretaget medarbejderinterview og dækker således kun medarbejdernes reaktioner og holdninger på anden hånd. Vi har valgt at koncentrere os om de direkte involverede i de forhandlingsprocesser og relationer, som er vores særlige fokus. Erfaringen er, at kvalitative medarbejderinterviews ikke giver så stort et udbytte, når det handler om komplicerede processer, som medarbejderne ikke er direkte involveret i. Det havde dog været en klar fordel, hvis vi kunne have gennemført sådanne interview og fokuseret på de områder, hvor de kunne give noget (bl.a. holdninger til Ny Løn, til ledelsens håndtering af forhandlingerne og til TR og fagforeninger). Men vi afstod – ud fra en tidsmæssig priorite-

ring – ikke mindst fordi de almindelige medarbejders holdninger dækkes ind via det kvantitative spørgeskema.

Der er lavet notater, som beskriver hovedindholdet i alle interview, men derudover er hovedparten af interviewene blevet udskrevet. Der foreligger således ca. 1800 siders udskrift. Dette materiale er hovedkilden i undersøgelsen. Det har sammen med et omfattende dokumentarisk materiale dannet baggrund for udarbejdelsen af selvstændige casehistorier, der beskriver og analyser forløbet i hver af de otte udvalgte (amts)kommuner. Disse caserapporter har været drøftet i styregruppen og er blevet udsendt til de interviewede, der har haft mulighed for at komme med kommentarer til beskrivelsen. Det har ført til justeringer i de endelige caserapporter, som ikke offentliggøres, men stilles til rådighed for de (amts)kommuner, der har deltaget, samt interviewpersonerne. De otte caserapporter er samlet på 291 tætskrevne sider, det vil i gennemsnit sige 36 1/2 side hver med et udsving fra 26 til 50 sider. Caserapporterne udgør det substantielle grundlag for den komparative beskrivelse og analyse, der foretages i denne bog.

Spørgeskemaundersøgelsen

Den landsdækkende og repræsentative spørgeskemaundersøgelse omfattede 3.800 respondenter fordelt på tre målgrupper: medarbejdere, ledere og tillidsrepræsentanter i amter og kommuner. Gallup har stået for den praktiske tilrettelæggelse af spørgeskemaundersøgelsen bl.a. design, trykning, udsendelse, scanning og databehandling af spørgeskemaerne.

Alle tre målgrupper har fået et fælles spørgeskema, medens lederne og tillidsrepræsentanterne har fået tilsendt et yderligere henholdsvis leder- og tillidsrepræsentantskema. Af de 3.800 respondenter blev der udsendt 2.700 til kommunerne og 1.100 til amterne, hvilket modsvarer den andel af medarbejdere, der er ansat i kommuner (71 pct.) og amter (29 pct.). Der er udsendt spørgeskemaer til 2.300 medarbejderne, og spørgeskemaer til 750 ledere og 750 tillidsrepræsentanter.

I alt 27 kommuner og 5 amter deltog i undersøgelsen. Disse amter blev udvalgt efter to parametre, størrelse (små, mellemstore og store kommuner) og geografi. I undersøgelsen indgik 5 amter, 10 små kommuner (under 13.000 indbyggere), 11 mellemstore kommuner og 6 store kommuner (over 59.000 indbyggere).

Spørgeskemaundersøgelsen blev gennemført i foråret 2001. For det fælles spørgeskema blev svarprocenten for alle respondenterne 54 pct. For medarbejderne blev svarprocenten 48 pct. og 62 pct. for både tillidsrepræsentanterne og lederne. Spørgeskemaet for tillidsrepræsentanterne svarede 51 pct. af tillidsrepræsentanternes på, medens 55 pct. af lederne svarede på spørgeskemaet til lederne.¹²

¹² Se nærmere om spørgeskemaundersøgelsen i hovedpublikationen i Projekt Ny Løndannelse i amter og kommuner og i delprojekt 3, Pedersen et al. 2002, og Ibsen og Christensen 2002.

1.5 Bogens indhold

Den generelle analyse af etableringen af et lokalt forhandlingssystem som et resultat af lønreformen gennemføres i kapitel 2 til 4 i bogen. Her besvares således generelt undersøgelsens hovedspørgsmål, hvad det er, der sker, når et hidtil centraliseret forhandlingssystem decentraliseres ved udlægning af en del af lønforhandlingerne til det lokale niveau. Hvad er det for forhandlingsstrukturer, der opbygges? Kan man tale om en reproduktion af det centrale systems strukturer og kulturer, eller er det nye reguleringsformer, der opstår nedefra? Bliver den vertikale decentralisering fra det centrale aftaleniveau nationalt til de enkelte amter og kommuner fulgt op af en horisontal decentralisering, hvor kompetencen flyttes ud fra det øverste niveau i (amts)kommunen til forvaltninger/sektorer eller måske helt ud i de enkelte afdelinger/institutioner?

Med *kapitel 2* gennemgås de forhandlingsstrukturer, der er udviklet i forbindelse med realiseringen af Ny Løndannelse i de otte (amts)kommuner i undersøgelsen. Udgangspunktet er her tre idealtypiske forhandlingsmodeller: en centralt styret, en sektorstyret og en institutionsstyret forhandlingsmodel. De otte (amts)kommuner placeres i forhold til forhandlingsmodeller, og udviklingstendensen i de lokale forhandlingssystemer præciseres. Derudover diskuteres kapitlet forskellige centrale variable, som spiller en væsentlig rolle i den videre analyse. Det drejer sig om centralisering i forhold til decentralisering og om samarbejdsorientering i forhold til ledelsesorientering.

I *kapitel 3* er selve forhandlingsprocessen i det nye lønsystem i centrum for analysen. Her beskrives i de udvalgte (amts)kommuner processen i tre tempi fra forberedelsesfasen over den første forhandlingsrunde og videre til de efterfølgende runder. I den sammenhæng opridses en række kritiske faktorer og momenter, som har præget denne implementeringsproces, og som forudses at få betydning for det videre forløb.

En række af disse spørgsmål uddybes i *kapitel 4*, hvor effekterne af forhandlingsprocessen og etableringen af de forskellige forhandlingsmodeller tages op. Hovedspørgsmålet er den konstaterede individualiseringstendens, der sætter den kollektive aftaleret under pres. Individualiseringen fremmes gennem udvikling af særlige redskaber, herunder ikke mindst anvendelsen af lønsamtaler – enten selvstændigt eller som en del af medarbejderudviklingssamtaler. Spørgsmålet om den nærmere betydning af kollektiv aftaleret diskuteres, og desuden undersøges initiativer til gennem nye metoder at fastholde denne aftaleret på trods af individualiseringen. Det er initiativer, som især findes i de samarbejdsorienterede (amts)kommuner. I den sammenhæng synes specielt glidningen mellem eller sammenkoblingen af det traditionelle samarbejdssystem og aftalesystemet at være af betydning. Den konkrete betydning af de eksisterende MED/SU-systemer i de otte undersøgelsesenheder undersøges derfor også i dette kapitel.

Der opstår et institutionelt krydsfelt, hvor udviklingen enten kan gå i retning af større medbestemmelse gennem aftaler mellem de lokale parter, eller i retning af større ledelsesstyring. Det er et eksempel på gennemførelsen af lønreformen som en proces præget af en stadig afprøvning af ledelsesrettens og aftalerettens grænser.

Kapitel 5 og *6* handler om de aktører, der er hovedpersoner i udviklingen af en ny form for lokal regulering af lønforholdene. I vores del af undersøgelsen er det specielt tillidsrepræsentanterne, der står i centrum. Udgangspunktet er, at tillidsrepræsentanterne bliver omdrejningspunktet i et nyt lokalt forhandlingsystem – ikke mindst hvis tyngdepunktet i dette system skal være den enkelte arbejdsplads, og hvis den kollektive aftaleret – en af lønreformens forudsætninger – samtidig skal fastholdes. Har tillidsrepræsentanterne vilkår, der gør det muligt at udgøre et sådant omdrejningspunkt? Det spørgsmål behandles i *kapitel 5*. I *kapitel 6* inddrages relationen mellem ledere og tillidsrepræsentanter. Hovedsynspunktet er her, at såvel ledere som tillidsrepræsentanter på afdelings-/institutionsniveau kan ses som både en forudsætning for og en barriere imod en decentralisering af lønsystemet. Både ledere og tillidsrepræsentanter skal være i stand til at løfte opgaven, hvis et arbejdspladsbaseret lønsystem skal kunne fungere.

De efterfølgende kapitler – *kapitel 7* og *8* – handler om mere specifikke problemstillinger i sammenhæng med de hovedspørgsmål, der er besvaret forinden. Parternes strategiske koordination er emnet for *kapitel 7*. Hovedvægten ligger på medarbejdersiden, fordi der som udgangspunkt findes et styringsystem på ledelsessiden, mens medarbejderne derimod er præget af organisationsmæssig opsplitning. Tesen er, at forudsætningen for at opretholde de faglige organisationers indflydelse er, at den koordinering, der eksisterer via KTO i det centrale system, skal reproduceres lokalt. Ellers kan organisationerne/tillidsrepræsentanterne ikke matche ledelsens styringspotentiale. Sagt på en anden måde handler det om centraliseret decentralisering contra multiniveau regulering, hvor centraliseret decentralisering netop forudsætter en reproduktion af det centrale systems væsentlige karakteristika.

Kapitel 8 tager afsæt i samme problemstilling, men handler om nødvendigheden af at reproducere forhandlingskulturen. I det centrale aftalesystem er anvendelsen af uformelle relationer eksempelvis et væsentligt redskab, som er en forudsætning for systemets funktionsevne. Derfor kan det være interessant at undersøge, hvilken rolle de uformelle relationer spiller på det lokale niveau.

I det afsluttende *kapitel 9* opsummeres undersøgelsens resultater, og på dette grundlag tegnes perspektiverne for fremtidens forhandlingsystem.

Kapitel 2

Udviklingen af lokale forhandlingssystemer

"Det, vi stræber efter, er at få et virksomhedsbaseret lønsystem. Det er det, der er vores mål, og det er også det, der er intentionen med Ny Løn ... det er altså det mål, vi vil gå efter hele tiden. ... hvad virksomheden har behov for, det er det, der er det væsentligste i den her lønsnak." (Personalechef, 2000).

"... en ting er, at man lægger kompetencen ud eller ansvaret ud for den forhandling, men der følger jo ikke det med, som gør, at man også kan lave nogle frie forhandlinger. Det gør der jo ikke. De er jo bundet så stramt, at de reelt ikke kan forhandle ... så stramt, at der ikke er bevægelsesmuligheder." (Tillidsrepræsentant, 1999).

"Der er mange paradokser i det her ... Det skal være *Jyske amt i sin helhed*, som det står i vores lønpolitik, men der skal også være respekt for det decentrale system kan det overhovedet lade sig gøre ... Hvor enkelte amter måske har valgt at slippe fx den centrale styring, har det været vigtigt for vores amtsråd, at det blev Jyske amt i en helhed." (Personalechef, 2000).

"Vi mangler den der fornemmelse af, at den opgave, der hedder implementering af Ny Løn, var en fællesopgave." (Organisationsrepræsentant, 2000).

"... det er måske traditionen her, hvor vi ligesom altid har involveret medarbejdersiden. Da vi lavede vores personalepolitik, var det også med udgangspunkt i hovedsamarbejdsudvalget og en fordeling mellem ledere og medarbejdere, og vi har faktisk haft gode erfaringer med det. Der er et udmærket spil mellem ledere og medarbejdere." (Kommunaldirektør, 1999).

Fem kommuner, to amter og en bydelskommune indgår som cases i denne undersøgelse. Et væsentligt formål med vores del af undersøgelsen har været at afdække, hvad det er for forhandlingssystemer, der har udviklet sig i kommuner og amter i forbindelse med implementeringen af det nye decentrale lønsystem, *Ny Løndannelse*, som det officielle navn ifølge aftalen mellem de centrale parter lyder, eller *Ny Løn*, som det kaldes af stort set alle, der i de enkelte kommuner og amter arbejder med det i praksis. Vores historie handler således først og fremmest om, hvad der sker, når man decentraliserer en del af beslutningskompetencen om løn fra det centrale forhandlingssystem til det lokale niveau. Er det muligt at afdække nogle mønstre, der viser, hvordan de lokale forhandlingssy-

stemer vil udvikle sig? Er der en eller flere institutionelle fremgangsmåder, som synes at slå igennem, eller er der en stor mangfoldighed af fremgangsmåder, hvor de lokale traditioner i høj grad sætter deres individuelle præg?

Hvis vi umiddelbart vurderer de otte undersøgelsesenheder, er det mangfoldigheden, der springer i øjnene. Den måde, implementeringen af det nye lønsystem og de første forhandlingsrunder er grebet an på, synes i høj grad at have taget udgangspunkt i den enkelte kommunes og det enkelte amts helt særlige forhold. Det er en sjællandsk amtsmodel, en jysk amtsmodel, en vestjysk centerkommunemodell, en sjællandsk stationsbysmodel osv., osv. Det synes således i høj grad at være de lokale aktørers strategiske valg og handlinger – i overvejende grad med ledelsen som udfarende kraft – der bestemmer, hvordan de lokale forhandlingsystemer skal udvikles. Det er presset fra den generelle moderniseringsproces, decentraliseringen af opgaveudøvelsen i den offentlige sektor, der betinger, at nye lokale forhandlingsprocesser sættes i gang, og dermed følgende forhandlingsstrukturer udvikles. Og det er grundlæggende en bunden opgave, som de enkelte amter og kommuner er blevet pålagt gennem den centralt indgåede aftale om Ny Løndannelse i 1997. Men det er ikke desto mindre de lokale aktørers egne overvejelser og beslutninger, som er afgørende for, præcist hvordan forhandlingsstrukturene formes i de enkelte amter og kommuner. Og det giver som resultat – vurderet ud fra de otte amter og kommuner, der indgår i denne undersøgelse – et mangefacetteret billede af forskellige fremgangsmåder.

Trods denne mangfoldighed og det stærke præg af de stedlige traditioner, er der også nogle overordnede mønstre, der tegner sig. Der kan idealtypisk opstilles tre overordnede forhandlingsmodeller, der karakteriserer den nye forhandlingsstruktur på det lokale niveau. Det er for det første en centralt styret model, hvor det er den øverste ledelse i amtet eller kommunen med Løn- og Personaleafdelingen som operativ enhed, der styrer lønforhandlingerne. Det er for det andet en forvaltnings-/sektorstyret model, hvor forvaltningen/sektoeren er den afgørende enhed i styringen af lønforhandlingerne. Og det er for det tredje en institutions-/afdelingsstyret model, hvor styringen er flyttet ud i den enkelte institution/afdeling.

Når vi vurderer de faktiske begivenheder i de otte amter og kommuner, fremstår også en klar udviklingstendens. Forhandlingsprocesserne ændres efterhånden fra i overvejende grad at være præget af den første centrale model til i stigende udstrækning at ligne den tredje decentrale model. Der er stadig flest amter og kommuner, der har et relativt centraliseret forhandlingsssystem, og bl.a. er der mange faglige organisationer, som stadig tøver med at udlægge kompetencen til deres fællestillidsrepræsentanter og tillidsrepræsentanter, dvs. at der bliver skabt asymmetri og matchningsproblemer, når arbejdsgiverne alligevel decentraliserer til afdelinger og institutioner. Men udviklingen antyder, at tesen om, at det er

arbejdsgiverne, der bestemmer forhandlingsniveauet, vil vise sig at holde. Det er af både ressourcemæssige og indflydelsesmæssige grunde næppe muligt for organisationerne at fastholde kompetencen i de lokale fagforeninger og kredse, når først arbejdsgiverne decentraliserer.

Samtidig synes der i nogle af de valgte fremgangsmåder i forhandlingsprocessen – lønsamtaler, MUS-samtaler ol. – at være indbygget en vis tendens i retning af individualisering af løndannelsen. Det synes at være vanskeligt for organisationerne og deres lokale repræsentanter i amter og kommuner at fastholde den kollektive aftaleret som en reelt fungerende ret. En af metoderne til at modvirke denne effekt af individualiseringen er måske udviklingen af samarbejdssystemet, så kriterier for tillæg mv. i højere grad ikke alene drøftes, men også aftales i MED/SU-systemets organer. Implementeringen af det nye lønsystem og de forhandlingsformer, der udvikles i den sammenhæng, synes i høj grad at implicere en afsøgning og afprøvning af aftalerettens og ledelsesrettens grænser.

Undersøgelsen af de otte amter og kommuner antyder imidlertid også, at der er måde med decentraliseringen og individualiseringen. Hovedindtrykket er, at de fleste ledelser forsøger at sikre en fortsat styring af løndannelsen, der synes således at blive tale om styret, koordineret eller centraliseret decentralisering, og ikke en form for multiniveau regulering, hvor den centrale ledelse i amtet/kommunen ikke længere fremstår som et styrende center. I den sammenhæng er det eksempelvis karakteristisk, at de fleste ledelser i det omfang, der stadig indgås forhåndsamtaler, søger at fastholde disse som tværgående aftaler, der gælder de forskellige personalegrupper (overenskomstområder) for hele (amts)kommunen, og som derfor skal indgås centralt, typisk med Løn- og Personaleafdelingen som tovholder.

Det skal også fastholdes, at de nye lokale aftalesystemer udvikles som en del af et allerede eksisterende centralt organisations- og aftalesystem med en klart defineret hierarkisk magtopbygning. Formelt set kan delsystemerne ikke fuldstændigt løsrives, og fx kan også de faglige organisationers udlægning af kompetence derfor til enhver tid trækkes tilbage. I den henseende er der tale om en centraliseret decentralisering, men om det styrende center er i stand til i realiteternes verden at fastholde en samlet koordinering, er derimod et åbent spørgsmål. Vores undersøgelse af den hidtidige udvikling kunne godt antyde, at det kan blive vanskeligt.

Det vil blive for omfattende i denne sammenhæng i detaljer at beskrive og analysere, hvordan Ny Løndannelse er blevet implementeret og anvendt i hver enkelt af de otte udvalgte amter og kommuner. Vores udgangspunkt bliver derfor den idealtypiske opstilling af tre forhandlingsmodeller, som vi derefter vurderer de otte (amts)kommuner i undersøgelsen i forhold til. Derigennem tegner der sig

et mønster for, hvordan der udvikles nye forhandlingsformer og strukturer. Selv om vi samler analysen omkring de tre hovedmodeller og dermed de fælles udviklingstendenser, der tegner sig, så er det også intentionen, at vi gennem fremstillingen af forhandlingsmodellerne får skildret mangfoldigheden og betydningen af aktørernes strategiske valg.

Kapitel 2 afsluttes med en diskussion af en række centrale variable, som spiller en væsentlig rolle i den videre analyse. Det drejer sig om centralisering i forhold til decentralisering og om samarbejdsorientering i forhold til ledelsesorientering, hvor spørgsmålet om forhandlingsniveau sættes i relation til karakteren af partsrelationerne i (amts)kommunerne. I denne sammenhæng som de kommer til udtryk i ledelsens valg af fremgangsmåde ved implementeringen af det nye løn-system. Er det fortrinsvis set som en ledelsesopgave, der skal gennemføres på ledelsens præmisser, eller er det set som et fælles projekt, som ledelse og medarbejderrepræsentanter skal forberede sammen.

2.1 Tre forhandlingsmodeller

Vi har på baggrund af udviklingen af forhandlingsprocesserne i de otte undersøgelsesenheder opstillet tre idealtypiske modeller, som repræsenterer hver sin hovedfremgangsmåde i implementeringen af det nye lønssystem og gennemførelsen af forhandlingerne. Det er henholdsvis en 1) Centralt styret model, en 2) Forvaltnings-/sektorstyret model og en 3) Institutions-/afdelingsstyret model. Det skal understreges, at modellerne skal ses som abstrakte konstruktioner, hvor man rendyrker de særlige træk, der kendetegner den enkelte model eller idealtypen for derved at tydeliggøre dens specifikke styringsformer og relationer. De otte (amts)kommuner i undersøgelsen kan således ikke placeres entydigt i en af forhandlingsmodellerne, men vil som regel rumme elementer af mindst de to og nogle gange alle tre modeller.

De tre forhandlingsmodeller er opstillet i skemaet på den efterfølgende side. Vi bruger udtrykket forhandlingsmodeller, men kunne også tale om styringsmodeller, idet udgangspunktet er, hvem det er, der styrer processen. Vi anvender her IR-teoriens antagelse om, at det er arbejdsgiverne, der bestemmer forhandlingsniveauet og dermed også de afgørende relationer mellem arbejdsgiversiden og lønmodtagersiden, fordi kompetencen – i hvert fald på sigt – nødvendigvis må kanaliseres til det niveau, hvor forhandlingerne foregår.¹

I den *centralt styrede model* er det direktionen/Løn- og Personaleafdelingen, der har den afgørende beslutningskompetence. Det vil være L&P, der tager initiativ til og er pennefører vedrørende den generelle lønpolitik, og L&P er den afgø-

¹ Jf. de britiske IR-forskere Clegg og Sisson. Se kapitel 1, afsnit 1.2.1.

rende aktør i forhandlingerne om forhåndsftaler, som også set fra arbejdsgiverens synspunkt er et naturligt element i det nye lønsystem. Ofte vil personalechefen være hovedforhandler – og i nogle tilfælde endda med deltagelse af amtsdirektør/kommunaldirektør. Når det gælder de individuelle lønftaler, vil L&P have en koordinerende rolle og fungere som rådgiver og i mange tilfælde endog direkte deltage i forhandlingerne.

Skema 2.1		Tre forhandlingsmodeller ved Ny Løndannelse		
	<i>Centralt styret model</i>	<i>Forvaltnings-/sektor styret model</i>	<i>Institutions-/afdelings styret model</i>	
<i>A-side kompetence</i>	Direktion/L&P har den afgørende beslutningskompetence.	Forvaltnings-/kontor-/afdelingschefer har den afgørende beslutningskompetence.	Institutions-/afdelingsledere har den afgørende beslutningskompetence.	
<i>Lønpolitik</i>	L&P tager initiativ til og er pennefører på generel lønpolitik.	Der udarbejdes lønpolitikker på sektorniveau som supplement til den generelle lønpolitik.	Der udarbejdes lønpolitikker på institutions-/afdelingsplan.	
<i>Forhåndsftaler</i>	L&P i en både rådgivende og forhandlende rolle. Er den dominerende aktør og har den afgørende beslutningskompetence.	Ledelsen på forvaltnings-/sektorniveau forhandler og indgår forhåndsftaler. L&P er konsulent og koordinator.	Institutions-/afdelingsledere forhandler og indgår selv forhåndsftaler. L&P er konsulent og koordinator.	
<i>Individuelle lønftaler</i>	L&P en væsentlig rådgiver (og deltager ofte i forhandlinger).	Forhandles på sektorniveau eller på institutionsplan (med styring fra forvaltning og evt. L&P).	Institutions-/afdelingsledere forhandler og indgår selv individuelle lønftaler.	
<i>B-side kompetence</i>	Organisationsrepræsentanten har den afgørende beslutningskompetence. Forhandler både forhåndsftaler og oftest også individuelle lønftaler.	Organisationsrepræsentant eller TR forhandler forhåndsftale. TR forhandler individuelle lønftaler (skal oftest godkendes af organisationen).	TR forhandler forhåndsftale med organisationsrepræsentanten som rådgiver/koordinator. TR forhandler individuelle lønftaler.	

Som en konsekvens af ledelsens centrale styring vil det på medarbejdersiden være organisationsrepræsentanter, der har den afgørende beslutningskompetence, og som også forhandler både forhåndsftaler og individuelle lønftaler – nogle gange med FTR/TR som bisiddere. Selv om ledelsen måske kunne have et ønske om, at kompetencen blev flyttet til FTR/TR-niveauet, er presset på de faglige organisationer begrænset. Da alle forhandlinger foregår centralt (i hvert fald

vedrørende forhåndsftaler) eller i det mindste centralt styret (individuelle lønftaler), vil de fleste lokale fagforeninger/kredse ressourcemæssigt kunne håndtere at fastholde deres kompetence. Og der er med det eksisterende organisations- og aftalesystem, som Ny Løndannelse er en del af, ikke umiddelbare muligheder for at tvinge en decentralisering igennem.

I den *forvaltnings-/sektorstyrede model* er det ledelsen i den enkelte sektor eller forvaltning, der har den afgørende beslutningskompetence. Der udarbejdes lønpolitikker på sektorniveauet som et supplement til den generelle lønpolitik, og det er ledelsen på forvaltnings-/sektorniveauet, som selv indgår forhåndsftaler – ofte med forvaltningschefen som hovedforhandler, nogle gange med sous-chef/kontorchef med særligt personaleansvar som hovedforhandler. L&P vil her kun have en koordinerende rolle og stå til rådighed som konsulent. Også de individuelle lønftaler forhandles på sektorniveauet, men der er som variation mulighed for, at det er lagt ud på institutions-/afdelingsniveauet – i så fald dog under styring fra forvaltningen. I denne mere decentrale model vil det stadig være organisationsrepræsentanter, her sammen med FTR/TR, der på medarbejdersidens vegne forhandler forhåndsftaler. Det samme vil som regel være tilfældet, hvis også de individuelle aftaler ligger på forvaltningsniveauet. Er det lagt ud på institutionsniveauet, vil tendensen være, at FTR/TR forhandler de individuelle lønftaler, men dog som regel under forudsætning af godkendelse i den faglige organisation. Hvis ledelsen her har et ønske om en udlægning til FTR/TR-niveauet vil presset på de lokale fagforeninger være større end i den centralt styrede model, men det vil formentlig kun være tilstrækkeligt, når det gælder de individuelle lønftaler, hvis de vel at mærke (ganske vist under ledelsens kontrol) er flyttet ud på institutionsniveauet.

I den *institutions-/afdelingsstyrede model* er det institutions-/afdelingslederne, der har den afgørende beslutningskompetence. Der udarbejdes selvstændige lønpolitikker på institutions-/afdelingsniveauet. Det vil være et efterstræbt hovedprincip, at der ikke indgås forhåndsftaler. Hvis de indgås, skal de være så minimalistiske som muligt og forhandles af institutions-/afdelingslederne selv med L&P alene i en rolle som konsulent og koordinator. Institutions-/afdelingsledere forhandler og indgår selv individuelle lønftaler. Som en konsekvens af ledelsens decentralisering af kompetencen vil FTR/TR her stå i spidsen for forhandlingerne om forhåndsftaler med organisationsrepræsentanter som konsulenter og koordinører, mens de lokale tillidsrepræsentanter selv vil forhandle og indgå de individuelle lønftaler. Denne modsvarende decentralisering af kompetencen på medarbejdersiden kan ledelsen ikke tvinge igennem, men presset for en uddelegering vil være maksimalt. Det vil ikke være muligt for lokale fagforeninger/kredse at overkomme det meget store antal forhandlinger, der bliver tale om i en institutionsstyret model, og det vil også kun være lokale tillidsrepræsentanter, der vil have den nødvendige viden til at give ledelsen

et reelt modspil, når forhandlingerne kommer så tæt på den enkelte medarbejder og dennes nærmeste leder.

2.1.1 Forhandlingsmodellerne i de otte (amts)kommuner

I det følgende vil vi placere de otte undersøgelsesenheder i forhold til de tre forhandlingsmodeller. Det *jyske amt* passer som udgangspunkt bedst ind i den centralt styrede model. Både i forberedelsen og i gennemførelsen af den første forhandlingsrunde var der tale om en proces, der på ledersiden blev styret fra oven. Der blev lagt op til brede forhåndsftaler med perspektiv, dvs. at en lang række mulige kriterier blev ridset op, selv om det betød, at der inden for de økonomiske rammer så ikke blev plads til, at alle, der opfyldte kriterierne, kunne få tillæg. Det gav mulighed for i de individuelle lønftaler at få en vurdering af personlige kvalifikationer ind. Det var L&P, der var tovholder i forhandlingerne om forhåndsftalerne, men det skete i tæt samarbejde med de forvaltninger, hvor de pågældende faggrupper udelukkende eller fortrinsvis var ansat. Som hovedregel var en repræsentant fra L&P hovedforhandler med en repræsentant fra forvaltningsledelsen som nærmeste bisidder. I et enkelt tilfælde var rollerne dog byttet om. Der indgik i Jyske amt dermed et element af den forvaltnings-/sektorstyrede model, og man kan måske her derfor snarere tale om en *centralt styret sektormodel*. Da man i den næsterunde var på vej til generelt at ændre rollerne, således at forvaltningsledelserne stod i spidsen for forhandlingerne med L&P som bisidder, bevægede Jyske amt sig i retning af en *centralt koordineret sektormodel*. I førsterunde var der også i de individuelle lønforhandlinger tale om en så stærk koordinering fra L&P's side, at den centrale styring dominerede, men i andenrunde skete der en decentralisering til lederne på institutions-/afdelingsniveauet, således at processen tydeligt pegede hen imod en institutionsstyret model, hvad angår de individuelle lønftaler. Det skal tilføjes, at der allerede i førsterunde på sygehusområdet var en større grad af udlægning til institutionsniveauet, men her taler vi også om enheder, som personalemæssigt kan være større end mange små kommuner. Det er et udtryk for mangfoldigheden i den (amts)kommunale struktur, at der på institutionsniveauet kan være så markante forskelle i størrelsen, og selv om man godt kan fastholde vores tredelte niveauopdeling, siger det sig selv, at det konkret gør en stor forskel, hvad det er for slags institutioner, man taler om. Tendensen i Jyske amt går i retning af en form for *totalt* forhandlingsmodel, hvor det vedrørende forhåndsftalerne fastholdes, at de skal afgøres efter en centralt koordineret sektormodel. Det gælder også de store sygehuse. Mens det vedrørende de individuelle lønftaler skal afgøres efter en institutions-/afdelingsstyret model.

I *Sjællandske amt* findes den (amts)kommune, der i vores undersøgelse mest udpræget svarer til den institutions-/afdelingsstyrede model. Her var faktisk både vedrørende forhåndsftaler og individuelle lønftaler den fulde økonomiske- og aftalemæssige kompetence lagt ud til de 130 institutioner, amtet var delt op

på. I praksis kunne man til gengæld se, at der var en del centraliserende elementer i den sjællandske amtsmodel. Vi nævnte ovenfor bl.a., at der ikke er så meget decentralisering i at lægge kompetencen i centralforvaltningen, der dækker det meste af amtsgården, med amtsdirektøren som den formelle hovedforhandler. Eller at lægge kompetencen ud til et stort centralsygehus – medmindre kompetencen inden for en så stor institutions rammer flyttes yderligere ud til områder og/eller afdelinger. Og det var der netop i dette amt ikke noget krav om, fordi institutionerne blev opfattet som relativt selvstændige enheder eller virksomheder, der selv skal have lov til at disponere. Når det gælder de store institutioner, har vi paradoksalt nok derfor set en større decentralisering vedrørende de individuelle lønforhandlinger i nogle af de mere centralt styrede undersøgelsesenheder. Samtidig var der også vedrørende forhandlinger af forhåndsftaler på sygehusene en så tæt koordinering mellem sygehusenes løn- og personaleafdelinger, at det næsten fik karakter af at være en form for sektorstyring.

Den *vestjyske centerkommune* er i ledelsens egen selvforståelse klart en kommune, der kan rubriceres under den institutions-/afdelingsstyrede model. Men vores undersøgelse har vist en så stærk koordinering og initiering oppefra, at man måske rettere kan tale om en centralt styret model, der har som formål at gennemføre en styret decentralisering af løndannelsen. Man kan bl.a. se det ved, at ledelsen har søgt at undgå forhåndsftaler for derved at sikre så store manøvreremuligheder i de individuelle lønforhandlinger som muligt. Bl.a. med lønsamtaler og et særligt skema til vurdering af personlige kvalifikationer som midler arbejdes for en individualisering, men samtidig vil ledelsen fastholde grebet om forhåndsftalerne, så længe man ikke kan slippe for dem. Herved ligner tendensen her udviklingen i Jyske amt, men måske i en lidt mere centraliseret udgave, dvs. en centralt styret model vedrørende forhåndsftalerne og en institutions/afdelingsstyrede model vedrørende de individuelle lønftaler.

Man kunne måske se den centrale styring i implementeringsfasen, hvor forhandlingerne skal forberedes, lokale ledere uddannes og passende redskaber udvikles, som en overgangsfase i retning af en ren institutionsmodel. Men den centrale styring bliver åbenbart et vedvarende element, så længe de faglige organisationer holder fast i forhåndsftalerne. Det kan tilføjes, at en (amts)kommune samtidig udgør en samlet enhed med en klart fastlagt hierarkisk magtstruktur både administrativt og politisk, og der vil derfor altid være et muligt centralt styringspotentiale på ledelsessiden.

Den *østjyske bykommune* er den eneste af de otte undersøgelsesenheder, der relativt entydigt kan klassificeres som en forvaltnings-/sektorstyret model. Forhandlingskompetencen blev her som udgangspunkt på hele processen placeret netop på dette niveau både vedrørende forhåndsftaler og individuelle lønftaler – dog med en hensigt om en så stor udlægning som muligt til afdelings-

/institutionsniveau, hvad angår de individuelle lønftaler. L&P havde her dermed fortrinsvis en koordinerende rolle og en kontrollerende rolle, der indebar, at det centralt blev checket, om indgåede aftaler overholdt spillereglerne. Der var som i den vestjyske centerkommune en form for individualisering via redskaber udviklet af L&P og gennemførelsen af lønsamtaler. Samtidig var der dog klare elementer af en mere overordnet styring. Når det gælder forhåndsftaler for grupper, der går på tværs af sektorerne, som fx HK, blev således indgået en overordnet central forhåndsftale med generelle elementer, der blev suppleret med aftaler på sektorniveauet. Det var således både centralt styret og sektorstyret. Når det gælder de individuelle lønftaler, blev funktionstillæg forhandlet på sektorniveau, mens kvalifikationstillæg blev forhandlet på afdelings-/områdeniveau, dvs. både sektorstyring og institutionsstyring. Forhandlingsmodellen var således mere præget af multiniveau regulering end af et enkelt forhandlingsniveau, om end der var en overvejende decentraliseringsstendens.

I den første runde var det nye lønsystem fra ledelsens side præget af en klar central styring i *Omegnskommunen*. Det er et eksempel på den relativt lille kommune med en personbåret central styring via en personalechef, der samler alle tråde, udformer alle oplæg, og står i spidsen for alle forhandlinger. Samtidig var det dog fastsat som målet at realisere en institutionsstyret model, hvor forhandlingerne mellem den enkelte leder og dennes medarbejdere blev omdrejningspunktet. Derfor ønskede man ikke forhåndsftaler eller – om nødvendigt – så begrænsede forhåndsftaler som muligt. Også her blev der holdt fast i en *todeling*, hvor de individuelle lønftaler efterhånden blev forhandlet efter en institutionsstyret model, mens ledelsen fastholdt, at forhåndsftaler – hvis man ikke kunne undgå dem – skulle indgås centralt.

I *Stationsbykommunen* kunne man se en tilsvarende personbåret central styring af implementeringen af det nye lønsystem. L&P stod for styringen og koordineringen af hele forhandlingsforløbet med personalechefen – og i nogle tilfælde også kommunaldirektøren – som deltager i forhandlingerne om forhåndsftalerne. Vedrørende de individuelle lønftaler blev niveauet på ledelsessiden rykket et trin ned til afdelingschefer og institutionsledere, men også her var L&P i realiteten en aktivt deltagende part i den første runde. I anden runde blev afdelingscheferne inddraget mere direkte vedrørende forhåndsftalerne, så der kom et element af en centralt styret sektormodel ind. Og de individuelle lønforhandlinger kom i større udstrækning ud på institutions-/afdelingsniveauet. Samtidig var der bl.a. med lønsamtaler som redskab en vis individualiseringsstendens, så der mere langsigtet tegner sig en stærkere institutionsstyring. Men også her formentlig som en *todeling* i form af fortsatte centrale forhandlinger om forhåndsftaler.

I *Landkommunen* er der klare paralleller til Stationsbykommunen (og Omegnskommunen), men det ser ud til at blive en længere proces at gå fra en relativ

markant centralt styret model til en kombineret centralt styret model vedrørende forhåndsftaler og institutions-/afdelingsstyret model vedrørende individuelle lønftaler. Den københavnske *bydelskommune* udgjorde med sin forsøgsstatus et særligt tilfælde. Man var her delvist underlagt det centrale organisations- og aftalesystem i København som helhed, og der blev derfor tale om en relativt centralt styret model – dog med et væsentligt element af sektorstyring. Men også her kunne man se, at en mere institutionsstyret model formentlig ville være blevet en realitet, hvis det i stedet for nedlæggelse var blevet besluttet at gøre bydelrådene permanente.

2.1.2 Konklusioner

Samlet set har fem ud af de otte (amts)kommuner i undersøgelsen taget udgangspunkt i en *centralt styret* forhandlingsmodel, hvor direktionen/Løn- og Personaleafdelingen har den afgørende kompetence, og hvor L&P er både koordinerende og direkte aktør i de fleste forhandlinger. L&P har forhandlet alle forhåndsftaler og har ofte også spillet en væsentlig rolle i forhandlingerne om de individuelle lønftaler. Sådan har det været i den befolkningsmæssigt største undersøgelsesenhed, Jyske amt, i Bydelskommunen og i de tre små kommuner, Landkommunen, Bydelskommunen og Stationsbykommunen. I de tre små kommuner var der tale om en personbåret central styring via en personalechef med overblik over hele forløbet og som deltager i de fleste forhandlinger. I Jyske amt var det en stor og professionel Løn- og Personaleafdeling, der suverænt styrede forløbet. Der var i alle tilfælde også et vist element af en sektorstyret model i form af inddragelse af de forskellige forvaltninger/sektorer i forberedelserne og i større eller mindre omfang også i forhandlingerne. Det gjaldt fx Bydelskommunen, hvor den centrale styring dog blev skærpet undervejs. Her blev startet med personalekonsulenten som gennemgående figur i forhandlinger om forhåndsftaler sammen med skiftende forvaltningschefer, men man gik over til en model, hvor bydelschefen var forhandlingsleder på baggrund af fælles koordinerede oplæg fra forvaltningscheferne. Omvendt var det i Jyske amt. Her var hovedreglen i første runde, at L&P sad ved bordenden i forhandlingerne om forhåndsftaler med en repræsentant fra den aktuelle sektor som bisidder. Man kan derfor her også tale om en *centralt styret sektormodel*. I anden omgang var der en tendens til at vende om på rollefordelingen, således at den enkelte sektor selv forhandlede med en repræsentant fra L&P som bisidder, dvs. en *centralt koordineret sektormodel*.

Den østjyske bykommune er den eneste (amts)kommune i undersøgelsen, der mere entydigt har anvendt en sektorstyret model, dvs. med forhandling af forhåndsftaler på sektorniveaet. Samtidig var dog fra starten en decentraliseringsproces i gang vedrørende de individuelle lønftaler med den hensigt, at afdelings-/institutionsniveaet skal gøres til omdrejningspunkt for at sikre, at det nye lønsystem bliver et udviklingsredskab for den enkelte afdelings-

/institutionsleder. Samtidig var der dog også en tværgående central styring med supplerende generelle forhåndsftaler for grupper som fx HK'erne, der går på tværs af sektorerne.

Tilbage bliver to (amts)kommuner – den vestjyske centerkommune og Sjællandske amt – med en institutionsstyret forhandlingsmodel. Den vestjyske centerkommune anvender i ledelsens egen selvforståelse en sådan model, men i praksis var der så stærk en koordinering oppefra, at man måske med større ret kan tale om en centralt styret model med det klare sigte at arbejde sig frem mod institutionsstyring. Man kunne derfor også hævde, at det ikke er to, men kun en ud af otte (amts)kommuner i undersøgelsen, som reelt har praktiseret en institutionsstyret model fra starten af det nye lønsystem. Det er nærmere bestemt Sjællandske amt, der som den eneste undersøgelsesenhed fra starten lagde kompetencen både vedrørende forhåndsftaler og individuelle lønftaler ud til de enkelte institutioner. Men også her har der, som angivet, været elementer af central styring, *dels* fordi nogle af de 130 institutioner amtet er opdelt i – som fx centralforvaltningen, hvor amtsdirektøren er den formelle hovedforhandler, og nogle af sygehusene – er meget store enheder, *dels* fordi det overlades til lederne i disse enheder selv at afgøre, om der skal decentraliseres videre ud på afdelingsniveauet. Da en sådan videreudlægning af kompetencen i en del store institutioner netop ikke fandt sted, indebærer det, at centraliseringsgraden faktisk på nogle områder kan være højere i Sjællandske amt end i nogle af de enheder, hvor man startede med en overordnet central styring, men siden har gennemført en glidende decentralisering.

I skema 2.2. er vist, hvordan de otte (amts)kommuner på baggrund af første forhandlingsrunde kan placeres i forhold til de tre idealtypiske forhandlingsmodeller. Skemaet viser, at ledelsen i undersøgelsens amtskommuner generelt set har valgt en relativt centralt styret implementeringsproces, og det giver formentlig et ganske godt billede af den samlede gennemførelse af det nye lønsystem i den (amts)kommunale sektor.

Skema 2.2 Forhandlingsmodeller i første runde

Centralt styret model	Sektorstyret model	Institutionsstyret model
Jyske amt	Bykommunen	Sjællandske amt
Omegnskommunen		Centerkommunen
Stationsbykommunen		
Landkommunen		
Bydelskommunen		

Det skal erindres, at der hermed kun angives en hovedretning i de konkrete forhandlingssystemer, der har været under opbygning. Som nævnt er der eksempelvis et væsentligt element af sektorstyring også i de centralt styrede

(amts)kommuner. bl.a. illustreret ovenfor ved Jyske amt. Der har fra starten også været elementer af institutionsstyring i stort set alle (amts)kommuner – måske mest som en intention for de videre forhandlinger om individuelle lønftaler, men de fleste steder også – om end som hovedregel i meget beskedent omfang – praktiseret allerede i første runde.

Når vi vurderer udviklingen i forhandlingssystemerne i de otte (amts)kommuner på baggrund af det konkrete forhandlingsforløb fra første runde og videre gennem anden runde, skifter billedet. Den stærke centrale styring nedtones, og der lægges større vægt på at styrke forhandlingerne om de individuelle lønftaler på institutions-/afdelingsniveau. Hovedtendensen synes at være, at fremtidens forhandlingsmodel i amter og kommuner vil være præget af en form for multini-veau regulering eller centraliseret decentralisering karakteriseret af en todeling, hvor de individuelle lønftaler vil blive forhandlet efter en institutions-/afdelingsstyret model, mens forhåndsftaler – i det omfang, de vil blive opretholdt – vil blive forhandlet efter en centralt styret eller i nogle tilfælde en forvaltnings-/sektorstyret model.

Der ligger i mange af de otte (amts)kommuner en indbygget tendens til individualisering i udviklingen og anvendelsen af særlige redskaber i forbindelse med de individuelle lønforhandlinger i form af forskelligt skemamateriale, afholdelse af lønsamtaler mv. Der er tilsyneladende mange af de lokale arbejdsgiverparter, der direkte går efter at slippe af med forhåndsftaler og gennemføre en form for individualisering – enten alene på ledelsens præmisser, hvilket på sigt kan udhule den kollektive aftaleret, eller i en samarbejdsorienteret model, hvor man med nye midler søger at fastholde organisationernes indflydelse. Hvis denne arbejdsgiverhensigt bliver realiseret, er det i det lange perspektiv den institutionsstyrede model, som vil blive det dominerende træk ved Ny Løndannelse. Men det skal tilføjes, at ledelsens styringspotentiale altid vil give mulighed for relancering af et mere eller mindre stærkt element af central styring gældende for hele amtet eller hele kommunen. Og selv om tendensen til decentralisering efterhånden vil presse organisationerne til en tilsvarende udlægning af kompetence, vil der også her være en modsvarende mulighed for at trække beslutningerne tilbage på fagforeningsniveauet.

I skema 2.3 er opstillet udviklingstendenserne i de lokale forhandlingssystemer, som de tegner sig i de otte (amts)kommuner på baggrund af forløbet fra første til anden forhandlingsrunde. Som det er fremgået, tegner der sig en klar todeling, hvor ledelserne i de enkelte (amts)kommuner arbejder i retning af en institutionsstyret model, men samtidig fastholder en central styring – eller evt. sektorstyring – i det omfang, der fortsat skal indgås forhåndsftaler. Ledelsen i fire ud af syv (amts)kommuner har et ønske om helt at slippe af med forhåndsftaler, så der bliver tale om et rent institutionsstyret lønsystem alene med individuelle

lønaftaler. I en af disse undersøgelsesenheder – Bykommunen – så man det dog som en alternativ mulighed at sikre et system med mere rammeprægede forhåndsftaler som udgangspunkt for ellers individualiserede forhandlinger om tillæg.

Skema 2.3 Udviklingstendenser i forhandlingssystemet på baggrund af 2. runde

	Forhåndsftaler	Individuelle lønaftaler
Sjællandske amt	Institutionsstyring	Institutionsstyring
Jyske amt	Central styring	Institutionsstyring
Centerkommunen	[Central styring]	Institutionsstyring
Bykommunen	[Sektorstyring]	Institutionsstyring
Omegnskommunen	[Central styring]	Institutionsstyring
Stationsbykommunen	Central styring	Institutionsstyring
Landkommunen	[Central styring]	Institutionsstyring

Note: Bydelskommunen er her udeladt, da den var et nu nedlagt forsøg. De skarpe parenteser angiver, at ledelsen i de pågældende (amts)kommuner er imod forhåndsftaler.

En femte (amts)kommune har allerede etableret det institutionsstyrede system, og her overlades det blot til de enkelte institutioner selv at afgøre, om de vil have forhåndsftaler eller ej. Derfor er det kun to ud af syv undersøgelsesenheder, hvis øverste ledelse selv har det som et mål – i det mindste for en tid – at fastholde forhåndsftaler. I begge tilfælde er det ud fra et helheds- og lighedsprincip, hvor man ønsker, at der gives samme tillæg i hvert fald for de samme funktioner, uanset om man er ansat i den ene eller den anden institution/afdeling. Men begge steder ønsker man – på linie med de andre enheder – derudover at udvikle Ny Løndannelse til et udviklings- og virksomhedsorienteret lønsystem.

Om denne klare udviklingstendens i retning af et virksomhedsbaseret lønsystem kun er gældende for de otte (amts)kommuner i undersøgelsen, eller om den kan overføres til amter og kommuner som helhed, kan vi ikke med sikkerhed sige noget om alene på baggrund af undersøgelsen. Men set i sammenhæng med den almindelige viden om, hvordan (amts)kommunerne udvikler sig, synes der at være stor sandsynlighed for, at vi her har fat i nogle vigtige generelle tendenser.

2.2 De faglige organisationers kompetenceplacering

Hvis vi til sidst ser på medarbejdersidens kompetenceplacering i de otte (amts)kommuner, udgør teknik og miljøområdet et særligt tilfælde. Teknisk Landsforbund ønsker eksempelvis ikke forhåndsftaler og overlader det til tillidsrepræsentanterne at varetage forhandlingerne. SiD og Metal går også mest efter de individuelle forhandlinger, men her har de lokale fagforeningsafdelinger en noget større – men fra sted til sted skiftende – rolle. På de øvrige områder var det bortset fra HK – og til dels SL – så som så med en udlægning af kompetencen fra de lokale fagforeninger og kredse til fællestillidsrepræsentanter og/eller

tillidsrepræsentanter i de enkelte amter og kommuner. Organisationsrepræsentanter deltog som en næsten absolut hovedregel i forhandlingerne om forhånds-aftaler. Med ganske få undtagelser var der i de otte (amts)kommuner alene tale om en decentralisering til tillidsrepræsentanterne, hvad angår de individuelle lønaftaler. Det gjaldt for HK's vedkommende hele vejen rundt. Da der to steder samtidig var tale om, at HK's tillidsrepræsentanter selv forhandlede forhånds-aftaler, er HK den organisation, der har den mest omfattende udlægning af kompetencen. SL havde i et enkelt område lagt kompetencen ud til TR også vedrørende forhånds-aftaler. Men bortset fra disse eksempler fastholdt alle andre afdelinger deres kompetence.

Forskellen på kompetenceplaceringen på arbejdsgiversiden og lønmodtagersiden kan ses som et udtryk for, at det er arbejdsgiverne, der bestemmer forhandlings-niveauet. Men da der er tale om en langsom og glidende decentraliseringsproces er presset på organisationerne for en tilpasning af kompetencen endnu begrænset, og da (amts)kommunerne synes at fastholde samlede forhandlinger om forhånds-aftaler, vil organisationerne formentlig kunne fastholde deres kompetence på dette område. Presset ligger mest på udlægning af kompetence vedr. de individuelle forhandlinger. Et pres, der er forstærket gennem de individualiserings-fremmende redskaber, fx skemaer og lønsamtaler, som arbejdsgiverne flere steder har udviklet.

Selv om mange organisationer tøvede, var der generelt set en forventning om eller frygt for, at man måtte lægge kompetencen ud til FTR/TR i hvert fald for de individuelle lønaftalers vedkommende. Der var en erkendelse af, at ressourcerne ikke ville slå til, samtidig med at vidensgrundlaget ville være for begrænset, hvis organisationsrepræsentanter fortsat skulle bevare kontrollen over alle forhandlinger i et system præget af en kontinuerlig tendens til decentralisering initieret af arbejdsgiverne. Denne erkendelse kunne man fx se i Dansk Socialrådgiverforening, der på grund af begrænsede ressourcer på forbundsplan vedtog, at forhandlingskompetencen vedrørende Ny Løndannelse efter en overgangsperiode skal lægges ud til tillidsrepræsentanterne. Dette reaktionsmønster mere end antyder holdbarheden af Clegg og Sissons tese om, at arbejdsgiverne bestemmer forhandlingsniveauet, og at kompetencen vil blive placeret på det niveau, hvor forhandlingerne foregår. Det skal blot nuanceres med, at det ikke er en automatisk proces, men et ydre pres som organisationerne kan agere i forhold til og mere eller mindre må tilpasse sig til ud fra deres særlige forudsætninger.

2.3 Forhandlingsniveau og partsrelationernes karakter

Modellerne siger kun noget om selve forhandlingsniveauet i det nye lønsystem. En anden afgørende faktor i implementeringsprocessen, der også må inddrages, er, hvilken karakter partsrelationerne har haft, nærmere bestemt om der har været tale om ledelsesorientering eller samarbejdsorientering. Hvis vi sammenstiller de to begrebspaar, henholdsvis centralisering/decentralisering og ledelsesorienteret/samarbejdsorienteret, får vi følgende firefeltsskema.

Skema 2.4 Forhandlingsniveau og partsrelationernes karakter (generelt)

	Ledelsesorienteret	Samarbejdsorienteret
Centraliserede forhandlinger	Ledelsesstyret centralt aftalesystem	Partsstyret centralt aftalesystem
Decentraliserede forhandlinger	Individualisering eller ledelsesstyret medinddragelse	Partsstyret arbejdspladsorientering

Hvis vi ser på de otte (amts)kommuner i undersøgelsen, vil de umiddelbart kunne placeres i skemaet. Det skal så også her huskes, at der specielt vedrørende forhandlingsniveauet ikke er tale om en hverken permanent eller entydig placering. Her er der i høj grad en udvikling i retningen fra centrale til mere decentrale styreformers, men de fleste steder på en måde, så der fastholdes en vis overordnet styring, dvs. centraliseret decentralisering.

Fx fastholdt både Jyske amt, Omegnskommunen og Stationsbykommunen en overordnet central styring med indgåelse af forhåndsaftaler på det centrale niveau, dvs. med inddragelse af L&P og de relevante sektorforvaltninger, men samtidig var man i gang med at gennemføre eller havde gennemført en udlægning af forhandlingskompetencen vedrørende de individuelle lønforhandlinger til institutions-/afdelingsniveauet. En lignende udvikling var i et langsommere tempo på vej i Landkommunen. I tre af disse fire kommuner blev udviklingen fremmet oppefra på ledelsens initiativ, dvs. ledelsesorienteret, men dog i skiftende omfang med en vis inddragelse af medarbejderrepræsentanterne. Kun i den ene kommune var der tale om en mere udbredt samarbejdsorientering, hvor ledelsen ganske vist politisk var udfarende, men fra starten inddrog medarbejderrepræsentanterne for at skabe et fælles projekt, herunder med udvikling af redskaber, fx gennem SU/MED-systemet, til sikring af de faglige organisationers indflydelse, dvs. den kollektive aftaleret, trods decentraliseringen med dertil hørende individualiseringstendenser.

Både den vestjyske centerkommune og den østjyske bykommune var præget af en vidtgående decentralisering og tendens til at gøre "Ny Løn til individuel løn", men måden at gøre det på var meget forskellig – fra den vestjyske kommunes udprægede ledelsesstyring til den østjyske kommunes systematiske samarbejdsorientering. Derfor tegner der sig i den første kommune et system, hvor de faglige organisationers indflydelse formindskes, og der kan sættes et spørgsmålstejn ved den kollektive aftaleret, mens der i den anden kommune skabes nye samarbejdsformer lokalt, der kan sikre en vidtgående medbestemmelse trods individualiseringstendenser.

Skema 2.5 Forhandlingsniveau og partsrelationernes karakter (i undersøgelsesenhederne)

	Ledelsesorienteret	Samarbejdsorienteret
Centraliserede forhandlinger	Landkommunen, Jyske amt, Omegnskommunen	Bydelskommunen Stationsbykommunen
Decentraliserede forhandlinger	Centerkommunen Sjællandske amt	Bykommunen

I begge kommuner er der samtidig en vis overordnet styring, bl.a. ved indgåelse af forhåndsftaler på et højere niveau – i den ene kommune på det centrale niveau og i den anden fortrinsvis på sektorniveauet. Sjællandske amt har den mest vidtgående decentralisering og har samtidig på det centrale niveau været præget af ledelsesorientering. Institutionernes relative autonomi åbner op for, at partsrelationerne kan udvikle sig forskelligt fra område til område. Dog er der også en vis centralisering i nogle af de store institutioners manglende udlægning af kompetence til område-/afdelingsniveau samt i koordineringen mellem sygehuse i forhandlinger om forhåndsftaler, der dermed ikke i praksis alene er overladt til den enkelte institution.

2.3.1 Det eksisterende aftale- og samarbejdssystem

Selv om vi snakker om etablering af et nyt lokalt forhandlingssystem i forbindelse med gennemførelsen af det nye lønsystem, så starter man ikke på jomfruelig jord. Udgangspunktet er de allerede etablerede relationer mellem parterne lokalt. På den *ene* side fandtes lokale *aftalerelationer*, dels forløberne for det nye lønsystem, lokalløn og decentral løn, dels forhandlinger i øvrigt om løn- og arbejdsforhold, ansættelser og afskedigelser mm. Man kan tale om den lokale administration af overenskomsternes bestemmelser, og der har derfor her været etableret forhandlinger på aftalerettens præmisser.

På den *anden* side eksisterede lokale samarbejdsrelationer, som i det traditionelle SU-system giver en vis medindflydelse og medbestemmelse på ledelsesrettens præmisser, dvs. at det i tilfælde af manglende enighed mellem parterne som absolut hovedregel er ledelsen, der bestemmer politikken. Der var en tendens til en vis sammenglidning eller sammenkobling mellem de to systemer allerede før aftalen om Ny Løndannelse. Det lå ikke mindst i den nye aftale om Medindflydelse og Medbestemmelse (MED-aftalen), hvor der blev åbnet op for indgåelse af aftaler i samarbejdssystemets regi, bl.a. i sammenhæng med nogle af de nye rammeaftaler, som blev indgået mellem de centrale parter i løbet af 1990'erne.

Det er vores påstand, at aftalen om Ny Løndannelse er en så markant nyskabelse, der på en langt mere vidtgående måde end hidtil set lægger forhandlingskompetence ud på det lokale niveau, dvs. til det enkelte amt og den enkelte kommune. I stedet for at forvalte regler og udfylde rammer skal man nu selv til at udvikle regler og skabe sine egne rammer. Derfor er der i vores perspektiv tale om en reform, der vil medføre udviklingen af et egentligt lokalt aftalesystem som en nyskabelse og ikke blot en kontinuitet i forhold til de lokale forhandlingsrelationer, som det eksisterende regelsæt indebar. Men disse relationer var naturligvis væsentlige i den situation, hvor parterne lokalt tog fat på lønreformen. De lokale parters ageren i samarbejds- og aftalesystemet i årene forud for aftalen om Ny Løndannelse var således en væsentlig forudsætning, som implementeringen af det nye lønsystem og den dermed følgende begyndende opbygning af lokale aftalesystemer tog afsæt i. I den sammenhæng var det af betydning, om relationerne havde positiv eller negativ overvægt, om de var konsensusprægede eller karakteriseret ved konflikter og spændinger mellem parterne.

Som det fremgår af den korte præsentation af undersøgelsesenhederne i kapitel 1, var der sandsynligvis tale om en udvælgelse, der førte til, at amter og kommuner med overvejende positive partsrelationer er blevet overrepræsenteret. Der var dog trods alt relativt store forskelle også i denne henseende mellem de otte (amts)kommuner, som det fremgår i den følgende gennemgang, og som også vil fremstå i det næste kapitel om forhandlingsprocesserne i de otte undersøgelsesenheder.

2.3.2 Ledelsesstyring contra samarbejdsorientering

I vurderingen af partsrelationernes karakter i de otte (amts)kommuner, der indgår i undersøgelsen, tager vi udgangspunkt i skillelinien mellem ledelsesorientering og samarbejdsorientering. Vi skal derfor her nærmere bestemme indholdet i disse begreber.

Med *samarbejdsorientering* menes, at væsentlige tiltag – fx en omstrukturering af (amts)kommunen, formuleringen af en ny personalepolitik eller som her forberedelsen af implementeringen af en lønreform – som udgangspunkt gennem-

føres som et fælles projekt mellem ledelsen og medarbejderne. Proceduremæssigt er udgangspunktet etableringen af fælles organer, som arbejdsudvalg el.lign., der skaber et fælles ansvar i hele forløbet. Indholdsmæssigt skabes et fælles grundlag som basis for gennemførelsen af det givne tiltag. Samarbejdsorienteringen skaber en proces, hvor begge parter får mulighed for at agere proaktivt.

Med *ledelsesorientering* menes, at væsentlige tiltag som udgangspunktet gennemføres som ledelsens projekt, som medarbejderne først orienteres om undervejs i overensstemmelse med gældende forpligtelser i MED/SU-aftaler mm. Proceduremæssigt er udgangspunktet etableringen af arbejdsudvalg mv. med ledelsesrepræsentanter og først i en senere fase høring i samarbejdsorganer ol. Indholdsmæssigt skabes et ensidigt grundlag for ledelsens gennemførelse af det givne tiltag – et grundlag som medarbejderne gennem høringsprocesser dog i et vist omfang kan få indflydelse på. Ledelsesorienteringen skaber en proces, hvor ledelsen får mulighed for at agere proaktivt, mens medarbejderrepræsentanterne i hovedsagen kun kan reagere reaktivt. De særlige karakteristika ved henholdsvis samarbejdsorientering og ledelsesorientering kan opsummeres i nedenstående skema.

Det vil fremgå af denne undersøgelse som en markant forskel på samarbejds- og ledelsesorienterede (amts)kommuner, at de samarbejdsorienterede i højere grad synes at agere på det eksisterende kollektive aftalesystems præmisser, herunder fx i enheder præget af en individualiseringstendens ved at medvirke til på anden måde at styrke medarbejderrepræsentanternes indflydelse og dermed modvirke en underminering af den kollektive aftaleret. Når det drejer sig om (amts)kommunerne i vores undersøgelse, synes der altså været tale om et lighedstegn mellem samarbejdsorientering og partsorientering. Men det er ikke nogen given sag, at inddragelse af medarbejderne og gennemførelse af forandringsprocesser som en fælles proces mellem ledelse og medarbejdere nødvendigvis behøver at være *partsorienteret*, dvs. bygge på en inddragelse af officielle repræsentanter for de faglige organisationer på området.

Hvis vi ser på den internationale debat om parternes rolle i arbejdsmarkedsrelationerne og i den sammenhæng anvendelsen af nye former for ledelsesstrategier, som *Human Resource Management*, kunne man tværtimod hævde, at en stærk samarbejdsorientering kan anvendes som en modvægt til partsorientering. Det er fx specielt i en amerikansk sammenhæng en antagelse, at en sådan form for "soft HRM", dvs. samarbejdsorienteret ledelse, der giver medarbejderne direkte indflydelse, kan være et særdeles effektivt middel til at holde fagforeningerne uden for virksomheden. (Navrbjerg 1999, Due et al. 1993, 1995).

Men i en dansk sammenhæng – og herunder ikke mindst når det gælder det offentlige arbejdsmarked – bliver der i mange tilfælde nærmest per automatik tale om et lighedstegn mellem det partsorienterede og det samarbejdsorienterede, fordi der er et stærkt etableret partssystem, der rækker fra de centrale parter i København over de enkelte (amts)kommuner og ud til de enkelte små og store enheder herunder. Det vil sige, at ethvert forsøg på at inddrage medarbejderne i langt de fleste tilfælde på den ene eller anden måde vil involvere repræsentanter fra partssystemet – og herunder henhører både FTR/TR og repræsentanter i SU/MED-organer, som også er et partsaftalt system.

Skema 2.6 Karakteristika ved samarbejdsorientering og ledelsesorientering

	Samarbejdsorientering	Ledelsesorientering
<i>Generelt kendetegn:</i>	Fælles projekt	Ledelsens projekt
<i>Procedure:</i>	Fælles arbejdsudvalg ol. med fælles ansvar	Arbejdsudvalg o.lign. med ledelsesrepræsentanter. Først senere høring af medarbejdere
<i>Indhold:</i>	Fælles grundlag	Ledelsens grundlag (evt. medarbejderindflydelse via partshøring)
<i>Handle-måde:</i>	Begge parter kan handle proaktivt	Ledelsen: proaktiv Medarbejderne: reaktive

Det er klart, at der kan være forskel på den rent formelle fremgangsmåde og det reelle indhold i processerne. Formelt kan der være tale om at inddrage medarbejderrepræsentanter fra starten, men reelt kan alt være tilrettelagt på forhånd. Det bliver dermed en form for samarbejdsorientering, der har et element af manipulation. Omvendt kan der, hvor en markant ledelse kører sin egen politik i stilling, undervejs blive tale om en partsinddragelse, som i høj grad kan komme til at påvirke resultatet af processen. I vurderingen af graden af samarbejdsorientering og ledelsesorientering skal den reelle praksis derfor nærmere undersøges.

Hvis vi ser på de otte (amts)kommuner i undersøgelsen og deres placering i forhold til samarbejdsorientering og ledelsesorientering, kan det være interessant at vurdere, om disse særlige karakteristika har noget at gøre med nogle grundlæggende træk ved de enkelte kommuner og amter. Det kunne fx være enhedernes størrelse, eller det kunne være det politiske styre, som er opstillet i nedenstående skema.

Skema 2.7 Partsrelationer i forhold til politisk styre og størrelse

Ledelsesorientering	Samarbejdsorientering
<i>Jyske Amt:</i> (Stor enhed, V-styre)	<i>Bydelskommunen:</i> (Mellemstor enhed, SF-styre)
<i>Vestjyske centerkommune:</i> (Mellemstor enhed, A-styre)	<i>Østjyske bykommune:</i> (Mellemstor enhed A-styre)
<i>Omegnskommunen:</i> (Lille enhed, C-styre)	<i>Stationsbykommunen:</i> (Lille enhed, A-styre)
<i>Sjællandske Amt:</i> (Stor enhed, A-styre)	
<i>Landkommunen:</i> (Lille enhed, V-styre)	

(Note: Med politisk styre angives borgmesterens partifarve i valgperioden 1.1.1998 - 31.12.2001).

Umiddelbart synes hverken størrelse eller politisk styre at være afgørende for, om man vælger den ene eller den anden fremgangsmåde. De ledelsesorienterede (amts)kommuner repræsenterer næsten alle former for politisk styre. At de samarbejdsorienterede undersøgelsesenheder alle har socialdemokratisk styre (eller SF-styre), kan måske ligne en tanke, men det skal huskes, at vi ikke kan foretage generaliseringer på grundlag af de otte enheder. Og hvis man vurderer fremgangsmåden i hver af de otte (amts)kommuner nøjere, forekommer det mere at være en tilfældighed. Det afgørende for ledelsens valg af fremgangsmåde er de traditioner og værdier, som præger den enkelte kommune og det enkelte amt. Og disse partsrelationer er hovedsageligt baseret i det administrative system med Løn- og Personaleafdeling samt kommunaldirektør/amtsdirektør i spidsen. Det er den måde, kernemedarbejderne her tænker og praktiserer relationerne til medarbejderrepræsentanterne i (amts)kommunen og til de lokale faglige organisationers repræsentanter på, der er det udslagsgivende. Det kan formentlig nogle gange hænge sammen med det politiske styre, men behøver ikke at gøre det. Generelt var det indtrykket, at interessen for samarbejds- og forhandlingssystemet var begrænset blandt politikerne, eller snarere fungerede det sådan, at det blev betragtet som den administrative ledelses domæne, som politikerne højst skulle fastsætte overordnede rammebetingelser for.

Vores placering af de otte (amts)kommuner, der indgår i undersøgelsen, bygger alene på deres fremgangsmåde ved implementeringen af det nye lønsystem. Den er nok ikke i alle tilfælde udtryk for partsrelationernes karakter i enhver sammenhæng. Det er måske i virkeligheden ikke så meget et enten-eller, men mere et både-og, dvs. at den enkelte (amts)kommune kan karakteriseres som eksempelvis fortrinsvis ledelsesorienteret, men samtidig i et vist omfang i nogle situationer kan anvende en mere samarbejdsorienteret fremgangsmåde.

I det hele taget skal også understreges, at der ikke nødvendigvis findes en automatisk sammenhæng mellem positive eller negative relationer mellem parterne

og spørgsmålet om ledelsesorientering eller samarbejdsorientering. En stærk ledelse, der helst vil selv, kan godt have udmærkede relationer til medarbejdernes faglige organisationer. *Jyske amt* er et godt eksempel. Her blev startet et ledelsesorienteret projekt, men samtidig levede ledelsen op til traditionerne for et konsensusbaseret forhold til medarbejderrepræsentanter og organisationsrepræsentanter gennem relativt tætte uformelle kontakter mellem ledelsen og de forskellige repræsentanter. Det førte bl.a. til et kompromis omkring forhåndsftaler med perspektiv, der faktisk styrkede konsensusrelationerne til de fleste organisationer med DSR som en undtagelse.

Sjællandske amt udgjorde omvendt et eksempel på, hvordan et i udgangspunkt udpræget konsensusforhold mellem parterne blev belastet af en fremgangsmåde, hvor ledelsen dikterede hovedlinierne, herunder en decentralisering af forhandlingerne til institutionsniveauet. Her kunne man bl.a. se på døgninstitutionsområdet, at en del ledere ifølge SL's opfattelse ikke kunne løfte opgaven, og derfor benyttede SL's repræsentanter sig af de gode uformelle kontakter til Løn- og Personaleafdelingen. Men det blev pludselig et problem for ledelsen, fordi logikken i kompetenceudlægningen tilsagde, at det var institutionslederne selv, der skulle løse problemerne. Det betyder, at decentraliseringen af forhandlingskompetencen medfører, at de relationer mellem parterne, som hidtil har bidraget til at løse problemerne – her i form af uformelle relationer mellem organisationsrepræsentanter og L&P – må reproducere på det decentrale forhandlingsniveau. Et eksempel på betydningen af centraliseret decentralisering, som det defineres ovenfor i kapitel 1.

Det var fra starten tydeligt, at Ny Løndannelse også indebar en mulig skærpelse af relationerne. De blev løftet op på et andet betydningsniveau, fordi de lokale forhandlinger nu fik et andet indhold med større umiddelbare effekter. Det så man et eksempel på i *Omegnskommunen*, hvor en stærk og konsensusøgende personalechef hidtil havde kørt forholdet til organisationerne og medarbejderrepræsentanterne suverænt og sikret særdeles gode samarbejdsrelationer. Den linie kunne fastholdes nogenlunde uantastet gennem den første runde, men det blev efterhånden vanskeligere at fastholde konsensuspræget, fordi den ideologisk orienterede kommunaldirektør søgte at fremme en mere konfrontationsorienteret kurs i udviklingen af det nye lønsystem. Efterhånden blev partsrelationerne anstrengte. Det skete bl.a. i sammenhæng med spørgsmålet om tillidsrepræsentanternes vilkår, hvor kommunaldirektøren efter organisationsrepræsentanternes opfattelse blokerede for en løsning. I midten af 2001 var de indledende konsensusprægede partsrelationer forvandlet til konfrontation.

2.3.3 Konklusioner

I vurderingen af partsrelationernes udvikling i forbindelse med gennemførelsen af lønreformen er det vigtigt at understrege, at der ikke startes på bar bund. Der

er et eksisterende aftale- og samarbejdssystem i de enkelte (amts)kommuner. Og selv om Ny Løndannelse antages at være en så omfattende reform, at den indebærer udviklingen af et forhandlingssystem som en nyskabelse og ikke bare som en kontinuitet, er udviklingen af dette nye system ikke mindst præget af, hvordan partsrelationerne fungerede før lønreformen.

I vores vurdering af partsrelationernes karakter har vi taget udgangspunkt i skillelinien mellem ledelsesorientering og samarbejdsorientering. Ledelsesorientering indebærer, at nye foranstaltninger ol. gennemføres som ledelsens projekt i en proces, hvor ledelsen agerer proaktivt, mens medarbejderne fortrinsvis agerer reaktivt. Samarbejdsorientering indebærer, at nye foranstaltninger o.lign. gennemføres som et fælles projekt i en proces, hvor begge parter har mulighed for at handle proaktivt.

Vi har undersøgt, hvordan Ny Løndannelse er blevet grebet an i de otte undersøgelsesenheder. I fem (amts)kommuner har fremgangsmåden i hovedsagen være præget af ledelsesorientering, mens den i tre (amts)kommuner har været præget af samarbejdsorientering. Det er væsentligt at understrege, at samarbejdsorientering/ledelsesorientering ikke nødvendigvis er afgørende for graden af centralisering/decentralisering eller omfanget af individualiseringen af løndannelsen. Der er således to samarbejdsorienterede kommuner, hvor ledelsen i lige så høj grad som i nogle af de ledelsesorienterede (amts)kommuner arbejder for at gøre "Ny Løn til individuel løn", dvs. til et spørgsmål mellem den enkelte medarbejder og dennes nærmeste leder. Men forskellen er, at ledelsen i de to samarbejdsorienterede kommuner – i modsætning til de ledelsesorienterede undersøgelsesenheder – aktivt sammen med medarbejdersiden arbejder for at udvikle nye fremgangsmåder, fx gennem SU/MED-systemet, for at hindre, at individualiseringen medfører en udhuling af den kollektive aftaleret.

Der synes således her at være et lighedstegn mellem samarbejdsorienterede og partsorienterede (amts)kommuner. Det kan ses som et resultat af det etablerede forhandlingssystemes stærke forankring, der indebærer, at næsten enhver inddragelse af medarbejderne vil omfatte officielle repræsentanter fra partssystemet. Det skal understreges, at et sådant sammenfald ikke er en naturnødvendighed. Det ses fx i lande, hvor forhandlingssystemerne er svage, at nogle arbejdsgivere bruger medarbejderinddragelse til at holde fagforeningerne ude. Det kan derfor ikke i et længere perspektiv udelukkes, at en tilsvarende udvikling vil vise sig i det (amts)kommunale aftalesystem, decentralisering og individualisering fører til en svækkelse af det eksisterende aftalesystem.

Et nøglespørgsmål i vurderingen af de langsigtede tendenser ved Ny Løndannelse er derfor ikke alene omfanget af decentralisering og individualisering, men nok så meget de forsøg på at gennemføre nye foranstaltninger, fx gennem en

glidning mellem det traditionelle aftalesystem og samarbejdssystem for at modvirke udhulingen af den kollektive aftaleret og dermed eroeringen af de klassiske partsrelationer. Begge spørgsmål vil stå centralt i den videre analyse.

Kapitel 3

Lokale forhandlingsprocesser om Ny Løndannelse

I dette kapitel er selve forhandlingsprocessen i det nye lønsystem i centrum for analysen. Vi vil i det følgende beskrive forhandlingsforløbet i de otte (amts)kommuner i tre tempi: fra forberedelsesfasen over den første forhandlingsrunde og videre til de efterfølgende runder. I den sammenhæng opridses en række kritiske faktorer og momenter, som har præget udviklingen af forhandlingssystemerne i denne implementeringsproces, og som forudses at få betydning for det videre forløb.

Fælles for de otte undersøgelsesenheder – som for alle amter og kommuner – har været afklaringen af en række grundlæggende spørgsmål i disse indledende faser af lønreformen. Det handler bl.a. om forholdet mellem forhåndsftaler og individuelle lønaftaler. Skal man på forhånd aftale, at nærmere specificerede kvalifikationer og funktioner mere eller mindre automatisk skal udløse tillæg, eller skal man alene holde sig til den direkte individuelle forhandling af den enkelte medarbejders/i nogle tilfælde medarbejdergruppes løn?

Det har i denne sammenhæng konsekvenser, at udgangspunktet for de lokale lønforhandlinger ikke alene er den centrale KTO-aftale om Ny Løndannelse, men også de mange organisationsaftaler om vilkårene for de enkelte faggruppers overgang til det nye lønsystem.¹ I disse centralt indgåede overenskomster, fx mellem SL og ARF, kan være aftalt på forhånd fastlagte kvalifikationer og funktioner, der skal udløse tillæg (såkaldte "skal-tillæg"). Nogle gange med et fastsat beløb, andre gange med et minimumsbeløb og en dermed åbnet mulighed for nærmere aftale i den enkelte (amts)kommune. Det har generelt i de otte (amts)kommuner været opfattelsen, at det på grund af de centrale organisationsaftaler på de fleste overenskomstområder er nødvendigt at indgå forhåndsftaler, der som et minimum overfører og udfylder overenskomsternes rammer til det enkelte amt og den enkelte kommune.

¹ Det drejer sig her om spørgsmål, som i hovedsagen hører under delprojekt 3, og vi omtaler dem kun kort her for at give læsere uden forudgående detailviden om det nye lønsystem en mulighed for at følge med.

Hovedspørgsmålet har derfor snarere været, om man ud over disse rammebestemmelser også lokalt igennem forhåndsftaler skal fastsætte en række på forhånd specificerede kvalifikationer og funktioner, der skal eller evt. – efter nærmere vurdering og forhandling i de enkelte tilfælde – kan give tillæg i de efterfølgende individuelle lønforhandlinger. Og det næste hovedspørgsmål har så været, hvis der indgås forhåndsftaler, om de fastsatte kriterier alene skal være af objektiv art, som fx gennemførelsen af et bestemt kursusforløb eller varetagelse af en specificeret funktion, eller omfatte mere subjektive/bløde elementer til vurdering af personlige kvalifikationer, som fx engagement og selvstændighed. Det er i høj grad i vurderingen af disse spørgsmål, at vandene skiller på den ene side mellem ledelsesrepræsentanter og medarbejderrepræsentanter og på den anden side mellem forskellige grupperinger på hver side af bordet, fx på ledersiden mellem centralister og decentralister og på medarbejdersiden mellem grupper, der kun vil have objektive kriterier, og grupper, der også kan se en fordel i mere subjektive kriterier.

3.1 Optaktsfasen

Der lå i den generelle aftale om Ny Løndannelse mellem KTO og de (amts)kommunale arbejdsgivere samt i organisationsaftalerne bindinger for implementeringen i den enkelte kommune og det enkelte amt. Det var forudsat, at der blev aftalt decentrale forhandlingsprocedurer og tidsfrister i (amts)kommunens øverste SU/MED-udvalg, således at der som udgangspunkt forhandles én gang årligt. I dette forum skulle endvidere afholdes en årlig drøftelse af den lokale lønpolitik med henblik på en generel understøttelse af (amts)kommunens personalepolitik. Denne drøftelse af procedurer i øverste MED/SU-regi kan ses som endnu et eksempel på sammenkoblingen af aftalesystem og samarbejdssystem.

På den måde var der i aftalen indbygget et element af central styring, som bandt de lokale parter i optaktsfasen til det nye lønsystem. Selv når ledelsen ønskede et arbejdspladsbaseret system etableret med det samme, lå der i de centralt fastsatte forudsætninger for implementeringen en form for centraliseret decentralisering. Det gælder selv i den mest decentrale case enhed, Sjællandske amt, hvor L&P og direktionen spillede den udfarende og udførende rolle i optaktsfasen, hvor man bl.a. i SU-systemet diskuterede retningslinier for de kommende lønforhandlinger.

Når udgangspunktet var den centrale aftale, var det også naturligt, at nogle af de første aktiviteter i processen blev initieret og gennemført af de centrale parter. Der blev i efteråret 1997 holdt en lang række regionale informationsmøder, der dækkede hele landet. De var dels arrangeret af ARF og KTO for amternes vedkommende, dels af KL og KTO for kommunernes vedkommende. Derudover

var der også arrangeret en række møder af arbejdsgiverparterne og de enkelte faglige organisationer. Det var arrangementer, som både ledelsen og medarbejdersiden i alle otte (amts)kommuner prioriterede højt, og som gav en slags fælles start på hele projektet. Det gjaldt fx i Omegnskommunen, hvor "*... tillidsmændene var med, så vidt det overhovedet kunne lade sig gøre.*" (Organisationsrepræsentant, DSR, 1999).

Samtidig var der en forberedelse hver for sig, hvor KL og ARF og nogle steder de lokale kommuneforeninger på arbejdsgiversiden holdt kurser, hvor man fx mødtes på tværs inden for de forskellige sektorområder for at diskutere, hvordan den nye lønreform skulle bruges. Sideløbende tog ledelsen i den enkelte (amts)kommune fat og begyndte processen, bl.a. med afholdelse af informationsmøder og som fx i den vestjyske centerkommune interne kurser for lederne i udmøntningen af lønpolitikken. I denne kommune var der ikke kun kommunikation den ene vej i startfasen. Personaleafdelingen er her en professionel stærk enhed med et vidtforgrenet kontaktnet, og det var derfor naturligt, at Centerkommunen stillede en medarbejder fra L&P til rådighed for KL's Ny Lønaktiviteter. "*...verden kunne lige så godt få noget at vide om, hvad vi syntes, og det kunne jo også godt være, at den pågældende kunne lære noget af at komme rundt i fædrelandet.*" (Personalechef, 1999). En anden medarbejder blev gjort til forhandlingsleder, og det var meningen, at de to skulle danne makkerpar på arbejdet med Ny Løndannelse i kommunen. Det blev da også i høj grad netop disse to medarbejdere, der sammen med personalechefen kom til at trække det store læs.

Uddannelse af lederne blev opfattet som en væsentlig opgave i optaktsfasen. Vi vender tilbage til spørgsmålet i kapitel 6, der omhandler ledere og tillidsrepræsentanter som barriere/mulighed for gennemførelsen af et virksomhedsbaseret lønsystem. Her ser vi det kort i sammenhæng med valg af forhandlingsmodel. Udgangspunktet er en antagelse om, at ledernes uddannelse prioriteres højere, desto mere arbejdsgiversiden har ønsket at decentralisere lønforhandlingerne. Det er da også tydeligt, at lederuddannelse spillede en særlig rolle i fx *Centerkommunen*, hvor ledelsen som mål havde et institutionsstyret system. Her tog man allerede tilbage fra decentral løn i 1995 fat på opgaven.

"... dér besluttede vi, at det var nu, vi skulle decentralisere kompetencen for økonomi. Så gik vi over til decentral løn, og vi uddannede vores ledere, de ca. 120-125 stykker, som har en personalekompetence." (Personalechef, 1999).

Som et led i den generelle decentraliseringsproces i kommunen har der i det hele taget været lagt vægt på at gennemføre en systematisk intern uddannelse af lederne. Udgangspunktet er, at der stilles særlige krav til lederne i kommunen, og derfor er det også nødvendigt at uddanne dem til at leve op til kravene. "*Vi har*

brugt mange ressourcer de sidste fire år på at uddanne dem i det at forhandle og i regelforståelse." (Personalechef, 1999).

I *Sjællandske amt*, der var mest decentralt styret, havde den øverste ledelse den opfattelse, at både ledere og tillidsrepræsentanter gennem erfaringer med decentral løn var forberedte, men der blev også sat en ekstra indsats i gang. "... vi har haft aktiviteter, der kun har rettet sig mod vores ledere, forhandlingskurser fx, hvor vi har sagt: Ja, men det er noget, vi klæder vores ledere på til." (Personalechef, 1999).

Omvendt var det i *Stationsbykommunen* sådan, at uddannelsen af lederne blev forsinket og først kom rigtigt i gang, da forhandlingerne på nogle af områderne reelt var overstået i første runde. Men det blev ikke opfattet som det helt store problem, fordi forhandlingerne startede centralt styret, og der først skulle gennemføres en glidende decentraliseringsproces. I *Jyske amt* var en del af ledelsens forberedelse, som er fortsat i sammenhæng med den anden forhandlingsrunde og videre frem, en systematisk uddannelse af lederne. Selv om forhandlingsstrukturen var centraliseret, begyndte Løn- og Personaleafdelingen sammen med uddannelsesafdelingen allerede på et tidligt tidspunkt at køre selvstændige forhandlerkurser (Souschef, 1999, Personalechef, 2000). Disse kurser kan ses som et udtryk for ønsket om at udvikle Ny Løndannelse til et system, hvor personalepolitik og løn forenes i et udviklingsperspektiv, og som en forberedelse til decentralisering af de individuelle lønforhandlinger.

Som vi skal se det i kapitel 6, var det blandt organisations- og tillidsrepræsentanterne en udbredt opfattelse, at der trods den her nævnte uddannelsesaktivitet langt fra blev gjort tilstrækkeligt til at klæde lederne på. Og det var holdningen både i de (amts)kommuner, der startede relativt decentralt, og de (amts)kommuner, som begyndte med en central styring af forhandlingerne.

3.1.1 Forskel på kompetenceudlægningen

Det er vigtigt i vurderingen af hele processen, og herunder også optaktsfasen, at der er en uensartethed i strukturen på de to sider. Uddelegeringen af forhandlingskompetence i forbindelse med det nye lønsystem fra det centrale til det lokale niveau er ikke den samme for arbejdsgiverparten som for lønmodtagerparten. Kompetencen går på arbejdsgiversiden fra de centrale aktører til den enkelte kommune og det enkelte amt, dvs. til en samlet arbejdsgiverpart, der har en dobbeltrolle som på en gang direkte aftalepart og indehaver af rollen som varetager af overordnede politiske interesser og dermed repræsenterer en ukrænkelig politisk legitimitet.² Kompetencen går på lønmodtagersiden fra medlemsforbundene i KTO til disse organisationers lokale afdelinger/kredse og kan først i et evt. næ-

² Se nærmere om de offentlige arbejdsgivers dobbeltrolle, herunder specielt de enkelte amter og kommuner, i kapitel 1, afsnittet *Den offentlige sektors arbejdsmarkedsrelationer*.

ste hug flyttes videre til fællestillidsrepræsentanter og tillidsrepræsentanter i de enkelte (amts)kommuner. Dvs. at der i udgangspunktet er tale om en ekstern opsplittet lønmodtagerfront. Den bliver intern i forhold til (amts)kommunen, men stadig opsplittet, hvis kompetencen er flyttet ud til FTR/TR. En vis samling, der modsvarer KTO på det centrale niveau, lå som udgangspunkt dog i drøftelserne om retningslinier for forhandlingerne i SU/MED-regi samt i drøftelser samme sted om løn- og personalepolitik, der i hvert fald for lønpolitikens vedkommende alle steder spillede en væsentlig rolle i optaktsfasen.

Forberedelsen på arbejdsgiversiden fik derved sit tyngdepunkt i den enkelte (amts)kommune med udgangspunkt i direktion/chefgruppe og Løn- og Personaleafdeling. Det var her, man i det første halvår efter aftalen om lønreformen i foråret 1997 gjorde sig væsentlige strategiske overvejelser om, hvordan projektet skulle gennemføres, og i den sammenhæng opfattede det enkelte amt og den enkelte kommune sig som en selvstændig enhed, der valgte sin egen vej uafhængigt af det overliggende niveau, KL og ARF. Som eksempel kan nævnes *Bykommunen*, hvor Løn- og Personaleafdelingen allerede i umiddelbar forlængelse af KTO-forliget i begyndelsen af 1997 startede forberedelserne af arbejdet med det nye lønsystem. Der blev afleveret et omfattende oplæg inden sommerferien til chefgruppen, som blev godkendt i sensommeren, og som desuden var til orientering i økonomiudvalget. Det blev forud herfor vendt i det centrale samarbejdsudvalg og bagefter sendt til officiel høring i CSU. Også de lokale faglige organisationer blev orienteret om planerne (Personalechef, 1999).

På lønmodtagersiden ligger tyngdepunktet forskudt, nærmere bestemt i relationen mellem den lokale afdeling/kreds og FTR/TR i (amts)kommunen. Der er variationer fra organisation til organisation. Fx er det i HK nok med FTR/TR som i det mindste ligestillet med den lokale afdeling og nogle steder som det afgørende omdrejningspunkt. I DSR er det klart amtskredsen, der er det afgørende element. Hvordan man skal gribe det an lokalt, er ikke en afgørelse for TR og medlemmer i det enkelte amt eller den enkelte kommune at beslutte. Det bestemmes i amtskredsen, og man kan vel endda sige, at det i en vis forstand endda bestemmes centralt i DSR's hovedbestyrelse. Der var klare bindinger, der gjorde en egentlig udlægning af kompetence fra amtskreds til FTR/TR umulig. Variationerne lå kun i omfanget af involvering i processen, som var forskellig fra område til område. Forberedelsen har dermed på lønmodtagersiden sit tyngdepunkt i lokale afdelinger/kredse.

Det er en principiel forskel, der her er skitseret. Som udgangspunkt er arbejdsgiversiden, dvs. den enkelte (amts)kommune, en autonom aktør, der ud over kravet om at overholde de centralt indgåede aftaler, suverænt afgør, hvordan det nye lønsystem skal etableres og anvendes. Derimod er den direkte lokale modpart, FTR/TR-niveaue, en del af et centralt system og som sådan underlagt de

lokale afdelinger/kredse, som havde fået uddelegeret forhandlingskompetencen. Og disse fagforeninger har ikke den samme grad af autonomi som kommuner og amter. I nogle af de traditionelle forbund, som også har medlemmer i den private sektor, og dermed historisk er opstået nedefra som en bevægelse med udgangspunkt på den enkelte arbejdsplads, har de lokale fagforeninger en betydelig autonomi. Organisationer, der først og fremmest eller næsten udelukkende organiserer offentligt ansatte, er derimod præget af, at det offentlige aftalesystem i stor udstrækning er udviklet fra toppen, og de har ikke samme grad af autonomi. Det er dog en forskel, der er udjævnet i de senere årtier, og den relative selvstændighed er i alle tilfælde så stærk, at vi i vores undersøgelse har kunnet se betydelige variationer fra caseenhed til caseenhed. Omfanget har været større eller mindre, men det gælder alle de faglige organisationer, at der er forskelle, som kun kan begrundes i de enkelte afdelinger/kredses egne valg i forbindelse med håndteringen af det nye lønsystem.

Vi skal i det følgende lægge hovedvægten på den interne forberedelse af lønreformen i de enkelte (amts)kommuner, der indgår i undersøgelsen. Men da der er den nævnte forskydning i niveauerne, der indebærer, at forberedelsen på lønmodtagersiden tager udgangspunkt eksternt i de lokale afdelinger og kredse, skal vi her starte med en række eksempler på, hvordan de faglige organisationer har ageret i optaktsfasen.

3.1.2 De faglige organisationers forberedelse

Vi har i alle otte undersøgelsesenheder kunnet se, hvordan de faglige organisationer gennemførte et omfattende forberedelsesarbejde med afholdelse af medlemsmøder og møder for tillidsrepræsentanterne. I forberedelsen og gennemførelsen af lønreformen er der de fleste steder blevet skabt et sammenhængende netværk fra forbundet over afdelingerne og ud til tillidsrepræsentanterne og videre til medlemmerne i de enkelte amter og kommuner.

Selv om de fleste organisationer fastholdt, at faglige sekretærer eller formænd fra de lokale fagforeninger, afdelinger eller kredse skulle føre forhandlingerne i de første runder, blev der gjort meget for at klæde tillidsrepræsentanterne på. Der blev gennemført en systematisk uddannelse af TR'erne gennem kurser og udsendelse af et omfattende materiale samt kontinuerlige møder. Det var på den ene side for at gøre tillidsrepræsentanterne i stand til at indgå som et væsentligt bindeled i processen, fordi det kun er via velinformede tillidsrepræsentanter, at afdelingsrepræsentanter vil være i stand til at klare sig i en forhandling med (amts)kommunerne – specielt når det gælder de individuelle lønaftaler. På den anden side var det vigtigt at uddanne TR'erne, fordi organisationerne allerede fra starten var klar over, at det i et lidt længere perspektiv ikke var muligt at fastholde beslutningskompetencen på organisationsniveauet. Før eller siden må det lægges ud. I de fleste organisationer tilhørte det fremtiden. Kun for HK var det

typisk, at det drejede sig om her og nu, fordi HK-afdelingerne flere steder allerede i første runde lagde forhandlingerne af de individuelle lønaftaler ud til tillidsrepræsentanterne. Det gjaldt fx i den store østjyske bykommune (Organisationsrepræsentant, HK, 1999).

Men det gjaldt for alle organisationerne – også de mest centralistiske – at de via deres forstærkede TR-uddannelse og lignende aktiviteter allerede i optaktsfasen var ved at skabe forudsætningerne for en udlægning af kompetencen til tillidsrepræsentanterne – i hvert fald hvad angår de individuelle lønforhandlinger, men på sigt måske også vedrørende forhåndsaftalerne. Det kan ses som en glidende decentraliseringsproces, som i flere organisationer kommer til udtryk i en direkte indgåelse af kontrakter mellem den lokale kreds og den enkelte tillidsrepræsentant. Det gjaldt fx SL i det Jyske amt, hvor kredsen med tillidsrepræsentanterne aftalte, hvilke opgaver de skal varetage her og nu, og hvordan man kan støtte dem i at overtage en større del af processen. (Organisationsrepræsentant, SL, 1999).³

Hvis vi ser på den helt konkrete fremgangsmåde i optaktsfasen, giver to eksempler fra Omegnskommunen en god illustration af organisationernes forberedelse generelt i de otte undersøgelsesenheder. De faglige organisationer holdt møder for medlemmer og tillidsrepræsentanter. Og specielt for tillidsrepræsentanterne var der kurser i det nye lønsystem. Et eksempel er FOA's *afdeling*, som dækker hele amtet og således har godt 22.000 medlemmer. Her startede processen med et 3-dages kursusforløb for tillidsrepræsentanterne, som forbundet havde tilrettelagt, og som blev afviklet i afdelingen. Der var ikke mindre end 24 hold i perioden fra 15. september til 15. december 1997. Her blev gennemgået KTO's rammeaftale, FOA's særlige aftale og i det hele taget det forhandlingstekniske omkring det nye lønsystem.

Afdelingen fik udarbejdet nogle jobprofilskemaer og personprofilskemaer, som man ville have spredt til alle medlemmerne. De blev diskuteret på en stortillidsmandskonference i februar 1998 og derefter rettet til i forhold til tillidsrepræsentanternes kommentarer og forslag. Skemaerne blev sendt ud i kommunerne og amtet og fordelt af de lokale repræsentanter. Afdelingen holdt i den forbindelse en serie medlemsmøder, der dækkede alle kommunerne og amtet. I Omegnskommunen blev der fx holdt et fyraftensmøde, hvor stort set alle deltog.

"Det var nogle af de bedste medlemsmøder, vi har holdt. Tillidsrepræsentanterne havde aldrig haft så stort et fremmøde som til den der runde. Det var noget, der kunne få folk på mærkerne, fordi det var noget mystisk noget for mange med Ny Løn." (Organisationsrepræsentant, FOA, 1999)

³ For en dybtgående behandling af tillidsrepræsentanternes vilkår og roller samt evne til at løfte opgaven med at forhandle løn henvises til henholdsvis kapitel 5 og kapitel 6.

Et andet eksempel er *DSR's amtskreds*, der startede med at holde to temadage. De var fælles for ledere og tillidsrepræsentanter, men opdelt på det primære (kommunerne) og det sekundære (amtet) område. Her blev amtsbestyrelsens holdninger til lønreformen fremlagt og diskuteret. Det var de grundlæggende værdier, der blev mejslet ud. Hvad var det for kriterier, der skulle kunne udmøntes lokalt i funktions- og kvalifikationstillæg. Principperne byggede på åbenhed og ligeværdighed i forhandlingerne. "*Vi skulle have objektive kriterier ... så de forhandlingsresultater, vi opnåede, blev gennemskuelige.*" (Organisationsrepræsentant, DSR, 1999). Nye ideer blev udviklet på tillidsrepræsentantmøder, dels de ordinære kvartalsmøder, dels ekstra møder med Ny Løndannelse på dagsordenen. Her kom man nærmere en konkretisering. Og den blev der arbejdet videre med i forhold til de enkelte kommuner, hvor amtskredsen havde tæt, løbende kontakt med tillidsrepræsentanterne. Der blev også holdt medlemsmøder med stor deltagelse i de enkelte kommuner. Det gjaldt også i Omegnskommunen.

"... vi brugte meget tid på at finde ud af, at vi alle sammen kom til at stå det samme sted. Det var godt, fordi det var det, der ligesom kunne få mig videre med arbejdet i kommunen, hvor jeg kunne stå mere fast end ledelsen, fordi jeg var kommet længere i forberedelsen." (TR, DSR, 1999).

Et eksempel på de lokale *HK-afdelingers* forberedelse kan hentes fra Sjællandske amt, som dækkes af i alt fire forskellige lokalafdelinger. Det er en illustration af, hvordan fagbevægelsens lokalstruktur ikke er tilpasset den (amts)kommunale struktur. Det er en særlig problemstilling, som vi skal vende tilbage til specielt i kapitel 7 om organisationernes tværgående koordination. Her skal vi nøjes med at se på den afdeling, som er afgørende i denne sammenhæng, dvs. HK-afdelingen, som dækker centralforvaltningen på amtsgården. Med udgangspunkt i materiale fra HK/Kommunal centralt og afholdelse af informationsmøder i afdelingen blev der taget fat i de enkelte klubber, herunder bl.a. den store HK klub med ca. 120 medlemmer i centralforvaltningen. Målet med denne proces var at forsøge på at gøre det til medlemmernes eget projekt ud fra synspunktet om, at hvis det nye lønsystem skal fungere som et bedre og mere fair lønsystem end det gamle, så forudsætter det, at de ansatte begynder at tænke løn på en helt ny måde.

"... det var jo ikke tillidsrepræsentanterne, det var ikke afdelingen, og det var heller ikke forbundet, der skulle lave det nye lønsystem. Det var vores medlemmer. Og det var dem, der skulle hjælpe os til at klæde os på til at lave de forhandlinger om, hvad forhåndsaftaler skulle vi have ... hvordan kan vi bygge et lønsystem op. Og det havde vi ikke et, men mange klubmøder om. Det, vi typisk gjorde, det var at holde medlemsmøder, hvor vi lavede... brainstorming på, hvad har I ... af funktioner og kvalifikationer – for at sætte tankerne i gang på en ny måde, fordi det handlede også utroligt meget om holdningsændringer for offentligt ansatte. Nu skal vi tænke på en helt anden måde, og hvad er det egentlig, jeg

kan. Bare den tanke er jo ny. Så det tror jeg nok, vi har brugt meget tid på møder." (TR, HK, 1999).

Der blev holdt ERFA-møder i afdelingen med alle tillidsrepræsentanter, og her diskuterede man sig frem til, at der skulle sendes skemaer ud til samtlige HK-medlemmer, hvor der på baggrund af brainstorm-møderne var opregnet en række funktioner og kvalifikationer, som medlemmerne kunne krydse af. Det var et godt grundlag, når der bagefter skulle sendes forslag til arbejdsgiverne om indholdet i forhåndsaftalerne, fordi man så kunne målrette kravene efter de funktioner og kvalifikationer, som mange medlemmer ifølge skemaerne havde. I klubben på Amtsgården fik man sendt et mere uddybende skema ud til de 120 medlemmer, så man ikke alene fx fik kortlagt de forskellige funktioner, men også fastslået, hvor meget de fyldte i det daglige arbejde. Hermed fik tillidsrepræsentanten og klubben et materiale, som stillede HK stærkt i forhandlingerne, og som også kan bruges i fremtiden, hvis man sikrer sig, at medlemmerne fører skemaerne ajour. (TR, HK, 1999).

For *SL's amtskreds* i samme område går forberedelserne langt tilbage, fordi man allerede under det tidligere system med decentral løn havde uddelegeret kompetencen til tillidsrepræsentanterne, og derfor allerede her startede de indledende øvelser med at drøfte de krav, som et lokalt baseret lønsystem stiller. Her blev allerede indført et ugelangt kursus om decentral løn med lønteknik, overenskomst mm. Selvfølgelig blev der sat ekstra fart på, da den nye lønreform blev en realitet med afslutningen af overenskomstforhandlingerne i 1997. Der blev arrangeret et supplerende TR-kursus om forhandlinger. Et 3-dages forløb, hvor tillidsrepræsentanterne blev "tæsket" igennem en række forhandlinger med en række indkaldte forstandere som modparter. Her benyttede afdelingen sig af, at forbundet også har ledere som medlemmer til at få fat i nogle forstandere, som ikke var kendt i lokalområdet. Det var for tillidsrepræsentanterne en hård, men lærerig oplevelse. *"Det var det første, synes jeg, vi sådan rigtigt hørte noget til Ny Løn. Vi var dybt frustrerede alle sammen."* (Organisationsrepræsentant, SL, 1999). Samlet ser er der ifølge SL-kredsens egen vurdering tale om *"... en af amtets bedste lederuddannelser."* SL's egne medlemmer blandt lederne har derfor også været nærmest misundelige på TR'ernes forberedelse og har ønsket sig et lignende forløb. Men det må – efter SL's vurdering – være arbejdsgivernes opgave. (Organisationsrepræsentant, SL, 1999).

Opsamlende set er det specielt yderpunkterne, der springer i øjnene. På den ene fløj findes DSR, hvor amtskredsens fremgangsmåde kan karakteriseres som en *top-down-model*, hvor en lønstrategi fastlagt på øverste niveau (kongres og hovedbestyrelse) søges udbredt ned gennem systemet fra hovedbestyrelsen til amtskredsene, hvis formænd er hovedbestyrelsesmedlemmer, og derfra ud til FTR og TR i amter og kommuner. På den anden fløj står HK, hvis afdeling i ek-

semplet anvender en fremgangsmåde, der kan karakteriseres som en *bottom-up-model*, hvor strategien udvikles i et samspil mellem afdeling og lokale klubber med udgangspunkt i medlemmernes egne vurderinger og ønsker. Karakteristisk nok for hierarkiet i DSR over for de relativt selvstændige afdelinger i HK kan vi genfinde top-down-modellen i DSR's forberedelse i alle de otte (amts)kommuner, mens der er større variation i de forskellige HK-afdelinger. Hovedindtrykket er dog generelt set, at udgangspunktet er medlemmerne på arbejdspladserne mere end en overordnet på forhånd fastlagt strategi.

3.1.3 Projektorganiseret forberedelse

Det fremstår tydeligt af forløbet i de otte (amts)kommuner i undersøgelsen, hvordan forberedelsen af lønreformen var et meget omfattende projekt for amter og kommuner. Ikke alene skulle man forberede lokale lønforhandlinger, der både i omfang og indhold var på et helt andet niveau end hidtidige forsøg. Man skulle også for de fleste grupper, der gik over på Ny Løndannelse, foretage en indplacering af hver enkelt medarbejder, og denne overflytning af de enkelte fra gammel til ny løn var i sig selv en stor og tidskrævende øvelse. Udgangspunktet var alle steder overvejelser i den øverste ledelse i (amts)kommunen, dvs. direktion og Løn- og Personaleafdeling. I den sammenhæng blev allerede truffet afgørende strategiske valg, herunder først og fremmest valg af forhandlingsmodel, som er gennemgået ovenfor i kapitel 2, og som derfor kun i kort form vil blive nævnt her.

Selve forberedelsen foregik derefter typisk gennem nedsættelse af arbejdsgrupper mv., som ofte involverede et stort antal personer og dermed gjorde Ny Løndannelse til et fælles projekt fra top til bund enten alene på ledelsessiden eller både for ledelse og medarbejdere. Det betegnes af flere som en projektorganiseret forberedelse. Nogle steder var det kun med ledelsesrepræsentanter på forskellige niveauer i arbejdsgrupperne, dvs. en ledelsesorienteret fremgangsmåde som fx i Jyske amt. Andre steder har der i større eller mindre omfang også deltaget medarbejderrepræsentanter som fx i Stationsbykommunen og den østjyske bykommune. Her var det karakteristisk, at medarbejderinddragelsen i Bykommunen fortrinsvis omfattede de formelle repræsentanter, mens den i Stationsbykommunen derudover også involverede mange menige medarbejdere. Mellem en fjerdedel og en femtedel på rådhuset deltog i processen, og det gav anledning til bekymring i nogle af de faglige organisationer, fordi man frygtede, at der kunne blive tale om en reel forhandling, der dermed satte organisationerne, som ellers har den kollektive aftaleret, ud på et sidespor.

Bykommunen giver et godt eksempel på den projektorganiserede forberedelse. Ledelsen gik i gang med Ny Løndannelse som et samarbejdsprojekt og nedsatte en række projektgrupper: "Organisering af lønfastsættelsen/stillingsvurdering", "Formidling/uddannelse", "Økonomi omkring de nye lønformer", "L&P-teknik",

"Følgegruppe/evalueringsgruppe" og "Koordineringsgruppe". Chefgruppen fungerede som styregruppe for det samlede projekt, ligesom det øverste samarbejdsorgan, det Centrale Samarbejdsudvalg, CSU, løbende blev informeret.

Koordineringsgruppens opgave var at sikre, at de forskellige projektgruppers arbejde ikke udviklede sig i forskellig retning og at løse tværgående problemer. Koordineringsgruppen skulle endvidere påtage de forslag, som projektgrupperne forelagde chefgruppen. Koordineringsgruppen havde ikke selvstændig kompetence over for projektgrupperne. Koordineringsgruppens medlemmer var personalechefen og en medarbejder fra L&P samt lederne af de øvrige projektgrupper, to medarbejderrepræsentanter valgt af CSU, vicesocialdirektøren og en administrationschef fra Børn & Kultur.

CSU fik en central rolle som den projektgruppe, der skulle komme med oplæg til kommunens overordnede lønpolitik. Den konkrete udførelse af denne opgave blev varetaget af et underudvalg nedsat under CSU. Desuden valgte CSU medlemmer til alle de nævnte arbejdsgrupper – bortset fra de rent tekniske grupper. Det var således en omfattende og medarbejderinddragende procedure, der blev sat i værk for at forberede forhandlingerne. Inden forhandlingerne startede, afholdt Bykommunen desuden en række informationsmøder og kortvarige kursusforløb for både ledere og tillidsrepræsentanter. (Personalechef, 1999).

Et andet eksempel er *Jyske amt*, hvor ledelsens forberedelse udviklede sig til et gigantisk planlægningsprojekt, som i realiteten skabte overblik over og styr på hver en krone, som siden blev fordelt, da forhandlingerne om den nye løndannelse efterfølgende løb af stablen. Der blev nedsat et sammenvævet net af udvalg og grupper, der med Løn- og Personaleafdelingen som styrende kraft dækkede alle fra direktionen over forvaltningschefer og kontorchefer i sektorforvaltningerne til institutionsledere i både store og mindre institutioner. "*Det var et vældigt godt integrationsprojekt på ledelsessiden med hele den store forberedelse og gennemførelse af Ny Løn.*" (Sygehusdirektør, 1999).

En medarbejder fra L&P blev gjort til koordinator på Ny Løndannelse på fuld tid. Han var gennemgående figur i den overordnede styregruppe og i de sektorløngrupper, der blev oprettet for hver af forvaltningerne. I *styregruppen* indgik repræsentanter for den centrale ledelse og flere medarbejdere i Løn- og Personaleafdelingen sammen med repræsentanter for hver enkelt forvaltning nogle gange i form af direktøren for den pågældende sektor og altid i form af den kontorchef i forvaltningen, som havde ansvar for økonomi og løn- og personaleforhold. Desuden var også institutionsniveauet repræsentanter med en sygehusdirektør.

Alt det grundlæggende arbejde blev lavet i styregruppen. Man tog udgangspunkt i udarbejdelse af stillingsprofiler eller jobbeskrivelser, hvor man gik ind og beskrev de enkelte stillinger, mest for at få fastlagt, hvor meget kan man forlange for en grundløn. Næsten alle organisationer – med DSR som en markant delvis undtagelse – accepterede principperne omkring denne model. Sektorløngrupper blev nedsat for hvert forvaltningsområde med repræsentanter fra sektorerne (fx socialdirektør, kontorchef, institutionsledere mfl. samt L&P-repræsentant). Sektorgrupperne udarbejdede på baggrund af et kommissorium fra styregruppen et udkast til forhandling. Alle oplæg og udkast fra sektorgrupperne blev kørt igennem og godkendt i styregruppen.

Der blev i ledelsens forberedelsesarbejde desuden nedsat en "Regnebande" – et samarbejde mellem L&P og budgetafdelingen, der derudover trak på medarbejdere fra andre forvaltninger – samt en "Statistikgruppe", der beskæftigede sig med de økonomiske konsekvenser af Ny Løndannelse. Her blev brugt megen tid på at beregne amtets økonomiske råderum. "*... og dér fandt vi så i vores visdom ud af, at vi havde 700 kr. pr. medarbejder.*" (Souschef, 1999). For at fastholde styringen blev der som supplement til denne præcise beregning af råderummet udviklet yderligere et system. For at økonomien ikke skulle skride, blev overholdelsen sikret ved at udmønte tillæggene i såkaldte *pakker*. De forskellige afdelinger og institutioner fik simpelthen et bestemt antal pakker bestående af tillæg med en fastsat økonomisk værdi til fordeling – hverken mere eller mindre. Hele modellen blev udformet af ledelsen med Løn- og Personaleafdelingen i centrum, men der var ifølge samme side også meget lidt udspil fra organisationerne og tillidsrepræsentanterne, mht. hvordan modellen skulle se ud (Kontorchef, 1999). Det var et udpræget *ledelsesorienteret* projekt.

3.1.4 Ny og gammel forhandlingsmodel

Ledelsens *valg af forhandlingsmodel* i forbindelse med implementeringen af det nye lønsystem havde en tydelig sammenhæng med den eksisterende forhandlingsstruktur, som blev anvendt under forløberne til Ny Løndannelse, som senest med OK95 blev betegnet som decentral løn. I *Sjællandske amt* havde man allerede tidligere decentraliseret systemet. Decentral løn blev således forhandlet på institutionsniveauet. Denne kompetenceudlægning hang naturligt sammen med den decentraliserede styring af amtet generelt, hvor institutionerne netop var omdrejningspunktet. Det var med dette udgangspunkt nærmest selvindlysende for ledelsen i amtet, at forhandlingerne om Ny Løn blev placeret på institutionsniveauet. Og det gjaldt ikke alene de individuelle lønftaler. Som den eneste af de otte (amts)kommuner fik de enkelte institutioner også kompetencen til at forhandle forhåndsftaler. I *Jyske amt* havde der omvendt været central styring af forhandlingerne forud, og der blev fastholdt en central model ud fra ønsket om at sikre en helhedsvurdering. Samtidig var der dog også fra starten et mål at gennemføre en glidende decentralisering vedrørende de individuelle lønftaler.

I den *østjyske bykommune* var der sket en udlægning fra det centrale niveau (direktion/L&P) til sektorniveauet i den sidste runde af forhandlingerne om decentral løn. Derfor var det naturligt, at man også med Ny Løn fastholdt denne placering af kompetencen. Her havde repræsentanterne for HK foretrukket en recentralisering for at undgå komplikationer i første runde. Også i den *vestjyske centerkommune* foretog ledelsen allerede en vis udlægning i forbindelse med decentral løn efter OK95. Det var en bevidst gennemført generel decentraliseringsproces, der siden var gennemført, og som gjorde det naturligt at implementere Ny Løndannelse som en institutionsmodel – selv om der, som nævnt, var en stærk central styring af denne proces.

I *Stationsbykommunen* blev i overensstemmelse med forhandlingsstrukturen i de tidligere forhandlinger om decentral løn fastholdt en centralt styret forhandlingsmodel, hvor kommunaldirektøren og personalechefen var hovedforhandlere, og personalechefen styrede hele processen. Det er et eksempel på den personbårne personaleledelse, som karakteriserer mange små kommuner. Der var dog i forberedelsen en stor inddragelse af forvaltningsniveauet som et led i en langsigtet realisering af en institutionsbaseret struktur, der skal gøre det nye lønsystem udviklingsorienteret. Men i selve forhandlingerne om forhåndsftaler blev foretaget en recentralisering – de foregik i første runde uden ledere på forvaltningsniveauet. Også ved de individuelle lønaftaler blev det relativt centrale forhandlinger med personalechefen som omdrejningspunkt – på grund af institutions- og afdelingsledernes manglende erfaringer. Stationsbykommunen giver eksemplet på den nok mest samarbejdsorienterede fremgangsmåde. Her var medarbejderne og deres repræsentanter dybt involveret i den proces, der blev sat i gang i optaktsfasen med at implementere det nye lønsystem. Centraliseringsgraden er højere i Stationsbykommunen i forhold til den anden samarbejdsorienterede kommune, Bykommunen. I begge tilfælde er der fra starten tale om en glidende decentraliseringsproces som målsætning, men den iværksættes hurtigere i Bykommunen.

I både *Omegnskommunen* og *Landkommunen* var udgangspunktet en hidtil centraliseret forhandling af tillæg, der blev fastholdt i første runde. I Omegnskommunen var der dog samtidig i ledelsen et stærkt ønske om så hurtigt som muligt at sikre en større individualisering af løndannelsen. *Bydelskommunen* var en helt ny enhed, der dog ikke startede på bar bund. Man var påvirket af den hidtidige centraliserede forhandlingssystem i Københavns Kommune, som fortsat blev fulgt. Således måtte man ikke udlægge kompetencen til institutionsniveauet vedrørende forhåndsftaler. Det blev af nogle af institutionerne, fx på ældreområdet, opfattet som en *recentralisering*, fordi institutionslederne, før bydelsforsøget startede, selv havde stået for forhandlingerne om decentral løn. Ifølge Bydelskommunens ledelse var fx plejehjemsforstanderne ikke dygtige nok, hver-

ken til at gennemføre et forhandlingsforløb eller til at forbinde de forskellige værdigrundlag, personale- og lønpolitikker med den konkrete lønforhandling, dvs. at gøre Ny Løndannelse udviklingsorienteret (Leder, 1999).

3.1.5 Lønpolitik som centralt element

Det er indbygget i hele projektet, at overvejelser om lønpolitikken fra starten skulle være et væsentligt element. I alle de otte (amts)kommuner i undersøgelsen har man da også gennemført en større runde med fastlæggelsen af en ny overordnet lønpolitik. I nogle tilfælde, hvor det har passet sammen med en planmæssig revision af personalepolitikken, har det været den samlede løn- og personalepolitik, som er blevet behandlet.

Gennem denne proces har man forsøgt fra starten at fastslå de overordnede lønpolitiske mål med det nye lønsystem. Det ligger i sagens natur, at medarbejderrepræsentanter via MED/SU-systemet skal involveres i diskussioner om lønpolitiske spørgsmål, men det er et område, som netop hører under det traditionelle samarbejdssystem, og hvor der ikke er en egentlig aftaleret. Det er således i sidste instans gennem en politisk beslutning, at lønpolitikken fastlægges. Det karakteristiske ved samarbejdsorienterede (amts)kommuner er så, at ledelsen søger at give medarbejderne indflydelse og er parat til at gå på kompromis for at sikre et fælles ejerskab til lønpolitikken. I de ledelsesorienterede (amts)kommuner vil man typisk nøjes med at involvere medarbejderrepræsentanterne i det omfang, man er forpligtet til, og i øvrigt gennemføre lønpolitikken politisk som ledelsens grundlag.

Denne forskel illustreres tydeligt med to store jyske kommuner. Den samarbejdsorienterede *Bykommune* skabte en fælles lønpolitik med vægt på "Ny Løn som individuel løn", herunder muligheden for at belønne "bløde" personlige kvalifikationer i en lang forhandlingsproces, hvor ledelsen til gengæld bøjede sig og gik med til at fjerne en understregning af, at der skulle kunne påvises en nytteværdi, før kvalifikationer giver tillæg.

Den ledelsesorienterede *Centerkommune* arbejdede også for et virksomhedsbaseret lønsystem, men gennemførte en lønpolitik med vægt på de personlige kvalifikationer på en måde, så medarbejderrepræsentanterne ikke opfattede det som deres politik. Der var ganske vist to medarbejderrepræsentanter med ved to store temadage, hvor i øvrigt godt 40 ledere deltog. Derfor mener ledelsen, at politikken ikke alene er ledelsesformuleret. Medarbejderne finder derimod, at de var sat i en slags gidselfunktion uden reelle indflydelsesmuligheder. Det interessante i denne sammenligning er, at processen førte til en fastsættelse af de samme overordnede lønpolitiske mål i de to kommuner. Fx som det formuleres af ledelsen i Bykommunen, at "*Det er vigtigt, at det bliver et ledelsesværktøj, men så*

skal det også være den enkelte leder, som i et samspil med de andre ledelsemæssige værktøjer bruger lønnen." (Kommunaldirektør, 1999).

Det skal dog tilføjes, at ledelsen i Bykommunen ikke med den fælles lønpolitik dermed havde fået en blankocheck af medarbejderne til at gennemføre en stærk individualisering, som de i Centerkommunen afviste. Det lå i samarbejdsforholdet mellem parterne i Bykommunen, at konsensus også indebærer en forståelse af, at der fortsat er forskellige interesser. Men når medarbejderrepræsentanterne i Bykommunen er parate til et kompromis, er det nok også, fordi de har en tillid til, at ledelsen vil administrere et virksomhedsbaseret lønsystem i respekt for den kollektive aftaleret.

Forhåndsftaler og/eller individuelle lønftaler

En væsentlig beslutning i optakten til forhandlingerne var, om man skulle indgå forhåndsftaler eller så vidt muligt holde sig alene til individuelle lønftaler? Som det er fremgået ovenfor (Se skema 2.3), var ledelsen i fire af de otte (amts)kommuner principielt imod forhåndsftaler, fordi de forsøgte at få realiseret et virksomhedsbaseret lønsystem. Forhåndsftalerne "*... er et fejlskud. De burde som udgangspunkt ikke have været der.*" (Personalechef, Centerkommunen, 1999).

Det var – som det også er fremgået – samtidig opfattelsen, at man ikke kunne undgå forhåndsftaler, hvis organisationerne ønskede det, fordi man som et minimum skulle overføre de centrale overenskomsters "skal"-tillæg til den enkelte (amts)kommune. Det var til gengæld holdningen, at man netop skulle holde sig på dette minimumsniveau og ikke derudover aftale flere kvalifikations- og funktionstillæg, bortset fra at overføre de tillæg, som var fordelt efter det tidligere system med decentral løn. Sådan var holdningen hos ledelsen i *Centerkommunen, Bykommunen, Omegnskommunen og Landkommunen*. Forhåndsftalerne skulle lægge så få bindinger som muligt på de individuelle lønforhandlinger, således at det nye lønsystem reelt blev et udviklingsredskab for lederne på institutions- og afdelingsniveauet.

"Når det nu fremgår som en mulighed af indholdet i de centrale overenskomster, så vil Centerkommunen selvfølgelig indgå aftaler med de organisationer, som ønskede det. Men *det skal gøres så billigt som muligt.*" (Personalechef, Centerkommunen, 1999).

I *Bydelskommunen* var man bundet af relationerne mellem parterne i hele København, hvor fx HK ønskede en forhåndsftale for hele kommunen. Det kunne man undgå, men til gengæld måtte man acceptere forhåndsftaler på bydelsniveauet. I *Sjællandske amt* var den øverste ledelse ikke meget begejstrede for forhåndsftaler, men det blev overladt til de enkelte institutioner selv at afgøre,

om de ville indgå sådanne aftaler. Det gjorde man så – efter pres fra organisationerne – bl.a. i centralforvaltningen og det sygehus, som indgik i undersøgelsen.

Objektive eller subjektive kriterier

Det var klart holdningen hos ledelsen i de fire kommuner, der er imod forhånds-aftaler, at der skal lægges stor vægt på de bløde kriterier. Det opfattes fx i centerkommunen som en forudsætning for "... *at man kan kæde lønnen sammen med udviklingen og de resultater, man har nået i jobbet i det sidste år.*" (Personalechef, 2000). Der er en direkte sammenhæng mellem holdningen til forhånds-aftaler og holdningen i lønpolitikken til objektive eller subjektive kriterier som grundlag for tildelingen af tillæg. Jo mere vægt, man ønsker at lægge på personlige kvalifikationer, desto mere ønsker man at undgå forhånds-aftaler, der skaber bindinger for de individuelle lønaftaler. Omvendt kan man se i de to (amts)kommuner, *Stationsbykommunen og Jyske amt*, hvor ledelsen ser forhånds-aftaler som et konstruktivt redskab, at man i et vist omfang også lægger vægt på objektive kriterier. Det gælder først og fremmest et ønske om at sikre, at de samme funktioner belønnes med det samme uanset ansættelsessted. (Amts)kommunen skal fungere som en helhed, og det indebærer ikke mindst, at man behandler de ansatte ens.

Her er der en forskel på de to samarbejdsorienterede kommuner, hvor Bykommunen prioriterede de personlige kvalifikationer højere, mens objektive kriterier spillede en væsentlig rolle for Stationsbykommunen. Spørgsmålet om samarbejdsorientering contra ledelsesorientering er således ikke nødvendigvis afgørende for, hvordan ledelsen forholder sig til et af de mere væsentlige lønpolitiske principper.

Det skal understreges, at det for ledelsen i Jyske amt og Stationsbykommunen ikke var et enten-eller, men et både-og. Også i de to (amts)kommuner havde ledelsen den lønpolitiske strategi, at der skulle være et tilstrækkeligt råderum til at gøre lønsystemet virksomhedsorienteret. Fx valgte man i Jyske amt at gå efter *forhånds-aftaler med perspektiv*, dvs. at de skulle indeholde en opregning af (mest objektive) kriterier, der efter parternes opfattelse skulle kunne give tillæg. Det lå i denne form for perspektivaftaler (som ledelsen tilstræbte fik rammekarakter med så få bindinger som muligt), at der indgik et reelt lokalt råderum, hvor den mere subjektive vurdering fik betydning.

"Det, der har været den egentlige problemstilling i det her lønsystem, det har været, om der skulle vælges og prioriteres eller, om det var *automatpilottillæg*, sådan at hvis jeg trækker i det her håndtag, så skal jeg have et løntillæg – og det vil sige, at alle de, der trækker i det håndtag, de skal have et løntillæg. Her fik vi et begreb ind, hvor vi sagde, jamen, det er ikke nødvendigvis alle, der trækker i et håndtag, der skal have løntillæg – det skal være dem, der gør det særligt

smukt ... Det var det, vi kaldte *det kunstneriske indtryk*." (Sekretariatschef, Jyske amt, 1999).

Udtrykt mindre poetisk kan man sige, at det kun er dem, der viser, at opfyldelsen af et bestemt kriterium har en *nytteværdi*, der skal have tillæg. Det indebærer, at ledelsen ville have dokumenteret den praktiske anvendelse af bestemte kvalifikationer, før man giver tillæg. Der skal i så begrænset omfang som muligt være tale om *automatpilottillæg*.

Netop i dette spørgsmål så man – som det også fremstår af citatet – nok den klarste skillelinie mellem ledelsessiden og medarbejdersiden, idet alle organisationer havde det grundsynspunkt, at erhvervelsen af specificerede kvalifikationer automatisk skulle udløse tillæg. Det fremgik fx ovenfor, hvordan ledelsen i den samarbejdsorienterede bykommune, der lagde stor vægt på at få inddraget de personlige kvalifikationer, måtte gå på kompromis med medarbejderrepræsentanterne og undlade en formulering, der gjorde nytteværdien til princip, for at få en lønpolitik begge parter kunne samles om. Det var ellers ledelsens holdning, at det afgørende skulle være, om "*... den viden, de opnår, så kan bidrage til opgaveløsningen på arbejdspladsen.*" (Personalechef, 1999).

3.1.6 Objektivisering af det subjektive

En væsentlig del af forberedelsen var udarbejdelse af diverse *skemamateriale* – både på ledelsessiden og på medarbejdersiden – til brug for forhandlingerne og herunder i første runde den vigtige omplacering af de enkelte medarbejdere fra det gamle til det nye lønsystem. Skemaerne skulle bl.a. anvendes til en registrering af de enkelte medarbejders funktioner og kvalifikationer, og som sådan var de et helt afgørende element i processen, hvor gammel løn blev omstillet til Ny Løn. De var i mange forskellige udformninger i anvendelse i større eller mindre omfang i alle otte (amts)kommuner i undersøgelsen.

Nogle steder gik skemaerne videre end til den rene registrering. Der blev således – som de mest vidtgående eksempler – i optaktsfasen udviklet skemaer i de to store jyske kommuner. I begge tilfælde var et hovedmål at skabe et grundlag til dokumentation af personlige kvalifikationer. Man kan her tale om et forsøg på at objektivisere det subjektive. I *Centerkommunen* udviklede ledelsen en *tretrinsmodel*, der for det første indeholdt formuleringen af en overordnet lønpolitik med vægt på de personlige kvalifikationer. For det andet sektorlønpolitikker med vægt på de sektorspecifikke funktioner. Og endelig som det tredje og vigtigste element udarbejdede Løn- og Personaleafdelingen et skemamateriale, som den enkelte leder kunne bruge til at vurdere medarbejdernes personlige kvalifikationer. Det var et forsøg på en kvantitativ måling af subjektive egenskaber som "selvstændighed", "ansvarlighed", "selvledelse", "samarbejdsevne", "serviceorientering", "formidlingsevne", "fleksibilitet", "omstillingsevne", "engage-

ment" og "initiativ". Lederen skulle først udvikle en jobprofil for, hvilke personlige kvalifikationer den enkelte stilling krævede, og derefter vurdere, hvordan den ansattes personlige kvalifikationer levede op til jobbets krav. Det var opsat i en skala fra et til fire, og den enkeltes personlige kvalifikationer kunne således gøres op i et antal points.

Dermed fik de lokale ledere et instrument til at vurdere de individuelle kvalifikationer og sammenkoble dem med den personlige kompetenceudvikling og institutionens virksomhedsmål. Ved hjælp af dette materiale skulle omdrejningspunktet i den individuelle lønforhandling være en lønsamtale mellem lederen og medarbejderen. Det var en samtale, der mundede ud i en indstilling om løntillæg fra lederen. Indstillingerne blev så samlet og sendt til den faglige organisation eller tillidsrepræsentanten til underskrift, og kun i de tilfælde, hvor der var uenighed, blev der tale om en forhandling. Med denne metode blev der indlagt et stærkt element af ledelsesstyring og individualisering i de individuelle lønaftaler. Organisationerne fik kun en reaktiv rolle, og man kan derfor diskutere, hvor reel den kollektive aftaleret på de individuelle lønindstillinger på et sådant grundlag kan være. Det er en diskussion, vi vender tilbage til senere.

I *Bykommunen* var det som nævnt det langsigtede mål for ledelsen at sikre Ny Løndannelse som et effektivt ledelsesredskab, og det indebærer en stærkere individualisering. Lønnen bør først og fremmest være et spørgsmål mellem den enkelte medarbejder og dennes leder. Organisationerne frygter på den ene side, at det kan udhule den kollektive aftaleret, og på den anden side, at tillæggene bliver givet på et for subjektivt grundlag. Da ledelsen i udpræget grad er samarbejdsorienteret har den fra optakten og frem været indstillet på at imødekomme medarbejdersiden. Bl.a. er der lagt vægt på at skabe konsensus om rammerne ved at styrke arbejdet i SU'erne med fastlæggelse af kriterier på de forskellige områder, og det er inden for disse kriterier, at spillet om lønnen i den enkelte forhandling kommer til at ligge. Ved en sådan sammenkobling af aftalesystemet og samarbejdssystemet kan den kollektive aftaleret sikres nyt indhold trods individualiseringen. Også frygten for subjektiviteten gjorde ledelsen noget ved. Et af de vigtige arbejdsudvalg i optaktsfasen beskæftigede sig således med at udvikle et omfattende *stillingsvurderings- og personvurderingssystem*, der skulle gøre det ønskede individuelle lønsystem gennemskueligt og fair.

Systemet er udviklet af Dansk Management Forum, som Bykommunen er tilsluttet. Man besluttede at starte i første runde med et pilotprojekt, og det er meningen, at det efterhånden skal gennemføres generelt. Med systemet kan det sikres at samme type stillinger i forskellige forvaltninger og områder vurderes ensartet på baggrund af et pointssystem baseret på forskellige kriterier. Pilotprojektet var overraskende for nogen. Fx fremgik det, at ledere på det tekniske område i flere tilfælde er lønmæssigt overvurderet. Deres ledelsesopgaver er ikke så

komplekse, som de er mange andre steder. Modsvarende er lederne på social- og sundhedsområdet tydeligt undervurderede. Det er ikke noget, der kan laves om på her og nu, men som kræver mange forhandlingsrunder. Desuden er det afgørende, at stillingsvurderingen bliver suppleret med en personvurdering for at sikre, at arbejdet også udøves kvalificeret. (Personalechef, Kommunaldirektør, 1999, 2000). Med dette forsøg på at objektivisere både mere konkrete og mere bløde funktioner og kvalifikationer mener ledelsen også, at det bliver muligt i højere grad at belønne de medarbejder, der i det daglige får arbejdspladsen til at fungere. Uden et mere systematisk redskab kan det blive, som det var under decentral løn og lokalløn, at det blev alle projektmagerne – de der skiller sig ud – som alene fik tillæggene. *"Det er jo ikke nødvendigvis dem, der er årsagen til, at fx en skole kører godt ... Det har jeg kigget meget på. Altså dagliglivets almindelige opgaver, dem skal folk altså også belønnes for at udføre godt."* (Kommunaldirektør, 2000).

3.1.7 Konklusioner

Opsamlende kan det fastslås, at det fremstår tydeligt, hvordan ikke mindst arbejdsgivernes strategiske valg har været afgørende for processen i den enkelte (amts)kommune. Det er ledelsernes initiativ og dagsorden, som har domineret billedet i optaktsfasen, hvor medarbejdersiden har været fortrinsvis reaktiv. Det hænger sammen med, at arbejdsgiversiden per definition er samlet, mens medarbejdersiden er opsplittet aftalemæssigt og endda med repræsentanter fortrinsvis uden for (amts)kommunen. Når det gælder lønpolitik og drøftelser om procedurer, er medarbejdersiden til dels samlet, fordi det bl.a. behandles i SU/MED-systemet. Men der er ikke tale om en form for samarbejde, der reelt har kunnet sikre fælles strategiske valg og handlinger i et omfang, der har kunnet matche ledelsessiden. Dels har medarbejdersiden i samarbejdssystemet i de færreste (amts)kommuner et sådant stærkt fællesskab, dels handlede det om en udlægning af en del af lønforhandlingerne fra det centrale til det lokale niveau. Og det var det hos flere af organisationerne på det nationale niveau en klar holdning, at de forhandlinger skulle organisationerne klare selv. Der skulle ikke skabes en form for ækvivalent til KTO's samlede rolle i fordelingen af rammen.

Det gav medarbejdersiden problemerne med at matche arbejdsgiverne i optaktsfasen. Og det illustrerer en af vores antagelser om *centraliseret decentralisering*, jf. kapitel 1.2.1. Centraliseret decentralisering forudsætter i dette perspektiv, at de strukturer, der præger den centrale enhed, reproduceres på det lokale niveau. Hvis de faglige organisationer samlet skal kunne fastholde sine indflydelsesmuligheder. Optaktsfasen viste, at en sådan reproduktion af det centrale samarbejde mellem de faglige organisationer ikke fandt sted på (amts)kommunens niveau. Og det ser vi som en væsentlig del af forklaringen på, at det var arbejdsgiverne, der satte dagsordenen i optaktsfasen. Når vi vurderer optakten på det (amts)kommunale niveau, fremstår decentraliseringen på med-

arbejdsgiverne heller ikke som en styret eller koordineret proces, dvs. som centraliseret decentralisering i den anden betydning af begrebet. Det virker mere som udviklingen af en multiniveau regulering, hvor den samlede koordinering forsvinder eller i hvert fald svækkes på lønmodtagersiden.

Det betyder ikke, at medarbejdernes side var uden indflydelse. Men som vi skal se i det næste underafsnit, lå organisationernes indflydelse i selve forhandlingerne, hvor det var hver organisation for sig i forhold til arbejdsgiverne, og hvor arbejdsgiverne måtte indgå kompromiser, der gav køb på den udstukne politik, hvis de ellers ville have nogen aftaler. For det første lykkedes det at få gennemført forhånds-aftaler, trods modstand mod disse hos en del af de lokale arbejdsgivere. Og for det andet lykkedes det at få objektive kriterier og automat-pilottillæg for specificerede funktioner og kvalifikationer som et generelt set mere vægtende element end subjektive kriterier og personlige kvalifikationer – dog med væsentlige variationer fra sted til sted. Her kan man tale om en styret proces, dvs. en form for centraliseret decentralisering inden for de enkelte fagforbund.

Netop denne handlefrihed for de enkelte grupper til at forhandle selv var den form, mange organisationer ønskede. Der var ikke så mange i KTO's politiske ledelse – ud over formanden – der søgte at fremme et lokalt forhandlingsfællesskab svarende til det centrale KTO. Men ikke mindst i takt med, at forhandlingerne om Ny Løndannelse decentraliseres, bliver det et åbent spørgsmål, om opsplitningen ikke svækker den samlede lønmodtagerfront og på sigt dermed også de enkelte organisationers indflydelsesmuligheder. Når man tænker på, at medarbejdernes side i den enkelte (amts)kommune står over for en samlet arbejdsgiverfront, på samme måde som KTO gør det centralt, er det fortsat et spørgsmål, om denne opsplittede indflydelse fordelt på de enkelte organisationer er tilstrækkelig til at skabe et lokalt forhandlingssystem, hvor de faglige organisationers samlede indflydelse kan fastholdes på det niveau, der kendetegner det centrale aftalesystem før decentraliseringen. Eller om det netop ikke forudsætter reproduktionen af samarbejdet mellem organisationerne i KTO, dvs. etableringen af lokal Mini-KTO'er eller lignende?⁴

De lokale arbejdsgiveres forberedelse står i vores fremstilling måske for meget som en strømlinet proces uden de store problemer. Derfor skal det afslutningsvis fremhæves, at det faktisk kneb med at nå så langt i optaktsfasen, at man kunne gennemføre forhandlingerne inden for de forudsatte tidsfrister. Det almindelige mønster var tværtimod, både at man kom for sent i gang, og at man overskred fristerne for afslutningen af forhandlingerne. I den henseende var mange af de faglige organisationer meget hurtigere parate. Der var i de otte (amts)kommuner

⁴ Det er en problemstilling, vi vender tilbage til flere gange i det videre forløb, og den er desuden hovedtemaet i kapitel 7.

en del eksempler på, hvordan lokale fagforeninger fremsendte breve, der markerede, at nu kunne forhandlingerne godt starte. Men der måtte mange rykkere til både skriftligt og mundtligt og både formelt og uformelt, før processen endelig rykkede.

3.2 Første forhandlingsrunde

Selv om der i udvælgelsen af undersøgelsesenheder lå en vis skævhed i retning af (amts)kommuner, som i den tidlige fase var kommet godt fra start, så viste det sig, at der blev store variationer i selve forhandlingsforløbet mellem de otte (amts)kommuner i undersøgelsen. Fx kan her nævnes to kommuner, hvor man kom relativt hurtigt i gang med forhandlingerne og nåede til et resultat hele vejen rundt i det store hele inden for tidsfristen. Men der kan også nævnes et par eksempler på stærkt forsinkede forløb, hvor man i det værste tilfælde blev færdig med første runde med op til to års forsinkelse. Også i de (amts)kommuner, hvor der var styr på forløbet, kunne der være enkelte hængepartier med omfattende forsinkelser.

Ny Løndannelse blev som nævnt aftalt med OK97, og det var i aftalerne fastsat, at de grupper, som gik over på det nye lønsystem, skulle på plads med virkning fra 1. april 1998, men dog blev der under hensyntagen til den store opgave sat en ekstra frist på, således at det forudsattes, at forhandlingerne var endeligt afsluttet i efteråret 1998. I den østjyske *bykommune* kom forhandlingerne i gang i begyndelsen af 1998, og det var derfor først i løbet af efteråret, at forhåndsftaler og de efterfølgende individuelle lønaftaler kom på plads. Det viser et forløb, hvor Bykommunen sammenlignet med mange andre faktisk var tidligt ude. De fleste forhandlinger i første runde var færdige omkring 1. november 1998, det vil stort set sige inden for tidsfristen. Der var dog enkelte hængepartier. Fx havde HK i foråret 1999 endnu ikke indgået den første forhåndsftale med Teknik- og Miljøforvaltningen, som i det hele taget var meget stærkt forsinket. At der kunne være store forskelle fra forvaltning til forvaltning, var et resultat af udlægningen af kompetencen. Det gav visse frustrationer hos de faglige organisationer, som derfor hellere havde set en første runde med en centraliseret forhandlingsstruktur med Løn- og Personaleafdelingen som den afgørende aktør. (TR, HK, 1999).

I *Omegnskommunen* kom forhandlingerne ligeledes i gang i foråret 1998, men til gengæld blev der sat turbo på, så det lykkedes at få praktisk talt alle grupper på plads i løbet af oktober, for enkelte gruppers vedkommende november 1998. Forhandlingerne med DSR kunne endda klares med forhåndsftale og individuelle lønaftaler i et hug på et enkelt forhandlingsmøde inden sommerferien. Også med PMF blev man færdig med forhåndsftalen før sommeren på to møder i maj og juni, men til gengæld trak forløbet med de individuelle lønaftaler ud til langt ind i efteråret. Det var bl.a. det godt tilrettelagte og relativt hurtige forløb, som

førte til en udbredt tilfredshed med forløbet af første runde hos organisations- og tillidsrepræsentanter. Tilsvarende hurtigt gik det i *Stationsbykommunen*, og for nogle grupper endda stærkere endnu. Fx indgik BUPL – på nær et helt specielt tilfælde – sin allerførste aftale i hele landet netop med denne kommune allerede den 10. februar 1998 (Organisationsrepræsentant, BUPL, 1999).

Omvendt gav en meget stærk forsinkelse en stigende utilfredshed blandt organisations- og tillidsrepræsentanter i *Bydelskommunen*. Ganske vist kom man i gang med forhandlingerne med DSR i foråret 1998 som den første faggruppe, men det trak ud, og de fleste andre forhandlingsforløb startede først så småt i løbet af efteråret. Der var endda grupper, hvor der først blev forhandlet forhåndsaftaler i efteråret 1999, og hvor man ikke var færdige med de individuelle lønftaler i efteråret 2000, dvs. med to års forsinkelse. Det var et udtryk for, at det var en helt ny administrativ/politisk enhed under opbygning, hvor det aldrig lykkedes at få styr på løn- og personaleområdet, før bydelsforsøget blev afsluttet, og bydelskommunen dermed nedlagt igen.

Specielt det ene af amterne i undersøgelsen var også præget af meget stærke forsinkelser. Da vi første gang besøgte *Sjællandske amt* i april 1999 var der stadig hængepartier fra den første runde. Selv om ledelsen havde oplevet, at det lange forløb foregik i god forståelse med tillids- og organisationsrepræsentanterne (Personalechef, 1999), kunne der faktisk spores en vis utilfredshed på medarbejdersiden.

"... det var et halvt år efter fristen ... Jeg syntes, det var utroligt utilfredsstillende, at man har en overenskomst, der bliver vedtaget i marts-april 97, og så kan man ikke være færdige før halvandet år efter." (TR, HK, 1999).

I HK havde man bemærket, at det langsommelige forløb kendetegnede amterne generelt, mens en større del af kommunerne var hurtigere ude. Det gav anledning til en negativ omtale af amterne i *Kommunalbladet* – HK/Kommunals medlemsblad – i slutningen af 1998. Det blev taget fortrydeligt op i amterne, men ifølge HK-afdelingen burde de gribe i egen barm. Der syntes at være en forskellig ånd i kommunerne og amterne. "*Måske fordi, kommunerne er ... lidt tættere på borgerne.*" (Organisationsrepræsentant, HK, 1999). Det skal dog tilføjes, at forsinkelserne i Jyske amt ikke var værre end i en del af kommunerne.

I *Landkommunen* gik det også langsomt, men dog ikke så slæbende som i Bydelskommunen. Generelt blev forhåndsaftalerne og de dertil knyttede aftaler om de individuelle lønindplaceringer og tillæg indgået med en betydelig forsinkelse, men i hovedsagen var man nået forbi første runde i foråret 1999. Forsinkelserne kan ses som et udtryk for en overbebyrdet Løn- og Personaleafdeling, hvor personalechefen ganske vist havde styr på det hele, men ikke mulighed for at holde

fristerne. Da det – sammenlignet med mange andre kommuner – ikke var et usædvanligt forløb, påvirkede forsinkelserne ikke generelt forhandlingsklimaet i negativ retning. De fleste organisationer var relativt tilfredse, og de utilfredse var mere kritiske vedrørende indholdet end proceduren.

3.2.1 Pragmatisk, glidende decentralisering

Det mest strømlinede forløb i første runde repræsenteres nok af *Omegnskommunen* tilrettelagt af en personalechef, der i forvejen bl.a. gennem uformelle kontakter havde opbygget et stærkt tillidsforhold til organisations- og tillidsrepræsentanterne. Kommunens målsætning var, at lønforhandlingerne skulle decentraliseres, så de blev et spørgsmål mellem den enkelte medarbejder og dennes nærmeste leder. Af pragmatiske grunde besluttede man, at det i første omgang var Løn- og Personalekontoret, der skulle spille hovedrollen i forhandlingerne. Det skyldtes, at man blev nødt til at forhandle forhåndsaftaler med de faglige organisationer. Derudover var afdelings- og institutionslederne ikke parate til selvstændigt at påtage sig hovedansvaret for forhandlingsopgaven. Derfor blev deres væsentligste funktion i første runde at holde de kombinerede medarbejderudviklings- og lønsamtaler og på den baggrund indstille til tillæg, som i de fleste tilfælde blev forhandlet af L&P.

Ledelsen gik efter et system, hvor den enkelte medarbejder og dennes nærmeste leder skulle være hovedpersoner for at sikre et virksomhedsbaseret lønsystem med belønning af de personlige kvalifikationer som det afgørende. Metoden var en proces, hvor der først blev anvendt et skemamateriale udfyldt både af ledere og medarbejdere, dernæst blev holdt lønsamtaler mellem medarbejder og nærmeste leder, hvorefter der blev forhandlet forhåndsftaler og afsluttet med de individuelle lønforhandlinger. Det kan skematisk fremstilles på følgende måde:

Skema → Lønsamtaler → Forhandlinger om forhåndsftaler → Forhandlinger om individuelle lønsamtaler

Målet var, at den nærmeste leder, dvs. lederne på afdelings- og institutionsniveau, også skulle være forhandlere vedrørende de individuelle lønsamtaler, men i første omgang blev processen – som nævnt – både styret og i hovedsagen gennemført af L&P. Det er et eksempel på den styrede, glidende decentraliseringsproces, som den pragmatiske personalechef havde tilrettelagt. Samme pragmatisme kan man se i, at ledelsen faktisk indgik forhåndsftaler hele vejen rundt med indrømmelser til organisationernes ønske om objektive kriterier, selv om man i princippet var imod forhåndsftaler og ønskede at fremme de mere bløde subjektive kriterier.

Den kombinerede MUS- og lønsamtale skulle gøres til "*det bærende element*" i det nye lønsystem. (Personalechef, 1999). Det var instrumentet, der kunne bru-

ges til at forbinde udviklingen i den enkelte afdeling og institution og den enkelte medarbejders kompetenceudvikling med løn, i overensstemmelse med intentionen med lønreformen. Det var målsætningen hele tiden i kommunens ledelse. Derfor var det så vigtigt for ledelsen, at det blev fastslået i lønpolitikken, at der i fremtiden skulle gennemføres kombinerede medarbejderudviklings- og lønsamtaler.

Lederne i front

Det blev besluttet, at der først skulle forhandles løn for lederne. Ledelsen ønskede at løfte afdelingslederne lønmæssigt, samtidig med at der skete en større differentiering mellem dem. Når det er en af ideerne med Ny Løndannelse generelt at kunne belønne den enkelte, uden at alle andre skal have det samme, skal princippet også kunne praktiseres på ledelsesplan. Forvaltningscheferne blev sat til at føre lønsamtaler med deres ledere, og selv om de vandede sig, blev resultatet alligevel indstillinger, der førte til en vis differentiering. Det til trods for, at det i de relativt små forvaltningsenheder i en kommune af denne størrelse er svært for cheferne at gøre forskel på deres ledere.

"De der tre personer og jeg har et forhold i det daglige. Det har man i sådan en lille forretning som den her frem for i en større kommune. Og det kan selvfølgelig både gøre det lettere og sværere ... Det, der gør det lettere, er selvfølgelig, at man kender hinanden meget indgående ... men det kan også gøre det sværere, fordi man så har svært ved at differentiere. Det nemmeste er derfor at give det samme. Så er der ikke så meget vrøvl, men så er vi jo heller ikke nået så langt. Så er det jo faktisk det gamle system, der bare kører videre." (Forvaltningschef, 1999).

Med denne start fra oven blev det sikret, at alle lederne både på rådhuset og ude i institutionerne havde prøvet at være deltager i en lønsamtale, inden de selv skulle gennemføre tilsvarende samtaler med deres egne medarbejdere. Samtidig fik man den sidegevinst, at forvaltningscheferne besluttede, at de ikke skulle deltage i de videre forhandlinger om de individuelle lønaftaler. I mange kommuner betød udlægningen af kompetence, at det var forvaltningscheferne, der selv overtog forhandlingerne, og det var også den tidligere erfaring i Omegnskommunen. "*... vi har haft tradition for, at cheferne ... har styret det.*" (Personalechef, 1999). Nu sprang man i stedet forvaltningscheferne over, og det passede både kommunaldirektøren og personalechefen godt, fordi de netop ønskede, "*... at det må være den nærmeste leder, der skal tage sig af det med at finde ud af, hvad folk skal have i løn.*" (Personalechef, 1999). Det var den øvelse, man satte forvaltningscheferne på, der fik dem til at træde et skridt tilbage, så man kunne nå tættere på princippet om, at nærmeste leder afgør lønnen. (Personalechef, 1999).

Det var ualmindeligt i de (amts)kommuner, der indgår i undersøgelsen, på denne måde at køre lederforhandlingerne igennem som det første. De fleste steder blev de skubbet frem, og nogle steder var det lederne, som blev forhandlet til aller sidst. De negative effekter ved denne forsinkelse – konsekvenser som man altså undgik i Omegnskommunen – viste sig mest udpræget i *Sjællandske amt*. Forhandlingen af mellemlidernes løn blev her generelt nedprioriteret og derfor stærkt forsinket. På døgninstitutionsområdet var der således i april 1999 endnu intet sket. Meldingen var, at ledernes løn skulle forhandles centralt af deres organisationer med direktionen uden deltagelse af tillidsrepræsentanter. Men endnu i foråret 2000 var der ikke indgået aftale med lederne. Der blev dog efterfølgende indgået en fælles forhåndsaf tale for lederne med SL gældende for hele amtet. Der var stor utilfredshed over forløbet, og SL's repræsentant så det som et udtryk for, at "*... ledelsen på Amtsgården har villet så splid mellem SL og lederne*". Det er noget, som specielt en professionsorganisation som SL er på vagt over for, fordi SL organiserer både ledere og menige medarbejdere.

Også blandt andre tillids- og organisationsrepræsentanter lød der kritik af ledelsens håndtering af denne del af lønforhandlingerne. Ifølge en tillidsrepræsentant var det "*sløseri fra ledelsens side*" og "*utilstedeligt, at der skal sidde institutionsledere rundt omkring og forhandle løn for medarbejdere, når deres egen løn ikke engang er afklaret*." Tillidsrepræsentanten mente ikke, at lederne "*kan foretage en god vurdering af, hvor lønniveauet skal ligge ... når de ikke ved, hvor de selv ligger henne*." (TR, 2000).

Forhandlingsforløbet for DSR

Løn- og Personalekontoret foretog en samlet forberedelse af forhandlingerne om forhåndsaf taler og de individuelle lønaftaler under et. Udgangspunktet var det lokale behov. Derfor startede processen med lønsamtalerne i de enkelte afdelinger og institutioner. Samtalerne blev som nævnt gennemført med brug af et skemamateriale, som begge parter udfyldte inden samtalen. Det var specificeret for de enkelte områder, så man fx for sygeplejerskerne med skemaet fik opfanget alle de tillæg, som var gennemført i den centrale overenskomst mellem DSR og KL. Skemaerne blev afleveret til Løn- og Personalekontoret.

"Så har jeg så prøvet at trække nogle røde tråde gennem de der skemaer, jeg har fået, for at se, hvordan ser det ud. Og det oplæg, jeg har lavet, det har vi drøftet med de tre ledere på området, så vi er enige om, at okay, det er sådan, det ser ud." (Personalechef, 1999).

Først derefter blev der sendt et oplæg til de faglige organisationer på området. Og typisk kom der også udspil fra organisationerne. Med denne metode fik personalechefen via den omhyggelige inddragelse af lederne et detailkendskab til ledernes indstillinger, og hvad det var linien i dem. Det var forudsætningen for, at L&P kunne lede forhandlingerne effektivt og argumentere i forhold til organi-

sations- og tillidsrepræsentanterne. *"Jeg har ikke fremsendt et oplæg til en faglig organisation, uden at den eller de pågældende ledere har sagt ok. Vi kan da ikke have, at vi sidder ved forhandlingsbordet, og så ikke selv ved, hvad det er, vi har lavet."* (Personalechef, 1999).

Forhandlingerne på ældreområdet var specielt for DSR's vedkommende hurtige og konstruktive. Det blev hjulpet frem af både formelle og mere uformelle kontakter i optaksfasen. I forbindelse med personalesamtalerne var der fx en uformel snak mellem tillidsrepræsentant og områdeleder om, *"hvor den kunne ligge"*, inden lederen satte sig sammen med personalechefen og nåede frem til det oplæg, der blev sendt til DSR's amtskreds. Efter udvekslingen af de skriftlige forhandlingsoplæg var der igen flere kontakter mellem amtskredsen og kommunen. *"... vi ringede vel herud et par gange."* (Organisationsrepræsentant, DSR, 1999). Og det bidrog til at rydde misforståelser af vejen. I forsommeren kunne parterne mødes til den egentlige forhandling. Fra DSR deltog amtskredsens næstformand og en faglig sekretær, og desuden var tillidsrepræsentanten med. Et triumvirat, der gik igen i alle kommuner. Fra kommunen stod personalechefen i spidsen for forhandlingerne, men desuden var lederen for ældreplejen mv. og hendes to områdeledere med.

Forhandlingen med DSR var et eksempel på, at drøftelserne om forhåndsftalen og de individuelle lønforhandlinger blev slået sammen og klaret i et hug på et enkelt møde. Det gjaldt også for andre af de mindre faggrupper i kommunen. Mødet var overstået i løbet af 2 1/2 time *"Det var fra et til halv fire, så havde vi klaret de tre ledere og ni sygeplejersker."* (Organisationsrepræsentant, DSR, 1999). Det var ikke mindst den omhyggelige forberedelse og den åbne og direkte holdning mellem parterne, som bidrog til et positivt resultat. I den sammenhæng var det indholdsmæssigt en stor fordel, at begge parter var interesseret i, at mellemlederne skulle have et løft.

Set fra DSR's synsvinkel var Omegnskommunen lidt af en mønsterkommune. Det gjaldt både proceduremæssigt og indholdsmæssigt. *"Det er simpelthen det sted, hvor det er forløbet så ukompliceret og godt som overhovedet muligt."* (Organisationsrepræsentant, DSR, 1999). Det var dog mest den direkte relation mellem amtskredsen og kommunen, der blev beskrevet så positivt. Tillidsrepræsentanten havde også udmærkede relationer både til sine egne ledere og til L&P, men hun fandt, at arbejdsvilkårene var utilfredsstillende. Kommunen var ikke indstillet på at give en tilstrækkelig tidsmæssig kompensation i forhold til den øgede arbejdsbyrde for tillidsrepræsentanterne. Det var et problem, der – som vi skal se nedenfor i kapitel 5 – blev værre i anden runde og medvirkede til at forringe det ellers gode forhandlingsklima.

Samme krav i alle kommuner

Også forhandlingerne for den store gruppe på ældreområdet, social- og sundhedsassistenterne, forløb i den første fase hurtigt og effektivt. FOA's organisationsrepræsentant, der havde erfaringer med forhandlinger i en lang række kommuner i amtet, gav på den baggrund udtryk for stor tilfredshed med forløbet i Omegnskommunen.

"De har jo været meget effektive og professionelle og dygtige. Nu snakker vi ikke om, hvad vi fik ud af det, men den måde man havde grebet det an på, og det skyldes, at man ... har en dygtig personalechef, som ved, hvad hun har med at gøre ... og også er i stand til at organisere og tilrettelægge sådan en stor proces, som det er. Det må man lade dem ... at det havde man grebet meget flot an her fra kommunen." (Organisationsrepræsentant, FOA, 1999).

Forhånds aftalen var den mindste hurdle. Den blev man færdige med i et forløb over to møder henholdsvis i maj og juni. Fra ledelsens side mødte personalechefen sammen med de tre ledere i ældreplejen. FOA's afdeling mødte med tre repræsentanter, og desuden deltog både tillidsrepræsentant og suppleant. Forhandlingerne om de individuelle lønaftaler blev taget op efter sommerferien, hvor det var de samme delegationer, som mødtes. Personalechefen mente, at man – på baggrund af indstillingerne fra medarbejdersamtalerne – kunne klare det hele på et møde i september. Men selv om det var godt og vel et halvdagsmøde, nåede man det ikke. Der var en del uenighed, og der var derfor flere mødeafbrydelser undervejs. Det var først på et tilsvarende langt og sejt møde et par måneder senere, at man endelig fik alle på plads.

Løn- og Personalekontoret var specielt tilfreds med, at FOA i for begrænset udstrækning havde tilpasset kravene til de specifikke forhold netop i Omegnskommunen. Det var det samme foredrag, man fik fra FOA's side i alle kommuner. Det fandt personalechefen hurtigt ud af i de kontakter, hun havde med andre kommuner i området. *"Det er samme koncept, og derfor har det område også været tungt at få færdigt."* (Personalechef, 1999). FOA bekræftede, at der ikke var de store variationer. *"Vores medlemmer arbejder jo stort set på samme måde i alle kommuner, så det har sådan set været samme oplæg i alle kommunerne."* (Organisationsrepræsentant, FOA, 1999).

Det kan godt være, at det er rigtigt, men i L&P mener man, at FOA og de andre fagforeninger må vænne sig til at acceptere, at man vægter både funktioner og kvalifikationer forskelligt i kommunerne. Og derfor kan man ikke gå ud fra, at man skal have tillæg for det samme alle steder, og man kan slet ikke regne med, at tillæggene skal være de samme i kroner og øre.

"De skal alligevel have det samme niveau alle steder, synes de i FOA. Så kunne de fandeme lige så godt have siddet inde i København og aftalt det. Så ved jeg

ikke, hvorfor vi skulle have det ud. Og derfor er det en døds synd, når FOA forlanger at få det samme." (Personalechef, 1999).

Ny TR med fuld kompetence

På det administrative område var HK's forhandlinger præget af den mest vidtgående decentralisering på medarbejdersiden, idet den lokale HK-afdeling, der dækker kommunen, som princip lagde både indgåelse af forhåndsftaler og individuelle lønftaler ud til tillidsrepræsentanterne. Samtidig var det en nytiltrådt TR, som skulle klare opgaven, og selv om hun nåede at få en uddannelse og havde en konsulent i afdelingen som sparringspartner undervejs, var det en svær opgave. Specielt fordi hun samtidig skulle genopbygge en klub, som reelt havde været inaktiv i årevis. Hun påtog sig opgaven, netop fordi ikke mindst hende selv og næstformanden i klubben kunne se, at det nye lønsystem krævede en aktiv klub, hvis HK'ernes interesser skulle varetages effektivt. Tillidsrepræsentanten deltog i alle forhandlinger både om forhåndsftaler og individuelle lønftaler sammen med næstformanden. Det var meningen, at de øvrige klubbestyrelsesmedlemmer specielt skulle inddrages i forbindelse med de individuelle lønftaler, hvor man kunne trække på deres viden om de enkelte medarbejdere på deres egne områder. Det tog dog tid at få klubben i omdrejninger, så det var først i anden runde, at klubbestyrelsen på denne måde for alvor kom til at fungere effektivt.

Forhandlingerne både om forhåndsftalen og de individuelle lønftaler var således med tillidsrepræsentanten og HK-klubbens næstformand på den ene side og personalechefen sammen med de relevante afdelingsledere på den anden side. Tillidsrepræsentantens egen løn blev dog allerede fra første runde forhandlet af konsulenten fra afdelingen (TR, HK, 2000). Tillidsrepræsentanten gav udtryk for, at hun i første runde ikke var tilstrækkeligt klædt på til at løse opgaven selvstændigt. Uden en kompetent TR, som vil bruge de nødvendige ressourcer på opgaven "*... bliver det jo noget med, at man bare skriver under på alt det, ledelsen kommer med. Og sådan var det jo lidt.*" (TR, HK, 2000). Efterhånden som hun kom ind i stoffet, blev hun mere selvstændig og følte det på et tidspunkt nødvendigt at få slået fast, at tillidsrepræsentanten også skulle have indflydelse på fordelingen af tillæggene.

Tillidsrepræsentanten gav udtryk for, at det i virkeligheden var en meget effektiv proces, som blev sat i værk allerede i første runde med gennemførelsen af de kombinerede medarbejder- og lønsamtaler. Det gav et godt grundlag for begge parter. "*Så med mindre, der kommer nogle akutte ting, eller nogen direkte henvender sig til mig, så forholder jeg mig egentlig i ro, indtil jeg får forslagene fra de forskellige afdelinger fra L&P ... så kan jeg jo sætte mig ned og se, om jeg*

også synes det, eller synes noget andet, og hvis jeg synes noget andet, så er det så, at jeg fremfører det." (TR, HK, 2000).

Problem med organisationsrepræsentant

For de relativt få socialrådgivere i kommunen var det i første runde en repræsentant fra *Dansk Socialrådgiverforenings* amtskreds, der varetog forhandlingerne med tillidsrepræsentanten som bisidder. Tillidsrepræsentanten forhandlede alene ved nyansættelser, men det var med afdelingen som underskriver. Klubben indtog en central rolle i forberedelsen til forhandlingerne. Det var i dette forum, hvor alle seks medlemmer kunne deltage, at man fastlagde forhandlingskrav og -oplæg. I den sammenhæng deltog også repræsentanten fra amtskredsen i et af klubmøderne. Den fremgangsmåde blev fastholdt i de efterfølgende runder. (DS, R1, s. 3, R2, s. 1-2).

Forhandlingerne i første runde blev af Løn- og Personalekontoret opfattet som vanskelige. Det virkede, som om organisationsrepræsentanten holdt fast i nogle synspunkter, som bremsede for et forlig. Det var fornemmelsen, at man meget lettere havde nået et resultat, hvis det havde været den lokale tillidsrepræsentant, der havde haft kompetencen. Det så personalechefen som et eksempel på, at det er vigtigt at få lagt kompetencen ud fra afdelingerne til tillidsrepræsentanterne. Det er kun dem, der har det lokalkendskab, der skal til for at kunne finde de rette kompromiser (Personalechef, 1999).

Start med organisationerne

På daginstitutionsområdet blev princippet om at tage udgangspunkt i det lokale ved at inddrage institutionslederne brudt. Der var i kommunen en forhandlingstradition med de to store organisationer på området, BUPL og *PMF*, hvor udgangspunktet var organisationerne, og den fremgangsmåde blev også fulgt ved starten på det nye lønsystem. Når det gjaldt pædagogmedhjælperne – den store gruppe, som i første omgang gik over på det nye lønsystem – så gik Løn- og Personalekontoret som det første i gang med at forhandle forhåndsftale med *PMF*. Det var nærmere bestemt to faglige sekretærer fra den lokale afdeling og personalechefen samt en afdelingsleder, der forhandlede. Først bagefter tog L&P en snak med institutionslederne om, hvordan det så ud med pædagogmedhjælperne i deres institutioner. Hvilke medarbejdere passede til de kriterier, der lå i forhåndsftalen med hensyn til funktions- og kvalifikationstillæg. Når det var tillæg, der så at sige blev udløst automatisk på baggrund af kriterierne i forhåndsftalen, så fik de meddelelse fra L&P om det skriftligt uden videre kontakter. Kun i forbindelse med evt. tvivlsspørgsmål var der en forhandling om de individuelle lønftaler med *PMF*'s delegation. Det drejede sig kun om to-tre tilfælde. (Organisationsrepræsentant, *PMF*, 1999).

PMF's repræsentanter var fra starten meget bekymrede over processen, fordi ledelsen lagde op til en stærk decentralisering, hvor det var institutionslederne som skulle have en væsentlig rolle. "*... et eller andet sted trak det over i den meget subjektive og for os at se ikke særligt hensigtsmæssige form. Det kom meget tæt på den enkelte ude på den enkelte arbejdsplads.*" (Organisationsrepræsentant, PMF, 1999). PMF var bekymret over institutionslederne på grund af den klassiske konflikt mellem faglærte og ufaglærte i institutionerne. Synspunktet var, at lederne som uddannede pædagoger hælder mest til de faglærte, og derfor var der ikke meget at forvente for de ufaglærte, hvis lederne kom til at bestemme. PMF aftalte med personalechefen, at man valgte et langt forhandlingsforløb, hvor der var mulighed for at snakke sig ind på hinanden. Det blev til en femseks møder, men i løbet af efteråret nåede man frem til enighed om en forhånds-aftale.

Kommunen lyttede meget til PMF's krav om en forhånds-aftale og var også "*... rimeligt lydhøre over for vores ønske om, at det skulle have et objektivt indhold.*" (Organisationsrepræsentant, PMF, 1999). Det var et eksempel på et klassisk kompromis, hvor kommunen også var parat til at tage hensyn til, at overenskomsten gav problemer for nogle medhjælpere, som kom til at gå direkte ned i løn, hvis ikke man gav noget ekstra (Organisationsrepræsentant, PMF, 1999).

For de uddannede pædagoger i BUPL var det i første omfang kun institutionslederne og souscheferne, der gik over på det nye lønsystem. Her startede man også med indgåelse af en forhånds-aftale forhandlet centralt af den faglige sekretær fra BUPL's afdeling – uden tillidsrepræsentanten som deltager. For ledelsen var det de samme to, personalechefen og afdelingslederen, der stod for forløbet. Det var samme delegationer både vedrørende forhånds-aftalen og de individuelle lønaftaler. BUPL forberedte forløbet ved nedsættelse af et særligt forhandlingsudvalg som baggrundsgruppe. Det bestod af ledelsesrepræsentanter, tillidsfolk og den faglige sekretær fra afdelingen, og denne gruppe var involveret i hele forløbet fra de første forberedelser, og til aftalerne var i hus. Inden forhandlingsstarten var der en række uformelle drøftelser med Løn- og Personalekontoret, og det lykkedes derigennem at få banet vejen for en konstruktiv forhandling, som sluttede med enighed om en forhånds-aftale (Organisationsrepræsentant, BUPL, 1999).

Parterne var enige om, at kommunen skulle forestå forløbet med de individuelle lønaftaler. Det skete på den måde, at der blev sendt et særligt skema ud til de 23 institutionsledere og de 23 souschefer, hvor man bad dem om at beskrive, hvad de havde af kvalifikationer og funktioner, som ikke fremgik af personalesagen. Hvis der så var noget, der ifølge forhånds-aftalen kunne føre til løntillæg, så fik de det – ud over de tillæg, som allerede var fordelt i overensstemmelse med de kendte oplysninger. BUPL holdt et ledermøde, hvor man gennemgik meningen

med skemaet, hvordan det skulle udfyldes osv. På den måde undgik man misforståelser (Organisationsrepræsentant, BUPL, 1999).

Konklusioner

Det bemærkelsesværdige i Omegnskommunens første forhandlingsrunde er den karakteristiske dobbelthed. På den *ene* side er udviklet en metode med kombinerede medarbejderudviklings- og lønsamtaler som et omdrejningspunkt, der skal gøre Ny Løndannelse til et redskab for den enkelte leder. Hvor tillæg for personlige kvalifikationer skal være det væsentlige, og hvor man derfor ønsker i videst muligt omfang at undgå forhåndsftaler. Men på den *anden* side er forhandlingerne af ledelsen med personalechefen i centrum gennemført pragmatisk med baggrund i gode relationer mellem L&P og organisations- og tillidsrepræsentanterne baseret på udpræget tillid og opbygget og vedligeholdt bl.a. med anvendelsen af uformelle kontakter. Ledelsen startede således ikke med at decentralisere kompetencen til afdelings-/institutionslederne, men gennemførte et centralt styret forløb, hvor lederne blot kom med indstillinger på baggrund af lønsamtalerne. Dermed imødekom man de fleste organisationers ønske om en central forhandlingsmodel, hvilket dog også skete i erkendelse af, at mellemlederne ikke var parate til at overtage hele kompetencen. Desuden imødekom ledelsen organisationernes krav om forhåndsftaler – og endda på en måde, jf. fx forhandlingerne med PMF, så man faktisk i høj grad accepterede organisationernes krav om objektive kriterier. Personalechefen nåede efter første runde til den konklusion, at forhåndsftalerne faktisk kunne være et praktisk redskab, når man nu skulle fungere i et aftalesystem, der forudsætter enighed mellem parterne.

"Jeg må erkende, at der er nogle steder, hvor det er hensigtsmæssigt, for vi skal jo også have hverdagen til at fungere. Hvis ikke vi går ind og laver nogen forhåndsftaler, så brækker systemet over, så kan det ikke bære. Og vi skal jo også blive enige. Altså jeg mener, man er nødt til at give noget fra begge sider, så derfor kan der godt være nogle steder, jeg ligesom har strakt mig længere, end jeg ville have gjort, da jeg blev spurgt for et år siden. Når man sidder ved bordet, og man skal opnå et resultat, så bliver man altså nødt til at udvise en eller anden positiv holdning i forhold til de synspunkter, den anden side af bordet gør gældende." (PC, R1, s. 10).

Individualiseringstendensen blev dermed ikke så stærk, som selve fremgangsmåden med kombinerede medarbejderudviklings- og lønsamtaler som omdrejningspunkt lagde op til. Men til gengæld var skabt et system, der på sigt kan sikre et mere individualiseret lønsystem. At ledelsen ville arbejde for at realisere det, var der ingen tvivl om, trods den pragmatiske personalechef. Den øverste leder, kommunaldirektøren, trak med sin mere ideologiske holdning klart i den anden retning, og han fastholdt fx sin principielle modstand mod forhåndsftaler. Men i første omgang var der lagt op til en pragmatisk, glidende decentralisering, som man ville forsøge at gennemføre samtidig med udlægning af kompe-

tencen fra de faglige organisationer til tillidsrepræsentanterne, så man fik en lige matchning og et relativt konfliktfrit forløb. Dvs. i form af en klassisk centraliseret decentralisering.

Med lønsamtalerne som omdrejningspunkt kan der skabes en tendens til individualisering, som truer med at udhule den kollektive aftaleret. Selv om samtalen ikke er en forhandling, så kan den meget let reelt afgøre, hvem der skal have tillæg, således at forhandlingen efterfølgende med TR eller organisation reduceres til en formalitet. Der var på HK's område en vis tendens til det på grund af den uerfarne tillidsrepræsentant, der havde fornemmelsen af bare "at skrive under på det, ledelsen kom med." Men netop på grund af ledelsens pragmatisme, herunder mange objektive kriterier, blev denne tendens ikke så fremtrædende her. Senere i forløbet begyndte organisationerne i Omegnskommunen at opleve aftaleretten som mere truet på grund af kommunaldirektørens modstand mod at give tillidsrepræsentanterne bedre vilkår, som organisationerne så som en nødvendig forudsætning under et decentraliseret forhandlingssystem.⁵

3.2.2 Eksempler på forhandlingsforløb

Fire andre kommuner ligner Omegnskommunen i princippet om, at lønsamtaler – enten kombineret med MUS-samtaler eller alene – er et redskab, der er tænkt som et afgørende omdrejningspunkt i bestræbelserne på at skabe et virksomhedsbaseret lønsystem. Det var nok mere tanke end handling i Landkommunen, hvor man faktisk ikke fik holdt samtalerne systematisk så mange steder. Men det var et meget effektivt redskab allerede i første runde i Bykommunen og i Stationsbykommunen. Det var også fremtrædende i Centerkommunen, men også her var der – specielt på ældreområdet – vanskeligheder med at få samtalerne gennemført. Indgåelsen af forhåndsftaler – i et vist omfang med objektive kriterier – modvirkede alle fire steder individualiseringstendensen – nok mest i Stationsbykommunen, hvor ledelsen selv lagde vægt på forhåndsftaler med relativt objektive kriterier for kvalifikationstillæg som et udviklingsskabende middel. Både i Stationsbykommunen og i Landkommunen var styringen desuden central kun med planer om en decentralisering på sigt. Mest vidtgående var systemet i Centerkommunen og Bykommunen, hvor man begge steder gik efter personlige kvalifikationer og ønskede en hurtig decentralisering vedrørende de individuelle lønaftaler. Begge steder udviklede man redskaber til "objektivering af det subjektive" for at sikre en fair tildeling af tillæg for personlige kvalifikationer.

Individualiseringstendensen blev dog ikke oplevet så stærkt i første runde i Bykommunen. Forhandlingerne var her i stort omfang lagt ud på sektorniveauet, der var centrum i forhåndsftalerne, og ganske vist var det hensigten, at de individuelle forhandlinger i videst muligt omfang skulle skydes videre ud til institu-

⁵ Vi vender kort tilbage til denne problemstilling under anden forhandlingsrunde og behandler den mere grundigt i kapitel 5.

tions-/afdelingsniveauet. Men det var en proces, der gik meget langsommere, end ledelsen havde tænkt sig. Selv på forvaltningschefniveauet var der nogle, som havde svært ved at klare opgaven selvstændigt, og der blev derfor trukket kraftigt på Løn- og Personaleafdelingen i forløbet. Det var derfor heller ikke så mærkeligt, når den påtænkte udlægning af de individuelle lønftaler til område- og institutionsniveauet ikke kom så langt, som man havde ønsket det fra chefgruppens side. Når forvaltningscheferne havde vanskeligt ved at løfte opgaven, så var det naturligt, at område- og institutionslederne var endnu mere betænkelige (Personalechef, 1999, Tillidsrepræsentant, HK, 1999).

I Centerkommunen var der også problemer med udlægningen, men den blev mere konsekvent gennemført allerede i første runde, og dermed kom systemet med lønsamtaler som omdrejningspunktet i kombination med det anvendte skema til vurdering af personlige kvalifikationer til at virke som en stærk individualiserende faktor. Vi skal nedenfor beskrive dette forløb. Men inden vil vi omtale det nok mest udprægede eksempel på, hvordan lønsamtaler kan virke individualiserende og true med at undergrave den kollektive aftaleret. Det er nærmere bestemt forhandlingerne for HK på det administrative område i Stationsbykommunen.

Hvem har aftaleretten

Udgangspunktet i *Stationsbykommunen* var en sædvanlig centraliseret forhandling om forhåndsaftalen ført af kommunaldirektøren og personalechefen på den ene side og den lokale HK-afdelings faglige sekretær og tillidsrepræsentanten på den anden. Det er den almindeligste fremgangsmåde for HK'ernes vedkommende i de otte (amts)kommuner i undersøgelsen, og det samme gælder den decentralisering, der fandt sted i forbindelse med forhandlingerne om de individuelle lønftaler, hvor kompetencen blev lagt ud til tillidsrepræsentanten. På ledelsessiden blev kompetencen lagt ud til afdelingscheferne, men der var dog fortsat et tæt samspil med L&P, som holdt et fast greb om forløbet. I en enkelt afdeling med en helt ny leder var personalechefen med hele vejen, fordi lederen ønskede det, og her blev de individuelle lønftaler afklaret samlet i en forhandling med tillidsrepræsentanten. Men ellers var det afdelingscheferne selv, der var hovedpersoner. Og samtidig var det de samme chefer, der holdt lønsamtaler med de enkelte medarbejdere. Dermed fremstod en stærk individualiseringstendens, idet man kan spørge, om det i virkeligheden ikke var de enkelte medarbejdere, der i høj grad kom til at føre og afslutte deres egne forhandlinger.

Processen startede med en lønsamtale mellem afdelingschefen og den enkelte medarbejder på baggrund af udfyldelsen af et særligt skema. Hvis medarbejderen selv følte sig tryk ved det, så foregik samtalen direkte med chefen, og hvis det førte til enighed, så blev papiret underskrevet af chefen og ofte også af medarbejderen med det samme. Resultaterne blev løbende afleveret til Løn- og Per-

sonaleafdelingen, og så fik HK's tillidsrepræsentant papirerne fra personalechefen. "... og så underskrev jeg bare. Når vedkommende selv havde underskrevet, og jeg ikke havde hørt noget, så måtte jeg gå ud fra, at så var det i orden." (TR, HK, 1999).

Lederne forsøgte at gennemføre processen, så medarbejderne ikke følte det som et pres, at de skulle erklære sig enige og skrive under her og nu. Fx sagde økonomichefen altid til medarbejderne, at de nu skulle tænke sig godt om, og – hvis de syntes det – diskutere resultatet med TR, inden underskrift. Nogle medarbejdere svarede, at det var ikke nødvendigt, og underskrev med det samme. De fleste ventede en dag eller to, hvorefter de skrev under – som hovedregel uden at TR var blevet involveret. Det blev hun først i næste omgang via Løn- og Personaleafdelingen, og processen sluttede med, at også personalechefen og tillidsrepræsentanten skrev under. For økonomichefen var det et forløb, som blev forbedret gennem mange overvejelser og en omhyggelig sparring med personalechefen. Samtalerne med de 18 medarbejdere i hendes afdeling blev afviklet over en periode på to til tre uger. Og også i den proces blev personalechefen flere gange rådspurgt, når der var spørgsmål, som der kunne være tvivl om. (Afdelingschef, 1999, Personalechef, 1999).

Alt i alt omfattede indplaceringsrunden godt og vel 100 medarbejdere. Det var dog kun for de trefjedede, at den ovennævnte procedure blev fulgt. I knapt 10 af disse ca. 75 individuelle lønaftaler var tillidsrepræsentanten impliceret på et tidligere tidspunkt. Hun havde i forhold til medlemmerne forud for processen understreget, at hun naturligvis – hvis de ønskede – ville deltage i forhandlingen, og i øvrigt stod til rådighed hele tiden, hvis der opstod tvivlsspørgsmål, eller man simpelthen fandt, at chefen ikke ville give en rimelig lønindplacering. I et par tilfælde bad medarbejderne TR om at gå med til lønsamtalen, og i de øvrige sager, hvor tillidsrepræsentanten blev direkte involveret, skete det efter samtalen, fordi lederen og medarbejderen ikke var enige. Det drejede sig kun om de eksempler, hvor der kunne være tale om et udligningstillæg eller "poseopfyldning", som tillidsrepræsentanten kalder det. Det lykkedes også her som regel at finde en løsning, hvor begge parter var tilfredse, "... så der har ikke været nogen, der er gået derfra i decideret vrede." (TR, HK, 1999).

Den direkte inddragelse af TR var undtagelsen på HK's område. Derfor må det fremhæves, at der var tale om en relativt stærk grad af *individualisering*. Når lederen og den enkelte medarbejder forhandler selv i første omgang, og i mange tilfælde begge underskriver resultatet, så kan man diskutere, hvor meget reel aftaleret, der er tilbage til organisationen. Det bliver mere en formel proces, men dog med karakter af at være et sikkerhedsnet. Man kan gribe ind, hvis der er noget, som ikke følger de spilleregler og de rammer, der er lagt med forhåndsaftalen. Men det skal dog tilføjes, at HK's tillidsrepræsentant – også ifølge afde-

lingschefernes vurdering – havde rimeligt styr på processen og formentlig dermed har kunnet sikre, at ingen medlemmer er blevet overladt til sig selv.

Tumult i Borgerservice

Et parallelt eksempel med en stærk individualiseringstendens allerede i første forhandlingsrunde, så man i *Centerkommunen*. Her ønskede ledelsen et decentralt virksomhedsbaseret lønsystem, men da organisationerne insisterede på forhåndsftaler, besluttede man at føre denne del af forhandlingerne centralt for at sikre, at de blev så lidt omfattende som muligt og dermed gav det ønskede råderum til de individuelle lønforhandlinger i de enkelte institutioner og afdelinger. Løn- og Personaleafdelingen viste dog i praksis – i hvert fald på nogle områder – en betydelig forhandlingsvilje. Fx var HK's faglige sekretær meget tilfreds med forløbet, som blev krediteret "*... en personalechef, som er udviklingsorienteret, og som kender forhandlingsspillet på den måde, at han også er indstillet på at give noget.*" (Organisationsrepræsentant, HK, 1999).

Forhandlingerne foregik med de to nøglepersoner i L&P over for HK's faglige sekretær og tillidsrepræsentant og omfattede de ca. 270 HK-medlemmer i kommunen. Efter to runder med mellemliggende sonderinger lykkedes det at nå til resultat.

"Det var meget vigtigt for kommunen, blev vi gjort klart, at der var penge tilovers til andet end "skal" tillæg. Det var vigtigt for Centerkommunen, at der var penge tilbage til også at honorere de bløde personlige kvalifikationer: Og når vi så alligevel sagde ja, selv om vi egentlig syntes, at det samlet endda gav mindre end det, vi havde fået andre steder, så er det fordi, vi fik det kombineret med en tilbudspligt på forvaltningshøjskolens diplomstudier Det er lige så vigtigt for os som organisation at give et signal om, at efteruddannelse er meget vigtig, hvis man skal blive ved med at følge med i en omskiftelig hurtig verden." (Organisationsrepræsentant, HK, 1999).

Der er her tale om et klassisk kompromis, hvor et nulsumsspil om penge blev gjort til et plussumsspil, hvor parternes fælles interesse for at fremme medarbejdernes personlige kompetencer og sikre udviklingen i kommunen kunne anvendes til at skabe enighed. På ældreområdet kneb det i en tilsvarende centraliseret forhandling at finde kompromiser – måske fordi organisationerne her holdt mere fast ved de objektive kriterier. FOA's repræsentant oplevede i hvert fald en "*... famlende kommune og meget lange og seje møder.*" (Organisationsrepræsentant, FOA, 1999).

I forhandlingerne om forhåndsftalen med DSR var det den ledende sygeplejerske, der var forhandlingsleder på ledelsessiden, der desuden bestod af to repræsentanter fra L&P samt en områdeleder og en plejhjemsleder som observatør. DSR mødte med amtskredsformanden og en faglig sekretær. Desuden deltog

fællestillidsrepræsentanten, der også havde taget de tre almindelige tillidsrepræsentanter med. "*Det kunne være godt nok, at de også hørte på sådan noget.*" (FTR, DSR, 1999). Det var således store forhandlingsdelegationer.

"Kommunen gik helt klart ind og sagde, at de ville kun give det, der absolut var nødvendigt, og det vil sige minimumstillæggene, minimumsbeløbene. Og nogle af dem var der jo ikke minimumsbeløb på, så det var jo et problem. Det havde vi lidt lange og seje forhandlinger omkring, og vi var nødt til at holde pause midt i det hele, fordi vi ikke kunne blive enige. Det blev vi så nogle måneder efter." (Organisationsrepræsentant, DSR, 1999).

I forhandlingerne om de individuelle lønaftaler blev kompetencen i stort omfang udlagt til institutions- og afdelingslederne, mens de fleste faglige organisationer fortsat forhandlede med organisationsrepræsentanterne i spidsen. Der var dog undtagelser på det tekniske område og i administrationen, hvor HK's tillidsrepræsentant overtog kompetencen. Men inden der overhovedet var tale om at inddrage organisations- og tillidsrepræsentanterne, var tilrettelagt et længere forberedende forløb. Det var her L&P udviklede et skemamateriale, som kunne kvantificere eller objektivisere det subjektive og dermed skabe grundlag for tillæg for personlige kvalifikationer.

Udgangspunktet var skemaer, der blev udfyldt af den enkelte medarbejder. For det *første* en stillings- og funktionsbeskrivelse og for det *andet* en kvalifikationsbeskrivelse af de "hårde" dele (uddannelse, kurser etc.). Medarbejderen selv leverede således den rent objektive vurdering. Lederens opgave var at udfylde den mere subjektive bedømmelse. For det *trede* at formulere en jobprofil vedrørende de personlige kvalifikationer, som kræves af den enkelte stilling.

"Den profil kan eventuelt laves med andre ledere i en form for løncirkel. Når nogle børnehaveledere skal lave en jobprofil for pædagogmedhjælpere, ja, men så laver man den sammen med de øvrige børnehaveledere, fordi det er nogenlunde de samme krav, man stiller." (Personalechef, 1999).

For det *fjerde* skulle lederen foretage en personlig vurdering, dvs. en bedømmelse af den enkelte medarbejders individuelle kvalifikationer i forhold til den opstillede jobprofil. Det var i sammenhængen mellem jobprofil og medarbejder-vurdering, at der blev udformet et skema, hvor man kunne objektivisere de ellers subjektive kvalifikationer. Skemaet opererede med 10 forskellige kvalifikationer: "selvstændighed", "ansvarlighed", "selvledelse", "samarbejdsevner", "service", "formidling", "fleksibilitet", "omstillingsevne", "engagement" og "initiativ". Lederen skulle så i jobprofilen vurdere, hvilken betydning disse egenskaber havde for det konkrete job på en skala fra 1 til 4, hvor 1 stod for "meget lille betydning" og 4 for "meget stor betydning". Derefter skulle lederen i personvurderingen bedømme, i hvilket omfang den enkelte medarbejder levede op til disse

10 kvalifikationskrav. Det var igen på en skala fra 1 til 4, hvor 1 var "lever ikke op til jobbets krav", mens 4 var "væsentligt over jobbets krav". Karakteren for jobprofilen blev så ganget med karakteren for personvurderingen vedrørende de enkelte kvalifikationer, og tallene til sidst lagt sammen. Hvis det fx i jobprofilen blev vurderet, at "selvstændighed" havde "meget stor betydning" for udførelsen af jobbet, så blev der her sat kryds ved 4 points, og hvis medarbejderens selvstændighed blev vurderet til at ligge "væsentligt over jobbets krav", så blev der også her sat kryds ved 4 points. Den samlede karakter for kvalifikationen "selvstændighed" blev derefter 4 x 4, dvs. 16 points. For det femte var det lederens opgave på dette grundlag at fremsætte et forslag til lønindplacering. Det var "... *et femte papir ud fra de fire foreliggende papirer, der siger, hvad er din grundløn og hvad kan du videre forestille dig som funktions- og kvalifikationsløn*". (Personalechef, 1999). Det næste og afgørende punkt i proceduren var, at lederen med den enkelte medarbejder holdt en lønsamtale, hvor lederen måtte begrundede, hvorfor den enkelte skulle indstilles eller ikke indstilles til tillæg.

Dette system var meget omdiskuteret hos både organisations- og tillidsrepræsentanterne og de ansatte i kommunen. På ældreområdet var der endog nogle af lederne, der var skeptiske. Principielt var DSR imod tillæg for personlige kvalifikationer, men da det nu var en mulighed, blev det paradoksalt nok opfattet som et problem, at lederne flere steder inden for ældreområdet ikke fik gennemført processen med skemaer og lønsamtaler med medarbejderne. Lederne "... *går ikke ind og ser på hver enkelt kvalifikation. Det gør man ikke*." (TR, DSR, 1999). Tillidsrepræsentanten så det som en forskelsbehandling af personalet ude på institutionerne i forhold til de grupper, som var tættere på den centrale ledelse på rådhuset.

"Det synes jeg da, er lidt dårligt sådan noget. Jeg ved i hvert fald, at på HK-området har det været noget helt andet ... der har man været individuelt på hver person og gennemgået dem, men de er jo netop inde på Borgen. Os ude på områderne glemmer de. Tag bare sådan nogle som hjemmehjælperne, de har ikke engang haft medarbejdersamtaler ... det er 6 år siden. eller i hvert fald 5 år siden, det blev besluttet i det centrale samarbejdsudvalg, at alle skulle have medarbejdersamtaler, men det er bare ikke fulgt med ud, fordi vi ikke har ressourcer til det ... Vi er ikke så synlige, når man er uden for huset, kan man sige." (TR, DSR, 1999).

HK's repræsentanter fandt derimod systemet som sådan meget konstruktivt.

Tillæg for personlige kvalifikationer "... har de efter min opfattelse også arbejdet mere professionelt med end så mange andre steder ... det vil jo altid være noget subjektivt, men jeg synes, man har forsøgt at gøre det så objektiviserbart som muligt ... ved hjælp af det skemamateriale, man har lavet. Man kan altid diskutere, om det kan gøres bedre og alt sådan noget, men det er i hvert fald det

mest kvalificerede bud, jeg har set på det. Og det er et skema, der flittigt er blevet kopieret mange andre steder." (Organisationsrepræsentant, HK, 1999).

Det var ellers ved at gå galt i administrationen, da enkelte ledere kom til at anvende pointsystemet uheldigt. Men det blev rettet op i den sidste ende, da man fik de individuelle lønftaler på plads uden de store vanskeligheder. Derfor var det sidste indtryk positivt. Undervejs opstod der derimod en del tumult med udgangspunkt i afdelingen for Borgerservice. Det var ledelsens mening, at man skulle nøjes med at sende forslagene til indplacering og tillæg uden de bagvedliggende skemaer til HK's tillidsrepræsentant. Men hun forlangte at se det fulde skemamateriale. Ellers havde hun ikke mulighed for reelt at vurdere ledelsens forslag, og så var den *kollektive aftaleret* sat ud af kraft. Ledelsen accepterede så at aflevere skemaerne. Men da det var holdningen, at medarbejderne skulle have det samme materiale som TR, så måtte man meget hurtigt udlevere skemaerne til de enkelte medarbejdere. Det skete på grund af afdelingslederens sygdom uden nogen medfølgende kommentarer i Borgerservice, "... og det gav tumult." (Afdelingsleder, 1999). Nogle medarbejdere blev forskrækkede over vurderingen, der blev opfattet som decideret karaktergivning, og det gik galt, da de begyndte at sammenligne mellem de enkelte afdelinger. Nogle steder var vurderingerne meget højere, og så blev reaktionen: "... er vi dårligere medarbejdere her." (Afdelingsleder, 1999).

Det fremstod tydeligt, at lederne ikke anvendte skemaerne på samme måde. Der blev skævet til, hvor mange midler man havde til rådighed, og der var endda eksempler på, at ledere reducerede på deres første vurdering for at få pengene til at passe. "... på grund af den begrænsede økonomi var man nødt til at flytte krydsene for at få tingene til at stemme. Og så har det jo ingen værdi." (Afdelingsleder, 1999). En organisationsrepræsentant fremhævede tilsvarende: "I nogle afdelinger er der ingen medarbejdere, der har ..." en så høj vurdering, at det kan udløse tillæg "... fordi man ingen lønkroner har at give. Og lederne har derfor ikke været gearret til at bruge det." (Organisationsrepræsentant 1999).

I den øverste ledelse i kommunen erkendte man, at der nok var visse problemer undervejs. Men det blev set som begyndervanskeligheder. Man var på rette vej, og så var det bare at arbejde med at få rettet fejlene. Der var fra Løn- og Personaleafdelingen lagt op til, at man skulle håndtere systemet åbent, og hvis der ikke var penge nok så henvise til, at man egentlig syntes, der skulle gives tillæg, men at det på grund af økonomien måtte vente til næste omgang. Det er en form for hensigtserklæring, som fx også lå i Jyske amts forhåndsftaler med perspektiv. Men der var altså nogle ledere i Centerkommunen, der i stedet for at følge en sådan åben linie baseret på en fælles forståelse for de begrænsede økonomiske rammer, tilpassede pointsgivningen. Og en sådan manipulerende fremgangsmåde kunne efter flere organisations- og tillidsrepræsentanters opfattelse

risikere at undergrave forsøget på at kvantificere det subjektive. Så opfattes det netop ikke som fair af medarbejderne.

Den kollektive aftaleret under pres

Der lå, som det er fremgået, allerede i ledernes håndtering af skemamaterialet således en form for individualiseringstendens, der af de faglige organisationer blev opfattet som en trussel mod deres kollektive aftaleret vedrørende de individuelle lønaftaler. Men også i selve afholdelsen af lønsamtalen og den videre procedure kunne man se en sådan tendens. Lønsamtalen blev af ledelsen set som en helt nødvendig dialog, selve omdrejningspunktet i den individuelle lønfastsættelse, hvor der naturligvis ikke var noget krav om, at man var enige.

"... men der er skabt et rum for, at man kan forklare hinanden, hvorfor man nu har den og den holdning til de forskellige ting. Og når man er færdig med den snak, så viser erfaringen, at man faktisk er enige i langt, langt de fleste situationer. Medarbejderne kan godt forstå, at sådan er det." (Personalechef, 1999).

Efter afholdelse af lønsamtalerne kunne lederne så "*... samle alle papirerne sammen og sende dem til den faglige organisation eller tillidsmanden – afhængigt af, hvor kompetencen ligger – og bede ham om at skrive under nede i højre hjørne.*" (Personalechef, 1999). Hvis organisationen var uenig – hvilket ifølge personalechefen kun var tilfældet i ca. 5 pct. af indplaceringerne – måtte lederen tage en forhandling med organisation eller tillidsrepræsentant, evt. med deltagelse af Løn- og Personaleafdelingen, hvis lederen ønskede det.

Det er en individualisering, der er på vej med denne proces. Det fremgår tydeligt af kommunens interne evalueringsundersøgelse, hvor der også blev spurgt specifikt om forhandlingsforløbet vedrørende de individuelle lønaftaler. Ifølge de angivne svar afslutter næsten 40 pct. af lederne i realiteten de individuelle lønindplaceringer selv. Man kan måske tale om, at der via lønsamtalen eksisterer en individuel aftaleret, men det ligner måske mere under de givne omstændigheder et diktat. Om en kollektiv aftaleret i en mere omfattende betydning – forstået som forhandling af udspil fra begge parter – kan man ikke tale. Det er en formel ret, der er tilbage. Nogle vil sige, at den er reduceret til retten til at skrive under.

En lidt mindre gruppe af lederne, på godt en tredjedel, har forhandlinger i nogle tilfælde med tillidsrepræsentanter eller organisationerne, så her er der i et vist omfang tale om en bredere kollektiv aftaleret. Kun for knap en fjerdedel er der dog tale om en klassisk forhandlingssituation, hvor man enten vender hele bunken af skemaer og forhandler alle medarbejdere under et. Eller hvor man forhandler før udfyldelsen af skemaer.

Tabel 3.1 Hvordan er forhandlingerne forløbet?

	Antal	Procent
Indplaceringsskemaerne modtaget underskrevet retur uden yderligere kommentarer	52	38%
Indplaceringsskemaerne modtaget retur med anmodning om forhandling af nogle	49	36%
Indplaceringsskemaerne modtaget retur med anmodning om forhandling med alle	16	12%
Forhandling forud for udfyldelse af indplaceringsskemaer	15	11%
Anden måde	4	3%
	136	100%

(Evalueret af Ny Løn i Centerkommunen, spørgsmål 45).

Man kan diskutere, i hvilket omfang organisationernes kollektive aftaleret vedrørende de individuelle lønaftaler på dette grundlag reelt er eksisterende. Ledelsen i kommunen mener, at man blot anvender en allerede eksisterende praksis, som begge parter finder hensigtsmæssig. Og hvis der er problemer, er man villig til at tage dem op og forhandle løsninger på plads. Det er derfor stadig en reel aftaleret. Men set i forhold til den kollektive aftaleret på det centrale niveau før udlægningen kan det næppe vurderes som andet end en reduktion i indflydelse. Derfor ligger der set fra de faglige organisationers side et generelt problem i den anvendte individualiserende fremgangsmåde. Den kollektive aftaleret er sat under pres af systemet. Vi vender tilbage til diskussionen nedenfor i det opsamlende afsnit om individualiseringsstendenserne i det nye lønsystem.

Kampen om projektet

Et andet eksempel på, at den kollektive aftaleret sættes under pres, kan findes i Teknik- og Miljøforvaltningen i *Jyske amt*. Her opstod store problemer, da man nåede til de individuelle lønaftaler for HK's miljøteknikere. Der havde været en meget konstruktiv proces omkring forhandlingerne om forhåndsaftalerne, der foregik efter de sædvanlige principper og med en central styring. Ledelsen i denne forvaltning, med kontorchefen for økonomi og personale i spidsen, havde fået det bestemte indtryk, at nu var det lederne, der skulle tage over. Men her begyndte "kæden at ryge af".

"Nu havde vi lavet det fine forarbejde her, nu var vi enige om principperne, så var det derefter den enkelte leder, der skulle trække i arbejdstøjet og indplacere dem, der var i systemet i dag. Og så kunne fagforeningerne efterfølgende gøre indsigelse, hvis der var noget, de var utilfredse med. Det var vores opfattelse af modellen." (Kontorchef, 1999)

Organisationerne var ikke enige. De henholdt sig til overenskomsten, hvor der stod, at de havde forhandlingsretten. Og så endte det med en ny stor forhandlingsrunde om de individuelle lønindstillinger med stort set samme personkreds som i forhandlingerne om forhåndsaftalen. *"Det var en utrolig tung og også til tider følelsesladet proces, som kom ud af den misforståelse."* (Kontorchef, 1999). Det, der kaldes en misforståelse, kan også ses som et udtryk for, at der i realiseringen af Ny Løndannelse stadig er kamp om projektet – og det gælder ikke mindst om, hvad den kollektive aftaleret indebærer.

At skabe hul igennem

Princippet i forsøget på at gøre lønsamtalen mellem den enkelte medarbejder og dennes nærmeste leder til omdrejningspunktet i forhandlingsprocessen om Ny løndannelse bygger på den antagelse, at den direkte sammenhæng mellem udvikling og løn bedst skabes, når processen er så tæt som muligt på det daglige arbejde. Derfor kan det være et problem, når der i forhandlingsystemet – specielt vedrørende de individuelle lønaftaler – opstår en distance til det lønforhandlende niveau. Problemet er særlig stort, hvis der lægges vægt på vurdering af personlige kvalifikationer. Det er kun den nærmeste leder, som har det tilstrækkelige kendskab, og derfor bliver der problemer, når det er en leder på et højere niveau, der forhandler. Specielt hvis koordinationen ikke er tilstrækkelig, fx gennem indstillinger fra den nærmeste leder på baggrund af lønsamtaler.

Når Løn- og Personaleafdelingen kørte det hele "... virkede det på samme måde, som da man havde det, der hed decentral løn i gamle dage. Ja men, vi havde da en udmærket forhandling, men det er igen det, at detailkendskab kunne de jo ikke have." (FTR, HK, Jyske amt)

Det har da også været målsætningen fra starten i de undersøgelsesenheder, der har arbejdet med at udvikle et system med lønsamtaler som væsentligt redskab, at selve forhandlingen skal lægges ud, så det bliver den samme leder, der både fører lønsamtalerne og fører forhandlingerne om de individuelle tillæg. Selv om man på grund af den glidende decentralisering ikke har realiseret det i første runde, så var det klart en udvikling, der var på vej.

Paradoksalt nok fremstod problemer med de indskudte led mest tydeligt i *Sjællandske amt*, der ellers er den (amts)kommune i undersøgelsen, der generelt set har decentraliseret mest vidtgående ved at lægge kompetencen til at indgå både forhåndsftaler og individuelle lønaftaler ud til de ca. 130 institutioner, som amtet er opdelt i. Problemet er, at uddelegeringen er den samme uanset institutionernes størrelse. Fx er både centralforvaltningen på amtsgården og sygehusene enheder med en hierarkisk opbygning, og når kompetencen lægges ud til institutionslederen, bliver der netop en stor distance til den enkelte medarbejder og dennes leder, medmindre forhandlingerne af institutionens ledelse lægges vide-

re. Det var ikke tilfældet hverken i centralforvaltningen eller på det sygehus, der indgik i undersøgelsen.

Der blev i amtet heller ikke i første runde som en forberedelse til de individuelle lønforhandlinger gennemført en systematisk proces, hvor der med alle medarbejderne blev afholdt lønsamtaler. Det var i centralforvaltningen besluttet, at man fortsat skulle holde lønspørgsmålet uden for medarbejderudviklingssamtalerne, så man kunne ikke anvende MUS-samtalerne som et praktisk instrument til samtidig at drøfte løn med de enkelte ansatte. Det blev set som et problem, at de ledere, som gennemførte MUS-samtaler, i mange tilfælde ikke havde kompetence til at forhandle løn. Egentlig var det, hvis princippet i amtets struktur skulle følges fuldt ud, amtsdirektøren, som skulle forhandle direkte for alle medarbejdere i Centralforvaltningen, der netop er defineret som én institution med amtsdirektøren som leder. Det kom hurtigt til at fremstå som en umulighed, og derfor blev det stabscheferne i stedet. Disse stabschefer deltog sammen med personalechefen i forhandlingen af de individuelle lønaftaler. Det gav i sig selv en afstand til de enkelte medarbejdere, som set fra medarbejdersiden blev yderligere problematisk, fordi der ikke altid var en direkte linie mellem stabscheferne og afdelingslederne omkring lønforhandlingerne. I nogle tilfælde blev afdelingslederne ikke inddraget, selv om det er dem, der har det direkte personkendskab til medarbejderne.

"Jeg synes så, at man fra ledelsesside har gjort en meget stor fejl, som jeg først er blevet klar over senere. Man har siddet og lavet individuelle lønforhandlinger uden at have været ude i sit mellemliderniveau ... Man kan ikke være bekendt at sidde og forhandle løn for en medarbejder, hvor man ikke har den nærmeste ledelsesansvarlige med, uden som minimum at høre, om denne leder har nogle særlige ting, man vil lægge vægt på." (TR, HK, 1999).

I ledelsens optik har det dog været en almindelig fremgangsmåde, at afdelingslederne blev hørt. Der var også en form for orienteringsproces, hvor medarbejderne før forhandlingerne fik besked om, hvem ledelsen ville indstille til løntillæg, ligesom der efterfølgende blev givet en orientering om, hvordan resultatet var blevet. På nogle områder, som fx økonomiafdelingen, var den direkte kontakt omkring løn mellem ledelse og medarbejdere ikke med økonomichefen, der er stabschef for hele området, men med lederne i de tre afdelinger under økonomifunktionen. På andre områder har stabschefen stået for lønorienteringen. (Amtdirektør, Personalechef, 1999, Afdelingsleder, 2000). Det ændrer dog ikke ved helhedsindtrykket, som ligger i tillidsrepræsentantens vurdering. Centralforvaltningen er et eksempel på, at der nogle steder bliver en potentiel problematisk distance i forhandlingssystemet i amtet, fordi der er skubbet et ledelsesniveau ind mellem medarbejderne og den lønforhandlende leder.

På sygehuset i Sjællandske amt var der på samme måde som i centralforvaltningen et ledelsesniveau skudt ind mellem medarbejderne og den lønforhandlende leder. Forhånds aftalen, der nærmest samtidig var en automatisk tildeling af de personlige tillæg, blev indgået på det centrale niveau, dvs. af sygehuschefen og chefsygeplejersken. Men herunder findes oversygeplejerskerne for de forskellige områder, fx er for sygeplejepersonalets vedkommende de tre medicinske afdelinger og tre kirurgiske afdelinger samlet under hver sin oversygeplejerske, og under oversygeplejerskerne findes så afdelingssygeplejerskerne, som er de nærmeste ledere og dermed dem, som skal afholde MUS-samtaler. Det er op til den enkelte institution, om ledelsen her fx vil lægge kompetencen ud til det næste led, oversygeplejerskerne. Det er sket på enkelte sygehuse, men altså i første omgang ikke på det sygehus, som indgår i undersøgelsen. Det er umiddelbart praktisk gennemførligt, fordi der her kan skabes en veldefineret økonomisk og ledelsesmæssig kompetence.

Derimod er der ingen steder tale om en udlægning til afdelingssygeplejerskerne, selv om det er dem, der som nærmeste ledere har den direkte kontakt med medarbejderne. Der er stort set ingen, der forestiller sig, at en sådan udlægning vil være praktisk gennemførlig, fordi det vurderes, at der ikke er ressourcer i de små enheder, som et sygehus er bygget op af, til at klare denne opgave. Men konsekvensen af denne distance er ifølge organisationsrepræsentanterne en umiddelbar risiko for, at der ikke "bliver hul igennem". Selv om der havde været en vis dialog mellem leder og TR på afdelingsniveauet som forberedelse til forhandlingerne, var det set fra DSR's synsvinkel et spørgsmål, hvor meget det reelt var trængt igennem i forhold til de centrale forhandlinger. Og hvis der ikke er "hul igennem", så kan lønnen ikke bygges på en tilstrækkelig konkret viden om arbejdspladsernes og de enkelte medarbejders udviklingsbehov.

"Jeg bliver i hvert fald, der hvor jeg sidder, nødt til at tro på, at afdelingssygeplejerskerne har noget indflydelse på, hvor vi skal bevæge os henad, så man egentlig har et samarbejde med oversygeplejersken (der har økonomiansvar), fordi ellers holder systemet overhovedet ikke." (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000).

Denne distance i forhandlingssystemet på sygehuset er ikke en effekt af den særlige decentraliseringsmetode i Sjællandske amt, men et resultat af sygehusenes almindelige ledelsesstruktur. Fx kunne man se nøjagtigt det samme på sygehuset i Jyske amt.

3.3 De næste forhandlingsrunder

I det følgende skal vi analysere det videre forløb i forhandlingerne under Ny Løndannelse fra afslutningen af første runde og videre frem igennem de næste forhandlinger. I de fleste af de otte (amts)kommuner var processen mere eller

mindre forsinket, hvorfor det kun er to forhandlingsrunder, vi har dækket direkte gennem vores interview med parterne lokalt. Enkelte steder, hvor det lykkedes at holde alle tidsfristerne, fx i Omegnskommunen, har vi dog fået den tredje runde med. Hovedformålet med gennemgangen er at undersøge, om de tendenser, vi har kunnet konstatere i optaktsfasen og under den første runde, er blevet fortsat og eventuelt forstærket, eller om de er afløst af nye udviklingstræk. Da der er tale om en meget omfattende reform, betragter vi hele undersøgelsesperioden fra 1997 og frem til 2001 som en implementeringsfase for udviklingen af et nyt lokalt forhandlingssystem. Man kan endda sige, at etableringen af permanente forhandlingsrelationer endnu ikke er fuldstændigt afsluttet, men som det allerede fremgik af første runde, er hovedretningen tydelig nok, og den blev – som vi skal se det – bekræftet i det videre forløb.

3.3.1 Aftaler med længere varighed

Der var dog også nye træk, som kom til i anden runde. Det tydeligste og nok mest væsentlige var, at de indgåede forhåndsftaler fik en længere varighed. Sådan var det i de fleste af de otte (amts)kommuner i undersøgelsen. I *Jyske amt* var der i første runde indgået mange aftaler med perspektiv, som det endnu ville tage år at få fuldt udmøntet. Derfor var der i anden runde mest tale om mindre justeringer af den første aftale. Samtidig var det karakteristisk, at man blev enige om længerevarende aftaler – som regel mindst for to år. Nogle aftaler var for overenskomstperioden ud. Og det var en almindelig opfattelse, at det nye princip i fremtiden skulle være forhåndsftaler, der i længden svarede til de centralt indgåede overenskomster. At der skulle være tale om længerevarende aftaler var der fuldstændig enighed om hele vejen rundt både på organisationssiden og på ledelsessiden.

"... vi kunne sagtens lave en forhåndsftale, der passede til de få kroner, men så skulle man så til at lave en ny (hvert eneste år), og det ville jo være lidt tåbeligt, for arbejdet er det samme, og jeg synes, at det er bedre at være lidt på forkant og sige, hvad er vores mål. Og i forhold til forhandlingsklimaet har det ikke givet problemer, fordi begge parter godt vidste, hvad det var, vi talte om." (FTR, HK, 1999).

Men der var samtidig enighed om, at det ikke skal være et for stift system. "*Forhåndsftalerne bør holde længere end et år ad gangen, men det betyder jo ikke, at man ikke kan gå ind og justere.*" (Personalechef, 2000). Når der fx sker ændringer i nogle uddannelsesmæssige forudsætninger bag kriterier for kvalifikationsstillæg, eller der sker væsentlige strukturændringer i en afdeling eller en institution, så skal der selvfølgelig være mulighed for hurtigt at få en aftale tilpasset den ændrede virkelighed. Ellers kan Ny Løndannelse netop ikke bruges hverken udviklingsorienteret eller individuelt.

I *Centerkommunen* var der i anden runde ingen eller kun mindre ændringer af forhåndsftalerne, der af ledelsen var tænkt som flerårige. Derimod blev princippet om en årlig runde med individuelle lønforhandlinger opretholdt. I *Stationsbykommunen* var det et fælles træk ved forhåndsftalerne i anden runde, at de fik en længere varighed. Det kunne være to år eller længere. Nogle valgte at lade dem løbe overenskomstperioden ud, dvs. til 1.4.2002. Det sidste blev fx valgt af DS. Metoden kan også være, at forhåndsftalerne løber videre, indtil de med tre måneders varsel opsiges af en af parterne. Det giver mulighed for at gennemføre justeringer, når det er aktuelt, og det understreger ønsket om de længerevarende forhåndsftaler, der kun sætter meget brede rammer for den fleksible lokale lønfastsættelse. Når man i første runde fastsatte præcist et år, var det selvfølgelig, fordi det var en del af den centrale aftale, at der skal være årlige forhandlingsrunder, men det var nok så meget, fordi der netop var tale om en helt ny proces, hvor man prøvede sig frem, og hvor man derfor ikke kunne vide, om de første aftaler, der blev indgået, også kunne holde på længere sigt. I anden runde var der på begge sider af bordet kommet fast grund under fødderne.

Også i *Landkommunen* blev langt de fleste af de reviderede forhåndsftaler i anden runde gjort til 2-årige eller 3-årige, hvilket til dels hang sammen med de begrænsede midler, der var til rådighed. Med længere aftaler var der flere midler at forhandle om. Hovedbegrundelsen var dog ikke i første hånd økonomien, men mere de arbejdsmæssige ressourcer, der bindes i forhandlingsprocessen. Det er simpelthen både for kommune og organisationer for stort et arbejde at skulle forhandle en i realiteten ny forhåndsftale hvert eneste år. Der er fuldstændig enighed mellem parterne om, at længerevarende forhåndsftaler er at foretrække. Og princippet synes også her at blive, at forhåndsftalerne kommer til at gælde for den overenskomstperiode, der aftales ved de centrale overenskomstforhandlinger mellem KTO og de (amts)kommunale arbejdsgivere. Det er således karakteristisk for holdningen, at *BUPL*'s repræsentanter var meget utilfredse med, at de ikke kunne få en flerårig aftale. I anden runde kom også *BUPL*'s assistentgruppe over på det nye lønsystem. Og det hænger formentlig sammen med, at det var en førstegangsförhandling, at man ikke kunne blive enige om en 2-årig aftale.

Der findes også eksempler på, at de individuelle forhandlingsrunder blev gjort flerårige. Det var ud fra princippet, at der så ville være flere midler at råde over, og at det derfor i højere grad ville være umagen værd at foretage en større proces med udfyldelsen af skemaer, gennemførelsen af samtaler, forhandlinger osv. Det lykkedes fx delvist i *Sjællandske amt* – bl.a. på det sygehus, som indgår i undersøgelsen. Både for DSR's og FOA's vedkommende blev der kun tale om en mindre justering af forhåndsftalen fra 1998. Parterne blev enige om, at den anden aftale skulle træde i kraft per 1. januar 2000 – i stedet for 1.4.1999. Det gav med to runder i én lidt ekstra at forhandle om (Organisationsrepræsentant, DSR,

FOA, 2000). På døgninstitutionen gik man på lignende måde i realiteten over til toårige forhandlinger. Derimod mislykkedes det for ledelsen i centralforvaltningen, hvor medarbejderrepræsentanterne insisterede på den årlige lønforhandling.

I *Bykommunen* blev to runder slået sammen både vedrørende forhåndsftaler og individuelle lønftaler. Det var den største fornyelse i anden runde, at man på forslag fra Løn- og Personaleafdelingen blev enige om det, så man havde rådighed over midlerne både for 1999 og 2000. Det var et udtryk for, at der på begge sider var et ønske om at få længerevarende forhåndsftaler. Det var indlysende på baggrund af første runde, at det arbejdsmæssigt i længden ville være ressourcemæssigt uoverkommeligt at forhandle forhåndsftaler hvert eneste år. Samtidig betød den længere periode, at der var et større økonomisk råderum at spille inden for. Det blev umiddelbart mærkbart, fordi man også slog to runder sammen i forhandlingerne om de individuelle lønftaler. (Personalechef, 2000).

3.3.2 Decentralisering - individualisering

Generelt set viser den anden forhandlingsrunde kun en langsomt fremadskridende proces i retning af et mere virksomhedsbaseret lønsystem. Selv i *Bykommunen*, hvor målsætningen var meget vidtgående, og hvor man fik udviklet redskaber til at styrke processen, var det kun i begrænset omfang, at forhandlingerne blev yderligere decentraliseret. Man nåede ikke så meget længere ud i anden runde, men der var dog tale om en større inddragelse af institutions- og afdelingsledere, og lønsamtalen blev ført videre som et væsentligt omdrejningspunkt. I første runde var lederne gået hele raden rundt, fordi der skulle foretages en omplacering af alle fra det nye til det gamle lønsystem. Men det var en kolossal ressourcekrævende proces, og derfor var der i anden runde en tendens til, at lederne på institutions- og afdelingsniveau, begrænsede lønsamtalerne til de medarbejdere, som de på forhånd regnede med skulle indstilles til tillæg.

Set fra medarbejdersiden styrkede det yderligere fornemmelsen af, at den kollektive aftaleret begyndte at skride. Det fremmer yderligere individualiseringen og undergraver den kollektive aftaleret, fordi det bliver endnu sværere at kontrollere processen og få indflydelse på den. Men samtidig var der også i fællesskab mellem ledelse og medarbejdere bestræbelser på at sikre medarbejdersidens indflydelse på processen. Et væsentligt led i starten på anden runde var således afholdelsen af temadage i de lokale samarbejdsudvalg om kriterierne for kvalifikationsløn med det formål rundt omkring at få fastslået en fælles linie for, hvad man ønskede at lægge vægt på, og hvordan indholdet i kriterierne mere konkret skulle forstås netop på deres område.

"... hvad er det for nogle kriterier, hvad er det, vi vil give kvalifikationsløn for, og det er jo vores næste hurdle ... bliver vi gode nok til det ude i systemet. Det er jo alene derfor, man er nødt til at decentralisere det, fordi forvaltningschefen

kan jo ikke sidde og forhandle for en eller anden pædagog ... så alene derfor – for at nå målsætningen, er man nødt til at decentralisere." (Personalechef, 1999).

Der var set fra HK's synsvinkel to problemer i fremgangsmåden med lønsamtaler som grundlag for forhandlingerne om de individuelle lønaftaler. Ganske vist blev det understreget fra ledelsens side, at det ikke var en forhandling, men de steder, hvor kun nogle blev indkaldt til samtale, var der tale om en væsentlig udvælgelsesprocedure på forhånd. Og det kunne tillidsrepræsentanterne i bedste fald kun lappe på. Alle har krav på at få en lønsamtale, hvis de ønsker det, men dels kan det være en uoverstigelig hurdle, fordi mange har svært ved at insistere på, at de vil have en samtale, dels var der nogle steder problemer med informationerne om proceduren. Det var således ikke alle steder, man var klar over, at man selv kunne forlange en lønsamtale. Det var det ene problem.

Under alle omstændigheder var lønsamtalen blevet et væsentligt udgangspunkt, og derfor var det andet problem, at den, der førte lønsamtaler, mange gange ikke selv havde kompetence til at forhandle. Selv i en af de mest decentraliserede kommuner var der altså nogle steder skudt et led ind. Lederne kunne kun indstille, og det vil sige, at det langt fra var sikkert, at man fik et tillæg, selv om ens nærmeste leder havde indstillet en. Det kunne skabe frustrationer hos medarbejderne. Derfor ville det set fra HK-tillidsrepræsentanternes synsvinkel ikke være nogen dårligt idé, hvis forhandlingerne af de individuelle lønaftaler blev flyttet yderligere ud til den nærmest afdelingsleder. (TR, HK, 2000). Set i dette perspektiv tog det således for lang tid at få lagt kompetencen ud. Umiddelbart forebyggede HK'erne problemet ved at sørge for, at TR'erne selv kom med indstillinger. Så kunne man være sikker på, at de nærmeste ledes anbefalinger ikke bare forsvandt i den prioritering, som de forhandlende ledere på det højere niveau foretog.

Også på ældreområdet var de lokale samarbejdsudvalg op til forhandlingerne blevet inddraget for at komme med bud på, hvordan kvalifikationslønnen skulle udformes. Det skulle derigennem gøres mere klart, hvad det var, der skulle forhandles lokalt. Ved forhandlingen i områderne var det fx for FOA stadig en organisationsrepræsentant, fællestillidsrepræsentanten, samt – hvor der er en sådan – den lokale TR, der deltog i forhandlingen. På arbejdsgiverside var det områdelederen, der forhandlede med indstillinger fra de enkelte distriktsledere, der deltog som bisiddere.

Der var forskel på, hvordan man i de enkelte tilfælde tilvejebragte et grundlag for at vurdere den enkelte medarbejders muligheder for at få løntillæg. Nogle steder udfyldte den nærmeste leder et skema, andre steder ikke, men det var karakteristisk, at inputtet ensidigt kom fra lederside, og ikke fra medarbejder/TR-side. Distriktslederne holdt alle steder lønsamtaler, men det almindelige var, at

de kun blev holdt med de medarbejdere, som lederen ønskede at indstille til til-læg. Det var FOA's FTR utilfreds med. Når lederen kører processen alene, har tillidsrepræsentanten ikke mulighed for at kontrollere, om alle reelt er blevet vurderet. Og de kan heller ikke give en fornuftig forklaring til medlemmerne om, hvorfor nogle har været til lønsamtale og andre ikke. Derfor var det en procedure, som FOA vil tage op. (FTR, FOA, 2000).

"Når vi kommer ud til et lokalområde og skal forhandle konkret på medarbejde-re, så har området ligesom udpeget dem. I et område kan der være 250 til 300 medarbejdere, så kan du ikke sidde og snakke om både Karen og Marie enkelt-vis, det kan du ikke. Så du må gå ud fra, at de har lavet forarbejdet, og at de gør det lidt i fællesskab med de lokale tillidsmænd, og siger, den her stak vil vi godt snakke om." (FTR, FOA, 2000).

FOA er godt tilfreds med, at der er sat et systematisk arbejde i gang i de lokale SU'er med i enighed at finde frem til fælles kriterier og en fælles forståelse af indholdet i de ofte meget bløde og luftige kvalifikationskriterier.

"Men selv om jeg ikke er tilfreds med [selve forhandlingerne] endnu, så synes jeg alligevel, at man er kommet betydelig længere ved det, at man trods alt har haft det oppe i det lokale SU, for ligesom i samarbejde at prøve at blive enige om det, man vægter. Og så er det selvfølgelig en tillidssag, om det så bliver ført ud i livet." (Organisationsrepræsentant, FOA, 2000).

Det giver dog en vis indflydelse på, hvad det er lederne vægter, når de indstiller. Det er indlysende, at de faglige organisationer ved anvendelsen af denne individualiserende lederstyrede fremgangsmåde kun kan bevare en reel aftaleret i de individuelle lønftaler, hvis der er lokale tillidsrepræsentanter, som kan over-skue alle medarbejderne og dermed gribe ind over for ledere, som ikke følger de kriterier, man er blevet enige om i SU. Det er repræsentanter for de faglige or-ganisationer slet ikke i stand til at overskue. De kan ikke argumentere effektivt imod de lokale ledere, der sidder med den detaljerede viden. Og selv fællestil-lidsrepræsentanten vil have svært ved det, når der er tale om en så stor faggrup-pe som her. Derfor er det problematisk, når man som FOA i denne kommune har svært ved at sikre en dækning med tillidsrepræsentanter i alle områderne.

Samtidig fremstår det meget tydeligt, at fremgangsmåden i Bykommunen sætter de faglige organisationer under et voldsomt pres for udlægning af *kompetencen* til FTR/TR-niveauet. Det var den almindelige opfattelse i organisationerne, at man ikke kunne modstå dette pres selv i et relativt kort tidsperspektiv, fordi de faglige organisationer simpelthen ikke kan løfte opgaverne, når forhandlingerne lægges ud i afdelinger og institutioner. Men endnu tøvede organisationerne. Bå-de FOA og DSR fastholdt kompetencen – også vedrørende de individuelle lønftaler. Her havde HK allerede i første runde overladt kompetencen til de lo-kale tillidsrepræsentanter.

Problemer på nettet

I *Centerkommunen* findes ikke en tilsvarende generel proces som i Bykommunen med en diskussion af lønkriterier i SU-regi, som kan sikre medarbejdersiden en vis kontrol over processen. Tværtimod var det også i anden runde vanskeligt at sikre de nødvendige rammer omkring det individuelle system. Der var problemer med at realisere systemet, når man nåede ud "på nettet". Det lykkedes ikke at få gennemført den forudsatte forberedelse på nogle områder. Bl.a. kom man ikke længere med udviklingen af den lokale lønpolitik og afholdelse af medarbejderudviklings- og lønsamtaler i ældreplejen, fordi man her brugte alle kræfterne på at forberede og gennemføre en stor omstrukturering. Der var derfor stigende frustrationer blandt personalet (Organisationsrepræsentant, FOA, 2000, Tillidsrepræsentant, DSR, 2000). Chefgruppen og Løn- og Personaleafdelingen holdt alligevel fast i målsætningen om et decentralt lønsystem, hvor forhandlingerne foregår i de enkelte afdelinger og institutioner gennem systemet med personvurderingsskemaer og efterfølgende lønsamtaler mellem leder og medarbejder, og hvor tillidsrepræsentanterne kun inddrages i tilfælde af uenighed. Det er netop med denne proces, "*... at man kan kæde lønnen sammen med udviklingen og de resultater, man har nået i jobbet i det sidste år.*" (Personalechef, 2000).

Selv om det set fra medarbejdersiden sætter den kollektive aftaleret under pres og øger nødvendigheden for en udlægning af kompetencen fra de lokale fagforeningsafdelinger og kredse, skete der ingen ændringer i *kompetencen* på medarbejdersiden i anden runde i administrationen og på ældreområdet. HK's TR kørte fortsat de individuelle lønforhandlinger, mens organisationsrepræsentanterne fortsat var med på ældreområdet, dvs. både DSR og FOA. Mens anden runde i administrationen forløb mere glat end i første omgang, var der stigende frustrationer på ældreområdet på grund af den nævnte manglende realisering af systemet med den personlige vurdering og lønsamtalerne. Så i virkeligheden havde man slet ikke inden for ældreplejen forudsætningerne for at bruge Ny Løndannelse, som det var lagt op.

"Inden for vores område er folk godt nok blevet indplaceret på Ny Løn, men vi har jo ikke været inde og vurdere den enkelte person og sige, at hun har de og de ekstra kvalifikationer, og det kunne egentlig godt give et kvalifikationstillæg. Det har vi ikke gjort. Sådan havde jeg forestillet mig i sin tid, at man skulle gøre. At det var det, der var meningen med det ... Men man gør ingenting, fordi det koster penge." (TR, DSR, 2000).

DSR's fællestillidsrepræsentant beklager sig paradoksalt nok over, at der på ældreområdet ikke var lavet en egentlig personvurdering, som man fx havde gjort for HK'erne. Det er dermed den subjektive vurdering af personlige kvalifikationer omsat i skemaform, som hun efterlyser (FTR, DSR, 1999). DSR lægger ellers vægt på de objektive kriterier, og tillidsrepræsentanten kritiserede da også i

anden runde, at ledelsen forlanger at se en nytteværdi, før de vil give penge for deltagelse i uddannelse, mens hun synes, at man skal have automatiske tillæg, når man har gennemført relevant efteruddannelse ol. (TR, DSR, 2000).

FOA's tillidsrepræsentant var utilfreds med, at der var lagt op til, at man kun kom til at forhandle de personer, som ledelsen indstillede til tillæg. Man var nødt til at "vende hele bunken", dvs. forhandle alle medarbejdere en for en.

"Vores leder kan jo godt sidde og sige, at hun har de og de, hun vil give tillæg. Men FOA har jo ikke nogen mulighed for at vide, hvem de skal tage frem, hvis vi ikke gennemgår dem alle sammen og siger, hvad så med den der ... Jeg tror ikke FOA har i sinde at lave skemaer denne her gang, og du kan jo heller ikke gå ud fra medarbejdersamtalerne, for de bliver jo ikke gennemført. Altså, man laver en masse, men man har bare så pokkers svært ved at følge med ..." (FOA-TR, R2, s. 8).

Igen en meget klar indikator på det pres, der ligger på organisationerne for at decentralisere forhandlingerne til FTR/TR i de enkelte kommuner, fordi det kun er ude "på nettet", at man har den nødvendige personviden til at vurdere ledelsens indstillinger.

Lokal dellønpolitik

Udviklingen i retning af et arbejdspladsbaseret lønsystem med lønsamtaler mellem den enkelte medarbejder og dennes nærmeste leder i centrum blev styrket i *Stationsbykommunen* i anden runde. I første omgang var der blevet skabt sammenhæng mellem den overordnede lønpolitik og sektorniveauet ved reelt at gøre forhåndsaftalerne, som her i høj grad var forberedt af L&P, til sektorlønpolitikker. Meningen var, at man skulle knytte forbindelsen videre ud til det lokale niveau. Det blev set som en forudsætning for at få systemet til at fungere. Dette tredje led nåede man ikke så langt med i første runde, men specielt på daginstitutionsområdet, hvor den store assistentgruppe i anden runde kom over på det nye lønsystem, fik man taget et stort skridt i næste hug. Forhåndsaftalen – eller rammeaftalen, som man begyndte at kalde den her – blev indgået relativt centralt med personalechefen, den pædagogiske konsulent og tre institutionsledere på den ene side samt BUPL's organisationsrepræsentant samt fællestillidsrepræsentanten på den anden side. Man arbejdede konstruktivt og fandt frem til en model, som blev afprøvet, så man var sikker på, at den var fleksibel nok til at kunne tilpasses forskellige behov i de forskellige institutioner. Det viste sig, at man faktisk kunne give lønnen en profil, der svarede til institutionens profil. *"... altså en sammenhæng mellem både den udviklingspolitik, der er i institutionen, men også til dels personalepolitikken og de kompetencer, man efterspørger."* (Organisationsrepræsentant, BUPL, 2000).

Kompetencen til at forhandle de individuelle lønftaler blev flyttet ud på institutionsniveauet mellem den enkelte leder og tillidsrepræsentanten. Her var der således fra BUPL's side tale om en væsentlig decentralisering af kompetencen. Det har været en interessant effekt i lønforhandlingerne i Stationsbykommunen, at de med decentraliseringen udvikler sig på en måde, så man i realiteten kommer til at formulere en lokal lønpolitik.

"... rammeaftalen er udformet sådan, at det vil man være nødt til at gøre. Man vil være nødt til at tage stilling til, *hvad* det er for nogle funktioner, der udløser løn her, *hvad* det er for nogle kvalifikationer, vi efterspørger. Og man kommer også til at forholde sig til det uddannelsesmæssigt: *hvad* er det for noget efteruddannelse, der skal til for at opnå den kompetence, som aflønnes. Så det bliver man tvunget til." (BUPL, R2, s. 9).

Det kan sammenlignes med diskussionen af kriterier i Bykommunen, hvor samarbejdssystemet får en væsentlig rolle i at sikre medarbejdersidens indflydelse i et decentralt individorienteret lønsystem.

I *Landkommunen* gik udviklingen i retning af et institutionsstyret lønsystem noget langsommere end i Stationsbykommunen. Fx var det for HK's vedkommende stadig både den faglige sekretær fra den lokale afdeling og tillidsrepræsentanten, der forhandlede såvel forhåndsftale – som ikke blev ændret – og de individuelle lønftaler. HK-afdelingen havde dog planlagt en glidende decentralisering, som de lokale tillidsrepræsentanter selv bestemte tempoet i. Også DSR og DS fastholdt amtskredsens kontrol med forhandlingsprocessen. Som en bemærkelsesværdig undtagelse lagde FOA her forhandlingerne om de individuelle lønftaler ud til tillidsrepræsentanterne. Det er enestående i de otte (amts)kommuner i vores undersøgelse. At det skete lige her, kan forklares med et meget stærkt tillidsforhold mellem repræsentanten fra FOA's afdeling, der tidligere havde været ansat samt TR mange år i kommunen, og både L&P og ledelsen på ældreområdet.

Den glidende decentralisering

Forhandlingerne om forhåndsftaler var stort set uændrede i *Jyske amt* i anden runde, men til gengæld skete der et skred vedrørende de individuelle lønftaler under forløbet med anden runde. Kompetencen blev per 1.1.2000 med en officiel beslutning lagt ud til lederne på afdelings- og institutionsniveauet. L&P fastholdt dog en vis overordnet styring. Det blev fremhævet, at man fortsat stod til rådighed, og at man også gerne deltog i forhandlinger, hvis lokale ledere ytrede ønske om det.

Der skete med HK's nye forhåndsftaler en ændring af vægten i retningen fra objektive til mere subjektive kriterier. Forhandlingerne om justeringen af *HK's* forhåndsftaler fandt sted på det samme centrale niveau som i første runde. Det

var en aftale, som blev indgået med Løn- og Personaleafdelingen og den faglige sekretær fra HK Vejle som hovedpersoner, men dog med fællestillidsrepræsentanten med igen. Fællestillidsrepræsentanten var meget godt tilfreds med den nye aftale, fordi den var blevet gjort mere tidssvarende og mere handlingsorienteret. Der er derfor ikke *"alt for mange begrænsninger"* – bl.a. er maksimumsgrænsen for tillæg blevet fjernet. Tendensen til, at det ikke er nogen *facitliste*, men at der også ligger *"en skønmæssig vurdering"*, blev styrket (FTR, HK, 2000). Det er i overensstemmelse med ledelsens ønske om at give Ny Løndanselse et væsentlig præg af at være individuel løn. Men det er ikke en tendens, der bekymrer HK. *"Det er selvfølgelig det, der giver forhandlingssituationen ... sådan er det jo, nogle gange bliver man enige, og nogle gange bliver man ikke enige. Sådan er livet jo."* (FTR, HK, 2000).

Mens der ikke var nogen fornyelse i forhandlingsstrukturen om forhåndsaf-talen, slog fornyelsen derimod igennem i forhandlingerne om de individuelle løn-af-taler. Her var det HK's fællestillidsrepræsentant, der igen kørte løbet på det store område, han dækker. Han havde dog sin næstformand med, for at hun kunne få lov til at se, hvordan det foregår. Men på ledelsessiden, hvor Løn- og Personaleafdelingen i det store hele kørte løbet i første runde, var det i anden runde gennemgående kontorcheferne i sektorforvaltningerne, som stod i spidsen. De havde på deres side indsamlet det relevante materiale fra afdelingerne. Forløbet gik godt, og i sensommeren 2000 var HK ved at være nået vejen rundt. Man manglede kun socialforvaltningen. Det blev karakteriseret som en ellers faglig god forvaltning, men de *"falder ikke af hesten samme dag, de bliver skudt"* (FTR, HK, 2000).

Det må karakteriseres som en glidende decentralisering. I praksis gik det relativt langsomt. Og det samme var i endnu højere grad tilfældet på sygehusområdet, hvor man beholdt de centrale forhåndsaf-taler for hele amtet. De individuelle løn-af-taler blev som i første runde med oversygeplejerskerne som forhandlere på arbejdsgiversiden, men ledelsen håbede, at organisationerne tilsvarende ville lægge kompetencen ud fra amtskreds og lokale fagforeninger til fællestillidsrepræsentanter og tillidsrepræsentanter. Hverken DSR eller FOA var dog parate til at tage et sådant skridt. Men det er dog fx i DSR's amtskreds i området vurderingen, at det på sigt – trods betænkelighederne – næppe kan undgås at lægge kompetencen ud (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000). FOA planlagde en udlægning i tre trin. I første omgang var det den faglige sekretær, der forhandlede, med FTR som bisidder, i anden omgang skulle FTR gøres til forhandler med den faglige sekretær som bisidder, mens det tredje led var, at FTR sammen med TR'erne overtog forhandlingerne om de individuelle løn-af-taler alene. Foreløbig var man dog reelt ikke nået til det andet led, og det kunne tage tid, før man evt. ville nå det tredje (Organisationsrepræsentant, FOA, 2000).

I *Sjællandske amt* var der tale om en lignende, relativt langsom glidende decentralisering i forhandlingsprocessen på sygehuset. DSR's amtskredsformand havde her planlagt en decentralisering efter samme tretrinnsmodel som FOA i Jyske amt.

"Vi vil denne her gang – i det omfang vi har FTR'er – lade dem være mødeledere eller forhandlingsledere, og så sidder jeg der så sammen med en faglig sekretær. Og det er jo egentlig for at lave det, der hedder 'læring i praksis', fordi vi godt kan se, at på sigt vil det jo blive uddelegeret, og derfor tror jeg, at det er godt, at man har siddet i situationen uden at sidde der alene." (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000).

Hun kunne forestille sig en udvikling, hvor amtskredsen efterhånden ændres til et koordinerende, politikformulerende og politikopsamlende led. Indtil nu havde forløbet været alt for centraliseret med politikken formuleret og udspreddt fra oven – fra kongressen og hovedbestyrelsen via amtskredsen og ud på de enkelte arbejdspladser i amter og kommuner. Strategisk havde amtskredsen været alt for styrende i forhold til medlemmerne. Med decentraliseringen bør der være stigende muligheder for, at politikken også formuleres nedefra via FTR/TR over amtskreds og videre op (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000). Men foreløbig var der i realiteten sket meget lidt. Det samme gjaldt for FOA.

Partsrelationer under pres

Også i *Omegnskommunen* var der tale om en kontinuerlig decentraliseringsproces fra ledelsens side i retning af et virksomhedsbaseret system. Anden runde blev tilrettelagt efter de samme princippet og med samme forhandlingsniveau, men dog med institutions- og afdelingslederne noget mere inddraget. I tredje runde per 1.4.2000 skete en justering. Herefter var det meningen at starte med de generelle forhandlinger med organisationerne om forhåndsaftalerne. Rammerne skulle være på plads, før de enkelte ledere holdt deres medarbejderudviklings- og lønsamtaler. Da man også her satsede på længerevarende aftaler, ville der i de fleste tilfælde ikke være nogen ændringer, men i de situationer, hvor forhåndsaftalerne blev justeret, mente ledelsen, at det ville være en fordel for lederne at have kendskab til sådanne ændringer som grundlag for deres lønsamtaler. Forløbet kan derefter skematisk opstilles på følgende måde:

Forhandlinger om forhåndsaftaler > Skema > Lønsamtaler > Forhandlinger om individuelle lønsamtaler.

Ledelsen pressede fortsat på for at få en samtidig udlægning af kompetencen til organisations- og afdelingsniveauet for at sikre en ligelig matchning mellem parterne. Organisationerne var efterhånden parate til at bevæge sig, men det tog sin tid. Det var fortsat kun HK's tillidsrepræsentant, der havde den fulde forhandlingskompetence. De øvrige organisationer holdt igen og stillede som krav, at

der skulle ske en forbedring af TR-vilkårene. Det ville kommunaldirektøren ikke acceptere på de vilkår, organisationsrepræsentanterne forlangte. Det medvirkede til en langsom forværring af det ellers gode forhandlingsklima, og det endte med, at kommunen ensidigt udlagde kompetencen til institutions- og afdelingslederne per 1.4.2001.⁶

3.3.3 Tillidsrepræsentanternes kompetence

Med den fortsatte decentraliseringstendens i retning af et institutions- og afdelingsbaseret lønsystem bliver et væsentlig spørgsmål på baggrund af anden runde i forhandlingerne under det nye lønsystem, hvor længe endnu de faglige organisationer kan fastholde kompetencen på afdelings-/kredsniveauet? Og det er fortsat det almindeligste – i hvert fald, hvis vi ser på de otte (amts)kommuner i undersøgelsen. Dog er kompetencen i det mindste vedrørende individuelle løn aftaler lagt ud, når det gælder HK samt organisationer inden for det tekniske område. Men de store tunge velfærdsområder, hvor hovedparten af de (amts)kommunalt ansatte er samlet, er fortsat præget af en centraliseret kompetence på medarbejdersiden.

Ganske vist synes arbejdsgiverne at holde fast i et tostrengt system, således at forhånds aftaler fortrinsvis forhandles centralt eller evt. på sektorniveau. Det giver de lokale fagforeninger og kredse mulighed for at fastholde deres kompetence, når det gælder forhånds aftaler. Det er en ressourcemæssigt relativ overkommelig opgave, men med den klare tendens på arbejdsgiversiden til udlægning af kompetencen vedrørende de individuelle løn aftaler til afdelings- og institutionsniveauet, er det tvivlsomt, om organisationerne kan fastholde deres kompetence på det område. Selv om de skulle overkomme den voldsomme tidsmæssige belastning, der ligger i at skulle indgå aftaler med hver enkelt afdeling og institution, synes et endnu større problem at stå tilbage. Med de forskellige redskaber, arbejdsgiverne har udviklet til gennemførelsen af processen, fx diverse skema materiale bl.a. til vurdering af personlige kvalifikationer, afholdelse af lønsamtaler mv., har de lokale ledere mulighed for at styre forløbet, og det er – som det fremstår i flere af (amts)kommunerne – kun muligt at udgøre et tilstrækkeligt modspil, hvis man har lokale tillidsrepræsentanter med den nødvendige styrke. Den opgave kan organisationsrepræsentanter udefra ikke løfte. Når det gælder forsøgene på at modvirke truslen mod den kollektive aftaleret fra denne individualiseringstendens, fremstår det også som en opgave, der kun kan løftes ude i de enkelte institutioner og afdelinger, fx som i Bykommunen og Stationsbykommunen ved at drøfte kriterier for tillæg ol. i de lokale SU/MED-organer. Hvis de faglige organisationer skal opretholde deres indflydelse i et virksomheds- eller arbejdspladsbaseret lønsystem, synes det således at kræve, at tyngdepunktet i organisationerne flyttes fra de lokale afdelinger og kredse og ud i de

⁶ Vi vender tilbage til denne udvikling nedenfor i kapitel 5.

enkelte amter og kommuner. Det fremstår da også tydeligt, at selv de organisationer, som har været mest imod en decentralisering af kompetencen, regner med, at de må slippe kontrollen inden for et relativt kort tidsperspektiv. Og nogle af dem har allerede startet en glidende decentraliseringsproces.

Slagsmålet om decentraliseringens omfang – om der fx bliver tale om en individualisering, der vil kunne undergrave den kollektive aftaleret – kommer på den ene side til at ligge omkring forhåndsftalernes karakter. Skal det være fortrinsvis objektive kriterier, der automatisk udløser tillæg, eller skal det være fortrinsvis subjektive kriterier, der lægger vægt på tillæg for personlige kvalifikationer, der suverænt afgøres på institutions-/afdelingsniveau (på baggrund af lønsamtaler)? Her vil mange afdelinger og kredse formentlig endnu i lang tid fastholde kompetencen og dermed mulighed for at påvirke forhåndsftalerne i et forsøg på at få nogenlunde kontrol med den videre proces. Af forløbet i undersøgelsen hederne kan man dog slutte, at det næppe vil være muligt at undgå en tendens til et stigende lokalt råderum til lønfastsættelsen i de enkelte afdelinger og institutioner. Den anden del af slagsmålet synes dermed at blive rykket ud i frontlinien. Hvis organisationerne eksempelvis skal modvirke truslen mod den kollektive aftaleret, kan det kun ske gennem stærke lokale tillidsrepræsentanter. Det er klart, at en faglig organisations tillidsrepræsentanter som samlet gruppe i den enkelte (amts)kommune, herunder eventuelle fællestillidsrepræsentanter kan sikre en koordinering og opbakning. Den lokale afdeling/kreds kan også virke som en stærk støtte, men den grundlæggende opgave kan formentlig kun løftes af de enkelte tillidsrepræsentanter. Som vi senere skal uddybe i kapitel 5 og 6 sker der også meget for at styrke tillidsrepræsentanterne.

Tabel 3.2 Hvilken rolle har du spillet i forhandlingerne?

	Om forhåndsftaler	Om individuelle lønaftaler
Jeg har ikke deltaget	51%	39%
Jeg har været bisidder	20%	21%
Jeg har forhandlet med fagforeningen som bisidder	19%	21%
Jeg har forhandlet selvstændigt	13%	23%

(Spørgsmål 5, TR-skema) (Note: Der var mulighed for at sætte flere krydser, da der kan være forskellige forhandlingsformer for FTR/TR, der repræsenterer medlemmer på forskellige arbejdspladser. Derfor bliver sammenlægningen lidt over 100 pct.).

Forløbet af forhandlingerne i de første runder viser også, at tillidsrepræsentanterne i de otte (amts)kommuner i undersøgelsen har fået en større rolle undervejs. Men det synes endnu at være et mindretal, der har en egentlig kompetence til selv at slutte individuelle lønaftaler. Og når det gælder forhåndsftaler, er det en absolut undtagelse, at tillidsrepræsentanterne kan indgå dem selv. Spørgsmålet er, om dette mønster også er gældende generelt for amter og kommuner. Det kan tal fra spørgeskemaundersøgelsen måske give i det mindste antydningen af

et svar på, idet vi her spurgte de repræsentativt udvalgte tillidsrepræsentanter, i hvilket omfang de havde været involveret i forhandlingerne, jf. tabel 3.2.

Tallene er fra foråret 2001, hvor alle har været igennem flere omgange, og vores formodede decentraliseringstendens er slået igennem. Det er – kan det konstateres – en langsomt fremadskridende proces. Omkring halvdelen har endnu ikke deltaget i forhandlinger om forhåndsftaler, og fire ud af 10 tillidsrepræsentanter har heller ikke deltaget i forhandlinger om individuelle lønftaler. Omvendt kan man sige, at det trods alt er en tredjedel af tillidsrepræsentanterne, der for alle – eller i det mindste en del af deres medlemmer – har forhandlet forhåndsftaler enten alene eller med fagforeningen som bisidder. Og når det gælder de individuelle lønftaler, nærmer det sig halvdelen af tillidsrepræsentanterne, der har været i front i forhandlingerne. Her har endda en fjerdedel forhandlet selvstændigt. Det antyder nærmest en mere aktiv rolle til tillidsrepræsentanterne, end den der fremstår af forløbet i de otte (amts)kommuner i undersøgelsen. Forklaringen kan netop være, at spørgeskemaundersøgelsens tal er indsamlet et halvt til trekvart år senere end vores sidste besøgsrunde til undersøgelsesenhederne, hvor man en del steder har nået endnu en runde. I givet fald styrker det indtrykket af en tendens til decentralisering og udlægning af kompetence til institutions- og afdelingsniveauet i amter og kommuner. Men noget sikkert svar kan ikke gives.⁷

3.3.4 Udvikling i tilfredshed/utilfredshed

Hovedindtrykket af optaktsfasen og første runde var, at både repræsentanterne for ledelsen og de fleste organisations- og tillidsrepræsentanter var relativt tilfredse med forløbet. Det var vel egentlig kun med DSR som eneste markante undtagelse. Det videre forløb tegner derimod billede af stigende frustrationer. En udpræget tilfredshed, specielt med forhandlingsklimaet, blev mange steder vendt til utilfredshed. Det var fx karakteristisk i *Omegnskommunen*, hvor det var uenighed om betingelserne for en samtidig udlægning af kompetence, der ændrede et meget positivt forhandlingsklima i retning af det negative.

Også i *Centerkommunen* vendte udviklingen fra relativ tilfredshed i retning af stigende frustrationer på medarbejdersiden – specielt på ældreområdet, hvor der på grund af større strukturændringer var problemer med at få realiseret det nye lønsystem på samme måde som i kommunen i øvrigt. Set fra ledelsens side var utilfredsheden måske et udtryk for, at organisationerne holdt fast i deres kompetence og ikke ville lægge den ud til FTR/TR. Kommunens egen evaluering af forhandlingerne viste således inden for daginstitutionsområdet, at tilfredsheden med forløbet af forhandlingerne for PMF i første runde hænger direkte sammen med, om det er tillids- eller organisationsrepræsentanter, der har haft kompeten-

⁷ Der er stor forskel på tillidsrepræsentanternes deltagelse fra arbejdsområde til arbejdsområde og fra organisation til organisation. De beskrives nedenfor i kapitel 4 i afsnittet om *Lønideologier og arbejdsområder*.

cen. Der er på området tillidsrepræsentanter for PMF i ca. halvdelen af institutionerne, og her har TR'erne fået lov til at forhandle de individuelle lønftaler selv. Afdelingen har taget sig af institutionerne uden tillidsrepræsentanter. I de institutioner, hvor tillidsrepræsentanterne har forhandlet, har lederne været meget tilfredse eller tilfredse med forløbet, mens ingen har været utilfredse. I de institutioner, hvor organisationen har forhandlet, er der ingen, der er meget tilfredse, nogle enkelte er tilfredse, mens resten i forskellige grader er utilfredse med forløbet (Personalechef, 1999).

I *Jyske amt* var der relativ tilfredshed hos de fleste aktører med HK's repræsentanter i spidsen. DSR fremstod her som negativ hele vejen igennem. Amtskredsen var specielt utilfreds over, at kriterierne i forhåndsaftalen ikke udløste tillæg per automatik, men blev fordelt efter "det kunstneriske indtryk". Det skulle være rent objektive kriterier. I anden runde var der konflikt mellem DSR og ledelsen om lederforhandlingerne, mens der hos FOA's repræsentanter var utilfredshed over, at midlerne var helt utilstrækkelige.

Den caseenhed, hvor tilfredsheden var størst og også holdt hele vejen igennem, var *Stationsbykommunen*. Det lykkedes her i stort omfang at skabe kompromiser, der balancerede mellem de mere objektive kriterier og mulighed for et lokalt råderum i institutioner og afdelinger. FOA og DSR var dog ikke en del af disse konsensusrelationer, idet organisationsrepræsentanterne her holdt skarpt på de objektive automatitillæg.

I *Sjællandske amt* blev anden runde præget af et negativt forløb i centralforvaltningen. Da medarbejderrepræsentanterne afviste ledelsens ønske om at slå to runder sammen, blev parterne enige om, at tillidsrepræsentanterne skulle sætte sig sammen og selv forsøge at fordele de relativt sparsomme midler. Det lykkedes faktisk, men da forslaget blev lagt frem for ledelsen, blev det afvist, idet ledelsen mente, at hovedparten af midlerne i anden runde skulle gå til at løfte vicekontorcheferne. På medarbejdersiden gav det store frustrationer, fordi det blev opfattet som et dobbeltspil fra ledelsens side. Men man må vel fastslå, at hovedårsagen er de utilstrækkeligt midler, som gør det vanskeligt at få enderne til at mødes. Også hos FOA og DSR på sygehuset var der utilfredshed i anden runde. Man var ellers nået frem til en revision af forhåndsaftalerne i stor enighed, men da ledelsen på grund af en forestående strukturændring i amtets samlede sygehusvæsen var tilbageholden med at bruge aftalen, blev et godt forhandlingsklima afløst af frustrationer.

Selv i *Bykommunen* med den ellers samarbejdsorienterede ledelse blev forløbet præget af stigende frustrationer. Også her bundede det mest i de manglende midler. Det nyttede ikke med et fint forhandlingsklima og inddragelse af medarbejderne, når der i sidste ende ikke kom kroner og ører nok ud af det. Denne

fornemmelse blev ikke ændret væsentlig af, at man i anden omgang slog to runder sammen.

Organisationerne oplevede hurtigt, at det stadig var meget begrænsede midler. Fx fik FOA en meget sej forhandling på det sociale område. "*Altså det var afslag, inden vi kom, og de var ikke til at rokke ved.*" (Organisationsrepræsentant, FOA, 2000). Forvaltningsledelsen holdt sig til de udmeldte rammer, og så var der kun plads til et enkelt tillæg mere i aftalen. I Løn- og Personaleafdelingen blev det erkendt, at der heller ikke i anden runde med den nye løndannelse var meget mere at gøre godt med end til opretning af nogle urimeligheder. Der var endnu ikke midler nok til at føre en mere offensiv udviklingsorienteret lønstrategi, hvor man søger at bruge løn som et motivationsskabende værktøj, der kan fremme de mål, man sætter sig i de enkelte områder og på de enkelte arbejdspladser. Det kommer forhåbentlig på længere sigt.

"... i og med at vi stadig har brugt mange penge til opretning, så er vi slet ikke færdige med at etablere den der snævre sammenhæng mellem kriterier og løn." (Personalechef, 2000).

I *Landkommunen* var forløbet i første runde præget af stor forskel, men dog med klar overvægt til den positive side. Der var tilfredshed hos HK, FOA, PMF og BUPL, mens DSR's repræsentanter med amtskredsformanden i spidsen var meget utilfredse. Som han udtrykte det: "*Der er tre kommuner af de 23 kommuner i amtet, hvor vi ikke har nået et godt resultat, og den ene af dem er Landkommunen.*" (Organisationsrepræsentant, DSR, 1999). Også Dansk Socialrådgiverforening var utilfreds. I anden runde var utilfredshedsniveauet lige så højt hos disse to organisationer, der ikke mindst mente, at kommunen var alt for lidt udviklingsorienteret. Problemet var dog i høj grad også her de relativt begrænsede midler, og samme fænomen medførte i anden runde, at utilfredsheden bredte sig – selv om de øvrige organisationer fortsat fandt forhandlingsklimaet positivt.

Selv om arbejdsgiversiden klart fremstod mest positiv i hele forløbet, kunne man også her mærke, at frustrationerne bredte sig på grund af det manglende råderum. Her gav man dog i høj grad de nationale aftaleparter skylden, fordi der i aftalerne var blevet bundet alt for store midler i "skal"-tillæg.

"Jeg har lidt bristede forhåbninger. Jeg tænkte, at Ny Løn, det er lig med individuel lønfastsættelse. Og det er det jo ikke rigtigt. Der er stribevis af garantilønsordninger, som KL og personaleorganisationerne har lavet ... Og så kan jeg få lov at sidde og skændes med personaleorganisationerne om, at alle pengene er brugt inde i København." (Personalechef, Omegnskommunen, 2000).

Ledernes projekt?

I hvilket omfang den beskrevne udvikling er generel for amter og kommuner, kan spørgeskemaundersøgelsens tal give et fingerpeg om. Vi har her spurgt både tillidsrepræsentanter og ledere om, hvordan de synes, at forhandlingerne om Ny Løndannelse alt i alt er forløbet. Svarene er ikke udtryk for den stor begejstring og derved bekræftes indtrykket af frustrationer hos aktørerne over det hidtidige forløb.

Hvis vi ser på, hvordan ledere og TR vurderer forløbet af forhandlingerne, er der – jf. tabel 3.3.1 og 3.3.2 – en lille overvægt til den negative side hos tillidsrepræsentanterne, men derimod en lille overvægt til den positive side hos lederne. Det er dog mest et udtryk for, at der er flere ledere end TR, der giver et neutralt svar. Der er næsten ikke nogen forskel på de TR og ledere, der enten svarer positivt eller meget positivt. Det er i begge grupper mellem en fjerdedel og en tredjedel. Forskellen opstår på den negative side, hvor knap en fjerdedel af lederne, men mere end en tredjedel af tillidsrepræsentanterne svarer, at forhandlingerne om Ny Løndannelse er forløbet negativt eller meget negativt.

Tabel 3.3.1 Hvordan synes du, at forhandlingerne om Ny Løn alt i alt er forløbet? (TR)

	Alle TR	Deltaget	Ikke-deltaget
Meget positivt	8%	11%	1%
Positivt	23%	31%	9%
Hverken positivt eller negativt	27%	29%	23%
Negativt	20%	17%	25%
Meget negativt	15%	11%	23%
Ved ikke	8%	1%	19%
Balance	(-4)	(+14)	(-38)

(Spørgsmål 15, TR-skema) (Chi2:0,00) (Note: +/- balancen fremkommer ved at trække alle, der svarer "Positivt" og "Meget positivt", fra alle, der svarer "Negativt" og "Meget negativt")

Tabel 3.3.2 Hvordan synes du, at forhandlingerne om Ny Løn alt i alt er forløbet? (Ledere)

	Alle ledere	m.kompetence	u.kompetence
Meget positivt	6%	10%	3%
Positivt	25%	33%	20%
Hverken positivt eller negativt	38%	36%	39%
Negativt	16%	15%	16%
Meget negativt	7%	5%	8%
Ved ikke	9%	1%	13%
	(+8)	(+23)	(-1)

(Spørgsmål 14, leder-skema) (Chi2:0,00)

Det fremgår samtidig, at de tillidsrepræsentanter og ledere, der har spillet en aktiv rolle i forhandlingsprocessen, er meget mere positive end de tillidsrepræsentanter, som ikke selv har forhandlet, og de ledere, der ikke har kompetence til at

indgå lønftaler. Det er en klar generelt tendens i undersøgelsen, at de aktive er de mest positive. Men det skal dog med i billedet, at der stadig er en fjerdedel af de forhandlingsdeltagende tillidsrepræsentanter og en femtedel af de aftaleindgående ledere, som vurderer forløbet negativt. Samlet set synes svarene derfor at kunne ses som udtryk for en vis frustration over det hidtidige forløb.

Denne konklusion sandsynliggøres, når man sammenligner med den generelle holdning til det nye lønsystem. Det er der også spurgt om i undersøgelsen – og her er også medarbejderne med. Det er således bemærkelsesværdigt, når vi ser på tillidsrepræsentanter og ledere, at deres generelle holdning er mere positiv end deres holdning til den konkrete forhandlingsproces, der er blevet gennemført. Balancen hos tillidsrepræsentanterne ændrer sig fra -4 pct. til +6 pct., mens den positive overvægt hos lederne stiger fra +8 pct. til +28 pct..

Det umiddelbare indtryk er ellers, at det alene er lederne, som har en markant positiv holdning til det nye lønsystem generelt. Som udgangspunkt har Ny Løndannelse først og fremmest været arbejdsgivernes projekt, og når vi ser på de lokale aktørers svar, ser det stadig ud, som om at det fortrinsvis er ledernes projekt.

Godt en fjerdedel og godt en tredjedel af henholdsvis medarbejdere og tillidsrepræsentanter er positive, mens det er halvdelen af lederne. I den negative afdeling svarer tilsvarende knap en fjerdedel af medarbejdere og tillidsrepræsentanter, mens en femtedel af lederne er negative. Lederne er således godt nok klart til den positive side, men dog ikke fuldstændigt entydigt. Samlet set er der en meget lille overvægt til den positive side blandt tillidsrepræsentanterne og tilsvarende til den negative side blandt medarbejderne. Det er også værd at bemærke, at næsten en femtedel af medarbejderne svarer "Ved ikke". Det øger indtrykket af den lidt lunkne holdning.

Tabel 3.4 Hvad er din generelle holdning til Ny Løn?

	<i>Medarbejdere</i>	<i>TR</i>	<i>Ledere</i>
Meget positiv	9%	12%	19%
Positiv	15%	26%	31%
Hverken/eller	26%	26%	25%
Negativ	14%	20%	12%
Meget negativ	16%	12%	10%
Ved ikke	20%	2%	3%
	100%	100%	100%
Total	N:1038	N:386	N:462
+/-	-6	+6	+28

(Spørgsmål 29, generelt skema).

Den manglende begejstring skyldes nok en mellemting mellem de relativt begrænsede midler, der ikke har kunnet leve op til de forventninger, som er blevet skabt for mange gruppers vedkommende, og de problemer, der har været med at implementere lønsystemet, bl.a. forsinkelser og måske også en oplevelse af en vis vilkårlighed i afdelings-/institutionsledernes håndtering. Det skal dog fremhæves, at hovedindtrykket af organisations- og tillidsrepræsentanternes holdninger i de otte (amts)kommuner i undersøgelsen blev fastholdt som overvejende positivt – dog med de nævnte forskelle mellem organisationerne og de forskellige arbejdsområder.⁸

Også her er der en markant forskel på de ledere og tillidsrepræsentanter, som har deltaget aktivt i forhandlingsprocessen, i forhold til den mere passive gruppe. De aktive er de mest positive, men blandt dem er der for tillidsrepræsentanternes vedkommende trods alt mellem en fjerdedel og en tredjedel, der har en negativ vurdering. Det samme er tilfældet for hver sjette af de aktive ledere.

Tabel 3.4.1 Hvad er din generelle holdning til Ny Løn i forhold til deltagelse

	Deltaget		ikke deltaget	
	TR	Ledere	TR	Ledere
Meget positiv	17%	27%	6%	14%
Positiv	28%	26%	21%	36%
Hverken/eller	25%	31%	28%	20%
Negativ	18%	8%	22%	15%
Meget negativ	11%	8%	18%	10%
Ved ikke	0%	1%	5%	4%
	100%	100%	100%	100%
Total	N:220	N:143	N:126	N:234
+/-	+16	+37	-14	+25

(Spørgsmål 29, generelt skema, spørgsmål 5, TR-skema, spørgsmål 9, Leder-skema) (Note: Deltagelse/ikke-deltagelse er for TR defineret som inddragelse i forhandlinger på de forskellige niveauer, mens det for lederne er spørgsmålet om, hvorvidt de har kompetence eller ej til at indgå aftale vedrørende deres egne medarbejdere).

Der er dog andre svar i spørgeskemaundersøgelsen, som antyder, at der faktisk er en høj grad af konsensus mellem medarbejdere, tillidsrepræsentanter og ledere om, hvad Ny Løndannelse skal være. Medarbejdere og tillidsrepræsentanter går ind for, at lønnen skal fastsættes efter kvalifikationer, funktioner og resultater og også efter personlige kvalifikationer og vægt på det individuelle, i stort set lige så stort omfang, som lederne gør det – jf. tabel 3.5. Det er specielt bemærkelsesværdigt, at også medarbejdere og tillidsrepræsentanter går ind for belønning efter *personlige kvalifikationer*. Det har ellers, som det er fremgået, været et af de omstridte spørgsmål mellem parterne i implementeringen af det nye løn-

⁸ Spørgeskemaundersøgelsen viser også markante forskelle på holdningen til det nye lønsystem fra arbejdsområde til arbejdsområde og fra organisation til organisation. Dem behandler vi nedenfor i kapitel 4 i afsnittet om *Lønideologier og arbejdsområder*.

system. Vurderet på den måde er der oplutning om kriterierne i det nye lønsystem.

Det er interessant – og måske lidt overraskende – at ingen af grupperne er særligt enige i, at lønfastsættelsen skal være markedsbestemt. Det er indlysende, at et flertal blandt lederne er uenige i, at lønnen skal fastsættes efter kollektive og solidariske værdier, men det må betegnes som overraskende, at der her blandt medarbejderne er en lille overvægt til den negative side, mens der hos tillidsrepræsentanterne kun er en lille overvægt til den positive side. Størst forskel mellem grupperne er der ellers vedrørende anciennitet og erfaring, hvor medarbejdere og tillidsrepræsentanter er klart mest positive. Men også lederne har her positiv overvægt. Ny Løndannelse fremstår således hos alle tre grupper som en pragmatisk og ikke meget vidtgående lønreform.

Tabel 3.5 *Hvad skal bestemme lønnen?*

	<i>Medarbejdere</i>	<i>TR</i>	<i>Ledere</i>
Faglige kvalifikationer	+75%	+90%	+91%
Personlige kvalifikationer	+67%	+75%	+89%
Opgaver/funktioner	+65%	+76%	+82%
Anciennitet/erfaring	+60%	+63%	+14%
Personlig indsats/resultater	+51%	+56%	+78%
Arbejdsgruppens ind./resul.	+13%	+30%	+21%
Kollektive og solidariske værdier	-5%	+7%	-30%
Markedet	-16%	-14%	-4%

(Spørgsmål 30, Generelt skema). (Note: Der har kunnet sættes kryds i fem kategorier fra "Helt enig" til "Helt uenig". I tabellen er kryds på "Helt enig" og "Enig" er blevet lagt sammen og trukket fra kryds på "Helt uenig" og "Uenig" for at angive den overvejende holdning hos respondenterne).

De forskellige kriterier er opstillet i rækkefølge for medarbejdernes vedkommende med de mest positive først og så fremdeles. Det er karakteristisk, at rangordenen er meget tæt på at være den samme for medarbejdere og TR og er næsten den samme for lederne. Først ved plads nr. fire er der en forskel. Her har medarbejdere og TR det gamle lønsystems anciennitet placeret. Lederne ser mindre positivt på anciennitet, som er placeret som nr. seks. Men det må siges at være en overraskende begrænset forskel.

3.4 Konklusioner: kritiske momenter

Decentralisering og individualisering har været et nøgleord i vores analyse af implementeringen af et nyt forhandlingssystem som et resultat af lønreformen. Det ligger allerede i startfasen, hvor parterne har valgt, om der skal være forhåndsftaler eller kun individuelle lønaftaler. I spørgsmålet om ja eller nej til forhåndsftaler var det de faglige organisationer, der vandt slaget, men individualiseringen dukkede op igen i et nyt spørgsmål. Skulle forhåndsftalerne ude-

lukkende – eller så vidt muligt – indeholde *objektive kriterier*, eller skulle de også – eller måske endda fortrinsvis – indeholde *subjektive kriterier*, dvs. kriterier for tillæg på baggrund af de mere bløde og vanskeligt målbare personlige kvalifikationer.

Her har flertallet af de faglige organisationer og ledelserne i de otte (amts)kommuner stået på hver sin fløj – selv om der også har været mange variationer, herunder organisationer, der godt vil anvende subjektive kriterier, og (amts)kommuner, som gerne vil anvende objektive kriterier. De første forhandlingsrunder har i høj grad været præget af bestræbelser på at skabe kompromiser i dette spørgsmål, og selv om det er lykkedes i stort omfang, er der stadig en underliggende uenighed mellem nogle af parterne. Det kan i sig selv generere nye konflikter. Spørgsmålet om subjektive contra objektive kriterier er derfor fortsat et kernepunkt i Ny Løndannelse. Det er et kritisk moment, fordi lønsystemets funktion forudsætter, at der skabes varige kompromiser mellem yderpunkterne. Kompromiser, som det synes vanskeligt at opnå.

De første forhandlingsrunder har vist udvikling af *individualiseringstendenser*. På den *ene* side ved de lokale arbejdsgiveres udvikling af værktøjer i form af forskelligt skemamateriale, der ikke mindst skal muliggøre vurdering af personlige kvalifikationer. Det kommer til udtryk i redskaber, der skal *objektivisere eller kvantificere det subjektive*. Hermed vil arbejdsgiverne gøre belønning af personlige kvalifikationer mere acceptabel blandt medarbejderne, men det er – som vi har set det i et par undersøgelsesenheder – en vanskelig proces, der stiller store krav til ledelsens håndtering af skemamaterialet. Og hvis ikke denne metode anvendes professionelt i en proces, hvor der for medarbejderne er åbenhed og klarhed om kriterierne, kan den virke kontraproduktivt. Der skabes i stedet en følelse af vilkårlighed, og dermed forværres situationen og det holdningsmæssige skel mellem det subjektive og det objektive. Medarbejderne vil dermed trods objektiviseringsforsøget opfatte resultatet som et udtryk for ledernes rent subjektive vurdering.

På den *anden* side er individualiseringstendensen blevet styrket ved anvendelse af *lønsamtaler* – enten selvstændigt eller som en del i medarbejderudviklingsamtaler – som *omdrejningspunkt* i forhandlingsprocessen. Det er ud fra princippet om, at den enkelte medarbejder og dennes nærmeste leder må være de afgørende aktører, hvis Ny Løndannelse skal forbinde den enkeltes lønudvikling med udviklingen af serviceydelser og kvalitet på den enkelte arbejdsplads. Udviklingen af lønsamtaler som et afgørende redskab har præget de første forhandlingsrunder i en række (amts)kommuner.

Det er en tendens, som har sat *den kollektive aftaleret under pres*, fordi det tenderer at reducere tillidsrepræsentanternes og organisationernes rolle til at sætte

en formel underskrift på en lønftale, der allerede er en realitet. Nogle lokale arbejdsgivere mener, at det stadig er en kollektiv aftaleret, og at det blot er udtryk for en praksis, der længe har været anvendt, men det er ikke en form for aftaleret, som den, der karakteriserede forhandlingerne i det centrale system før decentraliseringen.

Vi har ovenfor i ledelsesorienterede (amts)kommuner set eksempler på en sådan form for decentralisering og individualisering, der reelt undergraver aftaleretten i en mere omfattende betydning. Men vi har også i samarbejdsorienterede (amts)kommuner set eksempler på, at man med nye foranstaltninger søger at sikre medarbejdersidens indflydelse trods individualiseringen. Eksemplerne handler mest om, at SU/MED-systemet udvikles, så der fx her diskuteres kriterier. Man kan måske tale om en ny form for aftaleret i mere lønpolitiske spørgsmål samtidig med individualiseringen, dvs. en glidning mellem det traditionelle aftale- og samarbejdssystem. Der er ikke nogen tvivl om, at der i den fortsatte udvikling omkring disse spørgsmål ligger en af de største udfordringer for de lokale parter. Her er der både risiko for alvorlige konflikter og mulighed for afgørende nyskabelser.

Princippet i forsøget på at gøre lønsamtalen mellem den enkelte medarbejder og dennes nærmeste leder til omdrejningspunktet i forhandlingsprocessen om Ny Løndannelse bygger på den antagelse, at den direkte sammenhæng mellem udvikling og løn bedst skabes, når processen er så tæt som muligt på det daglige arbejde. Derfor kan det være et problem, når der i forhandlingssystemet – specielt vedrørende de individuelle lønftaler – opstår en distance til det lønforhandlende niveau. Problemet er særlig stort, hvis der lægges vægt på vurdering af personlige kvalifikationer. Det er kun den nærmeste leder, som har det tilstrækkelige kendskab, og derfor bliver der problemer, når det er en leder på et højere niveau, der forhandler. Så kan det være svært at *skabe hul igennem*. Det er et kritisk faktor i arbejdsgivernes forsøg på at sikre en decentralisering, fordi der på grund af opbygningen af store institutioner som sygehuse ol. kan være vanskeligt at undgå sammenfald mellem den forhandlende og den lønsamtalende leder.

Decentraliseringen og individualiseringstendensen lægger et pres på de lokale faglige organisationer for at udlægge forhandlingskompetencen til FTR/TR. I det omfang arbejdsgiverne lægger forhandlingerne ud på institutions-/afdelingsniveau, er det kun via et stærkt forgrenet TR-net, at organisationerne kan matche ledelsens udspil. Men organisationerne har i de første runder, som ovenfor er gennemgået, været meget tøvende med at tage de fornødne skridt. Også fordi der er en del lokale arbejdsgivere, der tøver med at gennemføre en ensidig decentralisering.

Der er en diskrepans mellem decentraliseringen, som arbejdsgiversiden søger at realisere, og de lokale faglige organisationers manglende vilje til *udlægning af forhandlingskompetencen* til FTR/TR-niveau. Det er derfor en kritisk faktor, om der kan skabes kompromiser om proceduren i forbindelse med decentralisering for at undgå matchningsproblemer. I en af (amts)kommunerne så vi et klart eksempel på, hvordan manglende enighed på dette område kunne ændre et positivt forhandlingsklima i stærk negativ retning.

3.4.1 "Den store opgave "

At implementere det nye lønsystem blev i alle otte (amts)kommuner, der indgår i undersøgelsen, oplevet som en meget omfattende og skelsættende proces. Der var en klar fornemmelse af, at man bevægede sig ud i et terræn, der var nyt, og at man under vejs i processen passerede "the point of no return". Samtidig opstod dog også hos en del aktører, efterhånden som udviklingen skred frem, og det hos begge parter fremstod klart, at der egentlig var relativt få midler at fordele, spørgsmålet, om det var umagen værd. Var det for store ressourcer i forhold til et meget beskedent resultat. Oplevelsen af det store ressourcebrug uden modsvarende resultater, kan i sig selv ses som et kritisk moment ved det nye lønsystem, som det er blevet realiseret i de otte (amts)kommuner. Vi skal i det følgende give en række eksempler.

Campingturen

Ligesom i andre kommuner og amter var det i Bykommuen opfattelsen, at implementeringen af Ny Løndannelse var et epokegørende projekt. Der blev investeret omfattende arbejdsmæssige ressourcer i at gennemføre arbejdet. Det var et voldsomt projekt at komme igennem, alene fordi man i første runde skulle indplacere stort set samtlige medarbejdere i det nye lønsystem. "*Nede på mit kontor fik vi to kæmpe mapper med 2.000 skemaer i, dvs. medarbejdere, der bare lige skulle konverteres til Ny Løn.*" (Socialchef, 1999).

Samtidig var der, da man startede på opgaven tilbage i 1997 som udgangspunkt en typisk fornemmelse af, at man her betrådte helt nyt land. Det var svært at se, hvor processen ville ende, da man tog de første skridt.

"Det er ligesom en campingtur. Vi mener, at vi har pakket bilen rigtigt, og at vi har fået det hele med. Vi er også kommet godt ud af garagen, men vi ved nok stadig ikke helt, hvor vejen vil bringe os hen." (Kommunaldirektør, 1999). "Det er ikke en pessimisme, vi tror, at vi kommer til de mål, vi har sat os, men det er vigtigt at sige til organisationerne, at vi ikke er færdige med det her projekt. Vi skal have fokus på det stadigvæk." (Personalechef, 1999).

Men en del er allerede nået – ikke mindst hvad angår det rent organisatoriske, dvs. hvordan forhandlingerne skal gribes an. Det var tydeligt i anden runde, hvor to store grupper som folkeskolelærerne og pædagogerne på daginstitutionerne

også skulle over på Ny Løndannelse. Første runde var meget "trial and error", men for de nye grupper i anden runde gik det meget nemmere. *"Alle ved nu, hvordan man skal gøre, så det er slet ikke den samme store indsats."* (Personalechef, 2000). Ledelsen karakteriserede indførelsen af det nye lønssystem, som

"... en af de store organisationsudviklinger i kommunernes historie, fordi der er fulgt så mange andre ting med ... vi har stillet spørgsmålstegn ved så mange ting. Det har gjort, at vores medarbejdersamtaler måske får en højere kvalitet, fordi det er sværere at give en sludder for en sladder, når man skal betale for det." (Personalechef, 1999).

Der har været mange sidegevinster – også meget på det psykologiske plan, fordi lederne bliver bedre som ledere, når de tvinges til at blive *"mere præcise i forhold til deres medarbejdere, og det er man nødt til, når der også kommer løn ud af det her."* (KD, R1, s. 21).

Der var dog samtidig stigende frustrationer over, at der var for få penge at fordele – specielt når den store arbejdsindsats fra begge sider blev taget i betragtning. Som det blev formuleret af en organisationsrepræsentant fra FOA: *"Det var stor ståhej for så få penge ... så længe der ikke er mere at gøre godt med, er der svært at bevare optimismen."* (Bykommunen, 2000).

Om at styre sin indre tilstand

Samme fornemmelse kunne mærkes i Omegnskommunen, hvor forhandlingsprocessen – især første runde – var meget langvarig og kostede utroligt meget arbejde og ikke mindst tålmodighed. Når der så samtidig var så begrænsede midler til rådighed, blev det ikke lettere at retfærdiggøre arbejdsbyrden. Som personalechefen udtrykte det: *"Man må lære at styre sin indre tilstand, når man skal forhandle."* (1999). En masse af de typiske løn- og personalefunktioner måtte man lade ligge, fordi den nye lønreform tog al tiden: *"Når jeg kigger tilbage, så har det jo været noget med, at man måtte kaste sig over det almindelige arbejde, når arbejdsdagen var gået med alt det her på alle mulige måder."* (Personalechef, 2000).

Om det har været værd at ofre de mange ressourcer på, er ikke et spørgsmål, der helt kan besvares endnu. Selv om personalechefen hælder til den positive side, er der en vis tvivl. Ikke mindst fordi de centrale parter med deres aftaler har gjort opgaven endnu sværere. Der er lagt for få midler ud, og der er bundet en alt for stor del af tillæggene i de aftaler, der er indgået centralt. De centrale parter har forskertset en del af målet med Ny Løndannelse i deres iver efter absolut at få de sidste store grupper over i 2000. Det betød for store indrømmelser til de faglige organisationer. Der blev for meget garantiløn mv., som medfører, at næsten alt bliver slugt af de centrale aftaler, så der kun bliver minimale beløb til lokal fordeling. (Personalechef, 2000).

Nogle af organisationerne ser også med skepsis på de mange forhandlinger – specielt fordi kommunerne er så ivrige efter at lægge det ud på den mindste institution.

"Som jeg sagde på et tidspunkt, da jeg snakkede med borgmesteren: Før i tiden sad der fire mennesker og lavede overenskomst.....nu sidder der flere tusinde og skal lave overenskomst. Det er da spild af ressourcer..." (Organisationsrepræsentant, BUPL, 2000).

Det har stor betydning for det videre forløb, hvordan en så omfattende forandringsproces som gennemførelsen af den nye lønreform bliver startet. Det fremgik klart af interviewene i Omegnskommunen, som det også gjorde i de øvrige (amts)kommuner i undersøgelsen. Ikke mindst i den første runde, hvor man ikke havde nogen umiddelbare erfaringer at trække på, var der megen "følen-sig-frem" og forpostfægtninger.

"Hvis det bliver kørt forkert i gang, og de ikke får tilstrækkelig information om, hvad det er, vi skal, og hvad din opgave som leder er ... og hvis der bliver for meget snak og for mange møder, hvor man ikke når frem til nogen konklusioner, så er det simpelthen næsten umuligt at komme tilbage på sporet ... Og hvis det først kører skævt, så tager det 3-4 gange så lang tid at blive færdig med det." (Personalechef, 1999).

At betræde nyt land

Implementeringsfasen i Stationsbykommunen fremstod umiddelbart som en meget velovervejet og i detaljer planlagt proces. Men det var på ingen måde tilfældet. Det var mere en slags "trial and error", hvor ledelsen forsøgte at prøve sig frem. Metoden med som en start at inddrage samarbejdsudvalgene i udviklingen af en overordnet lønpolitik og dellønpolitikker blev valgt, fordi en sådan partorienteret medarbejderinvolvering er en almindelig fremgangsmåde i kommunen. *"Vi tænkte i ledelsen simpelthen bare, at den metode kan vi bruge, fordi det har vi før prøvet med held på andre områder."* (Personalechef, 1999).

Der var ingen, der så målstregen ved starten af forløbet. Det blev oplevet, som noget helt nyt, man skulle i gang med. Ganske vist har der været forhandlet decentral løn, lokalløn osv. før. Men det var i en anden skala og foregik på et meget centralt niveau uden en omfattende inddragelse af medarbejdere og ledere. Det var en stor reform, der skulle søsættes, og ingen vidste på forhånd, om den kunne realiseres efter hensigten. Ja, mange i kommunen vidste vel næppe, hvad hensigten var. I ledelsen følte man i høj grad, at det var nyt land, der skulle betrædes. Forhandlingsprocessen var således ikke en på forhånd fastlagt strategi. Fremgangsmåden opstod nærmest undervejs i forløbet, og den blev justeret mange gange.

"... man får jo også mange ideer undervejs, når det er noget, der er så nyt. Og man får mange impulser undervejs. Der kommer egentlig også mange ideer fra medarbejderside, altså, hvor vi siger: -Ok, det kan vi egentlig også godt bruge, ... vi kan måske bruge det herovre. På den måde var det sådan set meget spændende. Men selvfølgelig havde vi et eller andet med, at vi skulle være færdige til en bestemt tid, og vi havde også en økonomi, som vi nogenlunde skulle styre. Der lå rammerne jo trods alt. Men selve processen var ikke 100 pct. planlagt, nej." (Personalechef, 1999).

Den umiddelbare og direkte sammenhæng, der opstod mellem lønpolitikken og forhåndsftalerne var heller ikke planlagt på forhånd. Det udviklede sig i forløbet og blev første gang fremstillet i et papir, hvor Løn- og Personaleafdelingen ville give en oversigt over processen. Her er først opstillet den overordnede lønpolitik og herunder dellønpolitikker/forhåndsftaler. Med angivelse af skråstregen sidestilles disse to betegnelser. Det var ikke på forhånd planen, men en sammenhæng, som blev udviklet undervejs – i første omgang uden at tænke over de videre perspektiver. "*Sådan skabes politik jo. Specielt på nye områder.*" (Personalechef, 1999). I den nye lønpolitik, der blev vedtaget i 2000 er det direkte skrevet i teksten, at lønpolitikken er bygget op med en overordnet lønpolitik og derudover en dellønpolitik, fx i form af en forhåndsftale for en konkret personalegruppe.

Kapitel 4

Den kollektive aftaleret under pres

Individualiseringstendenser i Ny Løndannelse

Det er et af de væsentlige resultater af denne undersøgelse, at vi har kunnet konstatere, at alle otte (amts)kommuner er præget af en individualiseringstendens i gennemførelsen og anvendelsen af det nye lønsystem. Men det skal samtidig pointeres, at der er store forskelle på omfanget. Individualiseringen har især kunnet påvises i to forhold.

- 1) For det første i udviklingen af redskaber til at gøre løn til et spørgsmål mellem den enkelte medarbejder og dennes nærmeste leder.
- 2) For det andet i udviklingen af redskaber til at sikre belønning af de mere subjektive personlige kvalifikationer.

Lønsamtaler mellem den enkelte medarbejder og dennes nærmeste leder – formentlig efterhånden i form af kombinerede Medarbejderudviklings- og Lønsamtaler (Fra MUS til MULS) – synes at blive omdrejningspunktet. Heri ligger en tendens til individualisering og udhuling af den kollektive aftaleret, som i anden runde er blevet styrket af, at en del ledere kun holder samtaler med de medarbejdere, som de på forhånd havde udpeget som kandidater til tillæg. Det gør det svært for de faglige organisationer at følge med, og selv på fællestillidsrepræsentanternes niveau er det vanskeligt at have en viden, der kan matche de lokale ledes selektive fremgangsmåde. Selv for TR på det lokale niveau kan det blive et problem – medmindre andre udviklingstræk giver nye muligheder for indflydelse.

Vi skal i dette kapitel gennemgå individualiseringstendenserne, som de har vist sig i de otte undersøgelsesenheder, og derefter diskutere specielt lønsamtalernes betydning, hvor der især i en kombination af medarbejderudviklingssamtaler (MUS) og lønsamtaler er indbygget en tendens til individualisering. Desuden behandles særskilt lønforhandlingerne i forbindelse med nyansættelse og leder-

nes lønforhandlinger, som har særlig relevans set i et individualiseringsperspektiv.

Herefter diskuteres individualiseringstendensens konsekvenser for den kollektive aftaleret, der i høj grad sættes under pres. Men samtidig beskrives de forskellige foranstaltninger, der er taget i nogle af de otte (amts)kommuner i undersøgelsen for at sikre medarbejdernes indflydelse og dermed den kollektive aftaleret til trods for bestræbelserne på at realisere et institutions-/afdelingsstyret forhandlingssystem med en stærk individualiseringstendens. Det handler specielt om sammenkoblingen eller glidningen mellem det traditionelle samarbejdssystem og aftalesystemet.

4.1 Individualiseringstendenser

Udgangspunktet er en opsummering af tendenserne til individualisering, som de har vist sig i de otte undersøgelsesenheder, og derefter beskrives nogle særlige forhold, der styrker tendensen. Det drejer sig om forhandlinger om nyansættelser og ledernes lønforhandlinger.

4.1.1 Individualiseringstendenser i de otte (amts)kommuner

Den vestjyske centerkommune

Ledelsen i Centerkommunen har fra starten målrettet arbejdet på at fremme individualiseringen af løndannelsen, og systemet er praktiseret på en måde, så det kommer til at fremstå som et åbent spørgsmål, om man ikke fjerner det reelle indhold i organisationernes kollektive aftaleret. Forhandlingen er tredje led i en tretrinnsmodel, hvor ledelsen anvender skemamateriale til bl.a. vurdering af personlige kvalifikationer som grundlag for lønsamtaler, der munder ud i indstillinger om tillæg. Indstillingerne sendes til TR/faglig organisation, så der kun ved indsigelse skal føres forhandlinger. Det er ledelsens opfattelse, at det ikke er en tilsidesættelse af organisationerne, men snarere en videreførelse af, hvad man har gjort i mange tilfælde hidtil. Den udlægning skal ikke bestrides, men hvis vi betragter Ny Løndannelse som en del af lønforhandlingen, der er lagt ud fra det centrale til det lokale niveau, så må det konstateres, at den valgte fremgangsmåde er en forringelse af den kollektive aftaleret, som den hidtil har været praktiseret centralt. Så kan man godt stille spørgsmålet, om decentraliseringen tendentielt medfører, at den kollektive aftaleret reduceres til en formalitet.

Den østjyske bykommune

Som et led i realiseringen af ledelsens målsætning, at gøre løn til et spørgsmål mellem den enkelte medarbejder og dennes leder, var der i Bykommunen gennem anvendelsen af lønsamtaler i direkte sammenhæng med de individuelle lønaftaler skabt en stærk individualiseringstendens, der kan ses som en trussel

mod den kollektive aftaleret. Men til gengæld blev der specielt i sammenhæng med anden forhandlingsrunde sat en proces i gang, hvorigennem der blev skabt en kobling af lønforhandlingerne med samarbejdssystemet. Det skete mest væsentligt i form af drøftelser i de lokale samarbejdsudvalg om kriterier for tilde-
ling af tillæg. Derved kan i SU/MED-regi skabes rammer for den relativt individualiserede løndannelse, hvorved kan fastholdes et element af kollektiv aftaleret i form af medbestemmelse til tillidsrepræsentanterne, når det gælder rammerne for lønforhandlingerne. For de lokale tillidsrepræsentanter blev det vurderet som afgørende for deres indflydelsesmuligheder, at denne kobling mellem forhandlings-
system og SU/MED-system blev fastholdt og videreudviklet. Og også ledelsen så det – med det samarbejdsorienterede udgangspunkt – som vigtigt, fordi den gerne vil bidrage til, at organisationernes indflydelse bevares i et system, hvor det væsentligste i lønfastlæggelsen bliver relationen mellem medarbejder og leder. Interessant nok havde nogle af de lokale organisationsrepræsentanter en mere forbeholden holdning til denne tendens. Det gjaldt fx både HK's og DSR's repræsentanter. Efter deres opfattelse skulle samarbejdsudvalg holde sig til at diskutere principper og overlade aftaler til organisationerne. Disse repræ-
sentanter var åbenlyst nervøse for at miste indflydelse – som kontrast til tillidsrepræsentanternes opfattelse, hvor sammenkoblingen og indgåelse af aftaler i SU-/MED-regi blev opfattet som en forudsætning for fastholdelsen – og måske også et redskab til udvidelse – af medarbejdernes indflydelse generelt.

Der lå i ledelsens ønske om at belønne personlige kvalifikationer også en vis individualiseringstendens, men samtidig blev det – som nævnt under optaktsfasen – med udviklingen af det omfattende stillings- og personvurderingssystem forsøgt at objektivisere det subjektive og dermed sikre en vis fairness og gennemskuelighed i løndannelsen.

Jyske amt

Der blev ikke fra starten udviklet redskaber, der kunne fremme individualisering af løndannelsen, fx ved at gøre lønsamtaler – enten selvstændigt eller kombineret med MUS-samtalerne - til omdrejningspunktet i forhandlingsprocessen. Men der var i ledelsen en forventning om, at lønspørgsmål ville blive inddraget i medarbejderudviklingssamtalerne, som dermed kunne blive et væsentligt redskab i at give den enkelte leder mulighed for at anvende det nye lønsystem udviklingsorienteret. Selv om der var et vist lokalt råderum i forhåndsamtalerne med princippet om "det kunstneriske indtryk", og det blev styrket med uddelegeringen til institutionslederne i anden runde, var der med de relativt objektive kriterier samlet set tale om en svag individualiseringstendens.

Sjællandske amt

Der blev systematisk holdt MUS-samtaler i Sjællandske amt, men de var ikke kombineret med løn, og der blev heller ikke systematisk anvendt selvstændige

lønsamtaler som et afgørende redskab i forhandlingsprocessen. Der var således ikke her – som i flere andre (amts)kommuner – ved at blive udviklet et instrument i en forhandlingsmæssig decentraliseringsproces, der tendentielt går i retning af en egentlig individualisering. At der samtidig i første runde var tale om forhåndsftaler præget af relativt objektive kriterier – både i centralforvaltningen og på sygehuset – understreger, at individualiseringstendensen var relativt svag i dette amt.

Den storkøbenhavnske omegnskommune

Der var fra starten af ledelsen i Omegnskommunen indbygget en individualiseringstendens. Det lå i formuleringen af den nye lønpolitik, der fastslog, at medarbejderudviklingssamtaler fremover skulle indeholde en drøftelse af lønspørgsmål. Samtidig blev lønsamtalerne gjort til et omdrejningspunkt i selve forhandlingsprocessen som en forberedelse til de formelle forhandlinger om de individuelle lønaftaler. Samtidig var der dog i forhåndsftalerne en overvægt af objektive kriterier i den første runde, hvor der også var en stærk central styring gennem L&P, og derfor fremstod individualiseringstendensen mere som en fremtidig udviklingsvej end som en aktuel realitet. Individualiseringstendensen blev dog alligevel af en del tillids- og organisationsrepræsentanter i denne kommune opfattet som en reel kamp mod den kollektive aftaleret fra den øverste ledelses side, fordi kommunaldirektøren hindrede aftaler om forbedrede TR-vilkår. Og netop ordentlige TR-vilkår blev opfattet som en forudsætning for bevarelsen af den kollektive aftaleret i et decentraliseret lokalt lønreguleringssystem. Der skal være lokale tillidsrepræsentanter, som har vilkår, der gør dem i stand til at matche lederne, hvis fagforeningernes indflydelse skal bevares.

Den sjællandske stationsbykommune

Der var fra starten indlagt en individualiseringstendens i gennemførelsen af Ny Løndannelse i Stationsbykommunen. Det skete ved at gøre lønsamtaler mellem den enkelte medarbejder og dennes nærmeste leder til omdrejningspunktet i forhandlingerne om de individuelle lønaftaler. Tendensen kan ses som en trussel mod den kollektive aftaleret, og at den trussel var reel, kunne man se på nogle områder, hvor det reelt var lederne, der afgjorde sagen uden en egentlig forhandling med TR og/eller organisation. Der blev alene tale om en efterfølgende formel godkendelsesprocedure. Det gjaldt bl.a. i administrationen og for medhjælperne på nogle institutioner, hvor der ikke har kunnet vælges tillidsrepræsentanter. Da der samtidig i forhåndsftaler blev lagt vægt på udviklingsorienterede, objektive kriterier for kvalitikationstillæg, blev det dog ikke opfattet som en alvorlig situation af organisations- og tillidsrepræsentanterne. Der var et stærkt tillidsforhold til L&P med personalechefen i spidsen. Ledelsen praktiserede en udpræget samarbejdsorientering, der bl.a. kom til udtryk i en udvikling i retning af, at der i det lokale samarbejdsregi arbejdes med formuleringen af dellønpolitikker, så der i et samspil mellem leder, medarbejder og tillidsrepræsentanter

udvikles kriterier, som kan anvendes i forhandlingerne om de individuelle lønsamtaler og være med til at gøre Ny Løndannelse udviklingsorienteret. Det er ikke så udviklet og systematisk som diskussionen af kriterier for tillæg i de lokale samarbejdsudvalg i den østjyske bykommune, men det er samme form for sammenkoblingsforsøg mellem samarbejds- og aftalesystem, der kan bidrage til en fastholdelse af den kollektive aftaleret til trods for stærke individualiseringstendenser.

Den sønderjyske landkommune

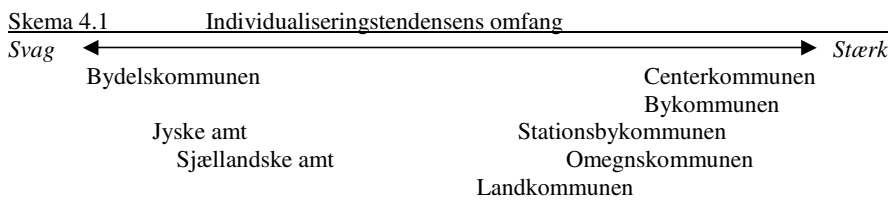
Selv om ledelsen i Landkommunen også ønskede at få mulighed for at honorere personlige kvalifikationer, var der generelt ikke særligt stærke individualiseringstendenser. Lønsamtaler blev ikke holdt systematisk, og medarbejderudviklingssamtaler var først under opbygning på de forskellige områder. Fx var der på sundhedsområdet ikke noget med først at tale med medarbejderne om løn via lønsamtaler, for først bagefter at føre egentlige forhandlinger. Man snakker løn sammen med tillidsmændene, var holdningen hos lederen på dette område. På daginstitutionsområdet oplevede PMF imidlertid en form for snigende individualiseringsproces. Forløbet foregik på ledelsens initiativ. Der blev foretaget indstillinger om tillæg, som blev tilsendt den lokale afdeling. Derefter kunne aftalerne klares over telefonen og per e-mail. Den manglende aktive indsats fra organisationens side skyldtes ikke mindst vanskelighederne ved at vælge en tillidsrepræsentant i kommunen overhovedet. Man kan dermed sige, at en individualisering, som truer den kollektive aftaleret, kan blive et resultat, selv om ledelsen ikke eksplicit søger at presse udviklingen i den retning. Fastholdelsen af aftaleretten er på grund af decentraliseringen i høj grad afhængig af organisationernes evne til at opbygge og vedligeholde et stærkt TR-net. Det skal dog tilføjes, at MUS-samtaler med løn er medtænkt i den overordnede lønpolitik, og at chefgruppen og L&P forventer, at denne samtale i fremtiden vil blive et væsentligt instrument til at sikre et institutionsstyret lønsystem med vægt på de personlige kvalifikationer.

Bydelskommunen

Der var ikke i Bydelskommunen nogen særlig stærk individualiseringstendens. Man talte fortrinsvis om objektive kriterier, og der blev ikke gennemført systematiske lønsamtaler. Heller ikke MUS-samtaler var systematisk udbygget, men beroede på et frivillighedsprincip. Samlet set må man sige, at bydelskommunen aldrig fik formuleret og begyndt på realiseringen af en sammenhængende ledelsesstrategi med eksempelvis en løn- og personalepolitik, som knyttede an til bydelskommunens udviklingsmål. Implementeringen var præget af, at den blev gennemført i en forsøgsenhed, som aldrig nåede at få fast grund under fødderne.

Et samlet indtryk af individualiseringstendensens omfang i de otte undersøgelsesenheder gives i nedenstående skema, der naturligvis kun er en grov opstilling.

Formålet er at give et billede af udviklingen i de forskellige (amts)kommuner set i relation til de øvrige (amts)kommuner, der indgår i undersøgelsen. Vi vil derfor kun fastholde, at der i undersøgelsen er dokumentation for den angivne relative placering, men om positionen måske snarere skulle være en millimeter eller to til den ene eller den anden side, prætenderer vi ikke at kunne give noget præcist svar på.



4.1.2 Fra MUS til MULS

Der har i de fleste af (amts)kommunerne i undersøgelsen været betæneligheder i forhold til at slå lønsamtaler i forbindelse med Ny Løndannelse sammen med medarbejderudviklingssamtaler. Det er betæneligheder, der har været mest udpræget på medarbejdersiden, men som deles af mange ledere. Alligevel synes den klare hovedtendens at blive en fremtidig kombination af medarbejderudviklings- og lønsamtaler, som netop er det indlysende redskab, når man skal kombinere løn og udviklingen på arbejdspladsniveauet.

Betænelighederne ved at gå fra *MUS- til MULS-samtaler* begrundes af de fleste i en frygt for, at det gensidigt kritiske perspektiv, der skal ligge i en udviklings-samtale risikerer at blive underspillet, når man også skal tale muligheder for løn-tillæg. Det har været tendensen, at denne skepsis har været størst i de enheder, hvor MUS-samtalerne har kørt længst og mest systematisk, fordi det var et hovedsynspunkt i ideen bag MUS-samtaler, at de netop ikke skulle indeholde løn. Et typisk eksempel på denne holdning blev udtrykt af en leder i Stationsbykommunen.

"Jeg synes, det er vigtigt ... at adskille forhandlingen om løn fra udviklingssamtaler med medarbejderne. Og rækkefølgen er heller ikke ligegyldig. Jeg synes, at lønforhandlingen skal være først, og derefter skal udviklingssamtalen holdes. Min begrundelse er, at det første er en forhandling, mens udviklingssamtalen på en anden måde er en ligeværdig dialog mellem leder og medarbejder. Noget en lønforhandling trods alt ikke kan blive, og jeg er i hvert fald ikke indstillet på – lige nu – at blande de to begreber sammen." (Afdelingschef, 1999).

En organisationsrepræsentant fra Centerkommunen har fat i det samme spørgsmål om den ligeværdige dialog.

"Jeg synes, det er udmærket med personalesamtaler, hvis det er som udviklings-samtaler, men jeg synes ikke, de er udmærkede som grundlag for en lønsamtale, fordi det er jo ikke det, det handler om ... hvor er ligeværdigheden henne, når man sidder med sin nærmeste overordnede, og så næsten skal have karakterer ... Hvis lederen siger sådan og sådan, ja men så kan man jo ikke andet end give vedkommende meget ret eller komme med en eller anden ting, som peger hen imod, at nu skal jeg nok have noget mere i løn. Det vil alle jo gerne have. Så hvor er ligeværdigheden henne i det." (Organisationsrepræsentant, DSR, 1999).

Selv om sådanne synspunkter var udbredte, var det også tydeligt, at den skeptiske holdning var under nedbrydning, dels fordi det forekom de fleste indlysende, at man ikke kan undgå at tale løn, når man taler udvikling, når det netop er tanken i lønreformen at forbinde de to, dels fordi det af rent praktiske årsager synes uoverkommeligt både at holde MUS-samtaler og selvstændige lønsamtaler ved siden af. Det er i forvejen mange steder et problem at nå at gennemføre de traditionelle MUS-samtaler.

"De, der var fortalere for, at man skulle skille det ad, de kan jo godt se, at det hænger sammen. Hvis man sidder og snakker om, hvorvidt du skal have nogle andre funktioner ... så var det jo smart, man lige fik vendt samtidig, og har det noget at gøre med løn ... jeg tror, at tiden har arbejdet for os i forhold til at have opnået en bedre forståelse og accept af, at det hænger altså sammen." (Personalechef, 2000, Omegnskommunen).

Tendensen, som vi har dokumenteret den i de otte undersøgelsesenheder, synes således at være, at medarbejderudviklingssamtaler og lignende redskaber tenderer – formaliseret eller i praksis – at blive omdrejningspunktet også for lønforhandlingerne. Ganske vist bliver det respekteret, at lønsamtalen – hvad enten den er selvstændig eller kombineret med MUS – ikke er en egentlig forhandling, men reelt bliver der ikke meget tilbage at afgøre for organisations- og tillidsrepræsentanter, når først samtalen har fundet sted. Derfor må man sige, at lønsamtalen reelt er *forhandlingen* i et sådant system. Dvs. at man er tæt ved en individualisering af aftaleretten.

Et alternativ kunne være at inddrage tillidsrepræsentanterne direkte i samtaler, men det er en procedure, som de fleste – på begge sider af bordet – ikke anser for at være praktisk mulig eller hensigtsmæssig. Da der i de fleste tilfælde skal være tale om den kombinerede medarbejderudviklings- og lønsamtale er det holdningen, at hovedindholdet tilhører et område, som tillidsrepræsentanten ikke skal blande sig i. Det er et ledelsesspørgsmål, og hvis TR bliver en deltager i en sådan proces på individniveauet, bliver tillidsrepræsentanten en form for skyggeleder. Der ligger i forvejen i TR-rollen en form for ledelsesfunktion, som er vanskelig nok at håndtere, jf. nedenfor. En stærk udvidelse på dette område, er der ingen, der ønsker.

Det skal dog tilføjes, at det i Stationsbykommunens system var indbygget som en mulighed, at TR deltog, såfremt medlemmerne ønskede det. Det var der dog kun ganske få, der benyttede sig af. Samtidig var der tale om en selvstændig løn-samtale, der endte med en indstilling, som blev skrevet under af både leder og medarbejder. Selv om lederne opfordrede til, at medarbejderne først skrev under på et senere tidspunkt, så den enkelte havde mulighed for overvejelse og drøftelse af sagen med sin TR, var der en del, som signerede papiret med det samme. Her kom lønsamtalen derfor til at ligne en egentlig forhandling.

Spørgsmålet om at kombinere MUS-samtalen med løn synes at være på vej til en afgørelse. "*Den vil bevæge sig mod også at blive en lønsamtale – alt andet er utopisk.*" (Souschef, 1999, Jyske amt). Tilbage er derimod fortsat det alvorlige problem med overhovedet at nå at holde de mange samtaler. Det var tydeligt i en del af undersøgelsesenhederne, at det fortsat kneb for mange ledere at nå at holde MUS-samtaler med alle deres medarbejdere. Problemerne var specielt store for ledere på områder med store enheder som fx ældreplejen, hvor en leder kunne have omkring 60 medarbejdere, der skulle til samtale. Her nåede man derfor mange steder hverken MUS- eller lønsamtaler, og dette problem var med til at skabe frustrationer over det nye lønsystem, fordi mange medarbejdere oplevede, at de ikke blev ordentligt vurderet af deres leder.

Løsningsforsøg var flere steder enten at holde samtalerne hvert andet år eller måske hvert halvandet år eller også at holde samtalerne gruppevis. De såkaldte *GRUS-samtaler*. Der var også tale om kombinationer af de to metoder til at gøre opgaven mere overkommelig.

"Vi har jo omstruktureret og omstruktureret ... så medarbejdersamtalerne er ikke blevet holdt, som de skulle de sidste 3-4 år. Vores faggruppe har haft dem indimellem, men det er nok hvert tredje eller fjerde år eller sådan noget i den stil. Men hjemmehjælpergruppen de har slet ikke prøvet dem endnu. Det er der simpelthen ikke ressourcer til, så det er et stort problem at få dem indført." (TR, DSR, 2000, Centerkommunen).

Det er indlysende, at sådanne problemer må overvindes, hvis det nye lønsystem skal fungere, og det uanset, om man vælger opdelt eller samlede samtaler. Men de knappe tidsmæssige ressourcer vil betyde, at det er kombinationsløsningen, der slår igennem generelt.

Hvis GRUS-samtaler bliver en almindelig praksis, er det interessant at vurdere, om denne metode har en anden indvirkning på den kollektive aftaleret end de individuelle samtaler. Man kan her sammenligne med samarbejdssystemet, hvor man nogle steder gør medarbejdermødet til det lokale MED-organ. Dermed kan der af ledelsen udvikles en form for inddragelse af kollektivet uden om partssystemet, men ofte vil en TR være hovedperson og sparringspartner for lederen, og

i så fald styrkes partssystemet (hvis der ellers er forbindelseslinier fra FTR/TR og til de lokale fagforeninger). Ved gruppesamtaler er der – afhængig af den konkrete struktur – nogen gange en TR med i gruppen og andre gange ikke nogen TR med. Men hvis TR er med, er det vel mere i rollen som medarbejder end som TR? Under alle omstændigheder vil tillidsrepræsentanten her i samme situation sidde med to kasketter. Det kan give indflydelse og sikre en kollektiv aftaleret, men det kan også føre til komplikationer, hvis lønspørgsmål direkte kommer på bordet og diskuteres af deltagerne.

4.1.3 Nyansættelser

En væsentlig del af processen med den nye løndannelse ligger i lønforhandlinger i forbindelse med nyansættelser. Det er i virkeligheden her, at det ofte vil være lettest at opnå forbedringer – specielt i disse år med mangel på arbejdskraft i store dele af den offentlige sektor. Den kollektive aftaleret, der ligger som en underliggende forudsætning i de centralt indgåede aftaler om lønreformen, gælder også ved nyansættelser i det omfang, der er tale om at yde tillæg i henhold til Ny Løndannelse.

Men det er måske på det område, at aftaleretten tendentielt mest er ved at smuldre i praksis. Det sker i de tilfælde, hvor der ikke er TR'er med i ansættelsesprocessen, og hvor den også kommer til at indbefatte en reel forhandling af løn uden at involvere hverken tillidsrepræsentant eller organisation. Ganske vist vil aftalerne efterfølgende blive indsendt til organisationen til godkendelse, men det kan næppe blive mere end en meget formel proces. Lønaf-talen mellem lederen og den nye medarbejder fremtræder som et *fait accompli*.

Det er der også en tendens til på sygehusområdet i *Jyske amt*. Der er stort set aldrig problemer med selve lønniveauet på grund af arbejdskraftsituationen, og derfor er der ikke indholdsmæssigt problemer med en procedure, der kobler organisationssiden fra, eller reducerer den til et organ, der bare kan tage indgåede beslutninger til efterretning. Det får nogle fagforeninger til at indtage det praktiske standpunkt, at man bare kan køre los.

"FOA lokalt, eller i hvert fald en af de fire kredse har sagt til os: Tal I endelig løn ved ansættelsessamtalen. Nå så langt, I overhovedet kan." (Personalechef, 2000).

I en anden af FOA's afdelinger har proceduren været, at lønaf-taler ved nyansættelser sendes direkte ind til godkendelse i organisationen. Tillidsrepræsentanterne bliver ikke involveret, selv om de burde være inddraget. "... *men det er man ikke flink til på sygehusene.*" (Organisationsrepræsentant, FOA, 2000). Organisationen har dog ikke gjort ophævelser over fremgangsmåden, men underskriver aftalerne – for de er altid i orden. I personalepolitikken står der, at man *kan* tage

tillidsrepræsentanten med, og hvis man ønsker at udvikle et lokalt lønforhandlingsystem, hvor tillidsrepræsentanterne og lederne bliver nøglefigurer, så virker det ikke særligt hensigtsmæssigt, at man kører hen over hovedet på dem. (Organisationsrepræsentant, FOA, 2000).

Det var HK's opfattelse, at nyansættelserne forhandlingsmæssigt ikke altid blev administreret helt efter bogen i *Sjællandske amt*. Ved nyansættelser er det altid stabschefen, der indstiller lønindplaceringerne, og den bliver så efterfølgende taget til forhandling med HK. Dette har givet nogle problemer, fordi det reelt synes at underminere aftaleretten.

"Det er ikke ret lang tid siden, at jeg har påtalt over for ledelsen, at lønforhandling – det er noget, der foregår med HK og ikke den ansatte ... Det er altså lidt uheldigt, at man ... stiller folk nogle ting i udsigt, som så ikke holder i sidste ende, fordi vi enten ikke kan blive enige, eller fordi ledelsen i sig selv ikke er enig. Og det er specielt der, hvor du kommer ud i mellemliderniveauet, hvor stabschefen så bagefter går ind og siger, at det er ikke rigtigt – vi har en forhånds aftale på HK-området, og den følger vi i denne sammenhæng. Der oplever jeg altså lidt for meget, at ledelsen tror, at forhånds aftale er det eneste saliggørende på HK-området – at de ... glemmer den individuelle vurdering i hvert enkelt tilfælde." (TR, HK, 2000).

Omvendt finder nogle ledere, at lønspørgsmålet i stigende grad stjæler tid og ressourcer ved stillingsbesættelser: *"Det er et evigt forhandlingscirkus, fordi ... der jo egentlig er en forhandling hver gang, der bliver besat en stilling ... og det kan da også være godt nok, men man skal bare være klar over, at det er ... er et stort arbejde, der ligger i de der forhandlinger hele tiden ... Det vil sige, at stillingsbesættelser foregår ikke helt så smidigt, som de tidligere har gjort."* (Leder, 2000).

Selv om det på HK-området er tillidsrepræsentanten og ikke organisationsrepræsentanten, der forhandler nyansættelser,

"... så er det jo et forsinkende led, for det stopper jo hele processen, og man kan jo egentlig teoretisk forestille sig, at når man så går hen og skal forhandle løn med tillidsrepræsentanten, ja, men så bliver man ikke enig, og så skal man tilbage igen og åbne hele ballet igen ... Jeg synes nok, at det bliver lidt besværligt." (Leder, 2000).

I *Omegnskommunen* drejede forhandlingerne for FOA's medlemmer sig i anden runde bl.a. også om spørgsmålet vedrørende fremgangsmåden ved *nyansættelser*, hvor det var FOA's opfattelse, at det var en fejl, at tillidsrepræsentanten af forskellige grunde ikke havde været inddraget i fornødent omfang. Der blev opnået enighed om, at tillidsrepræsentanten fremover skulle inddrages ved alle ny-

ansættelser. TR fik dog ikke den formelle kompetence. Resultatet var med forbehold af tilslutning fra FOA's afdeling, der formelt skulle underskrive aftalerne.

I *Stationsbykommunen* søger man at overholde spillereglerne. Både på rådhuset i "Social service" og ude i områderne inden for ældreplejen er tillidsrepræsentanterne inddraget, når det gælder fastsættelsen af løn i forbindelse med nyansættelser. Det er ifølge lederne en fremgangsmåde, der fungerer "helt fint". (Afdelingschef, områdeleder, 2000). I FOA-afdelingen ønsker man i hvert fald indtil videre at fastholde kompetencen på organisationsniveauet. Man har ikke oplevet problemer med nyansættelser – ikke mindst fordi lønnen mange gange på grund af de objektive kriterier giver sig selv. Afdelingen bliver informeret skriftligt om alle nyansættelser med forslag til løn "... hvis der er individuelle problemstillinger i at få en lønindplaceret, jamen så er det jo en decideret aftale, der så bliver indgået. Og den foregår så stadigvæk på afdelingsniveau." (Organisationsrepræsentant, FOA, 1999).

I forhold til nyansættelserne er der reelt set en vis individualiseringstendens i Stationsbykommunen. Det er en tung procedure, som skal følges, og de enkelte medarbejdere ønsker mange gange en større selvstændig rolle.

"... arbejdet med den enkelte person og fastsættelse af løn der, det ligger jo ude på stedet, og der har vi sendt noget vejledning ud, hvordan man egentlig også i forbindelse med nyansættelse skal gøre, vi bliver jo nødt til sådan set først at finde ud af, hvem det er, vi skal ansætte, så bliver de nødt til at tage den samtale mere, som hedder lønsamtalen, og enten så kan man så sige, ja, men der er der så en tillidsmand, der er med, eller også skal det i hvert fald til godkendelse i den faglige organisation ... Det er der nogle, der har reageret temmelig meget på. Medarbejderne har sagt, jeg vil altså selv forhandle min løn. Men det er der jo nogle organisationer, der siger: Det kan I ikke. Det er os, der har aftaleretten! Det er jo også rigtigt nok, men folk føler nogle gange, at de også gerne selv vil forhandle noget løn uden om organisationen." (Personalechef, 2000).

Derfor følger man i realiteten også mange gange det princip, som er fremgået ovenfor i omtalen af de individuelle lønforhandlinger: at man starter med en drøftelse mellem lederen og den (ny)ansatte og først derefter involverer tillidsrepræsentanten og/eller organisationen. "*Så har vi lavet forslagene, og så har vi sendt dem til tillidsrepræsentanten, så hun har i princippet ikke været med i forhandlingen, vi har bare sendt resultatet til hende.*" (Leder, 2000).

4.1.4 Ledernes lønforhandlinger

Det er et generelt problem ved forhandlingerne om den nye lønreform, at der opstår en potentiel interessekonflikt mellem grupper, der er medlemmer af de samme organisationer. Det er en effekt af, at en meget stor del af de offentlige ledere er medlemmer af samme organisationer som deres medarbejdere. Specielt, hvor kompetencen er lagt ud til det lokale niveau, hvor afdelings- og insti-

tutionsledere bliver placeret over for tillidsrepræsentanter, er risikoen for sammenstød af interesser stor. Problemet er, at en leder i det ene øjeblik optræder som arbejdsgiver og forhandler sine medarbejderes lønforhold med tillidsrepræsentanten, for det næste øjeblik at sætte sig over på samme side som tillidsrepræsentanten i en forhandling om sin egen løn med ledere på et højere niveau. Det giver både ledere og tillidsrepræsentanter et problem med at håndtere forskellige kasketter. Og der ligger oplagte muligheder for pression – for ikke at tale om intimidering – fra begge sider.

Denne problemstilling var nærværende i alle de otte kommuner og amter, der indgår i undersøgelsen. Det var noget, som stort set alle de ledere, vi talte med, fremhævede. Problemstillingen var specielt åbent artikulert og kom til udtryk med mange facetter i *Omegnskommunen*, der derfor anvendes som særligt eksempel her. Den altovervejende del af lederne i Omegnskommunen opfattede det som en sammenblanding af rollerne, at tillidsrepræsentanten både var modpart og medpart. Mest synligt var det på HK-området, fordi HK havde lagt hele kompetencen ud til tillidsrepræsentanten, og der derfor her var mulighed for det umiddelbare sammenstød. Det blev på alle ledelsesniveauer i kommunen opfattet som en "*fejl i systemet*" (Personalechef, 1999). Netop fordi man i Omegnskommunen startede med at forhandle afdelingsledernes løn, blev spørgsmålet synligt med det samme. L&P og chefgruppen var enige om, at man ikke kunne overlade forløbet til en ny og uerfaren HK-tillidsrepræsentant. Derfor forsøgte man til dels at omgå tillidsrepræsentanten og fastholde løndiskussionen internt mellem lederne.

"Vi indkaldte den enkelte afdelingsleder til forhandling på mit kontor, hvor jeg sammen med forvaltningschefen ... forklarede lederen, okay, vi har det her oplæg til din løn. Er der nogen spørgsmål. Det var ikke en forhandling, men en information om, at sådan havde vi altså vurderet tingene ... Så kunne de tage diskussionen hos sig selv på ledelsesniveau, i stedet for ligesom at kaste lederne over til tillidsrepræsentanten, fordi de også er medlemmer af HK. Vi ville gerne have, at de forstår, at de også er ledere, selv om det er deres egen løn, vi taler om." (Personalechef, 1999).

Personalechefen var ansættelsesmæssigt på linie med afdelingslederne. Men her besluttede ledelsen i kommunen at undgå den groteske forhandlingssituation, hvor tillidsrepræsentanten skulle forhandle løn for kommunens fremmeste arbejdsgiverrepræsentant. Derfor blev stillingen før starten flyttet fra HK-overenskomsten til cheftalen, så det var HK/Kommunal, der skulle forhandle lønnen. (Kommunaldirektør, 1999).

I det nævnte forløb ligger også det grundlæggende synspunkt, som kommunens ledelse havde og har: at det i virkeligheden slet ikke skulle være hverken tillidsrepræsentanter eller faglige organisationer, der forhandler lederløn. Det må være

et spørgsmål alene mellem den enkelte leder og dennes overordnede – evt. L&P. *"Det var helt klart, at de ønskede ikke, at vi skulle blande os i afdelingsledernes løn. Det er noget, de vil aftale i ledelsen."* (TR, HK, 2000). Personalechefen erkendte dog, at man ikke kunne omgå aftaleretten. Derfor var det ikke et let problem at finde en løsning på. (Personalechef, 1999).

Det gav betydelig turbulens både blandt lederne og de menige HK-medlemmer. Tillidsrepræsentanten var også utilfreds med at skulle varetage denne forhandling. Problemet var, at HK-afdelingen principielt holdt fast i, at kompetencen *skulle* udlægges generelt – dog med forhandlingen af TR's egen løn som undtagelse. Det var først med stort besvær og efter et betydeligt pres, at det lykkedes at få HK-afdelingen til at overtage lederforhandlingerne fra og med runden per 1.4.2000. Tillidsrepræsentanten var nok den, der var mest tilfreds med denne flytning af kompetencen. (TR, HK, 2000). HK fik fra 2000-runden således den mest klare adskillelse af kasketterne, fordi TR alene forhandler for de almindelige medlemmer og afdelingen alene for lederne. Men spørgsmålet er, om det stadigvæk er tilstrækkeligt til at løse problemet. Organisationen er ikke først og fremmest lønforhandler for lederne, men rådgiver for langt den største medlemsgruppe, som er menige medlemmer. Under alle omstændigheder blev det for de fleste faggrupper i undersøgelsesenhederne den almindelige fremgangsmåde, men da de fleste organisationer fastholdt forhandlingskompetencen, var det ledernes opfattelse, at det i bedste fald kun var en halv løsning.

Selv om problemet var mest synligt på HK-området, blev det ikke vurderet som væsentligt mindre på de andre områder, hvor de lokale fagforeningsafdelinger havde fastholdt kompetencen. Det blev således opfattet som en i bedste fald foreløbig løsning, når nogle valgte at lade organisationsrepræsentanten alene tage sig af forhandlingen af ledernes løn og holde tillidsrepræsentanten uden for i den sammenhæng. Som BUPL fx gjorde det. *"Ledernes løn ligger centralt og forhandles af afdelingen. Det ville være uhørt, hvis det skulle forhandles lokalt af TR."* (Organisationsrepræsentant, BUPL, 2000). Men set fra ledelsens side var det spørgsmålet, om det ikke bare betød, at "kasketproblemet" blev flyttet et niveau op. Det kunne for lederne være en endnu større hæmsko, at man havde en faglig sekretær eller valgt fagforeningsleder som modpart i forhandlinger om medarbejderne og som medpart i sin egen lønforhandling. Hvis der opstod en konflikt i forhandlingen med medarbejderne, kunne man så regne med, at fagforeningsrepræsentanten ville være upåvirket af den, når man kom til lederforhandlingen? Det skal dog tilføjes, at der ikke kunne konstateres nogen åbne konflikter i forbindelse med ledernes forhandlinger i kommunen.

En anden løsning var at holde lønforhandlingen som helhed på det centrale niveau i kommunen. Det modsatte ledelsen sig, men de var enige med de faglige organisationer, fx BUPL, som krævede, at lederlønnen blev fastholdt i Løn- og

Personaleafdelingens regi med den faglige organisation som modpart. Når nu man måtte acceptere, at der var en kollektiv aftaleret. Det var nok typisk, at netop daginstitutionslederne vægrede sig mod decentraliseringen, fordi det vil give dem en markant arbejdsgiverrolle. Og dermed en potentiel konflikt ikke alene med medarbejderne, men også med den fælles faglige organisation.

Enkelte ledere mente, at der her var et særligt BUPL-problem. Afdelingen ville gerne fastholde kompetencen, men hvis kommunen lagde det ud til institutionslederne, blev den faglige sekretær direkte modpart til sine egne medlemmer. Og på grund af parternes forskellige lønstrategi ville det stille lederne i en alvorlig loyalitetskonflikt. Skulle lederne effektuere ledelsens lønpolitik ved at fremme individuel aflønning baseret på personlige kvalifikationer? Eller skulle de tage hensyn til BUPL's ønske om så vidt muligt at fastholde fordeling af tillæg efter objektive kriterier? *"Det giver selvfølgelig lidt problemer for BUPL, når de med det udgangspunkt skal sidde og forhandle med deres egne ledere."* (Leder, 2000).

Denne form for dobbeltloyalitet gjaldt ikke kun daginstitutionsområdet, men var synlig i alle professionsgrupperne. Fx var også sygeplejersker i lederstillinger placeret i et krydspres mellem kommunens og deres faglige organisations interesser. Dette krydspres tog udgangspunkt allerede i optakten til forhandlingerne, hvor lederne havde forskellige kontakter til amtskredsen, samtidig med at de skulle være loyale over for den linie, som kommunens ledelse havde lagt (Organisationsrepræsentant, tillidsrepræsentant, DSR, 1999). I mange situationer kan det være en fordel også for kommunen som arbejdsgiverpart, at nogle ledere har denne tætte forbindelseslinie til medarbejdernes organisation. Det giver mulighed for at forebygge konflikter og skabe grundlag for kompromiser. Men i mere tilspidsede situationer kan det blive et uhåndterligt dilemma.

Det var personalechefens vurdering, at man måtte gennemføre egentlige opdelinger af professionsorganisationerne, således at ledergrupperne får deres egne fraktioner el.lign. og ikke forhandlingsmæssigt bliver afhængige af en lokalafdeling, der skal tage sig både af de menige medlemmer og lederne. Hvis man vil bevare professionen samlet, må man splitte op inden for den fælles paraply. Ellers risikerer man en regulær sprængning som den, der er på vej i folkeskolens ledergruppe. *"Man kan godt forestille sig, at der kommer sådan nogle ledelsessekretariater rundt omkring i de faglige organisationer ..."* (Personalechef, 1999).

Også DSR's repræsentanter kunne forestille sig en sådan udvikling, hvor man fik en form for opdeling svarende til lægernes organisation. Lægerne er opdelt i selvstændige grupper bl.a. efter ansættelsesform, men er samtidig under den samme organisation for alle læger i Danmark, så man bevarer det faglige fælles-

skab. Det kunne løse lederens loyalitetskonflikt. Men det var nok et langsigtet projekt. En hurtigere løsning var at adskille forhandlingerne mere, end man hidtil havde gjort det. Nogle steder havde man stadig haft tillidsrepræsentanten med til lederforhandlingen. Det havde man fx i Omegnskommunen, fordi de lokale ledere var indstillet på det. Andre steder, hvor lederne ønskede det, var tillidsrepræsentanten ikke med. Det var nok den sidste form, der ville blive almindelig. Men man skulle derudover også sørge for, at det var forskellige fra amtskredsen, der forhandlede, "... så man ikke sad i den direkte konfrontation ..." (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000).

"... jeg kan snildt forstå lederens dilemma, at den ene dag sidder der en faglig sekretær og politiker og forhandler med dem som modpart, og ... kan gå ind i en konflikt, og så dagen efter skal vi varetage deres løninteresse, når det er de samme personer. Altså jeg kan snildt se deres dilemma. Det er ikke svært at få øje på." (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000).

Det synes ellers at være en barriere mod løsningen af lederproblemet, at de faglige organisationer har opbygget en relativ selvstændig afdelings- eller kredsstruktur. Og at disse lokale fagforeninger ikke ønsker at slippe kompetencen til at forhandle både de menige medlemmers og lederens forhold. Og i de fleste tilfælde er afdelingerne ikke store nok til, at man kan foretage nogen reel opdeling i personer, der har ansvar for lederne, og personer, der har ansvar for de menige medlemmer. Enkelte organisationer, fx DS, har givet lederne mulighed for at vælge at få Socialrådgiverforeningen centralt til at varetage deres interesser. Men ifølge den lokale afdelingsrepræsentant gav det endnu større problemer, fordi man centralt ikke havde fået opbygget et effektivt apparat til at løse opgaven. Hun var meget imod denne form for opdeling. Det måtte være nok, at man havde lavet en selvstændig lederfraktion, som var adskilt fra klubben, og at man som konsekvens heraf lod kredssekretæren forhandle lederens løn uden om TR. (Organisationsrepræsentant, DS, 2000).

I forbindelse med kommunens udlægning af kompetencen til det lokale niveau per 1.4. 2001 blev det fastholdt, at både institutionsledere og souschefer/afdelingsledere fortsat skulle forhandles centralt ud fra en centralt fastsat pulje. Men L&P med den nye personalechef i spidsen lagde pres på ved at fremhæve, at det forudsatte en klar tilkendegivelse fra BUPL om, at forhandlings- og aftaleretten for de øvrige grupper blev delegeret til de lokale tillidsrepræsentanter. "*I modsat fald forhandles lederne centralt og souscheferne/afdelingslederne lokalt.*" (Referat af drøftelse 11.6.01 mellem Omegnskommunen og BUPL's afdeling).

Hvis ikke organisationen accepterede decentraliseringen, så fik den lov til også at forhandle lederløn med sine egne medlemmer, daginstitutionslederne. Det blev opfattet som et voldsomt pres, der øgede problemet med lederforhandlin-

gerne. Ifølge BUPL brød kommunen endda enigheden om at holde alle ledere på det centrale niveau, før spørgsmålet om udlægningen til TR var afklaret.

"... bagefter så gjorde de gudhjælpemig det, at de for SFO'ernes vedkommende lagde spørgsmålet om ledernes løn ud i den decentrale pulje sammen med skolelærerne. Det er i modstrid til det, vi havde aftalt. Og derfor har vi protesteret kraftigt." (Telefoninterview, Organisationsrepræsentant, BUPL, 21.09.01).

I denne fase af udviklingen i det nye lønsystem blev spørgsmålet om forhandlingen af ledernes løn således brugt som et led i spillet mellem parterne. Det skal dog siges, at det grundlæggende er i overensstemmelse med kommunens hovedprincip om, at den nærmeste leder skal forhandle lønnen for sine egne medarbejdere. På SFO-området er lederne for pasningsordningerne underordnet skoleinspektørerne, og på daginstitutionerne er institutionslederne nærmeste ledere for souschefer/afdelingsledere. Spørgsmålet er altså, om kommunens ledelse skal diktere sine egne mål, hvad angår udviklingen af forhandlingssystemet, eller om man skal gennemføre udviklingen i et samarbejde med organisationerne og dermed undervejs indgå nødvendige kompromiser.

At organisations- og tillidsrepræsentanternes kasketproblem i forhold til ledernes forhandlinger også ofte vil have et væsentligt *økonomisk aspekt*, viste forløbet i den østjyske bykommune. "*Når en leder, der er medlem af HK, forhandler løn med mig, så tager han jo i virkeligheden penge fra sine menige medlemmer.*" (Personalechef, 1999). Sådan var virkeligheden i første runde, hvor der ikke var afsat en speciel pulje til lederne. I anden runde blev der afsat en sådan pulje, og så blev de menige medarbejdere forhandlet først og ledelsen bagefter. Dermed undgik man en økonomisk fordelingskamp mellem ledere og medarbejdere.

"Det har altid været sådan, at ledelsen er blevet forhandlet først, og så kunne vi andre få krummerne, men denne her gang er det os først." (TR, HK, 2000).

Det skal dog tilføjes, at der ikke var vandtætte skotter mellem puljerne. Det gjorde således ikke noget i en af de konkrete forhandlinger, "*... at vi kom til at tage lidt af lederpuljen.*" (TR, HK, 2000).

Erfaringerne i de otte (amts)kommuner viser, at problemet med lederforhandlingerne tiltager i det omfang, forhandlingerne decentraliseres. Derfor var det karakteristisk for Landkommunen, der fra starten havde en meget centraliseret forhandlingsstruktur, at problemet ikke kom åbent frem i denne kommune. Men personalechefen gav udtryk for, at det specielt på sigt var uholdbart, hvis der ikke blev lavet mere tydelige skillelinier organisationsmæssigt mellem ledere og menige medarbejdere, som står i samme organisation. Ledere organiseret i DSR gav dog åbent udtryk for utilfredshed over kasketproblemet. Det har sit udgangspunkt i, at den ledende sygeplejerske i Landkommunen er chef for sund-

hedsafdelingen. Formelt set er der foretaget en opsplitning, således at forhandlingen for de almindelige sygeplejersker og forhandlingen for den ledende sygeplejerske ikke foregår samtidig. Alligevel var sundhedschefen i Landkommunen ikke meget for konstruktionen, fordi det er den samme formand for amtskredsen, der i begge tilfælde er hovedforhandler.

Det vil sige, at sundhedschefen i første omgang deltager som arbejdsgiver i forhandlingen om sygeplejerskerne med amtskredsen og tillidsrepræsentanten. Når man så er færdig med det og når til forhandlingen om den ledende sygeplejerskes løn, så går hun ud af døren, mens amtskredsen og socialchefen tager fat på det problem, men dog uden tillidsrepræsentantens tilstedeværelse. Det er en opdeling, som er indført efter de første diskussioner om problemerne med ledernes lønforhandlinger og organisationens dobbeltrolle. Det fik DSR centralt til at udvikle en speciel lederinformation. Der er desuden lavet en procedure, hvor det almindeligvis er forskellige repræsentanter fra amtskredsen, der skal forhandle henholdsvis de menige sygeplejerskers og den ledende sygeplejerskes løn. Men det er fortsat praksis i amtet, hvor Landkommunen ligger, at det er amtskredsformanden, der klarer det hele. Og det føler lederen som lidt af et pres på hendes rolle som lokal arbejdsgiver. (DSR, R1, s. 5, Afdelingsleder, R2, s. 6-7). Godt nok er der rent lønmæssigt ikke noget at klage over. Den ledende sygeplejerske ligger relativt højt i området. *"Men jeg synes helt reelt, at han har svært ved at styre sine kasketter, og jeg er ikke den eneste, der synes det."* (Afdelingsleder, R2, s. 7).

Det er opfattelsen i direktion og L&P i nogle (amts)kommuner, at den kollektive aftaleret helt må fjernes, når det drejer sig om ledernes lønninger. Det er en opfattelse, som vi også mødte blandt ledere på mellemniveauet, fx i Sjællandske amt. En afdelingschef fortalte fx, at hans egen løn endnu ikke var blevet forhandlet, og han var heller ikke klar over, hvordan det skulle ske. *"Men jeg håber da bestemt ikke, det er en fra organisationen, der skal ud og forhandle min løn."* (Leder, 2000). Denne leder foretrak at forhandle selvstændigt på egne vegne, eller som et alternativ at benytte en procedure, hvor lederne udvalgte en fælles forhandler i deres midte. *"Det er jo sådan lidt et spil for galleriet, for det er alligevel dem [ledergruppen], der stiller det op."* (Leder, 2000).

Konkluderende kan det fastslås, at det har været et selvstændigt problem i implementeringen og de første forhandlingsrunder, at organisations- og tillidsrepræsentanter på en gang forhandler løn for de menige medlemmer med lederne som modpart og samtidig forhandler samme ledes løn. Generelt har det i de otte (amts)kommuner medført en stigende utilfredshed hos lederne, som ønsker en større opsplitning, så de får deres eget selvstændige område i organisationen og har særlige forhandlere, der alene tager sig af lederspørgsmål. Det er i de fleste tilfælde ikke tilstrækkeligt, at man fjerner tillidsrepræsentanterne fra opgaven

og overlader det til repræsentanter fra de lokale afdelinger/kredse, fordi det stadig er sådan, at det er disse organisationsrepræsentanter, der har fastholdt forhandlingskompetencen generelt. Det er udsagn, som vi har hørt i alle de kommuner og amter, der indgår i undersøgelsen.

Generelt er der tale om et problem, som trækker lange linier i de kollektive overenskomsters historie i Danmark. Det var netop et stridsspørgsmål mellem arbejdere og arbejdsgivere, der fandt sin løsning på det private arbejdsmarked med indgåelsen af den første hovedaftale mellem LO og DA, Septemberforliget af 1899. Heri blev det fastslået, at ledere, der må opfattes som arbejdsgivernes repræsentanter, ikke må være medlemmer af den samme organisation som de almindelige lønmodtagere. I den offentlige sektor har sådanne bestemmelser aldrig været gældende, og problemstillingen har ikke været aktuel, fordi der har været tale om et stærkt centraliseret aftalesystem, hvor alle regler blev fastlagt på organisationsplanet i København, og hvor det, der kunne besluttes lokalt, fx i de enkelte amter og kommune, blev afgjort på topniveauet.

Med decentraliseringen af ledelsesstrukturen og arbejdsorganiseringen i amter og kommuner og den tilsvarende decentralisering af aftalesystemet – med Ny Løndannelse som et afgørende symbol – er problemstillingen om lederens særlige position blevet aktuel, fordi lederne både på sektorniveau, på afdelingsniveau- og i stigende omgang også på institutionsniveau derved har fået egentlige arbejdsgiverfunktioner. På sigt kan det næppe undgå at føre til mere vidtgående ændringer både af organisationsdannelsen og aftalestrukturen i den offentlige sektor. At der er et pres i den retning, bekræftes tydeligt i de otte (amts)kommuner, som indgår i vores undersøgelse.

4.2 Den kollektive aftaleret

Det har været tesen, at individualiseringen kan medvirke til en udhuling af den kollektive aftaleret vedrørende de individuelle lønaftaler. Men dermed er den kollektive aftaleret som sådan ikke truet. Så længe der er forhåndsaftaler, findes der i det mindste en kollektiv aftaleret, når det gælder rammerne for den individuelle lønfastsættelse. Kun i det omfang, at der på arbejdsgiversiden i de enkelte (amts)kommuner er et ønske om at få fjernet forhåndsaftaler, og man lokalt har held med at få det realiseret, kan man således tale om et mere fundamentalt angreb på den kollektive aftaleret. Som det er fremgået, er der i ledelsen i de otte (amts)kommuner forskellige holdninger til forhåndsaftaler, der spænder fra, at det er en systemfejl i Ny Løndannelse, til at det er en fornuftig metode til at sikre styrede rammer om lønprocessen. Der synes dog i de (amts)kommuner, der arbejder mest ihærdigt for en udlægning af kompetencen til institutions- og afdelingsledere, og som bruger lønsamtaler eller lignende som et individualiserende

værktøj, også at være et ønske om at begrænse forhåndsftalerne, så de i mindst muligt omfang påvirker det lokale råderum.

I hvilket omfang en sådan holdning er udbredt i amter og kommuner generelt, kan der gives en antydning af i spørgeskemaundersøgelsens tal. Vi spurgte her medarbejdere, TR og ledere om, hvilke forhåndsftaler der efter deres mening, bør eksistere. Svarene fremgår af tabel 4.1

Tabel 4.1 Hvilke forhåndsftaler mener du, der bør eksistere?

	Medarbejdere	TR	Ledere
Forhåndsftaler for personalegruppe, der dækker hele amtet/kommunen	34%	52%	46%
Forhåndsftaler aftalt af afdelingen/institutionen	26%	34%	29%
Der bør ikke være forhåndsftaler	10%	6%	14%
Ved ikke	29%	9%	11%
Total	N:1043	N:382	N:461

(Spørgsmål 18, Generelt skema)

Efter svarene at dømme mener det store flertal i alle tre grupper, at der skal være forhåndsftaler, og det er en relativt lille andel, der svarer, at der slet ikke bør indgås forhåndsftaler. At der er flere ledere end medarbejdere og tillidsrepræsentanter i denne gruppe, kan ikke undre. Det er mere bemærkelsesværdigt, at det kun er en ud af syv ledere, som har denne holdning. Det antyder, at individualiseringstendensen har et begrænset omfang – i hvert fald hvis den skal opfattes som et generelt angreb på aftalemodellen. Det kan godt være, at der er mange ledere, som gerne vil have lønfastsættelsen flyttet så langt ud som muligt, så det i høj grad bliver et spørgsmål mellem den enkelte medarbejder og dennes nærmeste leder, men det skal i så fald åbenbart være inden for nogle rammebetingelser, der er fastsat ved aftale mellem parterne.

Det ændrer ikke ved, at individualiseringstendensen som effekt kan vise sig at have, at den kollektive aftaleret vedrørende individuelle lønftaler udhules. Det er i denne sammenhæng et vigtigt spørgsmål, hvad der nærmere bestemt ligger i en kollektiv aftaleret. Som vi så det ovenfor i omtalen af Centerkommunen, var der her udviklet et system, hvor lederne via skemaer holdt samtaler med deres medarbejdere og kom med indstillinger til tillæg, der blev samlet og sendt til de relevante tillids- og/eller organisationsrepræsentanter. Derefter blev kun de sager, hvor der var uenighed, drøftet mellem parterne. Set fra medarbejderside –

og vurderet udefra – virker det som en indskrænkning af den kollektive aftaleret. Men det er ikke ledelsens vurdering, at aftaleretten derved reduceres til en formalitet. Det er en fremgangsmåde, som har været anvendt i flere årtier i kommunen, og som mest skal ses som en praktisk foranstaltning, som også nogle gange går den anden vej. Når der er sager – her i form af indstillinger vedrørende løntillæg – som man er uenige om, er der fuld forståelse på begge sider af bordet for, at man tager en forhandling. Og det indebærer ifølge ledelsen, at organisationernes aftaleret respekteres (Personalechef, 2001).

Det er en udlægning, som vi ikke skal anfægte. Men det skal fremhæves, at der her er tale om en *minimumsdefinition* af kollektiv aftaleret. Og det kan i hvert fald ikke sammenlignes med den aftaleret, der ligger hos organisationerne centralt i deres lønforhandlinger med arbejdsgivermodparten. Derfor indebærer det ved udlægning af en del af forhandlingerne en forringelse af indflydelsen. Set i forhold til en *maksimumsdefinition* – eller måske rettere en mere omfattende definition – af kollektiv aftaleret, skal der mere til. Minimumsdefinitionen indebærer alene en hørings- og forhandlingsprocedure vedrørende forslag, der ensidigt fremkommer fra ledelsen. I en mere omfattende definition indgår et krav om lige muligheder for at komme med forslag, samme muligheder for information og en forhandling, hvor begge parter forslag bringes i spil. Det indebærer ikke nødvendigvis, at man fx skal forhandle alle medarbejdere. Man kan også lave praktiske arrangementer, så man kan koncentrere sig om den del, hvor der er meningsforskelle. Men der må være mekanismer, der giver medarbejderrepræsentanter overblik og dermed mulighed for at fremsætte alternative forslag.

Kan aftaleretten set i en sådan mere omfattende betydning opretholdes trods individualiseringstendensen? Det er ikke let, men der kan, som det er fremgået, udvikles andre former for redskaber, som kan underbygge aftaleretten og organisationernes indflydelse – fx i form af inddragelse af SU/MED-organer til noget, der ligner aftaler om de kriterier, der kan anvendes. En kritisk faktor i den sammenhæng er de lokale *tillidsrepræsentanter*. Uden sådanne repræsentanter, der har en styrke, der betyder, at de kan give et kvalificeret med- og modspil, vil aftaleretten blive udhulet. Og derfor er det en selvstændig trussel, når en del organisationer har svært ved at rekruttere TR og at sikre dækning hele vejen rundt (jf. kapitel 5 og 6).

En anden måde at fastholde den kollektive aftaleret på kan være, at de indstillende ledere drøfter deres forslag med TR, inden de går videre med dem. Det så vi et eksempel på ovenfor på ældreområdet i Omegnskommunen. Her havde den samtalende og indstillende leder netop en uformel snak med tillidsrepræsentanten om, "*hvor den kunne ligge*", inden lederen satte sig sammen med personalechefen og nåede frem til det oplæg, der blev sendt til DSR's amtskreds." (TR, DSR, 1999). Det kan ses som naturligt i professionsorganisationer, hvor ledere

og medarbejdere er i samme organisation, som fx her DSR. Amtskredsen havde netop også en del møder med ledere og fortsatte uformelle kontakter. Det kan sikre DSR's indflydelse i løndannelsen, men lederne risikerer at komme i en dobbelt loyalitet, hvor de virkelig vil blive klemte. Derfor er der behov for en mere formaliseret sikring af organisationernes indflydelse/aftaleret.

Det kan virke effektivt nok med denne form for indflydelse via et uformelt samspil leder/TR, men hvis forhandlingerne er decentraliseret, så lederen selv forhandler, så er der via systemet med lønsamtaler skabt en situation, hvor TR er sat ud på sidelinien. Det er derfor, der – hvis den kollektive aftaleret skal fastholdes – må sikres muligheder for, at TR selv kan komme med forslag. Det stiller krav til relationen mellem parterne på tværs af bordet, men det er i nok lige så høj grad et spørgsmål, som de faglige organisationer selv må løse. Når tillidsrepræsentanterne skal være i stand til at yde det kvalificerede med- og modspil, så stiller det mest af alt krav til aktivitet i relationerne mellem TR og medlemmer.

Afgørende i sammenhængen med lønsamtalernes individualiseringstendens synes det dog at være, at medarbejdersiden sikres indflydelse på kriterierne for løntillæg. Her er det derfor diskussionerne i SU/MED, om hvilke kriterier man skal lægge vægt på for at fremme arbejdspladsens udvikling, som er det centrale. Noget, der ligner det, så vi i bl.a. Bykommunen, og i døgninstitutionen i Sjællandske amt brugte man en lokal lønpolitik i stedet for en forhånds aftale. Det gav det problem, at der kun var tale om vejledende kriterier. Og spørgsmålet er, om en sådan lokal lønpolitik på arbejdspladsen ikke bør have karakter af en egentlig aftale mellem de lokale parter. Det kan inden for systemets rammer gennemføres som en arbejdspladsbaseret *forhånds aftale*, der sætter fælles rammer, som styrer løndannelsen og herunder lønsamtalerne. Og som dermed giver medarbejderrepræsentanterne en mulighed for at kontrollere, at "spillereglerne bliver overholdt". Det vil være det naturlige, at sådanne aftaler gælder for alle personalegrupper på arbejdspladsen og dermed bliver tværgående i modsætning til de centrale- og sektorindgåede forhånds aftaler, der følger skillelinierne mellem organisationerne.

4.2.1 Opbakning om et arbejdspladsbaseret system

Det afgørende bliver næppe en strid mellem et centralt styret og et institutions-/afdelingsstyret system, men formentlig snarere, hvordan et arbejdspladsbaseret system skal fungere. Om det skal indrettes, så en mere omfattende form for kollektiv aftaleret kan opretholdes, eller det vil blive udviklet på en måde, så den kollektive aftaleret begrænses. Sådant må man fortolke resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen, hvor svarene vedrørende spørgsmål om forhandlingerne viser, at der både blandt tillidsrepræsentanter, medarbejdere og ledere faktisk er

opbakning bag et relativt stærkt arbejdspladsbaseret system. jf. tabel 9.1., 9.2 og 9.3 i kapitel 9.

Hvis vi ser på tillidsrepræsentanterne først, blev de spurgt, både om hvem der *har* spillet en vigtig rolle i forhandlingerne om henholdsvis forhåndsftaler og individuelle lønftaler, og hvem der efter deres opfattelse *bør* spille en vigtig rolle i forhandlingerne. Når det gælder *forhåndsftalerne* var der på ledelsessiden at dømme efter tillidsrepræsentanternes svar, jf. tabel 9.1, ikke så stor forskel på den rolle henholdsvis institutions-/afdelingslederne, lederne på forvaltnings-/sektorniveauet samt Løn- og Personaleafdelingen har spillet. Derimod er chefgruppen/direktionens rolle vurderet som noget mindre. Den store forskel kommer dog først i spørgsmålet om, hvilken rolle de forskellige niveauer *bør* spille i fremtiden. Her fremstår et helt entydigt ønske om, at det er ledelsen på afdelings-/institutionsniveauet, der skal spille hovedrollen. Og jo højere i hierarkiet, vi kommer, desto mindre rolle *bør* lederne spille.

Når det gælder medarbejdersiden, er der større forskel på bedømmelsen af, hvem der har spillet en vigtig rolle i forhandlingerne om forhåndsftalerne. Her har organisationsrepræsentanterne – i overensstemmelse med forløbet i de otte (amts)kommuner – spillet hovedrollen med tillidsrepræsentanterne i næste linie, mens alle andre har været uden den større betydning i forhandlingsprocessen. Efter tillidsrepræsentanternes opfattelse *bør* denne rollefordeling ændres, således at tillidsrepræsentanterne bliver de afgørende fulgt af de faglige organisationer og med en betydelig større inddragelse både af de enkelte medarbejdere og medarbejdergrupperne.

Tillidsrepræsentanternes vurdering af forhandlingerne om de *individuelle lønftaler* viser, jf. tabel 9.2, at lederne i afdelinger og institutioner her har haft en meget større rolle. Det er dog på baggrund af vores analyse af forløbet i de otte undersøgelsesenheder overraskende, at lederne på arbejdspladsniveau ligefrem skulle have spillet hovedrollen. I forhold til undersøgelsesenhederne er der, både hvad angår forhåndsftaler og individuelle lønftaler, en klar undervurdering af Løn- og Personaleafdelingernes rolle. Også vedrørende den individuelle lønfastsættelse ønsker tillidsrepræsentanterne, at beslutningerne lægges længere ud, således at det er de nærmeste ledere i frontlinien, som får den helt dominerende rolle.

Vedrørende medarbejdersiden er det tillidsrepræsentanternes vurdering, at det er organisationsrepræsentanterne med tillidsrepræsentanterne i hælene, der har haft den væsentligste funktion. Her vurderes det dog, at de enkelte medarbejdere har haft betydeligt mere at sige end i forhandlingerne om forhåndsftalerne, men dog stadig efter de flestes vurdering i en relativt underordnet rolle. Det er tillidsrepræsentanternes opfattelse, at der skal ske en afgørende ændring i denne forde-

ling, således af tillidsrepræsentanten sammen med den enkelte medarbejder kommer til at spille hovedrollen med fagforeningen i en mere tilbagetrukket – men dog stadig væsentlig – position.

Tillidsrepræsentanternes ønsker til fremtidens forhandlinger udtrykker en udtalt arbejdspladsorientering, hvor TR og institutions-/afdelingsleder skal være omdrejningspunktet både vedr. forhåndsftaler og vedr. individuelle lønftaler – i det sidste tilfælde dog i tæt samspil med de enkelte medarbejdere.

Både medarbejdere, TR og ledere blev stillet et tilsvarende, men mere enkelt spørgsmål i det generelle skema, hvor der ikke skelnes mellem forhåndsftaler og individuelle lønftaler, og hvor der alene spørges om, hvem der bør forhandle "din løn". Svarene er derfor ikke helt sammenlignelige, men de kan, jf. tabel 9.3, give et indtryk af, om medarbejderne og lederne deler tillidsrepræsentanternes arbejdspladsorientering. Svarene må siges at være bekræftende. Det er tydeligt nok, at også medarbejdere og ledere mener, at forhandlingerne skal afgøres så tæt som muligt på den enkelte medarbejder og dennes nærmeste leder.

4.3 Lønideologier og arbejdsområder

Det, der mest af alt adskiller arbejdsgivernes og organisations- og tillidsrepræsentanternes lønideologi, men som også adskiller arbejdsområde fra arbejdsområde, er holdningen til, i hvilket omfang det er objektive eller subjektive kriterier, som skal være styrende i lønfastsættelsen – og herunder i hvilket omfang man skal belønne personlige kvalifikationer. Eller sagt på en anden måde, i hvilket omfang skal lønforhandlingerne individualiseres?

Det er forskelligt geografisk, dvs. fra kommune til kommune og amt til amt, men det er nok så meget et spørgsmål om *ansættelsesområderne*, som præges af fx forskellige former for arbejdsorganisering og uddannelse og dermed følgende værdier og normer.

4.3.1 Deltagelse/ikke-deltagelse

Umiddelbart kommer de lønpolitiske holdninger til udtryk i, at organisationerne tilrettelægger forhandlingerne om Ny Løndannelse på hver deres område. Det karakteristiske træk er, at organisationer, som ønsker at holde fast ved objektive kriterier, der automatisk udløser tillæg, også holder fast i forhandlingskompetencen i de faglige organisationer og hidtil ikke har udlagt kompetencen til FTR/TR i de enkelte amter og kommuner. Og omvendt, at organisationer, som er mere indstillede på subjektive kriterier og et lokalt råderum, i højere grad lægger kompetencen ud til deres tillidsrepræsentanterne.

Vi vil her starte med tallene fra spørgeskemaundersøgelsen, der bekræfter de tendenser, som vi har set mellem de forskellige arbejdsområder i de otte (amts)kommuner i undersøgelsen – både hvad angår deltagelse i forhandlinger om forhåndsftaler og forhandlinger om individuelle lønftaler. Der er tre områder, der skiller sig ud, når det gælder den mest vidtgående uddelegering af kompetence vedrørende forhåndsftaler. Det er det administrative område, teknik- og miljøområdet og døgninstitutionsområdet. På alle tre områder er det omkring en tredjedel af tillidsrepræsentanterne, der forhandler selvstændigt uden direkte deltagelse af repræsentanter fra de lokale faglige organisationer.

Tabel 4.2 Med i forhandlinger om forhåndsftaler i forhold til arbejdsområder

	<i>Ikke deltaget</i>	<i>Bisidder</i>	<i>Forhandlet med fagf. som bisidder</i>	<i>Forhandlet selvstændigt</i>	<i>Total</i>
Administration	28%	8%	32%	32%	N: 25
Daginstitution	75%	18%	8%	0%	N: 73
Døgninstitution	43%	11%	18%	36%	N: 28
Ældrepleje mv.	39%	39%	18%	8%	N: 38
Sygehuse	61%	14%	23%	8%	N: 51
Teknisk område	18%	14%	41%	32%	N: 22
Undervisning og kultur	58%	19%	17%	12%	N: 41
<u>Andet</u>	28%	44%	22%	6%	N: 18
Total	52%	20%	20%	13%	N: 296
Signifikans, Chi2:	0,00	0,00	0,03	0,00	

(Spørgsmål 5, TR-skema, Spørgsmål 4, Generelt skema)

Det er for administrationens vedkommende, hvor vi havde fokus på HK, en større forhandlingskompetence, end vi fik indtryk af i de otte undersøgelseenheder. Her var det kun i to ud af otte (amts)kommuner, at tillidsrepræsentanten havde hele kompetencen. Tallene fra spørgeskemaundersøgelsen alene for HK er dog også noget mindre, 17 pct.¹ På det tekniske område er indtrykkene fra Jyske amt, Centerkommunen og Bykommunen i overensstemmelse med tallene i tabellen. Her var det ikke mindst karakteristisk, at TL havde lagt den fulde kompetence ud. Døgninstitutionsområdet er præget af en dobbelthed, idet der faktisk er endnu flere tillidsrepræsentanter, 39 pct., som slet ikke har deltaget. Det svarer udmærket til forholdene for SL i de to amter, hvor amtskredsen i Jyske amt forhandlede den centralt indgåede forhåndsftale uden at involvere tillidsrepræsentanterne i første omgang, mens de institutionsindgåede forhåndsftaler i Sjællandske amt blev forhandlet af tillidsrepræsentanterne.

¹ Vi holder os til arbejdsområder i stedet for at bringe tabellen med krydset mellem deltagelse og faglige organisationer, fordi disse tale er mere usikre. Vi nævner dem derfor i teksten, hvor det er relevant. Men det skal huskes, at det skal tages med et gran salt.

Daginstitutionsområdet udskiller sig på den anden fløj som det område, hvor langt den største del af tillidsrepræsentanterne, ikke mindre end trefjerdedele, slet ikke har deltaget i forhandlingerne, fulgt af sygehusene og undervisning- og kultur med omkring halvdelen. Hvis vi kaster et blik på enkeltorganisationerne, så er der dog en vis forskel, idet 88 pct. af BUPL's mod "kun" 50 pct. af PMF's tillidsrepræsentanter ikke har deltaget. Her lægger Danmarks Lærerforening sig midt imellem med 71 pct.

Ældreplejen i kommunerne og sygehusområdet i amterne er også domineret af de faglige organisationers repræsentanter i forhandlingerne om forhåndsaftalerne. De to store organisationer på området, DSR og FOA, tegner samme billede, men dog med FOA som noget mere indstillet på at give tillidsrepræsentanterne en rolle. Hver tiende af FOA's tillidsrepræsentanter har således forhandlet selvstændigt, mens der slet ikke er nogen af DSR's tillidsrepræsentanter, der har gjort det. I de otte undersøgelsesenheder var der ingen steder tale om, at tillidsrepræsentanter for FOA eller DSR forhandlede alene.

Tabel 4.3 Med i forhandlinger om individuelle lønftaler i forhold til arbejdsområder

	<i>Ikke deltaget</i>	<i>Bisidder</i>	<i>Forhandlet med fagf. som bisidder</i>	<i>Forhandlet selvstændigt</i>	<i>Total</i>
Administration	11%	11%	22%	56%	N: 27
Daginstitution	75%	14%	8%	6%	N: 63
Døgninstitution	18%	15%	7%	63%	N: 27
Ældrepleje mv.	30%	42%	25%	12%	N: 40
Sygehuse	32%	25%	29%	19%	N: 59
Teknisk område	10%	5%	47%	53%	N: 19
Undervisning og kultur	59%	8%	22%	11%	N: 37
Andet	19%	50%	19%	12%	N: 16
Total	39%	21%	21%	24%	N: 288
Signifikans, Chi2:	0,00	0,00	0,01	0,00	

(Spørgsmål 5, TR-skema, Spørgsmål 4, Generelt skema)

Det er stort set det samme billede, der tegner sig, når vi ser på forhandlingerne om de individuelle lønftaler. Det er administrationen, døgninstitutionerne og det tekniske område, der skiller sig ud med en høj deltagelse. Her er niveauet blot skubbet endnu højere op, så det er mellem halvdelen og seks ud af 10 tillidsrepræsentanter, som forhandler de individuelle lønftaler alene. Det svarer udmærket til indtrykkene fra de otte (amts)kommuner i undersøgelsen. For det administrative område var det dog for HK's vedkommende endnu mere decentralt, idet HK's tillidsrepræsentanter hele vejen rundt havde fået kompetencen i anden forhandlingsrunde.

Vi bliver nødt til at indskyde en bemærkning om undervisning- og kulturområdet – selv om det ikke har været udvalgt som særligt fokusområde i nogen af undersøgelsesenhederne. Det er interessant, at dette område vedrørende forhåndsaftalerne har en lokal deltagelse, der svarer til gennemsnittet, men som ligger langt under de områder, hvor tillidsrepræsentanterne har været mest involveret, administrationen, døgninstitutionerne samt teknik og miljø. Ja, DLF har endda, som nævnt, en meget stor gruppe TR, der slet ikke har deltaget i forhandlingerne.

Det skal sammenholdes med, at undervisning- og kulturområdet ligger i toppen (sammen med det administrative område), når det gælder både aftaler om frikøb af TR og det faktiske tidsforbrug. Så kunne man måske forestille sig, at den lokale deltagelse vedrørende individuelle lønaftaler til gengæld ville være stor på undervisnings- og kulturområdet, men her ligger det faktisk under gennemsnittet. Måske hænger det sammen med, at en organisation som DLF på samme måde som DSR mener, at tillæg skal udløses automatisk på baggrund af objektive kriterier, og at der derfor ikke er noget at forhandle om efter indgåelsen af forhåndsaf-talen. Men set fra et arbejdsgiverperspektiv er det uacceptabelt, at et relativt markant frikøb i så ringe grad medfører, at beslutningerne lægges ud til tillidsrepræsentanterne i kommunerne. Jf. kapitel 5, kan det styrke arbejdsgiver-nes manglende vilje til at udvide ordningerne med fast frikøb af TR – medmindre det eksplicit ledsages af en samtidig kompetenceudlægning.

4.3.2 Facitliste eller albuerum

Det har været almindeligt i de otte kommuner og amter, som indgår i undersøgelsen, at der har tegnet sig en klart markeret ideologisk uenighed for eller imod anvendelsen af mere subjektive individuelle kvalifikationstillæg som et element i det nye lønsystem. Typisk har på den ene fløj stået repræsentanter for organisationer som DSR, der vender sig imod enhver anvendelse af subjektive kriterier, over for den anden fløj med repræsentanter for ledelsen, som har set individuelle løntillæg baseret på subjektive kvalifikationer, som det bærende element – eller i hvert fald et væsentligt element – i lønreformen. Det er et skisma mellem to lønideologier, som afspejles i relationen mellem en del af organisationerne på den ene side og arbejdsgiverparten på den anden. Men nok så vigtigt er det en skillelinie, som deler de faglige organisationer.

Forhandlingsrunderne i Landkommunen illustrerer tydeligt skismaet mellem de to lønforhandlingskulturer, der på denne måde kendetegner organisationerne. Det er det, som den faglige sekretær i HK-afdelingen karakteriserer med, at nogle har brug for en *facitliste*, mens andre ønsker sig noget mere *albuerum* (Organisationsrepræsentant, HK, 2000). FOA's sektorformand taler om, at der er en principiel forskel i synet på, hvad man kan bruge Ny Løndannelse til mellem FOA og DSR. FOA vil gerne lave en rammeaftale, hvor tillidsrepræsentanterne

kan gå ind og forhandle inden for forhåndsftalen, mens DSR mener, at forhåndsftalen må angive så præcise kriterier, at lønindplaceringen kan foretages per automatik. "... *det må ikke være flydende. Der må ikke være for meget gummi i det ...*" – for så bliver der åbnet en ladeport for løn efter personlige kvalifikationer, som ikke kan bygge på objektive kriterier (Organisationsrepræsentant, FOA, 2000).

I Jyske amt formuleres denne forskel af en repræsentant fra ledelsen som en skillelinie mellem et forhandlingssystem, hvor man giver tillæg efter *det kunstneriske indtryk* eller mere prosaisk udtrykt *nytteværdien*, og et forhandlingssystem, hvor der er tale om *automatpilottillæg*. (Kontorchef, 2000).

Mønsteret på organisationssiden har været omtrent det samme hele vejen rundt. På den ene fløj står DSR, som næsten 100 pct. holder på objektive kriterier, som per automatik skal udløse tillæg. Flere amtskredsformænd står endda så hårdt på standpunktet, at de finder det helt overflødigt at underskrive individuelle lønftaler. Med forhåndsftalen på plads skal det give sig selv, hvem der skal have tillæg, og så er der ingen grund til, at organisationen går nærmere ind i den proces. På den anden fløj står HK, hvis repræsentanter stort set alle steder mener, at der skal være et lokalt råderum til de individuelle forhandlinger, og at dette råderum også kan indeholde en vurdering af de mere bløde og subjektive personlige kvalifikationer.

"En forhåndsftale må ikke være sådan, at den bliver statisk på lønområdet. Vi er også forskellige på HK-området – der er altså nogle, der yder mere end andre, der er også nogle ... det kan godt være, de arbejder hurtigt, men deres fejlprocent er måske også større, end den der sidder stille og roligt og arbejder derudaf ... og den vurdering skal man nok have lidt mere med ind. Du kan kalde det de bløde værdier ... dem skal vi nok have mere med ind i vores lønfastsættelse." (TR, HK, 2000).

Organisationerne på det tekniske område følger i hovedsagen HK, men flere af organisationerne her ønsker dog, at der skal lægges større vægt på resultater. Og de øvrige organisationer placerer sig imellem disse fløje med forskellige nuancer fra sted til sted.

Det er karakteristisk for FOA, at organisationen er præget af splittelse, når det gælder lønideologien. I to af (amts)kommunerne vil FOA's repræsentanter således gerne acceptere de mere subjektive kriterier, fordi de ser dem som en mulighed for at sikre flere tillæg. Det gælder fx i Landkommunen, som nævnt ovenfor. Men i tre andre (amts)kommuner har de præcis den samme lønideologi som DSR. Det gælder fx Stationsbykommunen, hvor det er FOA's holdning, at der ikke skal være for meget elasticitet i forhåndsftalerne. De skal fastsætte bestemte kriterier, der udløser tillæg automatisk. "... *det er mest hensigtsmæssigt at have*

forhåndsftaler, fordi det jo også er lettere i længden, at man ikke skal have disse individuelle forhandlinger hele tiden." (Organisationsrepræsentant, FOA, 1999).

Interessant nok ser det ud til, at lønideologierne i praksis nogle gange mere eller mindre lægges til side. Det synes således at være alle organisationerne, der følger det spor, som ledelsens har lagt ud – uanset om de som udgangspunkt bryder sig om det eller ej. Det så man fx i Centerkommunen, hvor ledelsen fik sat sit ønske om et virksomhedsorienteret lønsystem med vægt på personlige kvalifikationer igennem. Og så bliver det et problem set fra organisationernes side, at der er nogle, som ikke kommer til lønsamtale, og som ikke får foretaget en personlig vurdering. Fx beklagede DSR's fællestillidsrepræsentant sig over, at lederne på ældreområdet hverken fik gennemført lønsamtaler eller foretaget personvurderinger på samme måde, som det var tilfældet for kontorpersonalet på rådhuset. Dermed efterlyste hun anvendelsen af en form for subjektive bedømmelser, som står i modstrid til DSR's officielle lønpolitik med vægten på de objektive kriterier (TR, DSR, 1999). Den samme tillidsrepræsentant kritiserede da også samtidig, at ledelsen har en nytteværdi-tankegang, hvor efteruddannelse kun kan honoreres med tillæg, hvis det viser sig at kunne anvendes i praksis og fremme fastsatte mål. Hun mente, at gennemførelse af efteruddannelse automatisk burde udløse tillæg.

Hermed antydes det, at det afgørende i spørgsmålet om de forskellige lønideologier er, at der lokalt må skabes kompromiser vedrørende de kernespørgsmål, der får vandene til at skille. Ellers kan det nye lønsystem ikke fungere effektivt.

Det var da også, hvad ledelsen prøvede i flere af de (amts)kommuner, som arbejdede for "Ny Løn som individuel løn". Fx kan forsøgene på at kvantificere den subjektive vurdering i både Bykommunen og Centerkommunen ses som en kompromisskabende faktor. Det skulle medvirke til at gøre processen mere gennemsigtig og sikre fairness i den personlige vurdering. Et andet eksempel er inddragelsen af SU/MED i diskussion af kriterier for løntillæg ligeledes i Bykommunen. Her gik ledelsen med i et forsøg på at sikre medarbejdersidens indflydelse i et decentralt lønsystem med en udpræget individualiseringstendens, der ellers kunne true med at undergrave den kollektive aftaleret.

Nogle steder har det også været muligt at skabe kompromiser, fordi ledelsen som udgangspunkt ikke er gået så meget efter de subjektive kriterier, men selv har ønsket i hvert fald i en vis udstrækning at inddrage objektive kriterier. Det er fx tilfældet i Stationsbykommunen, hvor der ikke kunne iagttages de store ideologiske skillelinier mellem ledelsen og organisationerne. Der er ikke tale om en kommune, der ønsker en individuel løndannelse byggende på rent subjektive vurderinger, i modsætning til organisationer, som vil fastholde et system med

rent objektive kriterier, hvor alt i realiteten afgøres i forhåndsftalerne. og indplaceringen bliver ren automatik i forhold til de fastsatte kriterier. Ganske vist ønsker en organisation som BUPL nok, at man skal søge at udvikle kriterier, som i videst muligt omfang er objektivt målbare. Men BUPL er indstillet på variationer fra institution til institution, så det bliver de helt lokale uddannelsesbehov mv., som fremmes.

Mange organisationsrepræsentanter og tillidsrepræsentanter var således meget indstillet på, at det nye lønsystem skal være et arbejdspladsorienteret system, som kan bruges til at fremme udviklingen, herunder ikke mindst den personlige kompetenceudvikling. Det gælder såvel HK, som BUPL og PMF. Der er her tale om organisationer, der i hvert fald på det lokale plan aktivt arbejder for at udvikle Ny Løndannelse i retning af de intentioner, der lå bag lønreformen. Det er bl.a. det, der har givet den store tilfredshed med forløbet, fordi man i Stationsbykommunen har en modpart, der opfattes som en medspiller, når det gælder anvendelse af et udviklingsorienteret perspektiv. Dette i modsætning til mange andre kommuner, hvor man fx efter BUPL's opfattelse agerer "fra hånden i munden"

I sådanne kommuner "... handler det bare om at forklare, hvorfor lønnen ser ud, som den gør, og det synes jeg er lidt fattigt, når man har råbt og skreget på et nyt lønsystem, der både var et ledelsesværktøj og et udviklingsværktøj." (BUPL, R1, s. 2).

I stedet for at bruge udtrykket forhåndsftale, der i sig selv indeholder, at der fastsættes kriterier, der på forhånd – dvs. pr. automatik – vil udløse tillæg på institutionsniveauet, så taler man om, at det også i høj grad er *rammeaftaler*, som indgås centralt mellem organisationerne og Løn- og Personaleafdelingen, dvs. aftaler som giver et væsentligt lokalt råderum.

På dette område er der i Stationsbykommunen en skillelinie mellem både kommunens ledelse og de ovennævnte organisationer på den ene side og de lokale repræsentanter fra FOA og DSR på den anden side. Disse to organisationer har lagt meget vægt på at fastholde et så objektivt baseret system som muligt. Så helt undgå det ideologiske slagsmål kunne man således ikke. En tilsvarende skillelinie gør sig generelt gældende for DSR's vedkommende, mens FOA's position er mere skiftende fra (amts)kommune til (amts)kommune.

Problemet er, hvordan man kan skabe et kompromis med DSR, hvis organisationen holder 100 pct. fast i sit udgangspunkt. Kun i en af de otte undersøgelsesenheder kunne vi se en lille åbning hos DSR's amtskreds. Det var i Sjællandske amt, hvor man – om end i meget begrænset omfang – ikke ville udelukke vurdering efter personlige kvalifikationer.

"Det kan handle om engagement og stabilitet. Det har vi taget med under de overordnede strategier, og det var sådan lidt med bævende hjerte, fordi hvem fanden vurderer det her. Vi har jo ikke en kinamands chance for at vurdere, om en bestemt sygeplejerske er, som de siger. Der må vi jo sådan meget forlade os på tillidsrepræsentanterne ..." (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000).

Men ellers blev skodderne holdt tæt lukket til. DSR-repræsentanternes hovedargument er ellers, at de forsøger at gøre lønsystemet udviklingsorienteret, og at ledelsernes vægt på de personlige kvalifikationer ikke bidrager tilstrækkeligt i den retning. Et godt eksempel er her forholdene i Jyske amt.

Udviklingsorientering

DSR kan godt forstå, at både arbejdsgiverne og nogle af organisationerne er særligt interesserede i personlige kompetencer. De har nemlig ikke som sygeplejerskerne så mange formelle kompetencer, som ikke honoreres efter det gamle system, og som man kan bringe i spil i det nye. Men det vil der være mange millioner i. Derfor er arbejdsgiverne tøvende. Hovedproblemet for DSR er dog ikke så meget skismaet mellem de objektive kriterier og den personlige bedømmelse. Det er derimod kravet om, at lønftalerne skal være *udviklingsorienterede*, mens ledelsen i amtet alene går efter de personlige kompetencer, noget blødt og undefinerbart. De lokale arbejdsgivere fastholder, at de i høj grad ønsker, at Ny Løndannelse skal virke udviklingsorienteret, men det opnår man ikke, hvis man blot – som DSR ønsker det – skal give automatiske tillæg til enhver medarbejder, der har været igennem et bestemt uddannelsesforløb. Der skal kunne konstateres en nytteværdi, dvs. at de erhvervede uddannelser skal vise sig i praksis at fremme bestemte mål. DSR's udlægning er, at amtet simpelthen bare ikke vil betale. DSR har faktisk forståelse for dette arbejdsgiversynspunkt og har kunnet komme overens om det med flere kommuner. Det er ikke et hvilket som helst kortere kursusforløb, der skal give tillæg, dvs. en ren vedligeholdelse af grunduddannelsen. Det skal være uddannelser med en vis vægt, der giver tillæg, mener man i DSR. Heri ligger dog også, at DSR ikke vil forlade kravet om en direkte automatik, mens ledelsen først ønsker en vurdering af anvendeligheden i praksis. Dvs. en vurdering af "det kunstneriske indtryk". Derved er der fortsat en principiel forskel. Og det kan være svært at se, hvordan man uden en vis tilnærmelse mellem disse grundholdninger kan få Ny Løndannelse til at virke efter hensigten.

DSR lægger som en professionsorganisation stor vægt på fagets udvikling. Men det er interessant i den sammenhæng, at det samme kan siges om en organisation som SL, der også har en stor gruppe medarbejdere i amtet, nærmere bestemt på de sociale institutioner. Og SL forfølger en anden og mere fleksibel lønstrategi end DSR. Fx er SL's forhåndsaftale med meget lidt automatik og dermed plads til udfyldning lokalt. SL forsøger at få gennemført lokale lønpolitikker i institutionernes samarbejdsudvalg og derved sikre lønkriterier, som handler om udvik-

ling og kvalitet. Dermed vil grundlaget for det nye lønsystem blive mere medarbejderorienteret end ledelsesorienteret, og det sidste har ellers hidtil præget det relativt centralt styrede amt. Det er formentlig en fremgangsmåde, der er nemmere at anvende på institutionsområdet end på sygehusområdet, hvor det er meget store enheder med en hierarkisk styring. Men der er ledelsesrepræsentanter, der ville hævde, at man måske kunne nå ikke så lidt, hvis man i større udstrækning turde overlade processen til fællestillidsrepræsentanter og tillidsrepræsentanter – i stedet for at styre alt fra amtskredsen. Det skal dog tilføjes, at SL adskiller sig fra DSR ved også at have andre grupper på institutionerne end de uddannede socialpædagoger som medlemmer, og SL derfor må sikre et bredere interessespektrum end DSR.

4.3.3 Et system for administration og teknik

Det kan antages, at forskellene i lønideologier også vil afspejle de forskellige gruppers generelle holdning til det nye lønsystem. At dette er tilfældet, bestyrkes af spørgeskemaundersøgelsens tal. Som det fremgår af tabel 4.4, synes det nye lønsystem i høj grad at være et system, der passer parterne i administrationen og på det tekniske område. Her er der med administrationen klart i front en entydig positiv holdning til Ny Løndannelse både hos medarbejdere, tillidsrepræsentanter og ledere.

	Medarbejdere	TR	Ledere
Administration	+12 (N:108)	+31 (N:29)	+66 (N:89)
Daginstitution	+3 (N:141)	+3 (N:94)	-20 (N:90)
Døgninstitution	-23 (N:44)	+17 (N:35)	+36 (N:36)
Ældrepleje mv.	-1 (N:192)	+23 (N:56)	+61 (N:39)
Sygehuse	-17 (N:225)	+5 (N:75)	+13 (N:39)
Teknisk område	+17 (N:41)	+22 (N:27)	+54 (N:90)
Undervisning og kultur Andet	-20 (N:185)	-31 (N:48)	+23 (N:33)
	-4 (N:88)	-14 (N:22)	+31 (N:19)
Total +/-	-7% (N:1024)	+6% (N:386)	+28% (N:460)

(Spørgsmål 29 og 4, Generelt skema).

For at skabe et overblik har vi i tabel 4.4 kun angivet, hvad der er den overvejende holdning blandt medarbejdere, TR og ledere på de forskellige områder. Det er gjort ved at lægge svarene på "Meget positiv" og "Positiv" sammen og trække dem fra svarene på "Meget negativ" og "Negativ". Derved fremkommer et positivt eller negativt tal, der kan ses som en grov indikator for, om den pågældende gruppe i et bestemt område er mest til den positive eller den negative side i deres vurdering. Fx er medarbejderne på det administrative og det tekniske område overvejende positive (med henholdsvis +12% og +17%). Selv om man skal se den slags beregninger som udtryk for en grov tendens og ikke som en

eksakt beregning af tilfredsheds-/utilfredshedsniveauet, taler tallene dog deres tydelige sprog.

Det afgørende problem for systemet er igen – ikke overraskende – på undervisnings- og kulturområdet, hvor DLF er den mest fremtrædende organisation. Her er både medarbejdere og tillidsrepræsentanter negative. Det er interessant, at tillidsrepræsentanterne er mere negative end deres medlemmer. Det er faktisk et brud med det mønster, der kendetegner de øvrige områder, hvor tillidsrepræsentanterne enten er på niveau med medlemmerne eller mere positive. Svarene på ældreplejeområdet og sygehusområdet viser et mere nuanceret mønster, end man måske kunne forvente. I ældreplejen er der næsten balance mellem positivt og negativt hos medarbejderne, og til gengæld en stærk positiv overvægt hos tillidsrepræsentanterne. Den forsvinder stort set på sygehuse, hvor medarbejderne samtidig bliver overvejende negative. Det er i overensstemmelse med de indtryk, som vi har fået i de otte (amts)kommuner, der indgår i undersøgelsen, og som i øvrigt ofte er blevet udtrykt offentligt af DSR: at det nye lønsystem i de fleste tilfælde har kunnet anvendes konstruktivt i kommunerne, hvorimod der har været problemer på de amtslige sygehuse. Her har det kun i begrænset omfang været muligt at sikre tillæg til den store basisgruppe, og det har næret utilfredsheden.

På både døgninstitutionsområdet og daginstitutionsområdet kan man se en konfliktskabende indre splittelse. På døgninstitutionerne er det medarbejderne, som har en markant vægt til den negative side, mens både TR og ledere er positive. Hvis ikke det skal skabe problemer for lønsystemet, er det vigtigt, at sådanne modsatrettede holdninger modvirkes. Endnu værre er det måske på daginstitutionsområdet, hvor både medarbejdere og tillidsrepræsentanter har ligevægt mellem positivt og negativt, mens lederne til gengæld er overvejende negative. Det bryder også mønsteret med ellers generelt set positive ledere på de øvrige områder.

Daginstitutionsledernes skeptiske holdning hænger formentlig sammen med de relativt små enheder, hvor ledere og halvdelen af personalet er i samme organisation, BUPL, og hvor varetagelse af arbejdsgiverfunktioner fortsat er noget nyt og fremmedartet for lederne. Vores undersøgelse viser, at professionskultur og størrelse er kritiske faktorer, når det gælder lederne parathed til at påtage sig en egentlig arbejdsgiverfunktion. Jo mere et område er præget af en professionskultur, hvor lederne traditionelt definerer sig som "den bedste blandt ligemænd", desto vanskeligere er det at få lederne til at overtage et arbejdsgiveransvar. Jo mere et område er præget af små enheder, desto vanskeligere er det at få lederne til at påtage sig rollen som arbejdsgiver. Og når det gælder daginstitutionerne er der et sammenfald mellem disse to kritiske faktorer. Det synes i hvert fald på kort sigt at skabe en barriere mod at påtage sig et større lønpolitisk ansvar.

Tilsvarende forskelle mellem driftsområderne kan konstateres, hvis vi ser på spørgsmålet om, hvad der skal bestemme lønnen. Her konkluderede vi ovenfor – kapitel 3, afsnit 3.3.4 – at tallene generelt viste konsensus om lønreformens kriterier. Og at denne opslutning i store træk gjaldt på alle driftsområder – bortset fra undervisnings- og kulturområdet.

Tabel 4.5 Hvad skal bestemme lønnen set i forhold til driftsområder (medarbejdernes svar)

	<i>Adm.</i>	<i>Dagin- stitut.</i>	<i>Døgnin- stitut.</i>	<i>Hjemme- pleje</i>	<i>Sygehuse</i>	<i>Teknik</i>	<i>Undervis- ning mv.</i>
Faglige kvalifi- kationer	+87	+70	+79	+73	+91	+83	+68
Personlige kvali- fikationer	+85	+76	+79	+71	+64	+73	+40
Opgaver/funk- tioner	+80	+53	+68	+66	+67	+63	+53
Anciennitet/ erfaring	+46	+62	+64	+68	+65	+51	+69
Personlig indsats/ resultater	+71	+54	+58	+63	+52	+71	+15
Arb.gruppens ind- sats/resultater	+16	+21	+32	+26	+15	-10	-5
Kollektive værdier	-21	-6	-2	-9	-9	-22	+16
Markedet	-2	-12	-33	-14	-13	+5	-35

(Spørgsmål 30 og 4, Generelt skema)

Der er således på seks af de syv driftsområder generel tilslutning, når det gælder "Faglige kvalifikationer", "Personlige kvalifikationer", "Opgaver og funktioner" og "Personlig indsats/resultater". Det er dog her værd at hæfte sig ved nuancerne, som kan være med til at tydeliggøre de væsentlige skillelinier mellem driftsområderne. Meget overordnet tegner der sig igen et billede, hvor administrations- og teknikområdet skiller sig ud i den ene ende med den mest markante opbakning bag lønreformens principper, herunder de mere individualiserede elementer, mens undervisnings- og kulturområdet er placeret i den anden. Ganske vist med positiv tilslutning til nogle af de væsentlige kriterier i Ny Løn, men samtidig med et stærkere kollektivt funderet lønsyn end på de øvrige områder.

Det *administrative* og *tekniske* områdes opbakning er karakteriseret ved, at medarbejderne på disse driftsområder ikke alene vurderer de kriterier, som indgår i Ny Løn, meget positivt, men samtidig – set i forhold til de øvrige personalegrupper – lægger en vis afstand til principperne i det traditionelle lønsystem. De ligger således lavere i vurderingen af anciennitet/erfaring end de øvrige områder; de er meget mere negative i forhold til kollektive og solidariske principper; og de er omvendt mindre negative end de øvrige, når det gælder spørgsmålet om, hvorvidt lønnen skal bestemmes af markedet. Her balancer svarene fra medarbejderne på det administrative område næsten på nulpunktet mellem det positive og negative, mens medarbejderne på det tekniske område har en lille overvægt til den positive side.

Undervisning- og kulturområdet adskiller sig fra de øvrige ved en mindre entydig opslutning bag kriterierne i Ny Løn og en stærkere positiv stillingtagen til det traditionelle lønsystem i det gamle tjenestemandssystem, som den største faggruppe på området, folkeskolelærerne, har deres stærke rødder i. Medarbejderne her er således på et meget lavere niveau end de øvrige, når det gælder holdningen til personlige kvalifikationer og ikke mindst personlig indsats og resultater. De ligger samtidig i toppen, hvad angår tilslutning til anciennitet/erfaring. Og de har i modsætning til de øvrige grupper en positiv holdning til, at lønnen skal bestemmes af solidariske og kollektive principper. Endelig ligger de i top, når det gælder afstandtagen til markedet. Det er således fristende at konkludere, at Ny Løn fortrinsvis er et system for administration og teknik og slet ikke noget system for undervisnings- og kulturområdet.

4.4 MED-systemets effekt på individualiseringen

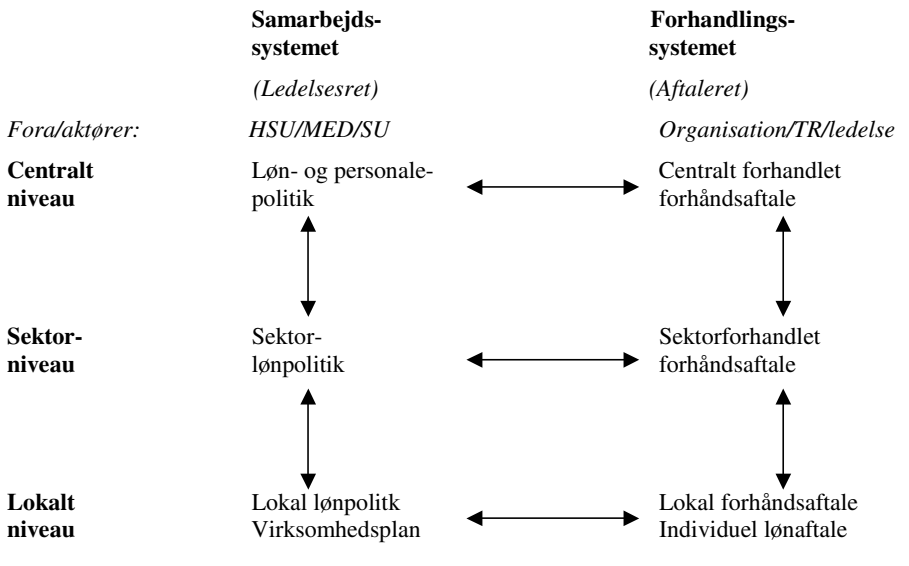
Samarbejdssystemet har spillet en væsentlig rolle i implementeringen af det nye lønsystem. Det er fx gennem samarbejdssystemet, at der er blevet drøftet lønpolitik og personalepolitik, proceduremæssige forhold, TR-vilkår mv. allerede fra optaktsfasen til lønreformens gennemførelse i de enkelte (amts)kommuner og videre frem gennem forhandlingsrunderne. Denne rolle fremgik af gennemgangen af forhandlingsprocessen i kapitel 3.

På et mere overordnet plan er der en sammenhæng, idet reformen af samarbejdssystemet med den nye centralt indgåede MED-aftale var et væsentligt element i den samlede decentraliseringsproces, der har kendetegnet det (amts)kommunale aftalesystem med stigende vægt op gennem 1990'erne, og hvor lønreformen fra 1997 kan ses som et yderligere element – om end et element af meget stor betydning. Det kan ses som en foreløbig kulmination på processen.

Den nye MED-aftale kan ses som et redskab til realiseringen af decentraliseringsprocessen i den enkelte (amts)kommune. Det er bl.a. gennem MED/SU-

systemet, at det stigende antal rammeaftaler, indgået af de centrale parter i løbet af 1990'erne, skal implementeres lokalt. MED-aftalen indebærer en åbning for indgåelse af aftaler i samarbejdssystemets organer, der ellers traditionelt ikke har været muligt. SU-systemet var karakteriseret ved muligheder for medindflydelse og en vis begrænset medbestemmelse, men i tilfælde af uenighed var det i sidste instans ledelsesretten, der talte. Dette i modsætning til aftalesystemet, der netop forudsætter, at spørgsmål inden for dette system skal løses gennem aftaler mellem parterne.

Skema 4. 2 Samarbejdssystem og aftalesystem - et institutionelt krydsfelt



Allerede med den centrale MED-aftale var dermed indbygget en tendens til sammenkobling af eller glidning mellem aftalesystemet og samarbejdssystemet. Og det har været tydeligt, at gennemførelsen af det nye lønsystem i (amts)kommunerne har forstærket denne tendens – i hvert fald at dømme efter forhandlingsprocesserne, som de har forløbet i de otte undersøgelsesenheder. Det var en grundantagelse i oplægget til denne undersøgelse, at der ville opstå en sådan tendens til sammenkobling, og at den kunne betyde både en styrkelse og svækkelse af aftalemodellen. I det omfang, at glidningen mellem systemerne indebar, at det var det traditionelle samarbejdssystems værdier og beslutnings-procedurer, der blev fremherskende (ledelsesretten), ville sammenkoblingen medføre en tendentiell svækkelse af aftalemodellen med dens vægt på relationerne mellem parterne og kollektiv aftaleret. Men i det omfang glidningen mellem systemerne i stedet indebar, at aftalesystemets værdier og beslutningsprocedurer blev fremherskende (den kollektive aftaleret), ville partssystemet blive styrket.

Denne sammenhæng mellem aftalesystem og samarbejdssystem er skitseret i skema 4.2 med forhandlingerne og drøftelserne om Ny Løndannelse som eksempel.

Implementeringen af MED-aftalen i de enkelte amter og kommuner har været en relativ langsom proces, og det siger måske noget om, at decentraliseringen af aftalesystemet har været vanskelig at gennemføre. Det tog meget lang tid, før parterne lokalt i større omfang indgik nye MED-aftaler, og endnu er man ikke nået hele vejen rundt. Med det nye lønsystem blev der sat yderligere pres på, fordi samarbejdssystemet her var tiltænkt en væsentlig rolle. Og det er da også karakteristisk, at der i alle de otte (amts)kommuner har været forhandlinger om implementeringen af MED-aftalen. Disse forhandlinger skal foregå gennem et særligt MED-organ, hvor der ikke alene er medarbejderrepræsentanter internt fra (amts)kommunen, men også repræsentanter fra de lokalt fagforeninger og kredse. Det er en konsekvens af, at der netop er tale om parternes aftale, og derfor skal der også være mulighed for repræsentanter fra de faglige organisationer.

Med eller uden organisationsrepræsentanter

Det har givet anledning til komplikationer, fordi de lokale arbejdsgivere typisk er modstandere af en sådan inddragelse af eksterne organisationsrepræsentanter i et internt samarbejdsorgan. Det hænger sammen med diskussionen om samarbejdsorientering eller medarbejderinddragelse og partsorientering, jf. kapitel 2. En del arbejdsgivere, herunder også i vores undersøgelsesenheder, er meget parate til at inddrage medarbejderne så meget som muligt, men det skal netop være i egenskab af medarbejdere og ikke som repræsentanter for eksterne organisationsmæssige interesser.

"Men det er jo et mærkeligt system det der samarbejdsudvalgssystem, fordi det er ligesom om, at man kan kun arbejde sammen, hvis man har nogle medarbejdere, der repræsenterer nogle organisationer. Jeg har altid syntes, at det er mærkelige forudsætninger for samarbejde, fordi man skulle da synes, at der er en eller anden fælles interesse i for en hel afdeling – både på ledelsesside og på medarbejderside – at arbejde sammen og snakke sammen. Og derfor har vi jo så for lang tid siden lavet sådan et, hvad skal man så kalde det, et snakke-sammenudvalg eller sådan noget. Nogle personalerepræsentanter, som så sætter sig sammen med nogle ledere og snakker sammen om noget. Det er godt at have sådan et forum. ... vi har stor fornøjelse af det der, men det har ikke noget med organisationer at gøre, de repræsenterer ikke noget andet end deres kontor." (Leder, 2000).

Omvendt er der en del organisationsrepræsentanter, der mener, at der specielt i de øverste MED/SU-udvalg opstår alvorlige matchningsproblemer, fordi der her indgår ledere på topniveau sammen med tillidsrepræsentanter, som for de flestes vedkommende har deres almindelige arbejde og andre gøremål at passe. Fx udtrykker en organisationsrepræsentant i Jyske amt, at det kun er professionelle

repræsentanter fra de lokale faglige organisationer, som er i stand til at give et kvalificeret med- og modspil.

"Altså det der fælles arbejdsudvalg, det er pap, fordi der er ikke matchning imellem en stakkels tillidsrepræsentant som kun er hernede i to timer, og der er så afsat, okay, 2 timer, hvor de får penge for at holde et formøde. Men i forhold til politikudvikling, i forhold til at være aktiv sparringspartner, der har jeg det sådan, at hvis de skulle have kam til deres hår, så skulle det være organisationsrepræsentanterne, der sad i FSU... det er jo det organ, der sidder og diskuterer lønpolitik, det er det organ, der sidder og diskuterer... sociale forhold og mange andre ting i sammenhæng med KTO's rammeaftaler. Det er okay, at de sidder og diskuterer retningslinjer for dette og hint... og fastlægger personalepolitik, og hvad ved jeg, men der er jo ikke nogen matchning i det. Der er ikke nogen af dem, der har pondus, bortset fra en enkelt FTR, til at hamle op med en amtsdirektør og en personalechef, der har tiden til det og et stort apparat til at forberede det hele." (Organisationsrepræsentant, SL, 1999).

Det er kun i to af undersøgelsesenhederne, at sådanne organisationsrepræsentanter har sæde i MED-systemet. Ellers fastholder arbejdsgiverne modstanden mod denne form for partsrepræsentation. Det viser, at der er grænser for den tætte sammenhæng mellem samarbejdsorientering og partsorientering. Det er for mange arbejdsgivere i orden med valgte repræsentanter som TR og FTR, der også har forbindelser til de faglige organisationer, men de er trods alt internt placerede repræsentanter. Men medinddragelsen i beslutningerne skal ikke over dette niveau.

MED-aftaler i de otte (amts)kommuner

Der er store forskelle på, hvor langt processen med implementeringen af MED-aftalen er forløbet i de otte undersøgelsesenheder. I kort form fordeler de sig på følgende måde.

A. (Amts)kommuner, der har fået ny MED-aftale:

1) *Stationsbykommunen* fik en ny MED-aftale meget tidligt i processen. Selv om man sådan set havde et relativt velfungerende system, var det måske typisk, at parterne i netop denne samarbejdsorienterede kommune tog udfordringen op efter den centrale aftale om indførelsen af et nyt MED-system. Der blev nedsat et forhandlingsorgan med organisationsrepræsentation, og i efteråret 1998 blev parterne enige om en ny struktur. Den nye rammeaftale om Medindflydelse og Medbestemmelse blev derefter godkendt i byrådet i oktober samme år. Det foregik – kan man næsten sige – i slipstrømmen af implementeringen af det nye løn-system.

2) *Landkommunen* fik ligeledes en ny aftale tidligt i processen. Det skete i sammenhæng med, at man begyndte forberedelserne til det nye lønssystem.

3) *Sjællandske amt* fik derimod en ny MED-aftale sent i processen. Bortset fra Bornholm er det det sidste amt, hvor man afsluttede processen. 10 amter havde inden indgået ny aftale, og to amter besluttet at beholde det eksisterende system. Der var forhandlinger i Sjællandske amt fra efteråret 1996 til foråret 2000.

4) *Bykommunen* fik ligedels en ny aftale på et meget sent tidspunkt i processen. Forhandlinger om MED blev udskudt på grund af travlhed med Ny Løndannelse, men taget op mellem første og anden runde. Det viste sig dog vanskeliggere end forventet at få de sidste brikker på plads. Det skete først i efteråret 2000, og den nye MED-aftale blev politisk vedtaget i februar 2001.

B. (Amts)kommuner, hvor man ikke kunne nå til enighed (og derfor er endt med at fastholde det eksisterende):

5) *Centerkommunen*. Parterne kunne ikke nå til enighed på grund af et manglende kompromis om TR-vilkår. Ifølge ledelsen var der reelt enighed mellem parterne i kommunen. Det var organisationsrepræsentanterne, der forårsagede "sammenbruddet", fordi de insisterede på, at forbedrede TR-vilkår skulle have form af en generel aftale for alle. Det ville ledelsen ikke være med til.

6) *Omegnskommunen*. I første omgang var der her en meget fordragelig konstatering af manglende enighed, men det udviklede sig til en relativ grundlæggende uenighed – specielt vedrørende spørgsmålet om tillidsrepræsentanternes arbejdsvilkår.

C. (Amts)kommuner, hvor man har fastholdt det eksisterende system – med enkelte justeringer – fordi begge parter vurderer, at det fungerer godt:

7) *Jyske amt*. Her var SU-systemet blevet justeret lige før den nye centrale MED-aftale. Derfor ønskede ingen af parterne en hurtig ændring af noget, der fungerede godt. Man fik aftalt bedre TR-vilkår i forbindelse med implementeringen af det nye lønsystem, og dermed aftog medarbejdersidens pres for en nye aftale.

8) *Bydelskommunen* nåede ikke at indgå en ny MED-aftale, hvilket kun en enkelt af de nedsatte bydelsråd fik gjort, inden hele forsøget blev nedlagt. Bydelskommunen fulgte derfor i de store linier principperne for den generelle aftale i København, som i øvrigt heller ikke som samlet enhed har indgået en ny lokal MED-aftale.

Eksempler på glidningen mellem systemerne

Hvis vi ser på, hvordan relationerne mellem aftalesystem og samarbejdssystem har påvirket processen i de otte undersøgelsesenheder, er der især to eksempler som påkalder sig interesse. Det *ene* er glidningen mellem *lønpolitik og forhåndsaftaler*, som vi har set i Stationsbykommunen og Bykommunen samt i

døgninstitutionen i Sjællandske amt. Og det *andet* er anvendelsen af samarbejdssystemet som et *redskab til at sikre medarbejdersiden indflydelse* på trods af individualiseringstendensen, der svækker den kollektive aftaleret. Igen med Bykommunen og Stationsbykommunen som de to enheder, hvor en sådan procedure er blevet påbegyndt. Det er karakteristisk, at disse mere markante eksempler netop har kunnet findes i kommuner, der har været præget af en ledelse, som er stærkt samarbejdsorienteret.

Det andet eksempel er gennemgået ovenfor i afsnit 4.1.1 om individualiseringstendenserne i de otte (amts)kommuner, og det skal derfor ikke gentages her. Her skal blot tilføjes, at der også i andre (amts)kommuner er begyndt at komme fokus på spørgsmålet om i højere grad via de lokale SU/MED-organer at skabe klarhed om de kriterier, som skal udløse tillæg.

"Selvfølgelig har man (som ledelse) så inde i sit hoved en lønpolitik, man arbejder efter, men det er ikke noget, man sådan har konkret sat sig ned og inddraget medarbejderne i og aftalt nærmere. Og det kan godt være, at vi skulle have gjort mere ud af det, fordi det er jo nødt til at følge med, hvis de skal sidde derude selv i børnehaven Damkær og snakke om et eller andet. Så er de også nødt til at være enige om, inden for hvilken ramme er det så, vi snakker om de ting." (Personalechef, 2000, Omegnskommunen).

Det første eksempel er omtalt under gennemgangen af forhandlingsprocesserne i kapitel 3. Heraf fremgik, hvordan Stationsbykommunen officielt i lønpolitikken sætter et lighedstegn mellem sektorlønpolitik og forhåndsaftale. Herved gøres lønpolitik, der ellers traditionelt tilhører ledelsesrettens domæne til et aftalespørgsmål. Det så man også i Bykommunen, hvor det opstod mere ad hoc-præget. Da det viste sig, at man ikke i så stort omfang som forventet havde udviklet sektorlønpolitikker, var det i denne kommune naturligt at sige: ja, men vi har jo forhåndsaftalerne. Det er jo faktisk lønpolitik, fordi de indeholder en forhandlet enighed om, hvilke kriterier som skal kunne udløse tillæg. På døgninstitutionen i Sjællandske amt blev der ikke indgået forhåndsaftale. Her anvendte man i stedet kriterierne i den lokale lønpolitik, der var formuleret i fællesskab af leder og TR. På medarbejdersiden blev det set som et potentielt problem, at kriterierne, netop fordi de var fastlagt i samarbejdssystemet, kun var vejledende. Men da relationerne mellem parterne var positive, var der ingen aktuelle vanskeligheder.

4.5 Konklusioner

Et af de afgørende momenter i de første runder med Ny Løndannelse har været skabelsen af redskaber til sammenkobling af forhåndsaftaler og individuelle lønaftaler. Det er fortrinsvist sket i form af lønsamtaler – enten som selvstændige samtaler eller som en del af medarbejderudviklingssamtalerne. Der ligger i

redskaber af denne art indbygget en tendens til individualisering, og det skaber igen en tendens til, at den kollektive aftaleret kan blive udhulet vedrørende de individuelle lønftaler. Det har betydet, at man nogle steder, der er præget af samarbejdsorientering, har forsøgt at udvikle redskaber, som kan bidrage til at fastholde medarbejdersidens indflydelse og den kollektive aftaleret i et virksomhedsorienteret lønsystem. Bl.a. ved en systematisk proces i SU/MED-systemet, hvorigennem man søger at opnå enighed om kriterierne for løntillæg.

Hvem bestemmer?

Vi har skelnet mellem en henholdsvis samarbejdsorienteret og ledelsesorienteret implementering af det nye lønsystem. Man kunne også, hvis man ser det fra outputsiden skelne mellem, hvem der har afgjort, hvordan det nye lønsystem skal bruges, fx om der skal anvendes objektive eller subjektive kriterier. Er det ledelsstyret, partsstyret eller organisationsstyret. Hvem er det, der bestemmer?²

Vores otte undersøgelsesenheder er på grund af udvælgelsesproceduren (jf. kapitel 1, afsnit 1.2.2) ledelsesmæssigt relativt velfungerende. Her er tale om ledelser, der har formuleret et projekt, og som ikke bare har overladt det til de faglige organisationer at køre løbet. Derfor er der ingen af de otte (amts)kommuner i undersøgelsen, som har været decideret organisationsstyret i håndteringen af det nye lønsystem. Men det er indtrykket på baggrund af udtalelser fra tillids- og organisationsrepræsentanter, som ofte har viden om og direkte erfaring fra processen omkring Ny Løndannelse i et stort antal kommuner og i enkelte amter ud over dem, der indgår i denne undersøgelse, at der faktisk er (amts)kommuner, hvor ledelsen har forberedt sig meget ufuldstændigt og ikke ved, hvad den vil. Og så vil banen ofte blive overladt til organisationernes initiativ. Det opfattes ikke altid af organisationerne som en fordel, hvilket fx blev understreget af HK's fællestillidsrepræsentant i Jyske amt, som netop på grund af erfaringerne fra afdelingens forhandlinger med andre kommuner, udtrykte tilfredshed over ledelsens grundige forberedelse i amtet.

"... det er rart for organisationerne, at tingene har været forberedt. Så får man også et kvalificeret modspil. Det gør det trods alt nemmere end de steder, hvor det mange gange har været HK, der skulle lave arbejdsgivernes arbejde." (FTR, HK, 1999).

Den samlede ramme – definition af det økonomiske råderum – synes arbejdsgiverne at bestemme. Det er jævnt hen accepteret af organisations- og tillidsrepræsentanter, hvad der er til rådighed – selv om vel især DSR har slået sig i tøjret. Når det gælder de faktiske lønstigninger, er det svært at vurdere, hvem der bestemmer. Det er nok lettere at se på, hvordan systemet anvendes. Anvendelsen af objektive contra subjektive kriterier er en god målestok. Her står mange orga-

² Jf. lokallønsundersøgelserne, Ibsen et al., og delprojekt 3, hvor outputsiden nærmere analyseres.

nisationer – men ikke alle – og arbejdsgiverne med direkte uforenelige synspunkter. Selv organisationer, der accepterer et vist mål af subjektivitet og belønning af mere bløde personlige kvalifikationer, lægger som regel samtidig stor vægt på det objektive. Det gælder fx HK, der ønsker automatillæg for gennemførelsen af diverse efter- og videreuddannelser.

I det forudgående afsnit om lønideologier fremgik det, at arbejdsgiversiden mange steder har fået opfyldt ønsket om et vist mål af subjektive kriterier og vurdering af personlige kvalifikationer. Det har de kunnet gøre, fordi en del af organisationerne med HK i spidsen er parat til at følge dem en del af vejen. Men det er nok også udtryk for, hvem det er, der bestemmer. Det kan man se, når selv organisationer som DSR, der er stærkt imod subjektive kriterier, må tilpasse sig en forhandlingsproces, hvor det indgår, når først arbejdsgiverne har fået den sat på skinner. Det skal dog tilføjes, at hovedindtrykket har været, at der gøres forsøg på at skabe kompromiser mellem parterne. Formålet synes mange steder at være, at det skal være partsstyret i den betydning, at modsatrettede interesser præget af nulsumsspil søges ændret til en vægt på de områder, hvor der kan skabes konsensus og dermed et plussumsspil.

Hvem der bestemmer, hænger ikke nødvendigvis entydigt sammen med samarbejdsorientering og ledelsesorientering. Det handler om, hvordan ledelsen griber relationerne med organisations- og medarbejderrepræsentanter an i implementeringsprocessen. Samarbejdsorientering synes at harmonere med partsstyring, fordi teorien netop er at gøre et nulsumsspil til et plussumsspil, hvor begge parter vinder. Men det er tydeligt, at fx Bykommunen, hvor ledelsen – selv om den er samarbejdsorienteret – vil skabe et virksomhedsbaseret lønsystem, så "Ny Løn bliver individuel løn", fx forsøger at presse subjektive vurderinger frem og insistere på nytteværdien i stedet for automatpilotillæg. Det lykkedes i et vist omfang, men det giver konfrontationer i forhold til en organisation som DSR. Det er således bestemt ikke givet, at samarbejdsorientering indebærer, at man bare overlader banen til organisationerne og lader dem bestemme, hvordan man skal anvende systemet, og hvem der skal have tillæg. Og det er heller ikke givet, at ledelsesorientering indebærer, at man forhandlingsmæssigt søger at trykke organisationerne. Nogle vil tværtimod gå efter kompromiser og dermed partsstyring. Det gælder fx Jyske amt, der dog også generelt har et vist samarbejdsorienteret præg, når man ser bort fra den ledelsesorienterede implementering af det nye lønsystem. Og det gælder også Sjællandske amt i første runde, hvor der af begge parter blev gået meget efter det udviklingsorienterede med anvendelse af objektive kriterier både i centralforvaltningen vedr. HK og på sygehuset vedr. DSR og FOA.

Der er generelt på arbejdsgiversiden lokalt nok en fornemmelse af, at det har været svært at anvende systemet, så det blev et direkte ledelsesværktøj for den

enkelte leder på afdelings-/institutionsniveau. Det indebærer mulighederne for at anvende en subjektiv vurdering, som der ikke har været økonomiske rammer til – jf. citatet fra personalechefen i Omegnskommunen, der ærgrede sig over, at de centrale aftaler om grupperns overgang til det nye lønsystem bandt så mange midler i "skal"-tillæg, at der er blevet alt for lidt tilbage til lokal fordeling. Og når krybben er tom, bides hestene. I hvert fald er det svært at skabe kompromiser, som kan tilgodese begge parter, og herunder også de forskellige holdninger organisationerne imellem.

Hvem bestemmer forhandlingsstrukturen? Det er det sidste og afgørende spørgsmål. Tesen var, at det gør arbejdsgiverne, og at de dermed også bestemmer kompetenceplaceringen på medarbejdersiden, fordi beslutningerne må tages på det niveau, hvor forhandlingerne foregår. Første halvdel af tesen er blevet bekræftet. Det er oplagt, at det er arbejdsgiverne, der har afgjort centraliserings- eller måske rettere decentraliseringsgraden. Der er også en klar hovedtendens i retning af den todelte struktur, hvor forhåndsftaler forhandles centralt eller evt. på sektorniveau, mens individuelle lønaftaler forhandles på institutions- og afdelingsniveauet. Og hvor forhåndsftalerne forsøges nedtonet, så der skabes større råderum for de individuelle lønforhandlinger med stigende vægt på de mere subjektive personlige kvalifikationer.

Anden halvdel af tesen er ikke umiddelbart bekræftet, fordi det stadig kun er få organisationer, der har lagt kompetencen ud til FTR/TR. Vedrørende forhåndsftaler er det ikke så stort et behov på grund af den centrale styring i de fleste (amts)kommuner. Men der er næppe nogen tvivl om, at en sådan udlægning efterhånden vil finde sted – i hvert fald vedrørende de individuelle lønaftaler, fordi de lokale faglige organisationer simpelthen ikke kan løfte opgaven og effektivt matche ledelsens udspil, når forhandlingerne foregår på institutionsniveauet med udgangspunkt i lønsamtaler mellem den enkelte medarbejder og dennes nærmeste leder. Her er det kun lokale TR'er, som har den nødvendige viden.

Kapitel 5

Tillidsrepræsentanternes vilkår

"Det er jo det, der er problemet. Det er den enkelte afdeling, det er mine kolleger, der må betale, når jeg går. Det kræver nogle gode kolleger, og det er jo også tit og ofte det, der gør, at tillidsrepræsentanter går, fordi det er sådan et samvittighedspres. Skal de nu være kollegiale også i forhold til patientpleje, eller skal de nu passe det, de skal. På et eller andet tidspunkt, så må man jo vælge, og hvis ikke man får friheden, så holder man op." (Fællestillidsrepræsentant, 2000).

"... vi kan jo ikke både sige, at vi helst vil forhandle med de lokale, for det siger vi jo, og så ikke give dem fri til det." (Kommunaldirektør, 2000).

"... så længe de ikke har et fast antal timer, så vil det gå ud over de kollegaer, de samarbejder med om det normale arbejde, og de er jo ved at slide sig selv ihjel, for at deres kollegaer ikke skal lave deres arbejde, når de går til møde. Så en god tillidsmand holder ikke mange møder." (Fællestillidsrepræsentant, 2000).

"... det er jo akkurat den samme rolle, som du vil sidde med som mellemlider i en hvilken som helst stilling herinde. At du har nogle medarbejdere, som du vil være loyal overfor, og så har du en ledelse, du også skal være loyal over for, og der sidder du som lusen mellem de der to negle." (Tillidsrepræsentant, 2000).

Tillidsrepræsentanterne er en nøglegruppe i implementeringen og udviklingen af det nye lønsystem. Når udgangspunktet er, at der fortsat efter decentraliseringen af en del af lønforhandlingerne skal være tale om en kollektiv aftaleret, bliver tillidsrepræsentanterne i amter og kommuner den væsentligste modpart for de lokale arbejdsgivere. Tillidsrepræsentanterne har kendskab til de enkelte medarbejders funktioner, kvalifikationer og indbyrdes relationer og er derfor især afgørende, når de individuelle aftaler skal på plads. Selv om de lokale faglige organisationer i stor udstrækning fastholder aftaleretten og forsøger at bruge indgåelsen af forhåndsftaler som det væsentligste middel i fordelingen af tillægge- ne, så skal der også foretages en individuel lønforhandling, som organisationsrepræsentanterne meget vanskeligt kan klare alene. Det er via tillidsrepræsentanternes detailviden, at de kan give et modspil til arbejdsgiversidens forslag til til- læg.

Vores analyse af implementeringen og de første forhandlingsrunder i de otte udvalgte amter og kommuner viser som hovedtendens, at de kommunale arbejdsgivere på det lokale niveau ønsker at gennemføre lønreformen på en måde, der

skaber det størst mulige råderum for de individuelle lønforhandlinger på de enkelte arbejdspladser. Man har ikke kunnet komme uden om at indgå forhåndsaf-taler, men det er målet, at disse aftaler skal lægge så få bindinger som muligt. Her bliver den kombinerede medarbejderudviklings- og lønsamtale eller lignen-de teknikker til et værktøj, der kan koble løn med den enkelte medarbejders kompetenceudvikling og målene for arbejdspladsens udvikling, som de er for-muleret i virksomhedsplaner, lokale lønpolitikker mv. Men samtalen må ikke være en forhandling, og derfor bliver tillidsrepræsentanten for arbejdsgiverne en nøglefigur. Arbejdsgiverne ønsker, at de faglige organisationer udlægger kompetencen til at indgå individuelle lønaftaler til deres tillidsrepræsentanter. Så kan afdelings- og institutionsledere sammen med tillidsrepræsentanterne indgå aftaler på et grundlag, der netop har den enkelte arbejdsplads' særlige forhold og behov som udgangspunkt.

Når målet er en sådan decentralisering af det nye lønsystem, bliver det et væ-sentligt spørgsmål, hvilke betingelser tillidsrepræsentanterne har for at udføre deres rolle, og om de med dette udgangspunkt i det hele taget er i stand til at ud-føre den. Det er en tese i vores undersøgelse af udviklingen af de lokale aftale-systemer, at Ny Løndannelse stiller tillidsrepræsentanter over for nye, mere om-fattende opgaver, og at en forudsætning for en effektiv gennemførelse af lønre-formen derfor er, at TR-vilkårene forbedres. Uden sådanne forbedringer placeres tillidsrepræsentanterne på en uriaspost, og det uundgåelige resultat vil være sti-gende fastholdelses- og rekrutteringsproblemer.

Vi skal i dette kapitel nærmere behandle tillidsrepræsentanternes vilkår under implementeringen af det nye lønsystem i de otte kommuner og amter. *Første* del af kapitlet tager afsæt i tillidsrepræsentanternes tidsmæssige problemer, som de tegner sig under decentraliseringen af lønsystemet. I den sammenhæng omtales også de rekrutteringsproblemer, der forventes at vise sig i stigende omfang.

I kapitlets *anden* del diskuteres forskellige løsningsmodeller og parternes hold-ninger til disse. Kan problemerne klares ved en professionalisering, så man får færre, men til gengæld nærmest heltidsarbejdende fællestillidsrepræsentanter? Eller er der brug for en styrkelse af funktionen på en bredere front, der også om-fatter de lokale tillidsrepræsentanter på afdelings-/institutionsniveauet? Derud-over vurderes det nye lønsystems overordnede effekt på TR-rollen: hvordan relationerne til både medlemmer og ledere ændres med decentraliseringen.

Undervejs præsenteres de relevante hovedresultater vedrørende tillidsrepræsen-tanternes vilkår fra den kvantitative spørgeskemaundersøgelse. Disse resultater sammenholdes med konklusionerne i den kvalitative analyse af de otte udvalgte amter og kommuner. Det gør det muligt at foretage en vurdering af, i hvilket omfang de påviste tendenser i undersøgelsesenhederne er udtryk for generelle

udviklingstræk, eller de mere afspejler særlige forhold i de udvalgte amter og kommuner.

3.1 Tid, karriere, løn og rekruttering

Selv om de lokale faglige organisationer med få undtagelser hidtil har fastholdt indgåelsen af de lokale kollektive aftaler som deres kompetence, så er det alligevel hele vejen rundt i de otte deltagende kommuner og amter oplevelsen, at det nye lønsystem allerede har givet tillidsrepræsentanterne en øget arbejdsbyrde. Som det blev udtrykt af BUPL's fællestillidsrepræsentant i Stationsbykommunen, har hun mærket, at *"... Ny Løn har givet betydeligt mere arbejde ... det er kommet snigende langsomt igennem, at der er kommet flere opgaver omkring det her."* (FTR, BUPL, 2000). Da det samtidig er opfattelsen, at tillidsrepræsentanterne vil få en tiltagende rolle og efterhånden helt overtage kompetencen, mener alle interviewede tillids- og organisationsrepræsentanter, at bedre vilkår – herunder ikke mindst mere tid – vil være en forudsætning for, at tillidsrepræsentanterne kan løfte opgaven.¹

Det er samtidig karakteristisk, at alle interviewede ledere fremhæver, at tillidsrepræsentanternes evne til at varetage forhandlingsrollen i høj grad vil være afgørende for, om det nye lønsystem kommer til at fungere efter hensigten. Derfor er det også ledernes opfattelse, at TR-vilkårene skal være i orden. Enkelte finder, at de eksisterende regler med udgangspunkt i den centrale aftales formulering, at TR'erne skal have den nødvendige tid, er gode nok til at sikre vilkårene. Men de fleste ledere mener faktisk også, at det bliver nødvendigt med mere markante forbedringer.

"Der er nok ingen tvivl om, at vi bliver nødt til at diskutere tillidsmandstid på en eller anden måde, fordi der er da nogle, der er meget belastede i forhold til Ny Løn, så det tror jeg nok, vi kommer til at diskutere. Spørgsmålet er bare, om man kan lave en aftale om det generelt." (Personalechef, 2000, Centerkommunen).

Undersøgelsen peger således entydigt på konsensus mellem ledelses- og medarbejdersiden om nødvendigheden af en forbedring af TR-vilkårene. Men uenigheden opstår i spørgsmålene om, hvordan forbedringerne skal gennemføres, og hvilket omfang de skal have. Her er der mange ledere, der stadig forsøger at holde fast i "den nødvendige tid", som hovedprincippet, mens de fleste TR'er og organisationsrepræsentanter ønsker et system, der sikrer fast tid til arbejdet som tillidsrepræsentant.

¹ Det er næppe nogen tilfældig sammenhæng, at det er HK – den organisation, hvis tillidsrepræsentanter blandt de udvalgte grupper i vores undersøgelsesenheder har mest tid afsat til TR-arbejdet – der i det største omfang har udlagt kompetencen til at forhandle og indgå aftaler om Ny Løndannelse fra de lokale afdelinger til FTR'er og TR'er i kommuner og amter.

Hermed er klart fremstået en potentiel interessekonflikt mellem parterne. De fleste steder har den kunnet håndteres uden væsentligt at skade et rimeligt forhandlingsforhold mellem de lokale parter, men det synes flere steder stadig at udgøre en underliggende trussel mod samarbejdet. I en enkelt kommune var det netop en fundamental uenighed om forbedring af TR-vilkårene, som førte til, at et ellers godt forhandlingsklima blev spoleret.

Som det er fremgået ovenfor (jf. kapitel 1), er de otte amter og kommuner i denne undersøgelse generelt præget af meget positive samarbejdsrelationer mellem parterne, ligesom der er tale om lokale enheder, som i de første faser af implementeringen af det nye lønsystem har håndteret det uden de helt store problemer. Det er nok en væsentlig årsag til, at det netop er disse otte enheder, som er kommet til at indgå i undersøgelsen. De sagde simpelthen ja, da de blev spurgt. Havde der været store problemer, herunder konflikter mellem de lokale parter, havde svaret sandsynligvis været nej. Men trods dette relativt gode forhold mellem parterne har det samtidig været karakteristisk, at der næsten alle steder af organisations- og tillidsrepræsentanter er blevet markeret en tydelig utilfredshed netop over TR-vilkårene. Det er en utilfredshed, som allerede eksisterede forud for vedtagelsen af det nye lønsystem, men som synes at være blevet forstærket af den ekstra arbejdsindsats, som implementeringen af systemet har krævet.

Der er ikke tid nok

Svarene fra den kvantitative spørgeskemaundersøgelse synes at bekræfte indtrykket fra undersøgelsesenhederne, men det er dog kun lige godt halvdelen af tillidsrepræsentanterne, der angiver, at de på grund af det nye lønsystem har måttet bruge flere timer på deres TR-arbejde.

Tabel 5.1 Hvordan er tidsforbruget blevet påvirket af Ny Løn?

	<i>I alt</i>	<i>Store</i>	<i>Mellem</i>	<i>Små</i>
Jeg bruger færre timer	0%	0%	0%	0%
Jeg bruger flere timer	52%	57%	54%	42%
Tidsforbruget er uændret	48%	43%	46%	57%

(Spørgsmål 21, TR-skema, kryds med amts/kommune størrelse)(Chi2: 0.10).

Umiddelbart ser det ud til, at indtrykket fra undersøgelsesenhederne, hvor størrelse synes at være en kritisk variabel, bekræftes. I tabellen står "Store" for amter og store kommuner over 75.000 indbygger, "Mellem" for kommuner mellem 20.000 og 75.000 indbyggere og "Små" for kommuner op til 20.000 indbyggere. Og det ser ud til, at tidsforbruget er blevet mest påvirket i de store enheder og mindst i de små enheder. Jo større enheder, desto mere er tidsforbruget blevet påvirket i opadgående retning. Sammenhængen er dog ikke statistisk signifikant, og derfor skal tallene tages med et gran salt.

Tabel 5.1.1 Påvirkning af tidsforbrug i forhold til forhandlingsdeltagelse

	<i>Ikke-deltaget</i>	<i>Deltaget</i>	<i>Alle</i>
Jeg bruger flere timer	29%	65%	53%
Tidsforbruger er uændret	71%	35%	47%
Total	100%	100%	100%

(Spørgsmål 21 og 5, TR-skema) (Chi2: 0.00)

Det er indlysende, at tidsforbruget må blive påvirket af det omfang, tillidsrepræsentanterne har deltaget i forhandlinger i det nye lønsystem. Denne sammenhæng fremstår da også tydeligt af tabel 5.1.1. To tredjedele af de tillidsrepræsentanter, der i et eller andet omfang har deltaget i forhandlingerne, bruger flere timer på TR-arbejdet, mens det kun er en fjerdedel af de tillidsrepræsentanter, der endnu ikke direkte har været med til forhandlinger, som har fået forøget tidsforbruget.

Tabel 5.2 Hvor mange flere timer per uge bruger du?

1 time	46%
2 timer	30%
3-5 timer	16%
6+ timer	7%

(Spørgsmål 21, TR-skema)

I tabel 5.2 er angivet, hvor mange flere timer om ugen, der bruges af de tillidsrepræsentanter, som har fået et større tidsforbrug på grund af Ny Løndannelse. Knap halvdelen bruger 1 time mere om ugen til TR-arbejdet. En tredjedel bruger 2 timer mere om ugen, mens den resterende fjerdedel bruger 3 timer eller mere ekstra per uge. Yderpunkterne er henholdsvis 1 time og 15 timer. I gennemsnit er der tale om *2 timer og 20 minutter* mere om ugen til TR-arbejdet på grund af det nye lønsystem. Man kan diskutere, om det er meget eller lidt, men hvis man foretog en beregning i forhold til det samlede antal tillidsrepræsentanter i den (amts)kommunale sektor, er det i hvert fald et meget betydeligt antal timer, det drejer sig om. For den fjerdedel, som bruger 3 timer eller mere ekstra om ugen, kan det kun karakteriseres som en væsentlig arbejdsmæssig belastning.

Som det fremgår af tabel 5.3, mener op mod 60 pct. af tillidsrepræsentanterne, at de ikke har tid nok til at udfylde TR-jobbet, mens godt en tredjedel finder, at de har tid nok. Det må karakteriseres som udtryk for en stor utilfredshed. Det er muligt, at der af nogle per automatik sættes kryds ved, at man mangler tid, uanset hvor stort behovet i virkeligheden er. Men tallene er efter al sandsynlighed udtryk for et reelt problem. Det vil i denne sammenhæng sige et problem, der skal løses, hvis det nye lønsystem skal komme til at fungere effektivt og til beg-

ge parter tilfredshed. Det skal dog med i billedet, at de aktivt deltagende tillidsrepræsentanter i højere grad angiver, at de har tid, hvilket indikerer, at der gøres noget ved problemet, når tillidsrepræsentanterne får en mere aktiv rolle. Sammenhængen er dog statistisk set svag, så der kan ikke drages sikre konklusioner.

Tabel 5.3 Synes du, at du har tid nok til at udfylde jobbet som tillidsrepræsentant?

	Alle	Deltaget	Ikke-deltaget
Ja	37%	40%	31%
Nej	56%	54%	59%
Ved ikke	7%	6%	10%

(Spørgsmål 22, TR-skema, deltaget/ikke-deltaget i forhandlinger) (Chi2:0.17)

Smukke ord, men manglende handling

Hvis vi igen vender tilbage til indtrykkene fra undersøgelsesenhederne, så var det karakteristisk, at tillidsrepræsentanterne noterede sig ledelsens positive signaler også vedrørende tillidsrepræsentanternes betydning og nødvendigheden af, at de sikres gode vilkår, men mange af dem tilføjede, at der i praksis ikke synes at være en reel vilje til at leve op til signalerne.

"Når lederne holder taler ved festlige lejligheder, så vil de sige, at det er utroligt vigtigt, og vi kan ikke klare det uden tillidsrepræsentanterne som sparringspartnere, og det er en vigtig proces, at vi er sammen om det og går vejen sammen. Men det er bare ikke den måde, det fungerer på i hverdagen." (FTR, DSR, 2000, Sjællandske amt).

Spørgsmålet om TR-vilkårene er de fleste steder blevet set direkte i sammenhæng med spørgsmålet om forhandlingskompetencen. Arbejdsgiverne har et ønske om, at aftalekompetencen skal flyttes fra de lokale fagforeninger til fællestillidsrepræsentanterne og tillidsrepræsentanterne. De fleste organisationer vil – i hvert fald en tid endnu – beholde kompetencen, fordi en udlægning kræver mere uddannelse af og bedre vilkår for TR'erne. I denne diskussion synes parterne nogle steder nærmest at fange hinanden i en klassisk *Catch 22*-situation², hvor arbejdsgiverne har fastholdt, at der ikke bliver nogen forbedringer, før forhandlingskompetencen bliver lagt ud, mens de lokale fagforeninger fastholder, at kompetencen ikke bliver lagt ud, før forbedringerne er gennemført.

I det følgende skal vi nærmere vurdere de problemer omkring TR-vilkårene, som typisk har vist sig i de enkelte amter og kommuner. Set fra den enkelte tillidsrepræsentants synsvinkel er der tre centrale problemer. For det *første* er der problemet med at sikre den tilstrækkelige tidsmæssige kompensation. For det

² Jf. Joseph Hellers krigsroman af samme navn – på dansk *Punkt 22*, der hentyder til en bestemmelse i den militære straffelov, hvor en person kun kan hjemsendes på grund af sindssyge, hvis vedkommende selv erklærer sig syg. Men gør en person det, er vedkommende per definition netop ikke sindssyg og må derfor blive i tjenesten.

andet er der problemet med at sikre karrieren. Hvordan undgår man som TR at miste kompetence på sit arbejdsområde, når det på grund af tidsforbruget bliver vanskeligt at gennemføre efter- og videreuddannelse i samme omfang som kollegerne. For det *tredje* er der problemet med at sikre en lønmæssig kompensati- on, der garanterer, at tillidsrepræsentanterne ikke falder bagud, fordi de på grund af TR-arbejdet har svært ved at opnå de samme tillæg som deres kolleger. Pro- blemernes vægt er her angivet i prioriteret rækkefølge i forhold til de udsagn, vi hørte fra TR og organisationsrepræsentanter. (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000, Landkommunen).

5.1.1 Den tidsmæssige kompensation

Den nødvendige tid

Udgangspunktet er de centralt aftalte regler i enten *Rammeaftale om medindfly- delse og medbestemmelse* (MED-aftalen) eller *Aftale om tillidsrepræsentanter, samarbejde og samarbejdsudvalg* indgået mellem KTO på den ene side og de (amts)kommunale arbejdsgivere på den anden side. I MED-aftalen hedder det, at "Medarbejderrepræsentanter skal have den nødvendige og tilstrækkelige tid til varetagelsen af deres hverv." (§ 14, stk. 2). Er der i amtet eller kommunen ikke indgået en ny MED-aftale, er det den gamle *Aftale om tillidsrepræsentanter mv.*, der er gældende. Heri fastslås det, at "Tillidsrepræsentanten må anvende den tid, der er nødvendig til tillidsrepræsentantarbejdets forsvarlige udførelse, når hen- syn tages til arbejdspladsens størrelse og eventuelle lokale forhold. Tillidsrepræ- sentanten skal dog udføre sit hverv sådan, at det medfører mindst mulig forstyr- relse af pågældendes produktive arbejde." (§ 5).

Uanset om der er etableret et nyt MED-system, eller om det gamle samarbejds- system fortsat er gældende, har der i de udvalgte amter og kommuner været no- genlunde den samme udlægning af "nødvendig og tilstrækkelig" og "nødvendig" tid. I begge tilfælde har det oftest været arbejdsgivernes opfattelse, at tiden til TR-arbejdet skal fastsættes ad hoc, når behovet er der, og at de enkelte tillidsre- præsentanter derfor ikke skal have et på forhånd fastlagt antal timer om ugen til TR-arbejdet. Tillidsrepræsentanterne skal have den nødvendige eller fornødne tid, som det også kaldes af mange. De skal ikke have fast tid til deres TR- arbejde. Over for denne fremherskende arbejdsgiverholdning står et entydigt ønske både hos tillidsrepræsentanter og organisationsrepræsentanter om netop som det grundlæggende at få en fast del af deres arbejdstid afsat til TR-arbejdet.

Arbejdsgivernes hovedargument for at holde fast i "den fornødne tid" er, at det er et meget mere fleksibelt system, der tager udgangspunkt i de konkrete behov, når de viser sig. Og som desuden giver råderum for fleksible arrangementer, som mere end et fast timetal kan hjælpe den enkelte tillidsrepræsentant.

Et eksempel på et sådant arrangement kan findes i den storkøbenhavnske *om-egnskommune*. Da dagplejerne kom over på det nye lønsystem i 1998, lavede man en særlig aftale for tillidsrepræsentanten i erkendelse af, at det giver store problemer, når dagplejernes TR skal lægge arbejdet til side for at passe TR-jobbet. Det betyder, at fire børn skal placeres andre steder. Her blev man enige om en ordning, hvor tillidsrepræsentanten får betaling for fire børn, men kun får anvist to. Så er det overkommeligt at få de to børn til en afløser, når tillidsrepræsentanten bliver optaget af TR-arbejdet. (Personalechef, 1999).

I den *vestjyske centerkommune* har man fundet et endnu mere praktisk arrangement inden for dagplejen. Her aflastes tillidsrepræsentanten for de mere end 200 dagplejere på den måde, at den pågældende ikke har faste børn, men er gæstedagplejer. Det vil sige, at tillidsrepræsentanten kan træde til og tage sig af børn fra syge dagplejere, når kalenderen ikke er booket op af TR-møder. Et andet eksempel fra samme kommune er SiD'ernes TR, der arbejdsmæssigt er blevet placeret som en slags altmuligmand på forsyningsvirksomheden og dermed har et fleksibelt arbejde, hvor der kan skaffes plads til TR-jobbet. Hvis man følger organisationernes krav om en generel ordning med fast tid, så risikerer man, at de lokale fleksible løsninger bliver ødelagt, fordi der så ikke er midler til dem. Og så får man et stivere og i virkeligheden set fra tillidsrepræsentanternes synsvinkel ringere system, mener ledelsen. (Kommunaldirektør, personalechef, 2000).

Man kunne indvende, at denne særlige form for praktiske arbejdsorganiseringer også kunne fungere sammen med et system med fast TR-tid. En fleksibel tilrettelæggelse af arbejdet, der sikrer tillidsrepræsentanterne reelle muligheder for at udøve deres hverv, uden at det går ud over deres eget eller kollegernes daglige arbejde, synes under alle omstændigheder at være en nødvendighed, hvis TR-systemet skal fungere under stigende krav. (Jf. "Protokollat vedrørende vilkår for (fælles)tillidsrepræsentanternes tidsanvendelse i forbindelse med hvervets udførelse", 3. punkt). Men arbejdsgivernes pointe er, at afsættelse af midler, der sikrer alle TR'er fast tid, vil koste så mange penge, at det alvorligt vil indsnævre de økonomiske muligheder for de mere fleksible ordninger på forskellige områder.

I *Landkommunen* fremhæver ledelsen, at det ville blive meget kostbart for kommunen at indføre et system, der svarer til den tidsmæssige kompensation, der på grund af de særlige arbejdstidsregler gives tillidsrepræsentanterne i folkeskolen. "*Hvis vi skulle overføre det som model til de øvrige områder, så ville vi slet ikke have råd til det.*" (Kommunaldirektør, 1999). Denne konklusion bygger på en beregning af de faktiske konsekvenser i kommunen, hvis man overførte lærernes forhold til de resterende grupper. I øvrigt sætter man spørgsmålstegn

ved det faktiske behov. Tidsforbruget står i hvert fald ikke mål med nogle af de krav, som organisationerne har stillet. (Personalechef, kommunaldirektør, 2000).

Uden at forklejnne mange små landkommuners økonomiske vanskeligheder kunne man godt fremhæve, at hvis man ikke er parat til – i hvert fald på sigt – at give alle TR'er vilkår, der svarer til DLF's tillidsrepræsentanter, så er der ikke så meget realitet i de lokale arbejdsgivers fremhævelse af tillidsrepræsentanternes afgørende betydning for det nye lønsystem. Alt efter antallet af ansatte, man repræsenterer, vil det omsat til ugentlig arbejdstid typisk svare til en tidsmæssig kompensation til tillidsrepræsentanterne på fra 1-2 timer til omkring 10 timer om ugen.³

Det skal understreges, at vores undersøgelse også viser, at fornøden tid ikke nødvendigvis er det samme som næsten ingen tid. Sådant administreres det visse steder, men andre ledelser administrerer det mere bogstaveligt, dvs. at tillidsrepræsentanterne faktisk uden større problemer får den tid, de har brug for til udøvelsen af deres hverv. Det gælder fx den sjællandske stationsbykommune.

"Lige nu synes jeg, det er okay med den tid, der er. Der hvor jeg er, der er der "den fornødne tid"... jeg ved ikke, hvordan de andre har det, men det er ikke noget, de nævner – i hvert fald heller ikke i vores tillidsmandsgruppe, når vi sidder og snakker." (TR, PMF, 2000).

Her er tiden samtidig sikret af kommunen ved en budgetmæssig afsættelse af en ramme, der svarer til en heltidsstilling til fordeling til de forskellige tillidsrepræsentanter alt efter, hvor stort et område de repræsenterer, og hvilke opgaver de i øvrigt varetager i samarbejdssystemet.

"Altså jeg bruger forholdsvis mange timer, og har gjort det længe. Der har da været så mange andre ting i tidens løb, men det har aldrig været noget problem at få det dækket ind på vores budget." (FTR, BUPL, 2000).

Selv om der også i denne kommune kunne findes kritiske røster, og selv om der generelt var et ønske om en opgradering på dette område, så er det interessant, at

³ Tidskompensationen til tillidsrepræsentanterne fastsættes for DLF's vedkommende ved lokale aftaler med mulighed for variation fra kommune til kommune. Der er typisk tale om centrale aftaler, dvs. aftaler indgået mellem den lokale lærerkreds og den enkelte kommune gældende for alle kommunens skoler med et fast grundtimetal for de almindelige aktiviteter, herunder tid til møder og til at sætte sig ind i materiale mv., og derudover med en tidsfaktor afhængig af antallet af ansatte på den enkelte skole. DLF har gennemført en undersøgelse med besvarelse fra 217 skoler fordelt over landet. Den viser, at timetallet varierer fra 50 til 780 timer om året, med 217 timer årligt som gennemsnit. Omsat til almindelig ugentlig arbejdstid er gennemsnittet på 4 t. og 47 min. om ugen med et udsving fra 1 t. og 6 min. til 17 t. og 11 min. For 99 pct. gælder det, at timetallet er aftalt som en akkord. Den væsentligste årsag til udsvingene er antal ansatte, man repræsenterer, idet DLF har en struktur med kun én TR pr. skole uanset størrelse. Der har vist sig en tendens til, at flere og flere også giver kompensation til TR-suppleanten, men det har man ikke præcise tal på. (Telefoninterview med DLF-konsulent, 18.02.02).

der kan være en relativ stor tilfredshed med en så beskeden ramme. Den tid, tillidsrepræsentanterne har til rådighed, er meget begrænset set i forhold til nogle af de større kommuner og amterne, hvor en eller flere af TR'erne for de store grupper ofte er helt frikøbt.

Et andet eksempel er det *sjællandske amt*, hvor ledelsen holdt fast i princippet om "den fornødne tid", men det administreres også her på en positiv måde set fra tillidsrepræsentanternes synsvinkel. Det betyder fx, at HK's TR i centralforvaltningen stort set ikke foretager sig andet end at passe TR-hvervet med tilhørende opgaver. Der er ikke tale om et decideret aftalt frikøb, men med 120 medlemmer bliver der så mange opgaver, at det sammen med de mange andre aktiviteter, der følger med, fx deltagelse i MED-systemet, kommer til at fylde hele arbejdstiden. Bortset fra nogle enkelte faste opgaver i sekretariatet er det TR-funktionen, der prioriteres, og det er klart, at det er blevet endnu mere udpræget med indførelsen af det nye lønsystem. (TR, HK, 2000).

På sygehusområdet har man dog i amtet suppleret med aftaler om et fast timetal. Det gælder fx på det mindre sygehus, der indgik i undersøgelsen. Fællestillidsrepræsentanten på dette sygehus kunne godt ønske sig bedre vilkår. Men problemet er – for hende at se – ikke så meget sygehusets ledelse som lederne på afdelingsniveau. FTR var frikøbt en dag om ugen, dvs. omkring halvdelen af det faktisk tidsforbrug. Og det tog 3-4 år at komme igennem med den ordning. Der var ingen af de almindelige tillidsrepræsentanter på sygehuset, som havde faste timer, de var frikøbt. De var afhængige af, at ledelsen ville give den fornødne tid. Det var den generelt parat til. Det var ikke her problemet lå. Det var ude i afdelingerne, hvor man ikke brugte kompensationen til at indsætte vikarer, som kunne aflaste de øvrige medarbejdere. (FTR, DSR, 2000).

Det er samme FTR, der ovenfor i indledningen til dette afsnit citeres for at anerkende ledelsens megen talen om TR'ernes betydning, men samtidig savner vilje til at følge de smukke ord op i praksis. Der er med andre ord brug for, at den øverste ledelse på sygehuset praktiserer ledelse i forhold til afdelingsniveauet, så lederne her arbejder efter hensigterne. Vi vender tilbage til dette spørgsmål om lidt.

Det mest udprægede eksempel på, at "den fornødne tid" administreres som "meget begrænset tid" findes i den storkøbenhavnske *omegnskommune*. De fleste tillidsrepræsentanter i denne kommune gav udtryk for, at de er meget presset tidsmæssigt. Det er tiltagende vanskeligt at følge med i det daglige arbejde og samtidig varetage TR-funktioner, herunder deltagelse i SU-møder, forhandling om nyansættelser, lønforhandlinger, stillingtagen til materiale fra organisationerne, møder med kolleger og andre TR'er, henvendelser fra medlemmerne og

kontinuerlige kontakter med L&P. Samt derudover regelmæssig deltagelse i de nødvendige TR-kurser.

HK's tillidsrepræsentant mener, at *"... der er for meget arbejde."* (HK, TR, R2, s. 2). Hun har været på nedsat tid, og da hun blev TR, fik hun lov til at gå 2 1/2 time op om ugen uden at få mere arbejde. Denne særlige ordning giver hende således 2 1/2 time om ugen til TR-arbejdet. Og derudover kan hun bruge den tid, der er nødvendig. Hvis hun kommer bagud med sagsbunkerne, må hun indhente det gennem overarbejde. *"... men at sidde den ene vinterdag efter den anden til klokken 17-18 stykker, når de andre går hjem, det er jeg altså blevet træt af. Jeg gider det ikke mere."* (TR, HK, 2000).

For tillidsrepræsentanter i ældreplejen er det endnu vanskeligere at få enderne til at nå sammen, fordi de her arbejder med mennesker. De har ikke en sagsbunke, de blot kan lade vokse. Når de bliver nødt til at udføre noget TR-arbejde her og nu, så må kollegerne umiddelbart løbe hurtigere. De har som regel heller ikke direkte og nem adgang til telefon og computer. Det gælder fx FOA's tillidsrepræsentant. For hende er det derfor særligt vigtigt at få en fast tid, hvor hun kan kontaktes. Men ifølge FOA's tillidsrepræsentant er vilkårene *"... afsindigt dårlige"* (TR, FOA, 2000). Der er ingen fast tid sat af, hvilket gør det meget svært at passe ind i forhold til det daglige arbejde. Hun opfatter kommunens holdning på den måde, at *"... TR-arbejde, det er ikke noget, man bruger tid på i arbejdstiden. Det er ligesom det, vi får at vide, når der ikke kan sættes tid af til det..."* (TR, FOA, 2000).

Socialrådgivernes tillidsrepræsentant har heller ikke tidsmæssig compensation, og hun regner ikke med foreløbig at få det. Når en HK-TR, der repræsenterer en meget stor gruppe, kun får 2 1/2 time om ugen, *"... så vil det være fuldstændigt vanvittigt, hvis vi andre, der repræsenterer seks medlemmer, skulle komme og råbe på noget. Men ... man går jo til de samme møder og sådan nogle ting, og møder varer jo ikke længere for hende."* (TR, DS, 2000).

DSR's tillidsrepræsentant har mærket et tiltagende forøget arbejdspress, men hun har flere gange forgæves forsøgt at få tid til opgaverne, bl.a. med den argumentation, at hun i modsætning til de fleste andre er både TR og sikkerhedsrepræsentant. Men det er hver gang blevet afvist med henvisning til, *"... at der var så mange andre, der så også skulle have."* (TR, DSR, 2000). TR er stærkt utilfreds med, at der synes at være en afgrund i forhold til ledelsen i kommunen i netop det spørgsmål.

"På et tidspunkt bliver det nødvendigt at tage alvorligt fat i det, fordi det jo er en fordel både for os og for kommunen, at man har nogle tillidsrepræsentanter. For ellers kan systemet slet ikke fungere overhovedet." (TR, DSR, 2000).

Situationen for tillidsrepræsentanterne er her trukket op i sorte streger, men de giver egentlig et godt indtryk af de problemer, de interviewede tillidsrepræsentanter generelt gav udtryk for. Der var blot i denne kommune fra den øverste ledelses side endnu mindre vilje til at løse problemerne end i de andre kommuner og amter. Når situationen ikke lang tid før førte til en mere omfattende konflikt mellem ledelse og medarbejdere, var det, fordi der i implementeringsfasen var en personalechef, der havde skabt meget gode samarbejdsrelationer både til tillidsrepræsentanterne og til de lokale fagforeningers repræsentanter. Det var blot vanskeligt for hende at gøre noget effektivt ved TR-vilkårene generelt, fordi kommunaldirektøren meget hårdt holdt på ”den fornødne tid”. Vi vender tilbage til forholdene i Omegnskommunen nedenfor.

Fast tid

Alle tillidsrepræsentanter og organisationsrepræsentanter ønsker – uanset om de vurderer, at ”den fornødne tid” administreres positivt eller negativt – at der indføres et system, der sikrer en fast aftalt tid til den enkelte tillidsrepræsentant. Det opfattes i de fleste tilfælde som en slags basis for TR-arbejdet, dvs. det timetal, der er brug for i det daglige. Derudover kan der så i perioder være behov for yderligere tid. Men hvorfor er det så vigtigt for tillidsrepræsentanterne at få et fast tidsmæssigt grundlag for deres arbejde?

På de udførende områder, fx sygehuse, ældrepleje, daginstitutioner opfattes det som helt nødvendigt for medlemskontakten, at der er en fast tid, hvor tillidsrepræsentanten kan træffes. Man kan ikke bare stoppe pasning eller pleje, hvis et medlem kommer med et problem, som skal løses. Det vil ofte få uoverskuelige konsekvenser for arbejdsorganiseringen, og derfor er der brug for faste mødetider, hvis tillidsrepræsentanten reelt skal kunne løse sine opgaver.

Fx kan nævnes en tillidsrepræsentant for social- og sundhedspersonale i Omegnskommunens ældrepleje. Hun arbejdede på skiftende vagter på plejehjemmet og var samtidig tillidsrepræsentant for det udkørende personale i ældreplejen. Derfor var det for hende særligt vanskeligt at opretholde en tilstrækkelig kontakt med sine medlemmer. Hun efterlyste derfor en fast kontortid. Den behøvede ikke at være særligt omfattende, men der måtte være et på forhånd fastsat tidspunkt, hvor det var muligt for medlemmerne at kontakte hende. *”Et eller andet ønskeligt ville være en time om ugen”*, mente hun. (TR, FOA, 2000). Men selv en sådan meget afgrænset tidskompensation kunne man ikke komme igennem med over for kommunens ledelse.

Der er ikke helt det samme pres på det administrative område, hvor TR sidder på sin pind med de nødvendige hjælperekskaber, telefon, computer mv. lige for hånden. Men selv om det er lettere bare at lade sagsbunkerne vokse, mens man

tager sig af sine TR-opgaver, så vil der ofte i sagsbehandlingen være tidsfrister med hensyn til svar ol., som man let kommer til at overtræde i perioder med travlhed på TR-fronten, og derfor vurderes det også her som en absolut fordel, at man får en fast kontortid.

"Ja, altså jeg må jo bruge al den tid, jeg vil, men der er bare det ved det, at når jeg så kommer tilbage til mit skrivebord, så ligger stablerne der og telefonbeskederne og alle dem der, der gerne vil snakke med mig ... og når jeg er væk, fx på kursus, så ... har jeg også dødravlt, når jeg kommer hjem. Så er det ligesom, når jeg har været på ferie, så ligger mit arbejde der. Det er det, der gør, at jeg er begyndt at tænke lidt på, at hvis jeg skal gå sådan en vinter til i møde, så er jeg ikke sikker på, at jeg fortsætter." (TR, HK, 2000).

Fast tid er dog vigtigere af en helt anden grund: det er forudsætningen for en tidsmæssig kompensation, som reelt kan aflaste TR i det daglige arbejde, *uden* at kollegerne, i den afdeling/institution, hvor TR er ansat, tvinges til at "løbe hurtigere" og dermed udsættes for en urimelig belastning, som ikke mindst af TR føles som en byrde, der næsten ikke kan bæres.

Her er problemet også størst for de udfarende, hvor arbejdet ikke kan vente, men det kan være næsten det samme også på det administrative område, hvis der er svarfrister ol. i de sager, som behandles. Så bliver kollegerne nødt til at tage over. Og derfor er det så vigtigt med en fast tidskompensation, der indregnes i afdelingens/institutionens budget/normering, så arbejdsvilkårene for medarbejderne ikke ændres ved, at der vælges en TR.

I den østjyske bykommune var der ganske vist et relativt pænt frikøb til fællestillidsrepræsentanterne, men det var stadig vanskeligt at få afsat faste timer til de almindelige TR'er i det omfang, de havde brug for det. En tillidsrepræsentant fra DSR kunne ganske vist godt få fri, når det var brug for det, men *"Problemet er bare, at der ikke er kommet nogen erstatning for mig overhovedet, når jeg har været på kursus. Det var mine kolleger, der skulle rende stærkere."* (TR, DSR, 2000). FOA's tillidsrepræsentanter på ældreområdet *"... skal slås for hver time, de skal af sted."* (FTR, FOA, 2000).

"... så længe de ikke har et fast antal timer, så vil det gå ud over de kollegaer, de samarbejder med om det normale arbejde, og de er jo ved at slide sig selv ihjel, for at deres kollegaer ikke skal lave deres arbejde, når de går til møde. Så en god tillidsmand holder ikke mange møder." (FTR, FOA, 2000).

Men det er ikke altid, at det er nok med fast tid i form af en kompensation, der kommer TR'ernes daglige arbejdsplads til gode, fordi det er indregnet i budgettet/normeringen. I nogle tilfælde kan en leder vælge at anvende de tilførte midler til andre formål, så kollegerne alligevel kommer til at løbe hurtigere. Det gjaldt fx sygehuset i det sjællandske amt.

"Jeg er væk fra min afdeling gennemsnitligt to dage om ugen, og den ene dag er så betalt, men problemet er, at det er næsten umuligt at få kørt ind i min afdelings budget. Det burde være sådan, at de penge var til rådighed, men når man så diskuterer det med sygehusledelsen, så siger de, jamen, det er jo afdelingsledelsen budget, så de må jo gøre med de penge, hvad de ønsker." (FTR, DSR, 2000).

Det er et eksempel på, at det kan være lederne på afdelings/institutionsniveau, der er problemet, når man vil sikre rimelige TR-vilkår. De kan udgøre en barriere, når den øverste ledelse i (amts)kommunen stiller sig velvilligt og faktisk tilfører institutionerne midler til TR-kompensation. Vi har set flere eksempler på, at direktionen og/eller personalekontoret har intervenseret i tilfælde, hvor en tillidsrepræsentant er kommet i klemme i forhold til sin egen direkte leder, der typisk kan vise utilfredshed over, at der går for meget tid til TR-funktionen og bliver for lidt tid tilbage til det daglige arbejde. Det gjaldt fx for HK's tillidsrepræsentant i den vestjyske centerkommune. Her blev der bakket op både af kommunaldirektør og personalechef, så den lokale leder måtte acceptere situationen. (TR, HK, 1999).

En del ledere ude i marken synes at prioritere det at få det daglige arbejde til at fungere højere end TR-funktionen. Det er forståeligt, hvis man ikke har kompensation i budgettet, men det kan altså også være tilfældet – selv om man har en vis kompensation. I andre tilfælde er det ikke manglende vilje eller en anden prioritering, der er årsag til, at man lader kollegerne løbe hurtigere, når tillidsrepræsentanten ikke kan nå sit daglige arbejde. Det kan simpelthen være et resultat af, at man ikke kan finde nogen til at overtage arbejdet fra TR. Sådan er det ofte i ældreområdet og på sygehusene.

"... hvis man nu kan lægge møderne uden for arbejdstiden, så gør jeg jo det, fordi man har jo også et hensyn at tage til arbejdet på en medicinsk afdeling, og det er man nødt til ... fordi det er jo meget fint, at de kan kalde en ekstra ind, der er bare ikke nogen at kalde ind." (TR, FOA, 2000, Jyske amt).

Det bliver generelt af de interviewede organisations- og tillidsrepræsentanter fremhævet, at det ikke mindst er relationerne til kollegerne, der har betydning, når kravet om en tilstrækkelig tidsmæssig kompensation rejses. Det synes i særlig grad at gælde for professionsgrupper som fx sygeplejerskerne. Mange af DSR's repræsentanter ser det som det største problem for tillidsrepræsentanterne og måske den væsentligste årsag til, at mange sygeplejersker afholder sig fra at påtage sig hvervet. Der er en følelse af, at man i høj grad kommer til at belaste sine kolleger, og det er der ikke mange, der kan holde til i længden – som det fremgår af et af de indledende citater til dette kapitel.

Eksempler på tidskompensation

Det var karakteristisk for de otte amter og kommuner i undersøgelsen, at der efterhånden er ved at blive udviklet systemer, der mere og mere indeholder et element af fast tid – i hvert fald til fællestillidsrepræsentanterne. Som det fremgår af nedenstående skema, var der eller blev der i halvdelen af de otte kommuner og amter i forbindelse med implementeringen af Ny Løndannelse etableret et system med udgangspunkt i "fast tid" til tillidsrepræsentanterne, dvs. at der på forhånd afsættes en større eller mindre pulje til fordeling til tillidsrepræsentanterne alt efter, hvor mange ansatte de repræsenterer, og hvor mange samarbejdsudvalg, MED-organer ol., de deltager i. Denne "faste tid" er så suppleret med "nødvendig tid" i de perioder, hvor TR-jobbet kræver mest aktivitet – typisk fx under forhandlingerne om Ny Løn.

I den anden halvdel af undersøgelsesenhederne var udgangspunktet stadig den "nødvendige tid". Her var det i et amt og i en kommune suppleret med "fast tid" i begrænset omfang, mens det kun var i to kommuner, at der praktisk talt slet ikke var tale om afsættelse af "fast tid" til tillidsrepræsentanterne. Vi ser her bort fra folkeskolelærerne, der – på grund af deres særlige arbejdstidsregler – alle steder har TR-aktiviteten indregnet i den samlede arbejdstid. Undersøgelsen viser entydigt, at de faglige organisationer og tillidsrepræsentanterne vil have "fast tid" som grundlag for TR-arbejdet, og det er også tydeligt, at det er den vej, udviklingen går.

Det *jyske amt* ligger i den ene ende af skalaen med et relativt stort frikøb. Her har der på amtsgården længe været et system med "fast tid", og i perioden op til implementeringen af det nye lønsystem blev et tilsvarende system indført på sygehusområdet. Timerne bliver fordelt efter, hvor mange ansatte de enkelte TR'er repræsenterer, og hvilke funktioner de har i de forskellige samarbejdsorganer. På amtsgården svarer frikøbet til to fuldtidsstillinger og på sygehuset til en fuldtidsstilling.

Skema 5.1 Tillidsrepræsentanternes tidsforbrug

	System	Eksempler
Jyske amt	"Fast tid" ved at være indkørt suppleret med "fornøden tid". Nogenlunde tilfredshed med tid, men ønske om forbedring.	<i>Amtsgården</i> : i alt 2 fuldtidsstillinger. HK's FTR 80% frikøbt, plus tid til suppleant. <i>Sygehuset</i> : i alt 1 fuldtidsstilling, fx DSR's FTR frikøbt 8 timer om ugen. Almindelige TR'er 1-2 timer om ugen.

Sjællandske amt	<p>"Nødvendig tid" suppleret med "fast tid" på sygehuset.</p> <p>Nogenlunde tilfredshed med tid, men ønske om system med mere "fast tid".</p>	<p><i>Amtsgården:</i> HK's TR i centralforvaltningen får den nødvendige tid, hvilket er stort set fuldtid.</p> <p><i>Sygehuset:</i> DSR's FTR frikøbt 1 dag om ugen (max. halvdelen af det faktiske tidsforbrug), ingen fast tid til almindelige TR'er.</p>
Østjyske bykommune	<p>"Fast tid" til FTR (og TR med mange medlemmer) kombineret med "fornøden tid".</p> <p>Nogenlunde tilfredshed med tid, men ønske om forbedring.</p>	<p><i>Rådhuset:</i> HK's FTR frikøbt 2/3 tid.</p> <p><i>Ældreplejen:</i> FOA's FTR frikøbt 1/2 tid. Almindelige TR'er skal stadig "slås om hver en time".</p>
Vestjyske centerkommune	<p>"Nødvendig tid" kombineret med begrænset fast tid til FTR'er.</p> <p>Ledelsen imod HK-forslag om samlet tidspulje til TR.</p> <p>Utilfredshed med ringe mængde "fast tid" trods vilje til at give "fornøden tid".</p>	<p><i>Rådhuset:</i> HK's TR frikøbt 10 timer om ugen ("forslår som en skrædder i helvedet").</p> <p><i>Ældreplejen:</i> DSR's FTR har 2 timer fast om ugen. Nogle af FOA's TR'er har fået fast telefontid hver 14. dag.</p>
Stationsbykommunen	<p>"Fast tid" i begrænset omfang (i alt en fuldtidsstilling) kombineret med "nødvendig tid".</p> <p>Nogenlunde tilfredshed.</p>	<p><i>Rådhuset:</i> HK's TR omkring 5 timer om ugen.</p> <p><i>Daginstitutionerne:</i> BUPL's FTR har 2 1/2 time om ugen, PMF's FTR 2 timer om ugen, plus "fornøden tid".</p>
Landkommunen	<p>"Nødvendig tid".</p> <p>Forskellige vurdering af ledelsens vilje til at give "fornøden tid", men entydigt ønske om "fast tid". Afvises af ledelsen.</p>	<p>HK's TR kan bruge den nødvendige tid, men kræver "fast tid".</p> <p>FOA's TR synes, at vilkårene er rimelige, men ønsker "fast tid", som i andre kommuner.</p>
Omegnskommunen	<p>"Nødvendig tid" suppleret med "fast tid" til HK og DLF.</p> <p>Stærk generel utilfredshed med vilkårene. Samarbejde om decentralisering ødelagt af ledelsens nej til system med "fast tid".</p>	<p><i>Rådhuset:</i> HK's TR har 2 1/2 time om ugen, men meget dårlige vilkår.</p> <p><i>Ældreplejen:</i> Både DSR og FOA kalder forholdene elendige.</p> <p><i>Daginstitutionerne:</i> BUPL og PMF kalder vilkårene ringe.</p>
Bydelskommunen	<p>"Nødvendig tid" afløst af system med "fast tid" undervejs. (Der er afsat 3 årsværk til TR-arbejdet).</p> <p>Tilfredshed med det nye system, men det vurderes både af ledelse og TR kun som en begyndelse.</p>	<p>FOA's FTR (der dækker 300 ansatte) er frikøbt og har fået fast kontor på et plejehjem.</p> <p>Både HK's og socialrådgivernes TR'er har fået fast frikøb.</p>

HK's fællestillidsrepræsentant har så mange medlemmer og samtidig så mange poster i samarbejdssystemet, at han reelt når en kompensationsgrad over en fuldtidsstilling. For at styrke HK-klubben og sikre en sparringspartner nøjes FTR derfor kun med 80 pct. frikøb, som tildeles hans afdeling i kompensation. Det giver plads til, at også suppleanten, klubbens næstformand, kan få et frikøb af et vist omfang. Da fællestillidsrepræsentanten samtidig reelt præsterer, hvad der svarer til et halvtidsarbejde i sit almindelig job, har afdelingen faktisk overskud på ordningen. Hvordan det tidsmæssigt kan lade sig gøre, når man udefra vurderer den arbejdsbyrde, FTR klarer, er vanskeligt at forstå. Men det hænger sammen med, at det fagpolitiske arbejde for denne særlige FTR er blevet en livsstil.

På sygehuset er tidskompensationen til fællestillidsrepræsentanterne for de to store grupper, sygeplejersker og social- og sundhedsassistenter mfl., væsentligt mindre. Til gengæld har de heller ikke påtaget sig den samme kompetence i forhandlingerne som HK's FTR. DSR's FTR har fx 8 timer om ugen, og det svarer højest til halvdelen af det faktiske tidsforbrug. Men der er ikke nogen hindringer hverken for hende eller for FOA's FTR, når det gælder brug af "fornøden tid" derudover. Det er der ofte brug for. FOA's fællestillidsrepræsentant syntes fx "... allerede nu, at TR-arbejdet er et fuldtidsjob ved siden af ..." (FTR, FOA, 2000). Til gengæld kniber det med at få de nødvendige vikarer til at aflaste, og det betyder en ekstra belastning af kollegerne. Det er et pres, som tillidsrepræsentanterne har svært ved at klare. Deres ønske er derfor en større og mere realistisk ramme til "fast tid", så kompensationen for TR-arbejdet i god tid kan indarbejdes i arbejdsplanlægningen.

I den anden ende af skalaen findes Landkommunen og Omegnskommunen, der holder sig til "den fornødne tid". I Omegnskommunen er den eneste anden undtagelse – ud over lærerne – HK's tillidsrepræsentant, der har 2 1/2 time om ugen. Hun var på nedsat tid, da hun blev valgt, og hun fik lov til at gå på fuld tid uden øget arbejdsbyrde, hvilket gav den nævnte tidskompensation. Det er i forhold til TR-arbejdets omfang et meget lille timetal – specielt når man tænker på, at hun faktisk fra starten har haft kompetence til at forhandle både forhånds aftaler og individuelle lønaftaler. Vi vender tilbage til Omegnskommunen nedenfor.

I *Landkommunen* er der slet ikke nogen, der har "fast tid" udover lærerne. Og som nævnt ovenfor er der ifølge ledelsen overhovedet ikke råd til at give fast frikøb til de andre tillidsrepræsentanter i det omfang, som lærerne har det. Der er forskellige vurderinger af ledelsens vilje til at give den "fornødne tid". Nogle er utilfredse, men de fleste opfatter ledelsen som positiv. Alle interviewede organisations- og tillidsrepræsentanter er ikke desto mindre enige i ønsket om at få indført et system med "fast tid", bl.a. fordi man oplever, at TR'ernes kolleger ikke aflastes i det nødvendige omfang. I hele implementeringsfasen har spørgsmålet om "fast tid" været på dagsordenen. Det er blevet rejst i forhandlingerne

både af HK og af DSR. I første omgang blev spørgsmålet henvist til det øverste MED-organ, men som ledelsen så det, var der for store forskelle på arbejdsvilkårene på de forskellige områder, fx plejeområdet og daginstitutionsområdet i forhold til administrationen på rådhuset. Derfor kørte drøftelserne fast i MED-udvalget, og spørgsmålet blev sendt tilbage til de specielle forhandlinger, hvor det må tages op af de enkelte organisationer i sammenhæng med forhåndsaftalerne. Ved vores anden besøgsrunde var det fortsat uden resultat. (TR, HK, 1999, Organisationsrepræsentant og tillidsrepræsentant, DSR, 2000, Personalechef og kommunaldirektør, 1999, 2000).

Den sjællandske *stationsbykommune* kan ses som en mellemproportional mellem de to yderpunkter. Her har ledelsen længe holdt på den "nødvendige tid" som hovedprincip, men i erkendelse af den øgede arbejdsbyrde i forbindelse med implementeringen af det nye lønsystem er som udgangspunkt blevet tilføjet et system med "fast tid". Der afsættes, hvad der svarer til en fuldtidsstilling, som fordeles til TR'erne i forhold til det antal ansatte, de repræsenterer, og deres deltagelse i diverse samarbejdsudvalg ol. Det giver fx på daginstitutionsområdet BUPL's FTR 2 1/2 time om ugen og FOA's FTR 2 timer om ugen, og derudover kan de så, når det strammer til, anvende "den fornødne tid" til arbejdet. Det er således et relativt beskedent frikøb, der kan blive tale om. HK's TR ligger dog på et lidt højere niveau. Alligevel er der relativ stor tilfredshed med forholdene. De fleste oplever, at ledelsen bakker op, og at der kan bruges den nødvendige tid. (FTR, BUPL, 2000). Der er dog enighed om, at en decentralisering af kompetencen fra de faglige organisationer til tillidsrepræsentanterne i takt med, at Løn- og Personaleafdelingen også lægger det ud, vil kræve afsættelse af en betydelig større ramme til "fast tid". (Personalechef, 2000, Organisationsrepræsentant, FOA, 1999).

Fagforeningernes generelle vurderinger

I vurderingen af TR-vilkårene har vi på interviewrunderne ikke kun holdt os til de otte casestudier. Da mange af organisationsrepræsentanterne dækker en række andre kommuner/amter, har de ofte under interviewene inddraget deres samlede erfaringer vedrørende vilkårene i de forskellige kommuner og amtet i det område, de dækker. Derfor dækker vores undersøgelse meget bredt. Som nævnt i det indledende kapitel er det oplysninger fra mere end 100 kommuner og otte amter, der via vores interviews med organisationsrepræsentanterne inddrages. Da det kun er organisationsrepræsentanterne, der har en sådan bredere viden på første hånd, er det generelle billede, som vi tegner, derfor nok lidt fortegnet. Det er virkeligheden, som den ene part ser den. Men ud fra vores antagelse om, at tillidsrepræsentanterne indtager en nøgleposition i implementeringen og udviklingen af det nye lønsystem, er netop de faglige organisationers og tillidsrepræ-

sentanternes egne vurderinger af TR-vilkårene særligt centrale. Derfor bruges de i kort form her.⁴

Generelt synes *størrelse* at være en kritisk faktor. Mange organisationsrepræsentanter, der har medlemmer både i amter og kommuner, fremhæver, at TR-vilkårene samlet set er bedre i amterne end i kommunerne – specielt hvis man tager alle de små kommuner med. Det er FOA-repræsentanternes erfaring i det jyske amt. Vilkårene "... er elendige nogle steder. Somme tider kan de ikke engang få lov til at låne en telefon, jamen det er så grotesk." (Organisationsrepræsentant, FOA, 2000). Der er dog mange variationer, og bl.a. fremhæver DSR's amtskredsformand fra samme område, at deres fællestillidsrepræsentanter i nogle af de store kommuner stort set er frikøbt fuldtids. Ofte har de en enkelt dag, hvor de arbejder som hjemmesygeplejersker for at holde faget ved lige, men ellers koncentrerer de sig om det fagpolitiske arbejde. Derimod har fællestillidsrepræsentanten på det største sygehus med op imod 400 sygeplejersker, dvs. mere end det dobbelte af de største kommuner, kun 8 timer om ugen til at klare TR-opgaven. (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000).

Når der i den sønderjyske landkommune fra organisationernes side blev fastholdt et krav om indførelse af "fast tid", hang det sammen med, at en sådan tidskompensation efterhånden var almindelig i organisationernes aftaler med de andre kommuner, som man dækker. DSR's amtskreds forhandler med samtlige 23 kommuner i amtet, og her er aftaler om tid ved at blive normen. Det drejer sig typisk i de mindre kommuner om en halv til en hel dag om ugen per tillidsrepræsentant. Det væsentligste i den sammenhæng er, at der aftales en normeringsmæssig kompensation til området. Det betyder ifølge amtskredsformanden, at der skabes en alliance mellem den ledende sygeplejerske og tillidsrepræsentanterne, fordi det for begge parter bliver en klar fordel, at der efter dette princip fastsættes en bestemt tid til TR-arbejdet. (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000).

Den lokale *FOA-afdeling*, der dækker Landkommunen, havde i efteråret 2000 fået indgået aftaler om tidsmæssig kompensation med to kommuner, og der lå forslag om tilsvarende aftaler ude i de tre andre kommuner, som afdelingen dækker. De to indgåede aftaler er med kommuner, der er en del større end Landkommunen. I den ene blev fællestillidsrepræsentanten frikøbt 12 timer, og i den anden – endnu større kommune – i 16 timer per uge. De øvrige, almindelige til-

⁴ Det skal dog tilføjes, at organisationsrepræsentanternes svar er givet i en politisk kontekst, hvor kampen om bedre TR-vilkår og decentraliseringsgraden i det nye lønsystem er væsentlige spørgsmål. De kan derfor have en interesse i at fremstille forholdene i et mere negativt lys, end der reelt er belæg for. Dels for at styrke argumentationen for at skaffe mere tid mv. til tillidsrepræsentanterne. Dels som en begrundelse for endnu ikke at acceptere en udlægning af forhandlingskompetencen fra de lokale fagforeninger/kredse til tillidsrepræsentanterne.

lidsrepræsentanter, fik henholdsvis 4 timer og 3 timer per uge. (Organisationsrepræsentant, FOA, 2000).

I BUPL's amtskreds, der dækker Stationsbykommunen, er der markante forskelle på omfanget af frikøb til fællestillidsrepræsentanterne fra kommune til kommune.

"Nogle er frikøbt et stort antal timer, andre kun i ganske få timer, og nogle har slet ikke tid. I længden bliver det formentlig mere ensartet, fordi der med større ansvar nødvendigvis må følge mere faste vilkår, der giver den tid, der skal til. Som det er nu, må fællestillidsrepræsentanterne vælge nøje mellem opgaverne." (FTR, BUPL, 2000).

De kan ikke nå det hele, fx deltager fællestillidsrepræsentanten i Stationsbykommunen ikke i BUPL's faste FTR-møder. Det er set fra afdelingens synsvinkel meget problematisk. "*... men jeg skal jo være på min arbejdsplads en gang imellem.*" (FTR, BUPL, 2000).

DSR's amtskreds, der dækker Omegnskommunen, var utilfreds med, at det i denne kommune ikke kunne lade sig gøre at få forbedret TR-vilkårene. Det gik nemmere i de fleste andre kommuner i amtet – om end der var store forskelle fra kommune til kommune. En enkelt kommune blev fremhævet for en særlig gunstig MED-aftale, der gav tillidsrepræsentanterne en betydelig tidskompensation. Der blev i budgettet forlods afsat en pulje til tillidsrepræsentanterne, som blev fordelt til de afdelinger, hvor TR'erne udøver deres daglige arbejde. Det foregår efter "*et sindrigt udregningssystem*". Andre kommuner har gjort det lidt anderledes, men der er mange, der har nogle fine ordninger, der sikrer rimelige TR-vilkår. (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000).

Tidsforbrug ifølge spørgeskemaundersøgelsen

Vi har i den kvantitative spørgeskemaundersøgelsen forsøgt nærmere at kortlægge tillidsrepræsentanternes tidsforbrug. Det fremgår af svarene, at der ifølge 27 pct. af tillidsrepræsentanterne er indgået aftale om et fast antal timer til TR-arbejdet, mens 71 pct. angiver, at der ikke findes sådanne aftaler. (Spørgsmål 19, TR-skema). Det synes at være et generelt fænomen, at det er vanskeligt for tillidsrepræsentanterne at få gennemført de aftaler om fast tid, som de ønsker at få gennemført.

Hvor der er indgået aftaler om fast tid, er knap halvdelen af aftalerne på op til 2 timer om ugen. Godt halvdelen er på mere end 2 timer, heraf er igen halvdelen eller nærmere bestemt 27 pct. af alle aftaler over 5 timer om ugen. (Spørgsmål 20, TR-skema).

Hvis vi ser på den enkelte tillidsrepræsentants tidsforbrug, er det fortsat – jf. tabel 5.4 – mellem en femtedel og en fjerdedel af TR'erne, der har et moderat ugentligt tidsforbrug, dvs. op til en time. Godt og vel halvdelen har et mere mærkbart tidsforbrug, dvs. mellem 2 og 5 timer. En femtedel af tillidsrepræsentanterne har et omfattende tidsforbrug, dvs. 6 timer eller mere, og heraf er det kun en mindre del, nærmere bestemt 7 pct., hvor TR-hvervet tidsmæssigt nærmer sig en professionel status, dvs. 15 timer eller mere per uge.

Tabel 5.4 Hvor mange timer bruger du i gennemsnit om ugen på dit TR-arbejde?

	<i>I alt</i>	<i>Store</i>	<i>Mellem</i>	<i>Små</i>
- 1 time	22%	20%	20%	28%
2 - 3 timer	40%	41%	38%	38%
4 - 5 timer	17%	20%	12%	16%
6 - 14 timer	14%	11%	18%	16%
15 +	7%	7%	11%	2%
Total	100%	100%	100%	100%

(Spørgsmål 18, TR-skema, kryds med amts/kommune størrelse) (Chi2: 0.20)

Det svarer til et gennemsnitligt timeforbrug på 4 timer og 42 minutter. Medianen er på 2 1/2 time, hvilket betyder, at størstedelen ligger under gennemsnittet. Med en indregnet statistisk usikkerhed (95 pct.) ligger det gennemsnitlige timeforbrug på mellem 4 timer og 5 timer og 24 minutter. Det skal understreges, at vi eksplicit har bedt tillidsrepræsentanterne om ikke at regne kursusaktiviteter med. Tallene er ikke umiddelbart sammenlignelige med den nyeste større TR-undersøgelse, "LO TR-undersøgelsen 98", men niveauet synes at være nogenlunde det samme. (Jensen et al. 1999, s. 67-71).

En sammenligning af TR's tidsforbrug set i forhold til de kommunale enheders størrelse synes at vise, at skillelinien går mellem de små enheder (op til 20.000 indbyggere) og de øvrige kommuner samt amterne. Der er i de små kommuner flere tillidsrepræsentanter, som har et begrænset tidsforbrug, og der er færre, der har et omfattende tidsforbrug, end i de øvrige kommuner og amter. Det skal dog understreges, at sammenhængen er usikker.

Tabel 5.5 Tidsforbrug i forhold til forhandlingsdeltagelse

	<i>I alt</i>	<i>Deltaget</i>	<i>Ikke-deltaget</i>
- 1 time	22%	17%	31%
2 - 3 timer	39%	36%	45%
4 - 5 timer	18%	20%	13%
6 - 14 timer	14%	17%	8%
15+	7%	9%	2%
Total	100%	100%	100%

(Spørgsmål 18 og 5, TR-skema) (Chi2: 0.00)

Tillidsrepræsentanternes tidsforbrug må formodes at stige i det omfang, de direkte er blevet involveret i forhandlingerne i forbindelse med implementeringen af det nye lønssystem og de første forhandlingsrunder. Vi har lagt en hovedskillelinie mellem TR, der slet ikke har deltaget i forhandlinger, og TR, der i et eller andet omfang har deltaget i forhandlinger om forhåndsaftaler og/eller individuelle lønaftaler. En sammenligning af de to gruppers tidsforbrug viser da også klart, at tillidsrepræsentanterne, der har forhandlet, har et væsentligt større tidsforbrug, end tillidsrepræsentanter, der ikke har været med til forhandlinger. Fx anvender en fjerdedel i den første gruppe 6 timer eller mere om ugen til TR-arbejdet, mens det kun er en ud af 10 i den anden gruppe.

Der er også en klar sammenhæng mellem omfanget af tidsforbruget og indgåelsen af aftaler om fast tid. De tillidsrepræsentanter, der har indgået aftaler om fast tid, bruger mere tid på deres TR-arbejde end de tillidsrepræsentanter, der må følge princippet om den "fornødne tid". Når der er indgået aftaler, er det eksempelvis mere end en tredjedel af tillidsrepræsentanterne, der bruger 6 timer eller mere om ugen, mens det kun er en ud af otte af tillidsrepræsentanterne uden aftaler, der bruger tilsvarende meget tid.

Tabel 5.6 Tidsforbrug i forhold til aftaler om fast tid

	<i>I alt</i>	<i>Aftale</i>	<i>Ingen aftale</i>
- 1 time	21%	15%	24%
2 - 3 timer	39%	26%	45%
4 - 5 timer	18%	21%	17%
6 - 14 timer	14%	22%	11%
15+	7%	15%	3%
Total	100%	100%	100%

(Spørgsmål 18 og 19, TR-skema) (Chi2: 0.00)

Hvis vi ser nærmere på gruppen, der har aftalt fast tid, er der – jf. tabel 5.7 – en tydelig sammenhæng mellem det aftalte timetal og det faktiske tidsforbrug.

Tabel 5.7 Den anvendte tid i forhold til den aftalte tid

		<i>Aftalt ugentlig timetal til TR-arbejde</i>			
		0-1 time	2-5 timer	6+ timer	Total
<i>Anvendt</i>	0-1 time	100%	-	-	100% (N:14)
<i>tid</i>	2-5 timer	13%	82%	5%	100% (N:38)
	6+ timer	3%	33%	64%	100% (N:33)

(Spørgsmål 18 og 20, TR-skema) **(Fisher: 0.00%)

Det er karakteristisk, at alle de tillidsrepræsentanter, der anvender op til 1 time om ugen på TR-arbejdet, også kun har en aftale om et tidsforbrug i denne beskudne størrelsesorden. Blandt de tillidsrepræsentanter, der bruger 2-5 timer om ugen, har 8 ud af 10 en tilsvarende aftale. En ud af 20 har en aftale på et højere

timetal, end de faktisk bruger, mens godt en ud af otte har en aftale på et lavere timetal, end de bruger. Blandt tillidsrepræsentanterne, der anvender 6 timer eller mere om ugen, har to tredjedele en aftale om tidsforbrug på samme niveau, mens en tredjedel har et lavere aftalt timetal, end de faktisk bruger.

En opdeling på arbejdsområder og faglige organisationer giver mange relativt små grupper, og tallene skal derfor tages med mere end et gran salt. Men vi har alligevel valgt at vise tabellerne, fordi tallene er i god overensstemmelse med indtrykkene fra besøgsrunderne i de otte amter og kommuner, der udgør undersøgelsesenhederne i den kvalitative analyse.

Det er fuldstændigt i overensstemmelse med undersøgelsesenhederne, at det er tillidsrepræsentanterne på de administrative område, som ligger højest i tidsforbrug. Det er nok lidt overraskende, at undervisning og kultur, der ikke har været et direkte udvalgt område i nogen af vores undersøgelsesenheder, ligger tæt på. Men hvis man opererer med en opdeling i flere tidskategorier, opstår der en markant forskel i forhold til tillidsrepræsentanter, der anvender 15 timer eller mere om ugen. Her er det 11 pct. på det administrative område og kun to pct. inden for "undervisning og kultur". Tallene er meget små, så man kan ikke med sikkerhed slutte noget på dette grundlag, men det svarer ikke desto mindre fuldstændigt til forholdene i de otte amter og kommuner.

Tabel 5.8 Tidsforbrug i forhold til arbejdsområde

	<i>0-1 time</i>	<i>2-5 timer</i>	<i>6+ timer</i>	<i>Total</i>
Amtsgård/rådhus,	11%	52%	37%	(N:27)
Daginstitution	44%	51%	5%	(N:75)
Døgninstitution	27%	60%	13%	(N:30)
Ældreområdet	15%	66%	19%	(N:41)
Sygehus	14%	61%	24%	(N:62)
Teknisk område	17%	48%	35%	(N:23)
Undervisning & kultur	9%	57%	33%	(N:42)
Andet	21%	68%	10%	(N:19)
Total	22%	57%	20%	(N:319)

(Spørgsmål 18, TR-skema, Spørgsmål 4, generelt skema) (Chi2:0.00)

Den afgørende faktor er formentlig de enkelte områders størrelse. Fx dækker en HK-tillidsrepræsentant ofte hele rådhuset mm. Omvendt er der på dag- og døgninstitutionsområdet er meget mere begrænset tidsforbrug med relativt store grupper i den nederste ende. Og det hænger sammen med de små institutioner – specielt på daginstitutionsområdet – der betyder, at tillidsrepræsentanterne hver kun dækker relativt få medlemmer. Ældreområdet og sygehusene ligger et sted mellem yderpunkterne, og det kan måske undre, specielt for sygehusenes vedkommende, fordi der her ofte er meget store enheder imellem. Et sygehus kan have flere ansatte, end de fleste små kommuner har. Men samtidig er der en

struktur med en afdelingsopbygning og deraf følgende tillidsrepræsentanter, der hver især dermed dækker relativt afgrænsede størrelser.

Tabel 5.9 Tidsforbrug i forhold til udvalgte faglige organisation

	<i>0-1 time</i>	<i>2-5 timer</i>	<i>6+ timer</i>	<i>Total</i>
FOA	10%	56%	35%	(N:52)
HK	15%	52%	33%	(N:27)
PMF	50%	33%	17%	(N:18)
SL	31%	58%	11%	(N:26)
BUPL	45%	55%	-	(N:53)
DLF	-	54%	46%	(N:26)
DSR	11%	68%	21%	(N:28)
AC-forbund	26%	65%	9%	(N:23)
Total	23%	56%	21%	(N:253)

(Spørgsmål 18, TR-skema, Spørgsmål 7A, generelt skema) (Chi2:0,00).

Opdelingen på tillidsrepræsentanternes organisationstilhørsforhold viser, at Danmarks Lærerforening synes at ligge helt i front, hvad angår TR'ernes tidsforbrug. Det hænger sammen med de særlige arbejdstidsregler på området, der betyder, at lærernes TR-tid indregnes direkte i deres arbejdstid, og lærerne har således hele tiden haft de aftaler om fast tid, som de fleste andre grupper har haft meget vanskeligt ved at komme igennem med. Det har så givet bedre vilkår. Det skal dog med, at en opdeling på flere tidskriterier viser, at tillidsrepræsentanterne fra FOA og HK, dvs. de to organisationer, der ligger nærmest DLF, faktisk i modsætning til lærerne har en meget stor andel af tillidsrepræsentanter, der bruger 15 timer eller mere om ugen. Det er her, at tendensen til en egentlig professionalisering af TR-jobbet slår mest igennem.

5.1.2 Karrieresikring

I forlængelse af de tidsmæssige vilkår er der et *andet* problem, som vægter højt. Det er spørgsmålet om at sikre, at TR-jobbet ikke medfører, at man rent fagligt i sit daglige arbejde kommer bagud og dermed måske på sigt skader sine professionelle karrieremuligheder. Hvordan undgår man som tillidsrepræsentant at miste kompetence på sit arbejdsområde, når det på grund af tidsforbruget bliver vanskeligt at gennemføre efter- og videreuddannelse i samme omfang som kollegerne?

Det synes at være et generelt problem, men det gælder specielt for professionsgrupperne, at spørgsmålet om at fastholde de faglige færdigheder af de fleste overvejes nøje, når de stilles over for valget om at påtage sig en TR-post eller ej. Det er fx oplevelsen hos sygeplejerskerne i det jyske amt, at det langt fra er nok at sikre en rimelig tidsmæssig kompensation. Meget tid til TR-arbejdet kan endda nogle gange være en hindring, fordi det signalerer, at man er meget væk fra sig eget professionelle arbejde, og sygeplejerskerne er først og fremmest bange

for, at de på grund af TR-arbejdet kommer for langt væk fra faget. (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000). Det kan måske være vanskeligt, mens man er tillidsrepræsentant at sikre, at man i samme grad som sine kolleger også kan nå at få efter- og videreuddannelseskurser. Ud over det daglige TR-arbejde er der også en relativt omfattende TR-uddannelse, man skal igennem. Derfor er organisationerne begyndt at arbejde for aftaler, der sikrer, at tillidsrepræsentanterne, når de går af, får ret til et uddannelsesmæssigt løft. Det vurderes mere og mere som en forudsætning for, at sygeplejerskerne tør give sig i kast med TR-jobbet.

Der var ikke under vores interviewrunder eksempler fra det jyske amt på aftaler om ret til ekstra uddannelse ved fratræden. Men det er noget, som DSR's amtskreds vil prioritere højt i de kommende år. Det er en form for aftaler, der findes i nogle kommuner, og "*... vi går da også efter sådan nogle aftaler på sygehuse-
ne.*" (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000). I den amtskreds, der dækker Landkommunen, er det også for DSR et højt prioriteret mål at fremme aftaler om, at tillidsrepræsentanterne skal *sikres efteruddannelse* i forbindelse med fratrædelse fra TR-funktionen. Der var allerede under vores anden interviewrunde indgået en del aftaler. Oftest giver de en uges efteruddannelse for hver 2-årig periode. En anden formulering kan være, at der ved fratræden skal indgås aftale om vedkommendes efter- og videreuddannelse. Det gøres typisk i kommuner, hvor man har fået systemet med at gennemføre 3-årige uddannelsesplaner for alle sygeplejersker på skinner. (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000).

Der er også blandt lederne i de otte (amts)kommuner i undersøgelsen nogle, der er meget opmærksomme på, at TR-arbejdet kan være en risiko for fastholdelse af de faglige kompetencer. Det mest udprægede eksempel er her den vestjyske centerkommune, hvor ledelsen under ingen omstændigheder ønsker en professionalisering af tillidsrepræsentanterne.

"Det er utroligt vigtigt, at de ikke bliver lullet ind i en tillidsmandsrolle, så de glemmer den anden del af deres faglige udvikling ... Derfor er det også klart, at vi ikke vil have sådan en fuldtidsfunktion. Det er et ledelsesansvar, at der ikke er medarbejdere, der får udstedt fredningskendelse, for det er det samme som at acceptere, at vedkommende ryger ud over kanten på et tidspunkt." (Kommunaldirektør, 1999).

Der er da også ifølge samme leder nogle tillidsrepræsentanter, der netop siger nej til at få så meget frikøb, som deres organisationer ønsker, de skal have, fordi de ikke vil "*... shortcutte deres egen karriere.*" (Kommunaldirektør, 1999).

Hvis man ikke har blikket for fast rettet på den professionelle kompetence, kan der omvendt argumenteres for, at TR-arbejdet er en af de bedste *generelle lederuddannelser*, man overhovedet kan komme i nærheden af. Og det er specielt blevet tilfældet i de senere år med det større ansvar og de større videnskæpsige

krav, der følger af bl.a. det nye lønsystem. Denne uddannelseseffekt er nok mest udpræget i kommuner med en stærk samarbejdsorientering, hvor man i stort omfang inddrager tillidsrepræsentanterne i væsentlige beslutninger.

Derfor er det naturligt, at netop den samarbejdsorienterede ledelse i den østjyske bykommune har den opfattelse, at den gode tillidsrepræsentant "... *oparbejder nogle af de der lederkvalifikationer.*" (Kommunaldirektør, 2000). Det er ikke kun en holdning, men noget der er efterprøvet i praksis. Som HK's fællestillidsrepræsentant konstaterer, har kommunen "... *været god til at rekruttere deres tillidsrepræsentanter til lederstillinger.*" (FTR, HK, 2000). Et synspunkt, der nok heller ikke er så fremmed for ledelsen i Centerkommunen, hvis personalechef også tidligt i karriereforløbet var tillidsrepræsentant og aktiv i fagforeningen (Personalechef, 2002).

I Omegnskommunen er HK's tillidsrepræsentant et eksempel på et forsøg på "at blæse og have mel i munden". Tillidsrepræsentanten gav under vores anden interviewrunde udtryk for, at hun ikke ville acceptere at miste faglig kompetence trods det stigende arbejdspress som TR, og trods kommunens manglende vilje til at kompensere tidsmæssigt for dette arbejdspress. Derfor havde hun påbegyndt en relativt krævende efteruddannelse. Hun mener, at hun bliver nødt til at dygtiggøre sig i sit fag – ellers får hun problemer den dag, hun ikke er TR mere. Det fremgik klart, at et sådant dobbeltvalg tidsmæssigt slet ikke hænger sammen. Effekten var allerede blevet en vis nedprioritering af TR-arbejdet og overvejelser om at gå af som tillidsrepræsentant. (TR, HK, 2000).

5.1.3 Den lønmæssige compensation

I forlængelse af spørgsmålet om tidskompensation og karrieresikring er der for det *trede* problemet med at sikre en lønmæssig compensation, der garanterer, at tillidsrepræsentanterne ikke falder bagud, fordi de på grund af TR-arbejdet har svært ved at opnå de samme tillæg som deres kolleger. For slet ikke at tale om en anerkendelse af den væsentlige funktion med de særlige kvalifikationsmæssige krav, som tillidsrepræsentanterne udøver. Hvis det er rigtigt, at TR udøver en nøglerolle i realiseringen af et moderne lokalt baseret lønsystem, så burde det ifølge mange organisations- og tillidsrepræsentanter i sig selv være en begrundelse for at bruge det nye lønsystem bl.a. til at give tillæg til tillidsrepræsentanterne.

Det synspunkt har mange ledelser været enige i, og der blev allerede under de tidligere ordninger med lokalløn og decentralløn en del steder indgået aftaler om et særligt funktionstillæg til tillidsrepræsentanter. Sådanne aftaler er naturligvis af de lokale organisationer søgt fastholdt, ligesom der har været krav om at indføre TR-tillæg for nye grupper – netop med den begrundelse, at der er kommet en ny, meget væsentlig opgave til. Der er i de otte amter og kommuner flere ek-

sempler på, at sådanne tillæg er blevet en del af forskellige forhåndsftaler. Men man er her som en del andre steder løbet ind i det problem, at Kommunernes Lønningsnævn i en afgørelse har slået fat, at funktionstillæg for selve TR-arbejdet ikke falder inden for rammerne af det nye lønssystem.

I det *sjællandske amt* holdt man sig i ledelsen til Lønningsnævnets afgørelse. Men på grund af decentraliseringen blev der alligevel fx på enkelte institutioner inden for det sociale område givet sådanne tillæg. Løn- og Personaleafdelingen forsøgte at skride ind over for dette, hvilket bl.a. førte til en diskussion mellem SL og amtet om et funktionstillæg til tillidsrepræsentanten på den døgninstitution, som indgik i vores undersøgelse. SL modtog et brev fra amtet, hvor der stod, at den allerede indgåede aftale blev erklæret ugyldig. "*Og med det samme var vi jo i røret. Vil det nu sige, at I fratager eller hjemtager kompetencen fra institutionslederne i de aftaler, de har lavet.*" (Organisationsrepræsentant, SL, 1999). Det var ikke lige meningen, og så kom der et nyt brev, hvor man præciserede, at indgåede aftaler blev respekteret, men man opfordrede til, at de blev lavet om. (Organisationsrepræsentant, SL, 1999).

Den lokale leder var meget fortørnet over Løn- og Personaleafdelingens reaktion, som han opfattede som et udtryk for, at den meget vidtgående decentralisering, som ellers lovprises af amtets øverste ledelse, ikke er helt reel. I det konkrete tilfælde kom man uden om problemet ved at ændre aftalen, så der ikke længere er tale om et funktionstillæg, men om et kvalifikationstillæg for uddannelse (Leder, 1999, Organisationsrepræsentant, SL, 1999).

DSR's amtskreds, der dækker *Landkommunen*, måtte også opgive at lave aftaler med funktionstillæg. I stedet blev anvendt en anden mulighed, som ligger inden for rammerne: at indgå aftaler, der sikrer tillidsrepræsentanterne andel i den lønudvikling, som ligger i Ny Løndannelse, og som det kan være nærmest umuligt at kvalificere sig til, når tiden skal bruges på TR-arbejdet. Det er typisk tillæg på omkring 500 kr. om måneden, som DSR's amtskreds har opnået med en sådan *lønudviklingsgaranti*, der er kommet med i forhåndsftalen med nogle kommuner. Tillægget bibeholdes ved fratræden, og det kan kun modregnes, hvis de senere får de såkaldte "kan"-kvalifikationstillæg. (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000).

I den *østjyske bykommune* var der også for nogle grupper opnået et funktionstillæg til tillidsrepræsentanterne. Det gjaldt bl.a. FOA's tillidsrepræsentanter. Men også her blev kommunen betænkelig på grund af udmeldingen fra Kommunernes Lønningsnævn. FOA måtte således opgive et planlagt forsøg på at få udvidet tillægget til sikkerhedsrepræsentanterne. "*Jeg har da også hørt områder sige, at de ville se, om de kunne få den trukket tilbage. Det får de nok svært ved.*" (Organisationsrepræsentant, FOA, 2000). Da ledelsen i virkeligheden gerne ville give

tillæg, endte det med, at man dækkede sig ind under andre betegnelser – fx kompensation for, at man som TR på grund af arbejdsbyrden har vanskeligt ved at opnå tillæg i samme omfang som de almindelige medarbejdere.

Den kvantitative spørgeskemaundersøgelse viser, at der blandt de ansatte i amter og kommuner er en relativ stor opbakning bag et krav om, at tillidsrepræsentanterne skal have funktionstillæg. Der er dog en del, der ikke rigtigt ved, hvad de skal mene om spørgsmålet, og det er trods alt mellem en fjerdedel og en tredjedel, der svarer nej. Ikke så mærkeligt er ja-flertallet massivt i tillidsrepræsentanternes svar. Blandt lederne er der et flertal imod funktionstillæg for TR-hvervet. Men det er næsten mere bemærkelsesværdigt, at det er godt fire ud af 10 ledere, der giver et positivt svar.

Tabel 5.10.1 Mener du, at tillidsrepræsentanter, bl.a. på grund af arbejdet med ny løn, bør have et særligt tillæg for udøvelsen af funktionen som tillidsrepræsentant?

	<i>Medarbejdere</i>	<i>TR'er</i>	<i>Ledere</i>
Ja	51%	81%	42%
Nej	28%	10%	48%
Ved ikke	21%	9%	10%

(Spørgsmål 37, Generelt skema)

Opbakningen til kravet om et funktionstillæg til TR bygger i et vist omfang på, at tillidsrepræsentanterne har svært ved at sikre sig tillæg, fordi deres muligheder begrænses på grund af TR-arbejdets omfang. Således svarer fire ud af 10 tillidsrepræsentanter, at de i høj grad eller i nogen grad har et problem med at sikre sig en andel i de nye tillæg. Men en lige så stor andel af tillidsrepræsentanter siger, at de ikke har et sådant problem. En del af opbakningen til kravet om TR-tillæg bygger derfor formentlig på, at både tillidsrepræsentanterne selv og medarbejderne simpelthen mener, at TR-arbejdet er så vigtigt for arbejdspladsen, at det i sig selv kan begrunde, at der gives tillæg.

Tabel 5.10.2 Har du haft svært ved at få andel i de nye løntillæg, fordi dit arbejde som TR forhindrer dig i at udvikle dine kvalifikationer og arbejdsfunktioner eller påtage dig nye funktioner?

	<i>I alt</i>	<i>Deltaget</i>	<i>Ikke-deltaget</i>
Ja, i høj grad	15%	17%	12%
Ja, men kun i nogen grad	26%	31%	20%
Nej	44%	45%	44%
Ved ikke	15%	7%	24%

(Spørgsmål 17 og 5, TR-skema)(Chi2:0,00)

Det er i den sammenhæng interessant, at tillidsrepræsentanterne vægter et løntillæg klart højest, når de svarer på spørgsmålet om, hvilke tiltag der kunne bidrage til at gøre det mere attraktivt at blive TR. Næsten to tredjedele svarer, at et

løntillæg i høj grad kunne bidrage til at gøre TR-jobbet mere attraktivt. (Spørgsmål 29, TR-skema).

Det var en almindelig forventning i undersøgelsesenhederne, at spørgsmålet om tillæg til TR ville finde en mere permanent løsning i forbindelse med OK2002, hvor parterne i den nye overenskomst formentlig ville blive enige om generelt at åbne op for TR-tillæg. En forventning, der blev opfyldt med KTO-forliget, der indeholder et nyt bilag til aftalen om Ny Løndannelse. Hermed indføres hjemmel til, at der ud over kvalifikationsløn også ud fra en konkret begrundelse kan aftales funktionsløn til tillidsrepræsentanter. (Orientering om KTO-forliget, s. 6).

5.1.4 Rekrutteringsproblemer

Indtrykket fra de otte amter og kommuner er, at der allerede i et vist omfang er rekrutterings- og fastholdelsesproblemer, og at det forventes, at disse problemer med at vælge tillidsrepræsentanter sandsynligvis vil blive forøget som en konsekvens af decentraliseringen af aftalesystemet i almindelighed og indførelsen af det nye lønsystem i særdeleshed.

I den *østjyske bykommune* er det flere steder blevet sværere at rekruttere nye tillidsrepræsentanter – ifølge både personalechefen samt HK's, DSR's og FOA's repræsentanter. På flere områder, må man klare sig uden eller med ufuldstændig dækning af TR. Det gælder fx socialrådgiverne og HK'erne på rådhuset, hvor der mangler to tillidsrepræsentanter. "*... det har været meget svært at få besat posterne, og der har aldrig været et kampvalg.*" (FTR, HK, 2000). På trods af at ledelsen fremhæver det som meget udviklende og som en lederkvalifikation at have bestridt en TR-post, er der aldrig flere om budet, når der skal vælges nye.

Sygeplejerskerne mangler også to tillidsrepræsentanter. DSR dækker således kun fire af de seks områder i kommunen. Det har ikke været muligt – efter at den tidligere FTR ikke ønskede at fortsætte – at få en af de fire til at påtage sig ansvaret som FTR. (DSR, TR, R2, s. 11, ØBK). FOA mangler ligeledes et par tillidsrepræsentanter, men har dog stadig en FTR.

Det er blevet mere tidskrævende at være tillidsrepræsentant. (FTR, HK, 2000), og opgaverne er blevet mere komplekse og giver samtidig et mere direkte ansvar i forhold til medlemmernes løn- og arbejdsvilkår. En tillidsrepræsentant opsummerer problemstillingen således:

"Der er kommet mange flere TR-opgaver. Jeg tror, at det bliver svært at rekruttere TR, fordi du på en helt anden måde skal ud og forhandle for dine kolleger i forhold til løn. I gamle dage skulle du kun kontrollere, at man fik den løn, man havde krav på. I dag er det ligesom et større ansvar ... Du kommer til at stå godt og grundigt klemt. Hvis der er en medarbejder, der ikke får den løn, han eller

hun føler sig fortjent til, kan han eller hun nu sige til tillidsmanden: Det var dig, der ikke forhandlede godt nok!" (FTR, FOA, 2000).

Flere organisationer oplever alvorlige konsekvenser som følge af manglende TR-dækning. Det gælder her fx typisk socialrådgiverne, hvor der i anden runde ikke kunne vælges nogen TR. Det betød, at kredssekretæren fra den lokale afdeling måtte klare forhandlingerne alene – herunder også de individuelle lønaftaler, hvor der som et element indgår vurdering af personlige kvalifikationer. I realiteten blev denne forhandling forvandlet til en formalitet, fordi en kredssekretær, der kommer udefra ikke har det nødvendige personkendskab. "*... det var svært at blive uenig med ledelsen i deres vurdering af de bløde kvalifikationer, fordi jeg ikke kunne vurdere dem.*" (Organisationsrepræsentant, DS, 2000).

I den vestjyske centerkommune var der tilsvarende rekrutteringsvanskeligheder. Nogle steder – bl.a. i ældreplejen – har det vist sig helt umuligt at få nogen til at påtage sig posten. Så må fællestillidsrepræsentanten overtage arbejdet, men det er svært at komme til et helt andet distrikt, hvor mange ting er anderledes. Der er brug for en lokal repræsentant. Derfor opfattes det som et alvorligt problem, når man ikke kan vælge en TR. Og der er en frygt for, at det problem vil tiltage. (FTR, DSR, 2000).

I det jyske amt oplevede DSR, at det er vanskeligt at rekruttere. Det er svært at sige, om det er blevet værre eller bedre med introduktionen af det nye lønsystem. Vanskelighederne bliver set som en delvis effekt af hele decentraliseringsprocessen, som Ny Løndannelse blot er et, om end nok det stærkeste og mest symbolladede eksempel på. Der er frygt for stigende rekrutteringsproblemer. Men selv om det er uundgåeligt, at nogle af vanskelighederne søges afbødet ved, at der afsættes mere tid til TR-arbejdet, er det – som nævnt ovenfor – langt fra sikkert, at mere tid klarer problemerne. Nogle gange kan det blive værre. Det hænger sammen med, "*... at sygeplejerskerne først og fremmest er bange for, at de på grund af TR-arbejdet kommer for langt væk fra faget.*" (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000). Hensynet til at fastholde de faglige kompetencer og frygten for, at et TR-job går ud over karrieren, er – som det vurderes i DSR's amtskredse – nok den væsentligste enkeltårsag til, at mange holder sig langt væk fra TR-jobbet.

Det gælder nok i særlig høj grad for professionsgrupperne, at frygten for at skade karrieren holder folk væk fra at påtage sig TR-hvervet. Et andet beslægtet problem er, som nævnt ovenfor, at man som TR mest af alt frygter at komme til at ligge kollegerne til byrde, når TR-arbejdet begynder at stjæle tid fra det daglige arbejde. "*... hvis ikke man får friheden, så holder man op.*" (FTR, DSR, 2000, Sjællandske amt). Eller man undlader at stille op, hvis man har en fornemmelse af, at man som TR vil komme til at belaste sine nærmeste kolleger.

Både DSR's organisations- og tillidsrepræsentanter i det *sjællandske amt* har oplevet, at arbejdet med Ny Løndannelse har skærpet kravene til tillidsrepræsentanterne. Arbejdsbyrden er blevet større, men det i sig selv har ikke betydet øgede vanskeligheder med fastholdelse og rekruttering af tillidsrepræsentanterne. På landsplan viste en opgørelse fra foråret 2000 fra DSR, at den gennemsnitlige periode for en TR ligger på 3,4 år, og det er højere end tidligere. Lokalt i amtet er der store forskelle fra sted til sted.

Udskiftningen blandt fællestillidsrepræsentanterne er meget mindre end blandt de menige tillidsrepræsentanter. Det var ikke helt atypisk, at fællestillidsrepræsentanten på det sygehus, der er med i undersøgelsen, sad på syvende år, mens hun samtidig var ved at få udskiftet samtlige sine TR'er. Der kan være mange årsager – også af personlig art – bag udskiftningerne. Fx var det ikke på grund af ringe arbejdsvilkår eller dårlige samarbejdsforhold, at der lige pt. var så stor en udskiftning på sygehuset. Men ellers var det amtskredsformandens erfaring, at *"... det hænger utroligt meget sammen med, hvor meget ledelsen ønsker at samarbejde og bruge tillidsrepræsentanterne, og hvilke vilkår man får fra arbejdsgiverne."* (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000).

Det er SL-repræsentantens erfaring i samme amt, at decentralisering af kompetence kombineret med den styrkede TR-uddannelse til tillidsrepræsentanterne medfører, at de bliver længere på posten end ellers. (Organisationsrepræsentant, SL, 1999). *"Da vi startede med at lægge kompetencen ud på dem, var der en gennemsnitslevetid for TR på to år. Nu er den på cirka 4,3 år ... Så det er fordoblet."* (Organisationsrepræsentant, SL, 2000). Den gode uddannelse og det større ansvar synes således at være et effektivt middel til at løse rekrutteringsproblemer. Hvis den da ikke er så god, at mange vil bruge TR-posten som et springbræt til et lederjob.

I den sjællandske *stationsbykomme* var det også et problem, at der på enkelte områder er en dårlig TR-dækning. Det gælder meget udpræget for PMF, hvor mange institutioner ikke kan vælge tillidsrepræsentanter. Det er en barriere for decentraliseringen af de individuelle lønaftaler til institutionsniveauet. (Personalechef, 1999). Kommunen har i erkendelse af tillidsrepræsentanternes afgørende rolle i det nye lønsystem søgt at fremme rekrutteringen af tillidsrepræsentanter – ikke mindst på PMF-området. Det skete konkret ved afholdelse af et stort orienteringsmøde i arbejdstiden, hvortil omkring 100 medarbejdere var indkaldt. Problemerne med at få en tilstrækkelig TR-dækning ses her som en illustration af, at det tilsyneladende bliver tiltagende vanskeligere at rekruttere tillidsrepræsentanter.

Organisations- og tillidsrepræsentanterne i *Landkommunen* gav generelt udtryk for, at der kan konstateres et stigende problem med *rekrutteringen*. Men omfanget af problemet varierer fra organisation til organisation. I PMF var det lokalt set akut, idet der under vores anden besøgsrunde i efteråret 2000 ikke længere var nogen tillidsrepræsentant på området. Amtskredsen måtte derfor stå for hele arbejdet, hvilket gør det særdeles vanskeligt at opretholde en reel aftaleret, når det gælder de individuelle lønaftaler. (Organisationsrepræsentant, PMF, 2000). Også inden for plejesektoren har der været vanskeligheder med at få valgt en tillidsrepræsentant på et af områderne – nærmere bestemt plejehjemmet. En overgang så det umuligt ud, men det lykkedes til sidst at finde en, der lod sig overtale. Også i den situation viste ledelsen sin opbakning. På et møde blev der bl.a. holdt en peptalk, hvor det blev fremhævet, i hvor stor grad også ledelsen havde gavn af, at der var en tillidsrepræsentant. (Organisationsrepræsentant og tillidsrepræsentant, FOA, 2000).

Der har dog ikke alene været tale om negative signaler. Det er en lidt dobbelt udvikling, fordi Ny Løndannelse også har sat fokus på det faglige arbejde og gjort TR-rollen mere interessant og af umiddelbar betydning for medlemmerne. Her kan vi henvise til spørgeskemaundersøgelsen, der viser en svag positiv tendens i tillidsrepræsentanternes svar på, om det nye lønsystem har ændret deres syn på TR-hvervet. (Spørgsmål 27, TR-skema). Men det synes at veje tungere, at der samtidig er tale om en omfattende arbejdsbyrde. Derfor er det efter organisationernes opfattelse afgørende at få gjort noget ved tillidsrepræsentanternes vilkår. Ikke mindst set i lyset af, at tillidsrepræsentanternes vurdering af, hvordan Ny Løn-forhandlingerne er forløbet indtil nu, faktisk ifølge spørgeskemaundersøgelsen har en overvægt til den negative side. (Spørgsmål 15, TR-skema).

Der var i *Omegnskommunen* allerede forud for indførelsen af Ny Løndannelse på nogle områder rekrutteringsproblemer. Det var heller ikke før en let opgave at finde tillidsrepræsentanter, og noget tyder på, at det kan blive endnu vanskeligere i fremtiden. HK's tillidsrepræsentant i kommunen er en god illustration. Tidligere havde HK i en årrække kun en TR af navn og ikke af gavn. Men relativt kort tid før lønreformen blev valgt en, der ville gøre en reel indsats. Efter en vanskelig start for en uerfaren TR blev hun i stand til at løfte opgaven i de næste forhandlingsrunder. Men samtidig føler hun sig presset af den stigende arbejdsbyrde som TR. Og er derfor allerede på vej væk igen. Samtidig føler hun sig presset af, at det også er nødvendigt at følge med i jobbet. På den måde er HK's TR et eksempel på de rekrutteringsproblemer, der hænger sammen med, at der er et krav til medarbejderne om en kontinuerlig faglig udvikling. Efter- og videreuddannelse er vigtig, hvis man skal leve op til de arbejdsmæssige krav. Og det er formentlig en væsentlig årsag til, at mange ikke ønsker at påtage sig TR-hvervet. Der bruges så meget tid, at det bliver svært at få plads til den faglige udvikling. HK's TR forsøgte – som nævnt ovenfor – "både at blæse og have mel

i munden", men det bidrog yderligere til overvejelserne om at gå af. (TR, HK, 2000).

Her opleves det allerede som en uheldig konsekvens set fra den faglige organisations synsvinkel, at tillidsrepræsentanten på grund af presset ikke alene nedprioriterer den fagforeningsrelaterede del af sin virksomhed, men også bliver en mindre kritisk repræsentant i forhold til ledelsen.

"Jeg får mindre og mindre tid til at gøre noget ved mit HK-arbejde. Selvfølgelig kunne jeg så også godt tage ind til møde og sådan noget, men jeg bliver da også mindre og mindre opsætsig, fordi jeg siger, det er da nemmere for mig bare at skrive under på ledelsens udspil." (TR, HK, 2000).

Gennemgangen viser, at mange TR'er og organisationsrepræsentanter fremhæver TR-vilkårene som den væsentligste forklaring på rekrutteringsproblemerne. Men det fremgår også, når man sammenholder med de tidsmæssige vilkår i de otte (amts)kommuner, at der ikke synes at være nogen entydig sammenhæng mellem TR-vilkårene og omfanget af rekrutteringsproblemer. Problemerne findes i større eller mindre omfang alle steder – nærmest uanset vilkårene. Det er ikke kun konjunkturelt bestemt (den aktuelle ledelses manglende vilje til at give bedre vilkår), men også strukturelt bestemt. Der er ikke skabt et lokalt forhandlingssystem, som giver tillidsrepræsentanterne en klart defineret og overkommelig funktion. Det ændrer dog ikke ved, at et væsentligt element i at skabe et operationelt forhandlingssystem set fra tillidsrepræsentanternes synsvinkel også vil indebære, at arbejdsvilkårene generelt set bliver forbedret. Konklusionen er blot, at der ikke findes en enkel og let realiserbar løsning, fx at tildele meget mere tid. Der skal også sikres bedre forhandlingsmæssige rammer.

Samlet set viser indtrykkene fra de otte undersøgelsesenheder, at der er et væsentligt rekrutteringsproblem på vej. Og dette indtryk bekræftes af spørgekemaundersøgelsens tal. Halvdelen af tillidsrepræsentanterne svarer, at rekrutteringen er blevet vanskeligere. En fjerdedel mener ikke, at Ny Løndannelse har ændret noget, mens en anden fjerdedel er i tvivl. Der er praktisk talt ingen, der har svaret, at det nye lønsystem har gjort rekrutteringen af tillidsrepræsentanter lettere.

Også her viser tallene, at det er den direkte deltagelse i forhandlinger i et eller andet omfang, som er afgørende for, at tillidsrepræsentanterne oplever en forandring. Af tabel 5.11.1 fremgår, at det i højere grad er de tillidsrepræsentanter, der har prøvet at forhandle, som svarer, at det nye lønsystem har gjort det vanskeligere at rekruttere tillidsrepræsentanter. Der er derimod ikke nogen særlige forskelle på vurderingen af rekrutteringsmulighederne mellem de forskellige arbejdsområder, hvilket antyder, at det er et generelt problem.

Tabel 5.11.1 Har indførelsen af Ny Løn gjort det lettere eller sværere at finde kolleger, der vil være tillidsrepræsentanter?

	<i>Alle</i>	<i>Deltaget</i>	<i>Ikke-deltaget</i>
Ny Løn har gjort det sværere	49%	54%	35%
Ny Løn har ikke ændret noget	25%	25%	26%
Ny Løn har gjort det lettere	0%	0%	0%
Ved ikke	25%	19%	35%
Total	100%	100%	100%

(Spørgsmål 28 og 5, TR-skema) (Chi2: 0.01)

Vi har i spørgeskemaundersøgelsen direkte spurgt tillidsrepræsentanterne, i hvilket omfang en række tiltag kunne bidrage til at gøre det mere attraktivt at blive tillidsrepræsentant. Svarene giver en indikator for, hvad der af tillidsrepræsentanterne prioriteres højest, når det gælder om at forbedre deres vilkår. Og vedrørende disse spørgsmål var der ikke nævneværdige forskelle mellem tillidsrepræsentanter, der har deltaget i forhandlinger i et eller andet omfang, og tillidsrepræsentanter, der slet ikke har deltaget.

Hvor vi på baggrund af casestudierne konkluderede, at sikring af de tidsmæssige vilkår blev prioriteret højere end løn, må vi fastslå, at spørgeskemaundersøgelsen viser den omvendte rækkefølge. Her er det løntillæg, der er klar topscorer efterfulgt af vikardækning og frikøb, dvs. tiltag, der har med tiden at gøre. Umiddelbart efter følger, at ledelsen i større omfang skulle have forståelse for TR's rolle og opgaver. Derimod vægtes foranstaltninger, som har med den lokale fagforening at gøre meget lavere. Det er ikke nødvendigvis, fordi TR finder, at de er uden betydning. Men i den daglige funktion som tillidsrepræsentant er tilfredsstillende løn og tilstrækkelig tid det vigtigste sammen med gode relationer til forhandlingsmodparten.

Tabel 5.11.2 I hvilken grad ville følgende tiltag gøre TR-jobbet mere attraktivt?

	<i>Høj grad</i>	<i>Nogen grad</i>	<i>Mindre grad</i>	<i>Slet ikke</i>	<i>Ved ikke</i>
1. Løntillæg	63%	24%	9%	3%	1%
2. Vikardækning	55%	29%	6%	4%	6%
3. Frikøb	51%	27%	9%	6%	7%
4. Ledelsen skal vise større forståelse	45%	39%	9%	3%	3%
5. Fagforeningen skal bakke mere op	29%	45%	11%	7%	7%
6. Bedre introduktion	29%	41%	16%	8%	5%

(Spørgsmål 29, TR-skema)

Hvis vi ser på forskellene mellem *arbejdsområder*, er det karakteristisk, at fx områder som daginstitutioner, ældrepleje og sygehuse med ældreplejen i spidsen lægger større vægt på mulighederne for *frikøb*, som spiller en mindre rolle for

administrationen og det tekniske område. Det afspejler formentlig de eksisterende forskelle på TR-vilkårene mellem de forskellige områder. De samme områder, her døgninstitutionerne inkluderet, lægger også mere vægt på mulighederne for løntillæg end fx administration og teknik.

Tabel 5.11.3 I hvilken grad ville løntillæg gøre TR-jobbet mere attraktivt?

	<i>Høj grad</i>	<i>Nogen grad</i>	<i>Mindre grad</i>	<i>Slet ikke</i>	<i>Ved ikke</i>	
AC	32%	23%	27%	18%	0%	(N:22)
FTF	58%	27%	8%	4%	2%	(N:144)
LO	71%	21%	6%	1%	1%	(N:154)

(Spørgsmål 29, TR-skema, spørgsmål 7, Generelt skema).

En sammenligning mellem organisationerne viser ikke de store forskelle, bortset fra en væsentlig skillelinie mellem AC-området på den ene side og FTF- og LO-området på den anden. Det gælder ikke mindst holdningen til betydningen af løntillæg, som for disse tre hovedgrupper fremgår af tabel 5.11.3.

5.1.5 Konklusioner

Tid

Det er en entydig holdning blandt organisations- og tillidsrepræsentanter, at der er behov for bedre vilkår, herunder ikke mindst tidsmæssig kompensation. Det bygger ikke alene på de otte (amts)kommuner, der indgår i undersøgelsen, men på organisationsrepræsentanternes erfaringer fra mere end 100 kommuner og fem amter. Også arbejdsgiverne mener, at TR er et afgørende omdrejningspunkt i Ny Løn, og at det derfor bliver nødvendigt at tale mere tid. Parterne er derimod uenige om, hvordan og hvor meget. Det handler først og fremmest om et system med "fast tid" contra et system med "nødvendig tid".

Mange organisations- og tillidsrepræsentanter mener, at arbejdsgiverne anvender smukke ord, men viser for lidt handling – især fordi arbejdsgiverne forsøger i videst muligt omfang at holde sig til "nødvendig tid". Arbejdsgiverne mener, at nødvendig tid (dvs. ad hoc-fastsat efter det lokale behov) giver plads til fleksible løsninger i organiseringen af TR's daglige arbejde. Det bliver der ikke i tilstrækkelig grad råd til, hvis alle skal have fast tid.

I nogle (amts)kommuner indebærer princippet om "nødvendig tid", at der rent faktisk er tale om, at de lokale tillidsrepræsentanter har et meget omfattende tidsforbrug. I andre kommuner indebærer "nødvendig tid" derimod meget begrænsede tidsmæssige muligheder for TR.

Både organisationer og tillidsrepræsentanter ønsker "fast tid" – som godt kan være et relativt beskedent supplement – fordi det er en forudsætning for medlemskontakten. Det gælder ikke mindst de udførende funktioner (fx ældrepleje), hvor man ikke bare kan lægge arbejdet fra sig, når behovet opstår, og hvor man ikke i det daglige har adgang til telefon, computer osv. Behovet er mindre, men også til stede på det administrative område, hvor sagsbehandling med tidsfrister betyder, at man ikke bare kan lade bunkerne vokse.

Fast tid anses dog først og fremmest som nødvendigt, fordi det er en forudsætning for, at TR-arbejdet ikke skal blive en belastning for tillidsrepræsentanternes kolleger. Der skal gives afdelingen/institutionen kompensation i normering/budget, hvis de har en TR, ellers går det ud over kollegerne. Igen er det de udførende områder, der har det største problem, men i administrationen opstår der heller ikke begejstring, hvis nogle af TR's sager overføres til kollegerne.

Nogle oplever problemer, selv om der gives tidsmæssig kompensation, fordi de lokale ledere på afdelings-/institutionsniveau ikke bruger pengene til vikarer. Så er det alligevel kollegerne, der skal løbe hurtigere. Det er et eksempel på, at det nogle gange kan være de lokale ledere, som bliver en barriere for en forbedring af TR-vilkårene. Omvendt er tidsmæssig kompensation, der tildeles afdelingen, hvor tillidsrepræsentanten er ansat, en forudsætning for rimelige vilkår, fordi tillidsrepræsentanten dermed ikke bliver en belastning for udførelsen af det daglige arbejde. Kravet om "fast tid" betyder derfor også nogle steder, at der opstår en alliance mellem TR og leder, fordi en sådan ordning er til fordel for både TR og arbejdsplads.

I nogle tilfælde opstår der trods kompensation problemer, fordi det ikke er muligt overhovedet at opdrive vikarer. Det gælder i høj grad i ældreområdet og på sygehusene. Det er problemet i forhold til kollegerne (der kommer til at løbe hurtigere), der af TR'erne opleves som det alvorligste. Det kan ikke mindst i professionsgrupper som sygeplejerskerne afholde mange fra overhovedet at påtage sig TR-jobbet.

Der er meget store forskelle i frikøb fra kommune til kommune og fra amt til amt (både når man ser på de otte undersøgelsesenheder og på de i alt fem amter og godt 100 kommuner, som organisationsrepræsentanterne samlet har en førstehåndsviden om), men det forventes af organisationerne, at det efterhånden vil blive mere ensartet, fordi der med større ansvar nødvendigvis må følge mere faste vilkår, der giver den tid, der skal til.

Uddannelse

Frygten for at miste den faglige kompetence, fordi TR-jobbet begrænser mulighederne for efter- og videreuddannelse i samme omfang som kollegerne, er en af

de væsentligste faktorer, som kan afholde folk fra at lade sig vælge til TR eller få dem til hurtigt at forsvinde igen. Det gælder ikke mindst professionsgrupper som sygeplejerskerne, men der er tale om et generelt fænomen. Derfor forsøger flere og flere organisationer at få gennemført aftaler, der sikrer TR ret til uddannelse i forbindelse med fratræden.

Også nogle ledelser har en sådan frygt for, at for meget tid til TR-arbejdet kan medføre, at man "shortcutter sin karriere". Mens andre ledelser derimod ser TR-arbejdet som den bedste generelle lederuddannelse, der findes.

Tillæg

Det er et problem at rekruttere og fastholde tillidsrepræsentanter, hvis der ikke kan gives en lønudviklingsgaranti, som sikrer, at man ikke lønmæssigt kommer bagud, fordi man som TR af tidsmæssige grunde ikke har de samme muligheder som kollegerne for at bringe sig i position til funktions- og kvalifikationstillæg. Funktionstillæg direkte for TR-jobbet blev underkendt af Kommunernes Lønningsnævn, men der er mange steder lokalt enighed om, at der skal tillæg til, og derfor blev benyttet andre begrundelser, bl.a. at TR skulle sikres en forholds-mæssig andel i den lønudvikling, som følger af det nye lønsystem.

Rekruttering

Der har allerede vist sig rekrutterings- og fastholdelsesproblemer, som efter organisations- og tillidsrepræsentanternes opfattelse hænger sammen med de relativt dårlige TR-vilkår. Vanskelighederne bliver set som en delvis effekt af hele decentraliseringsprocessen, som Ny Løndannelse blot er et, om end nok det stærkeste og mest symboladede eksempel på. Det forventes, at problemerne vil tiltage i de kommende år. Gennemgangen viser, at problemerne findes alle steder. Derfor er det ikke kun et spørgsmål om at forbedre vilkårene, fx give mere tid til TR-arbejdet, men også et spørgsmål om at sikre en forhandlingsstruktur, der giver tillidsrepræsentanterne en klart defineret og overkommelig rolle.

Rekrutteringsproblemerne har allerede nogle steder haft alvorlige konsekvenser set fra organisationernes synsvinkel. Det undergraver den *kollektive aftaleret*, specielt vedrørende de individuelle lønaftaler, når der på områder ikke kan vælges tillidsrepræsentanter. En organisationsrepræsentant (eller evt. FTR) udefra har ikke et personkendskab, som gør det muligt at give et reelt modspil til ledelsens forslag.

Det kan trække i modsat retning, hvis tillidsrepræsentanterne ved udlægning af forhandlingskompetence får en større betydning, og der vel at mærke fra organisationens side gennemføres en omfattende forberedelse i form af styrket TR-uddannelse. Den gode uddannelse og det større ansvar kan måske vise sig at væ-

re et effektivt middel til at løse rekrutteringsproblemer. Hvis den da ikke er så god, at mange vil bruge TR-posten som et springbræt til et lederjob.

Aftaler om TR-vilkår

Spørgsmålet er, hvordan tillidsrepræsentanternes problemer og de dermed følgende rekrutteringsvanskeligheder kan løses. Det er klart, at en væsentlig mulighed, der i stigende grad vil blive anvendt, er i forhåndsftaler eller lignende at tage fat på det samlede problemkompleks, som er angivet ovenfor. Et eksempel på dette er DSR's amtskreds, der dækker Landkommunen. Denne amtskreds har konsekvent inddraget spørgsmålet om TR-vilkårene i forhandlingerne med amtet og kommunerne om forhåndsftaler. Der er opnået en række resultater, og der tegner sig derfor et mønster for fremtidens TR-vilkår ikke alene for sygeplejersker i amtskredsen, men også mere generelt. Det gælder for det *første* en aftale om *tidsmæssig kompensation* – i de mindre kommuner drejer det sig typisk om en halv til en hel dag om ugen per tillidsrepræsentant. Det gælder for det *andet* en aftale om, at tillidsrepræsentanterne skal *sikres efteruddannelse* i forbindelse med fratrædelse fra TR-funktionen. Og det gælder for det *tredje* aftale om en *lønudviklingsgaranti*. Det sidste har hidtil være vanskeligt, fordi der ikke kunne gives egentlige funktionstillæg (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000). Med afslutningen på OK2002 er denne hindring blevet ryddet af vejen, idet der er givet de lokale parter mulighed for også at aftale funktionstillæg til TR.

5.2 Professionalisering og ændringer i TR-rollen

5.2.1 Professionaliseringstendenser

Der er en professionaliseringstendens på vej. Fællestillidsrepræsentanterne og tillidsrepræsentanter for store grupper nærmer sig i de større kommuner og amter et niveau, hvor de om ikke arbejder fuldtids med TR-jobbet, så i hvert fald bruger hovedparten af tiden på det. I det *sjællandske amt* gjaldt det for HK's TR, der – bortset fra en enkelt, relativt overskuelig arbejdsopgave – brugte hele tiden på TR-jobbet, og hvad deraf følger som deltagelse i samarbejdsudvalg ol. Det betyder "... *sådan føler jeg det i hvert fald – at det at være TR, det går så også over til at være et arbejde i sig selv.*" (TR, HK, 2000).

I det *jyske amt* fungerede HK's FTR også som en professionel fagforeningsmand. Han havde opgaver, der gav mere end 100 pct. frikøb, men overførte en del timer til sin suppleant, så han officielt kun havde 80 pct. frikøb. Alligevel ydede han i sit daglige arbejde en indsats svarende til et halvtidsjob, men det kunne han kun gøre, fordi TR-jobbet var en livsstil for ham, så han brugte mange fritimer på det, og dermed på det nærmeste reelt var fuldtids TR. (FTR, HK, 2000). I det samme amt var fællestillidsrepræsentanterne for de to store grupper, organiseret i FOA og DSR, på det store sygehus også i praksis ved at bruge stør-

stedelen af arbejdsugen på TR-relaterede opgaver. "... jeg synes allerede nu, at TR-arbejdet er et fuldtidsjob ved siden af ..." (FTR, FOA, 2000). I den østjyske bykommune brugte HK's FTR to tredjedele af arbejdstiden til TR-arbejdet, mens FOA's fællestillidsrepræsentant var frikøbt halvdelen af tiden.

Eksemplerne er typisk fra store enheder, men spørgsmålet er, om tendensen til professionalisering ikke vil brede sig, så fuldtidsprofessionelle også bliver mere almindelige i hvert fald i mellemstore kommuner, når vi taler om de større personalegrupper. Selv i de små kommuner kan man forestille sig, at tillidsrepræsentanterne for de større personalegrupper, som fx HK, FOA og BUPL, kunne komme til at fungere som en slags halvprofessionelle tillidsrepræsentanter.

Den udvikling, der tegner sig herigennem, synes at bevæge sig i retning af et TR-system, hvor ressourcerne koncentrerer hos relativt få fællestillidsrepræsentanter eller TR'er, der dækker store faggrupper. Den faglige struktur sætter visse grænser for denne proces, fordi de ansatte i amter og kommuner er splittet op på et meget stort antal enkeltorganisationer. KTO har således 65 medlemsorganisationer og en stor del af disse findes i den enkelte kommune og det enkelte amt. Denne opsplittning kan i sig selv være en hindring for at sikre rimelige TR-vilkår, fordi der ikke er midler til at give tilstrækkelig tid til et så stort antal tillidsrepræsentanter.

Med en strukturreform, der betød en samlet lokal lønmodtagerfront opdelt i en søjlestruktur, som dækker hovedsektorerne, kunne relativt få repræsentanter få halv- til helprofessionelle arbejdsvilkår (hvor omfanget af tidskompensationen kunne variere efter medlemstal og kommunestørrelse). Selv i de små kommuner ville der kunne gives TR-vilkår, der gav mulighed for en lokal repræsentation, som effektivt kunne matche ledelsen. Nu er en sådan reform ikke på dagsordenen, og derfor vil der fortsat være en stor spændvidde mellem personalegrupperne, hvor der vil være et stort antal tillidsrepræsentanter, der kun repræsenterer relativt få medlemmer, og et mindre antal med mange medlemmer. Selv med en betydelig tilførelse af ressourcer er det vanskeligt at sikre alle den tilstrækkelige tid.

Den lokale TR-struktur afspejler samtidig den lokale arbejdspladsstruktur i kommuner og amter. En organisation som HK har en meget stor medlemsgruppe på rådhuset/amtsgården og derudover medlemmer spredt ud over de forskellige institutioner. Det betyder, at der nogle gange er en stor fælles HK-klub med én tillidsrepræsentant. Andre gange er der i de enkelte forvaltninger/afdelinger lokale HK-tillidsrepræsentanter, der er samlet i en fællesklub, hvor en er valgt som FTR. Under alle omstændigheder er der en relativ stor samling af medlemsgruppen, og der kan vælges en TR/FTR, som kan forhandle. Organisationer som BUPL og PMF har medlemmerne spredt ud på et relativt stort antal små institu-

tioner, og det betyder som regel en opbygning med institutionstillidsrepræsentanter suppleret med en overordnet FTR. På ældreområdet har de to store organisationer FOA og DSR medlemmerne fordelt på relativt store områder, der typisk hver dækker et plejehjem og hjemmehjælpen i en afgrænset del af kommunen. Det er dermed relativt store lokale enheder, hvor der kan vælges lokale tillidsrepræsentanter, og hvor man samtidig har en FTR for at sikre den overordnede koordinering. I amterne har man for de samme to organisationer modsvarende sygehuse som de lokale enheder. Det er ofte meget store institutioner, der hver især kan have flere ansatte end en hel kommune, og hvor der er opbygget en struktur med lokale TR'er på afdelingsniveau og derudover en fællestillidsrepræsentant for hele sygehuset.

Vilkårene er således meget forskellige, men det er indlysende, at det kun vil være på FTR-niveauet (nogle gange TR-niveau, når det gælder HK), at der vil kunne tildeles ressourcer, der fører til en professionalisering af tillidsrepræsentanterne. Det kunne tale for, at de samlede ressourcer blev koncentreret hos fællestillidsrepræsentanterne, samtidig med at de blev gjort til omdrejningspunktet i det nye lokale lønforhandlingssystem. I det omfang ledelsen i kommuner og amter vælger at lægge hovedvægten i det nye lønsystem på det centrale niveau, vil det formentlig være en både hensigtsmæssig og effektiv løsning på problemet med at sikre tilstrækkeligt gode TR-vilkår. Men som vi har set det, er det netop en klar tendens, at amter og kommuner ønsker at gennemføre en decentralisering af Ny Løndannelse, så det bliver den enkelte arbejdsplads, der kommer i centrum. Hvis det ikke skal medføre en egentlig individualisering, hvor lønnen alene afgøres i en forhandling mellem den enkelte medarbejder og dennes nærmeste leder, så kræver det en aktiv medvirken af tillidsrepræsentanterne. Og spørgsmålet er, om et system, der ensidigt lægger hovedvægten på FTR, er i stand til at give et sådant med- og modspil.

Analysen af udviklingen i de otte (amts)kommuner viser, at der ikke ensidigt kan sættes på at styrke FTR. Den decentralisering af lønsystemet, som ledelsen mange steder forsøger at gennemføre, øger behovet for, at også de lokale tillidsrepræsentanter får bedre vilkår, samtidig med at den ikke mindsker behovet for den overordnede koordinering, som kun kan sikres gennem FTR. Det er et "både-og" og ikke et "enten-eller". Problemet er blot, hvordan man skaffer de nødvendige midler til at sikre en styrkelse på alle fronter.

Et eksempel på denne problemstilling er den *østjyske bykommune*, hvor der er gennemført en relativt stærk decentralisering af forhandlingerne med lønsamtaler mellem den enkelte leder og medarbejder som redskab. Her var det derfor bl.a. hos FOA's og DSR's tillidsrepræsentanter vurderingen, at det kun var gennem fastsættelsen af relativt bindende retningslinier i de lokale samarbejdsudvalg, at de kunne fastholde indflydelsen på løndannelsen. Hvis ikke man fik sik-

ret, at de lokale SU'er havde en sådan rolle, ville den kollektive aftaleret blive reduceret til en ren formalitet. Så ville alt foregå på ledelsens præmisser. (FTR, FOA, 2000, Tillidsrepræsentant, DSR, 2000). Med en sådan forhandlingsstruktur kan man netop ikke nøjes med at styrke FTR'ernes rolle. Der skal også et tæt net af kompetente TR'er på afdelings-/institutionsniveauet til for at bevare indflydelsen.

"Når vi kommer ud til et lokalområde [som organisationsrepræsentant og/eller fællestillidsrepræsentant] og skal forhandle konkret på medarbejdere, så har området ligesom udpeget dem. I et område kan der være 250 til 300 medarbejdere, så kan du ikke sidde og snakke om både Karen og Marie enkeltvis, det kan du ikke. Så du må gå ud fra, at de har lavet forarbejdet, og at de gør det lidt i fællesskab med de lokale tillidsmænd, og siger, den her stak vil vi godt snakke om." (FTR, FOA, 2000).

Derfor er det for denne fællestillidsrepræsentant indlysende, at de faglige organisationer må styrkes på arbejdspladsniveauet. Når ledelsen anvender en sådan individualiseret og lederstyret fremgangsmåde, kan de faglige organisationer kun bevare en reel aftaleret i de individuelle lønaftaler, hvis der er lokale tillidsrepræsentanter, som kan overskue alle medarbejderne og dermed gribe ind over for ledere, som ikke følger de kriterier, man er blevet enige om i SU. Det er repræsentanter for de faglige organisationer slet ikke i stand til at overskue. De kan ikke argumentere effektivt imod de lokale ledere, der sidder med den detaljerede viden. Og selv fællestillidsrepræsentanten vil have svært ved det, når der er tale om en så stor faggruppe som her. Derfor er det problematisk, når man som FOA i denne kommune, har svært ved at sikre en dækning med tillidsrepræsentanter i alle områderne.

Et andet eksempel er centralforvaltningen i det *sjællandske amt*, hvor HK har en struktur med én enkelt TR for hele forvaltningen. Men denne opgave er ved at være for omfattende for én tillidsrepræsentant, og derfor var det under overvejelse at ændre på strukturen, så de store stabe inden for centralforvaltningen får egne tillidsrepræsentanter, mens de mindre afdelinger kan vælge en TR sammen. På den måde kan man få en klubledelse bestående af tre tillidsrepræsentanter, hvoraf den ene skal vælges til fællestillidsrepræsentant, som kunne have væsentlige funktioner i forhold til hele det overordnede samarbejdssystem. I den hidtidige struktur har man også en klubbestyrelse på tre, så forskellen vil blive, at alle får tillidsmandsstatus. Og formentlig også forhandlingskompetence – i det omfang ledelsen vælger at lægge forhandlingerne ud til de enkelte områder under centralforvaltningen.

Med den eksisterende centraliserede forhandlingsstruktur, hvor ledelsen fastholder en samlet forhandling for hele centralforvaltningen, er det rigtigt, at også en enkelt TR har forhandlingskompetencen. Men starten på det nye lønsystem har

for HK-tillidsrepræsentanten tydeligt demonstreret, at der er tale om et for stort forhandlingsområde. Hverken tillidsrepræsentanten eller lederne kender i tilstrækkeligt omfang de mange medarbejdere, og indhentet viden på anden og tredje hånd er ikke tilstrækkeligt til at sikre et udviklingsfremmende lønsystem. Derfor vil det være en naturlig udvikling med en udlægning af forhandlingskompetencen, men det kræver til gengæld så flere tillidsrepræsentanter. (TR, HK, 2000).

Vores undersøgelse har vist, at der synes at være en generel tendens til, at ledelsen i amter og kommuner kræver forhandlingskompetencen flyttet fra de lokale fagforeninger/kredse og til FTR/TR i (amts)kommunen. Med den store variation i TR-strukturen fra gruppe til gruppe synes det at indebære, at en forbedring af tillidsrepræsentanternes vilkår bliver et "både-og". Den må både omfatte FTR og TR. Ellers vil det næppe være muligt at tilgodese arbejdsgivernes krav om, at organisationsrepræsentanter så vidt muligt skal holdes udenfor.

"... vi kan jo ikke både sige, at vi helst vil forhandle med de lokale, for det siger vi jo, og så ikke give dem fri til det." (Kommunaldirektør, 2000, Bykommunen).

Der kunne argumenteres for, at ressourcerne i stedet skulle koncentreres på de lokale tillidsrepræsentanter i de enkelte institutioner og afdelinger, fordi det er dem, der ifølge ledelsen i mange amter og kommuner skal være omdrejningspunkt i det lokale lønsystem. Men selv hvis vilkårene forbedres væsentligt, så rekrutteringsproblemerne minimeres, er det umuligt at forestille sig, at fx en del institutioner på daginstitutionsområdet eller områder i ældreplejen i perioder vil være uden en lokal TR. Og i sådanne situationer, der i et vist omfang nærmere vil være reglen end undtagelsen, er der et behov for en overbygning i form af en FTR, som kan varetage forhandlingerne vedr. de *individuelle lønsaftaler* for de institutioner/områder, der ikke pt. har kunnet vælge egne TR'er. Det eneste alternativ, hvis det stadig forudsættes, at den kollektive aftaleret fastholdes, vil være, at fagforeningerne tager over. Og det er netop det, som arbejdsgiverne gerne vil undgå. I det omfang, der fortsat skal aftales rammer i form af *forhåndsftaler*, synes hovedtendensen at blive, at sådanne aftaler skal indgås for en samlet personalegruppe, og dvs. indgås mere eller mindre centralt og ikke for den enkelte institution/afdeling. Hvis det er tillidsrepræsentanterne og ikke organisationerne, der skal forhandle og indgå sådanne aftaler på medarbejdernes vegne, forudsætter det også en form for overbygning med FTR'er.

Det skal tilføjes, at der formentlig altid vil kunne opstå situationer, hvor organisationerne for en periode *trækker kompetencen tilbage* på grund af en særlig situation, der har skabt et dårligt forhandlingsklima, vanskeligheder med at få valgt TR/FTR el.lign. De lokale forhandlinger foregår stadig inden for rammerne af et centralt forhandlingsssystem. Og i den forstand er der – jf. indledningen –

tale om en centraliseret decentralisering og ikke multiniveau regulering. Men situationer, hvor de lokale repræsentanter ikke fungerer acceptabelt set fra fagforeningernes synsvinkel, vil relativt let kunne opstå på områder, hvor der ikke er en overbygning med FTR, mens de formentlig vil høre til den absolutte undtagelse, når der er en overbygning med FTR.

Selv i de amter og kommuner, hvor der er den mest vidtgående decentralisering af lønforhandlingerne, er der i ledelsesstrukturen indbygget en koordineringskapacitet, som skaber et behov for dygtige med- og modspillere til ledelsen på det centrale niveau – et med- og modspil, som kun tillidsrepræsentanter med den tilstrækkelige tid, og det vil som regel sige FTR'er, kan give. Dertil kommer et tilsvarende behov, når vi ser det samlede samarbejdssystem i (amts)kommunen – jf. det efterfølgende kapitel om MED-systemets betydning.

Der er derfor også brug for et system, hvor der er en gruppe af stærke fællestillidsrepræsentanter. Men man kan ikke bare lave et slankt, strømlinet system med super FTR'er. Tendensen til decentralisering af lønforhandlingerne gør det nødvendigt også at styrke TR'erne på afdelings-/institutionsniveauet. Som nævnt ovenfor under afsnittet om tidskompensation er der tilfælde, hvor det er ledelsen på afdelings-/institutionsniveauet, der er en barriere mod sikringen af rimelige TR-vilkår, fordi lederne her prioriterer udøvelsen af det daglige arbejde højest. Og så hjælper det ikke, at der er stor forståelse for TR'ernes vilkår på direktions/L&P-niveau. Derfor er det vigtigt, at TR-vilkår indgår som et aftalespørgsmål ikke alene centralt, men også decentralt i den enkelte kommune og det enkelte amt. Udviklingen i den østjyske bykommune giver et eksempel på begyndelsen til et system, der måske kan komme til at tegne fremtidens aftaler om TR-vilkår i amter og kommuner.

Her var man netop kommet til den erkendelse, at en løsning ikke alene kan bygge på en central aftale i kommunen. Her kan fastsættes rammer, men hvis det skal fungere, må man supplere med aftaler på arbejdspladsniveauet. Derfor blev det i den nye MED-aftale i denne kommune fastslået, at den enkelte TR's vilkår skal fastsættes ved nærmere aftale mellem TR og dennes leder.

"Vi er langt fra færdige med diskussionen endnu, men vi har lavet nogle retningslinier ... om, at den enkelte TR skal indgå en *skriftlig aftale* med sin nærmeste leder om, hvordan man får klaret både de tjenstlige og de faglige ting." (Personalechef, 2000).

5.2.2 Det nye lønsystems effekt på TR-rollen

Med ny løndannelse er tillidsrepræsentanterne i større udstrækning kommet til at træffe beslutninger, som meget direkte berører de enkelte medlemmers arbejdsvilkår. Det skaber – som HK's tillidsrepræsentant i det *sjællandske amt* vurderer det – en *rollekonflikt*, der svarer meget til den rollekonflikt, som mellemledere

står i mellem ledelse og medarbejdere. Som lønforhandler skal man både være loyal over for det, der er aftalt i HK-klubben, og over for de resultater, man forhandler sig frem til sammen med ledelsen.

"... det er jo akkurat den samme rolle, som du vil sidde med som mellemlider i en hvilken som helst stilling herinde, at du har nogle medarbejdere, som du vil være loyal over for, og så har du en ledelse, du også skal være loyal over for, og der sidder du som lusen mellem de der to negle ... Og der kan du så sige, at der er det utroligt vigtigt, at dem, man repræsenterer, de også vil involvere sig, at de ikke bare vil være tilbagelænet i stolen og så sidde og affinde sig med eller beklage sig bagefter, men at de virkelig også går ind og deltager aktivt i vores drøftelser omkring, hvad det er for nogle lønforhold, vi vil have. Og det mangler jeg." (TR, HK, 2000).

Medlemmernes engagement og aktive deltagelse er ikke på et tilstrækkeligt niveau. I hvert fald ikke til deltagelse i klubmøder uden for arbejdstiden. Tillidsrepræsentanten er sikker på, at deltagelsen vil stige markant, hvis hun bare en gang imellem kunne få lov til at holde klubmøder i arbejdstiden. Men hun medgiver, at det er et reelt problem set fra ledelsens side, fordi det betyder, at 120 mennesker trækkes væk fra arbejdet på en gang. Hvis noget brænder på, er der dog mulighed for at holde et frokostmøde. (TR, HK, 2000).

Også i ledelsen var der stor opmærksomhed om den rollekonflikt, tillidsrepræsentanterne kan komme i. Det gælder fx, når et forhandlingsresultat skal formidles videre. I den situation bruger ledelsen mange ressourcer på også at udstyre TR med de argumenter, der skal sælge en aftale til kollegerne. "*Vi leverer et forslag til tillidsrepræsentanterne – hvad er det for en argumentation og formidling, de kan gå hjem med. Hvordan kan du forklare det her til dine medlemmer...*" (Personalechef, 2000). Men det er en balancegang, fordi det også handler om at undgå, at medlemmerne får indtrykket af, at TR er i lommen på ledelsen.

"Ja altså hvis de oplever, at nu kommer først tillidsrepræsentanten, så amtsdirektøren, så personalechefen samlet ind ad døren til et medlemsmøde og forklarer et eller andet med lys i øjnene: Nu skal I høre, hvad vi blev enige om, og det er smadder godt, og der er perspektiver og fremtid osv. Hvis man så som medlem er uenig, så bliver det altså svært at være tillidsrepræsentant." (Personalechef, 2000).

Omvendt ønsker ledelsen heller ikke at opstille et modsætningsforhold – "*det er jo fint, hvis vi kan signalere, at det her er altså noget, som vi er fælles om.*" (Personalechef, 2000). Så det er et spørgsmål om at holde den rette balance mellem konsensus og divergerende interesser.

En tillidsrepræsentant i den *østjyske bykommune* opsummerer – som kort nævnt ovenfor i afsnittet om rekrutteringsproblemer – problemstillingen således:

"Der er kommet mange flere TR-opgaver. Jeg tror, at det bliver svært at rekruttere TR, fordi du på en helt anden måde skal ud og forhandle for dine kolleger i forhold til løn. I gamle dage skulle du kun kontrollere, at man fik den løn, man havde krav på. I dag er det ligesom et større ansvar ... Du kommer til at stå godt og grundigt klemt. Hvis der er en medarbejder, der ikke får den løn, han eller hun føler sig fortjent til, kan han eller hun nu sige til tillidsmanden: Det var dig, der ikke forhandlede godt nok! I gamle dage kunne tillidsmanden sige: Ja, men det er dem ovre i København, der ikke har forhandlet godt nok ... Du kunne slå op i en eller anden tabel, og sådan er det jo ikke mere. Altså på en eller anden måde får tillidsmanden en slags lederrolle over for kollegaerne, som jeg ikke tror, der er nogen, der bryder sig om. For de er jo ikke ledere." (FTR, FOA, 2000).

Endnu begrænset forandring

Hvis vi ser på spørgeskemaundersøgelsens resultater, kan der også spores tegn på ændringer i TR-rollen, men det fremstår samtidig tydeligt, at der endnu kun er tale om et begrænset gennemslag. Forandringsprocesserne kan godt nok, som beskrevet ovenfor, af nogle tillidsrepræsentanter opfattes som noget nær en revolution, men det er fortsat sådan, at hovedparten af tillidsrepræsentanterne tilsyneladende ikke har mærket nogen særlige ændringer i deres relationer til hverken deres medlemmer eller til lederne.

Ny Løndannelse har kun i begrænset omfang ændret TR's *relationer* til ledelsen på forskellige niveauer og til deres medlemmer og de faglige organisationer. Der kan ikke konstateres et skred i forholdet mellem TR og de øvrige aktører før og efter Ny Løndannelse.

Tabel 5.12.1 Ny Løndannelses betydning for TR's relationer til ledelsen

	Direktionen/ chefgruppen	L&P	Forvaltnings-/ sektorledelse	Ledelse i afde- ling/institution
Bedre relationer	8%	6%	6%	12%
Uændret	60%	63%	64%	73%
Forringet	2%	2%	2%	5%
Ingen relationer	20%	18%	19%	2%
Ved ikke	10%	10%	10%	8%
Total	100%	100%	100%	100%
	(+6)	(+4)	(+4)	(+7)

(Spørgsmål 24, TR-skema)

Specielt når vi ser på relationerne til ledelsen på de forskellige niveauer i amtet eller i kommunen, er der meget begrænsede ændringer. Det er kun vedrørende de nærmeste ledere på afdelings- og institutionsniveauet, at man når op på, at

godt en ud af 10 svarer, at relationerne er blevet bedre. Samtidig er det her, at der er flest, som har oplevet en forringelse af forholdet til lederne. Og det er faktisk tre fjerdedele, der svarer, at relationerne er uændrede.

Hvis vi vurderer eventuelle forskelle mellem *arbejdsområder*, falder det i øjnene, at der er en stor overvægt på det administrative område, der mener, at relationerne til ledelsen på de forskellige niveauer er blevet bedre. Det afspejler formentlig det administrative områdes nærhed til ledelsen helt op til topniveauet. Der er fx på flere af de andre områder en stor gruppe tillidsrepræsentanter, der slet ikke har relationer til fx direktionen og L&P. En mere markant tendens viser sig også her, når man sammenligner tillidsrepræsentanter, der har deltaget i forhandlinger, med tillidsrepræsentanter, der ikke har. Forskellen fremstår tydeligt, hvis vi alene sammenligner de tillidsrepræsentanter, der har angivet, at de har fået et bedre forhold til ledelsen.

Tabel 5.12.1.1 Andel af TR, der har fået bedre relationer til ledelsen

	<i>Deltaget i forhandlinger</i>	<i>Ikke-deltaget</i>
Direktion/chefgruppe	12%	1%
Løn- og Personaleafd.	10%	0%
Forvaltnings/sectorledelse	8%	1%
Ledelse i afd./institution	16%	4%

(Spørgsmål 24 og 5, TR-skema) (Chi2: 0,00 – 0,01)

Det skal indskydes, at en del af forklaringen ligger i, at der er mange af de ikke-deltagende, som slet ikke har relationer til ledelsen, bortset fra institutions- og afdelingsniveauet. Men det er alligevel et udtryk for, at deltagelse i forhandlingerne faktisk har givet en mere positiv oplevelse, og derved bestyrkes det synspunkt, at vejen til en mere positiv holdning til det nye lønsystem er en udlægning af kompetencen fra de lokale faglige organisationer til FTR/TR.

Hvis vi ser på tillidsrepræsentanternes vurdering af relationerne på *medarbejdersiden*, er det eneste markante positive udsving – jf. tabel 5.12.1 – forholdet til andre tillidsrepræsentanter inden for samme fagområder og til den lokale fagforening (+26 og +24), men selv her vurderer næsten 2/3 forholdet som uændret. Tallene afspejler formentlig, at den væsentligste aktivitet i forbindelse med implementeringen af det nye lønsystem har haft udgangspunkt i den enkelte faggruppe med deres tillidsrepræsentanter og fagforening. Her har der været en intens aktivitet, og denne aktivitet har tilsyneladende haft et positivt udfald på de gensidige relationer mellem tillidsrepræsentanterne indbyrdes og mellem TR og fagforening. Igen en bestyrkelse af synspunktet, at deltagelse forbedrer relationerne mellem aktørerne.

Tabel 5.12 .2 Ny Løndannelses betydning for TR's relationer til medlemmer mfl.

	Medlemmer/ kolleger	TR inden for dit fagområde	TR uden for dit fagområde	Den lokale fagforening
Bedre relationer	13%	27%	10%	28%
Uændret	73%	61%	58%	61%
Forninget	6%	1%	1%	4%
Ingen relationer	1%	3%	18%	2%
Ved ikke	7%	8%	13%	5%
Total	100%	100%	100%	100%
	(+7)	(+26)	(+9)	(+24)

(Spørgsmål 24, TR-skema)

Der er ingen markante skillelinier i forhold til arbejdsområder, men også her ses, at deltagelse i forhandlingerne fører til en mere positiv vurdering af relationerne til de forskellige grupper.

Tabel 5.12.2.1 Andel af TR, der har fået bedre relationer til medlemmer mfl.

	<i>Deltaget i forhandlinger</i>	<i>Ikke-deltaget</i>
Kolleger/medlemmer	17%	7%
Andre TR inden for fagområdet	33%	16%
Andre TR uden for fagområdet	16%	1%
Den lokale fagforening/kreds	38%	13%

(Spørgsmål 24 og 5, TR-skema) (Chi2: 0,00 – 0,04)

Lederne har svaret på samme spørgsmål, og her er forandringer endnu sværere at få øje på. Når lederne selv bliver bedt om at vurdere, hvordan deres relationer til ledelsen på forskellige niveauer er blevet påvirket af det nye lønsystem, mener mellem 78 pct. og 84 pct. af lederne, at relationerne er uændrede til "Direktion/chefgruppen", "Fagforvaltningen", "Løn- og Personaleenheden", "Andre ledere inden for fagområdet" og "Andre ledere uden for fagområdet". Det er mindre end 10 pct., der angiver, at de har oplevet en forandring i forhold til disse forskellige ledelsesniveauer – med "Løn- og personaleenheden" som eneste undtagelse. Her er det 10 pct. af lederne, der svarer, at deres relationer er blevet bedre, mens 3 pct. mener, at relationerne er blevet forringet. Det er ikke overraskende, da det netop ifølge vores caseanalyser er Løn- og Personaleafdelingen, der de fleste steder har spillet den største rolle og har koordineret forhandlingerne fra top til bund. (Spørgsmål 15, Leder-skema).

Der er lidt mere fornemmelse af forandring – om end fortsat på et meget begrænset niveau – når lederne vurderer, hvordan relationerne til medarbejdersiden påvirkes af Ny Løndannelse. Her er det tydeligt, at specielt relationerne til TR'erne synes at bevæge sig i en mere positiv retning, mens det kniber noget

mere med forholdet til medarbejderne. Det illustrerer eksemplet fra undersøgelsesenhederne ovenfor, hvor det blev fremhævet, at det tættere forhandlingspil mellem ledere og TR kan give et indtryk af en vis sammenspisthed og dermed blive et problem for TR'ernes relation til medlemmerne.

Tabel 5.12 .3 Ny Løndannelses betydning for ledernes relationer til medarbejdersiden

	Din faglige organisation	Medarbejdernes tillidsrepræsentant	Dine medarbejdere
Bedre relationer	6%	12%	7%
Uændret	65%	74%	83%
Forringet	14%	4%	5%
Ingen relationer	7%	4%	0%
Ved ikke	7%	6%	5%
Total	100%	100%	100%
	(-8)	(+8)	(+2)

(Spørgsmål 15, Leder-skema)

Det er værd at bemærke, at der er en negativ tendens i ledernes relation til deres egen faglige organisation. Det er i overensstemmelse med den udbredte tendens i de otte undersøgelsesenheder, hvor ledelserne vil have forhandlingerne flyttet fra de faglige organisationer til tillidsrepræsentanterne, og hvor de fleste fagforeninger stadig er imod en sådan udlægning af kompetencen. Men de forringede relationer handler formentlig nok så meget om problemerne vedrørende ledernes egne lønforhandlinger, hvor tillidsrepræsentanter og fagforeninger i mange tilfælde kommer i en dobbelt rolle. På den ene side forhandler de for de menige medlemmer med lederne som modpart, og på den anden side forhandler de ledernes løn med disses overordnede. Det er en problemstilling, der nærmere er behandlet i kapitel 4.

Et andet spørgsmål i TR-skemaet antyder en meget mere gennemgribende forandring som følge af introduktionen af det nye lønsystem. Her blev tillidsrepræsentanterne spurgt om følgende: "Hvordan er henholdsvis dine kollegers og ledelsens opfattelse af dig som tillidsrepræsentant blevet påvirket af indførelsen af Ny Løn?" Svarene fremgår af de to første kolonner i tabel 5.13. De viser, at det er tillidsrepræsentanternes vurdering, at både deres kollegers og ledernes opfattelse af dem i betydelig grad er blevet ændret i positiv retning.

Ifølge tillidsrepræsentanternes vurdering af udviklingen efter indførelsen af det nye lønsystem skulle således næsten en tredjedel af deres medlemmer og knap en fjerdedel af lederne have fået en mere positiv opfattelse af TR, og samtidig er det tillidsrepræsentanternes vurdering, at det er en meget lille gruppe af både medlemmer og ledere, der er blevet mere negative som følge af Ny Løndannelse. Sammenholdt med deltaget/ikke-deltaget i forhandlinger fremstår den samme

forskel som ovenfor. Tillidsrepræsentanter, der har deltaget, opfatter kollegernes og ledelsens vurdering som meget mere positiv, end tillidsrepræsentanter, der har stået uden for forhandlingerne. Af de forhandlende TR'er er det således 43 pct., der tror, at kollegernes opfattelse er overvejende positiv, og 30 pct., der tror, at ledelsens holdning er overvejende positiv.

Tabel 5.13 Hvordan har ledelsens og kollegernes opfattelse af TR ændret sig?

	TR's vurdering af kollegernes opfattelse	TR's vurdering af ledernes opfattelse	Kollegernes egen vurdering af TR	Ledernes egen vurdering af TR
Overvejende positivt	32%	24%	10%	10%
Neutralt	41%	42%	55%	71%
Overvejende negativt	4%	6%	8%	6%
Ved ikke	23%	28%	27%	13%
Total	100%	100%	100%	100%
	(+28)	(+18)	(+2)	(+4)

(Spørgsmål 25, TR-skema, Spørgsmål 34, Generelt skema)

I det generelle skema blev respondenterne tilsvarende spurgt, om deres "vurdering af henholdsvis din tillidsrepræsentant/fagforening/leder er blevet ændret efter indførelsen af Ny Løn" (Spørgsmål 34). Her fremstår det klart (de to næste kolonner i tabel 5.13), at vurderingerne er meget mindre positive. Overvægten til den positive side falder fra en fjerdedel for medarbejdernes vedkommende og en femtedel for ledernes vedkommende til noget nær nulpunktet for begge grupper. TR overvurderer, hvor meget deres medlemmers og ledernes vurdering er blevet ændret i positiv retning af Ny Løndannelse.⁵

Hvis vi ser på tillidsrepræsentanternes relationer til de kolleger, som de repræsenterer, fremgik det ovenfor, at der i undersøgelsesenhederne var en del tillidsrepræsentanter, som mener, at medlemmernes engagement ikke er tilstrækkeligt stort. Her antyder spørgeskemaundersøgelsen en lidt anden tendens.

Det er op imod en tredjedel af tillidsrepræsentanterne, der svarer, at kollegernes interesse for TR-arbejdet er blevet større, mens kun 1 pct. angiver, at den er blevet mindre. Det antyder, at TR-arbejdet med Ny Løndannelse er ved at blive

⁵ Tillidsrepræsentanterne svarer også i det generelle skema på spørgsmål 34. Her kan der være tvivl om, hvorvidt de på grund af spørgsmålsformuleringen, der bruger udtrykket "din tillidsrepræsentant", vurderer sig selv, den eventuelle fællestillidsrepræsentant eller TR mere generelt. Formentlig er der tale om det sidste. 25 pct. svarer, at vurderingen er blevet ændret i positiv eller meget positiv retning, 4 pct. svarer, at vurderingen er blevet ændret i negativ retning, mens 48 pct. svarer, at det er uændret. 23 pct. svarer ved ikke. (Spørgsmål 34A). Det giver en overvægt til den positive side på 21, og tillidsrepræsentanterne svarer altså for deres egen gruppes vedkommende på samme positive måde i det generelle skema (Spørgsmål 34), som de vurderer ledernes og medlemmernes opfattelse af tillidsrepræsentanterne i TR-skemaet (Spørgsmål 25).

langt mere direkte relevant for de medarbejdere, TR repræsenter. TR-arbejdet handler nu om deres umiddelbare løn og arbejdsforhold. Men langt den største gruppe – hen ved 6 ud af 10 tillidsrepræsentanter – svarer, at interessen er stort set uændret, og i denne gruppe ligger utvivlsomt forklaringen på, at en del af tillidsrepræsentanterne i de otte udvalgte amter og kommuner ikke var tilfredse med medlemmernes engagement.

Tabel 5.14 Har kollegernes interesse for TR-arbejdet ændret sig?

	Alle	Deltaget	Ikke-deltaget
Ja, interessen er blevet større	32%	39%	18%
Nej, interessen er stort set uændret	59%	56%	62%
Ja, interessen er blevet mindre	1%	0%	3%
Ved ikke	8%	4%	17%
Total	100%	100%	100%
	(+31)	(+39%)	(+15%)

(Spørgsmål 26 og 5, TR-skema)(Chi2:0.00)

Også her er det markant, at tillidsrepræsentanter, som aktivt har deltaget i forhandlingerne, har fået en langt mere positiv vurdering end de i denne henseende passive tillidsrepræsentanter. Det indikerer igen, at det for en ikke ubetydelig gruppe af tillidsrepræsentanter har været en positiv oplevelse at være med i forhandlingerne i det nye lønsystem.

Hvor meget har TR deltaget i forhandlinger

Det skal erindres, at det nye lønsystem stadig har fungeret i så kort tid, at det fortsat langt fra er alle tillidsrepræsentanter, der har været direkte involveret i forhandlingerne. I mange amter og kommuner valgte arbejdsgiverne et relativt centralt forhandlingsniveau i implementeringsfasen og de første forhandlingsrunder – også fordi de faglige organisationer fastholdt kompetencen og ikke vil lægge det ud til tillidsrepræsentanterne.

Når halvdelen af TR ikke har deltaget i forhandlinger om forhåndsftaler, og 4 ud af 10 ikke har deltaget i forhandlinger om individuelle lønaftaler, er det naturligt, at en meget stor andel af både medarbejdere, tillidsrepræsentanter og ledere vurderer, at deres indbyrdes relationer endnu ikke er påvirket i større omfang af det nye lønsystem – jf. tabel 3.2 i kapitel 3 om forhandlingsprocesserne.

Omkring en femtedel af tillidsrepræsentanterne har erfaring som bisidder i forhandlinger både om forhåndsftaler og individuelle lønaftaler, dvs. forhandlinger, hvor det er en eller flere repræsentanter fra den lokale faglige organisation, der fører forhandlingerne og indgår aftalerne, men hvor tillidsrepræsentanterne sidder med ved bordet. En anden femtedel har angivet, at det er dem, der har

forhandlet, med den faglige organisation som bisidder. Det antyder, at omkring en tredjedel af tillidsrepræsentanterne selv har varetaget forhandlinger om forhåndsftaler (enten selvstændigt eller med fagforeningen som bisidder), mens det er godt og vel 4 ud af 10 tillidsrepræsentanter, der på tilsvarende måde selv har forhandlet individuelle lønftaler.

Der er tale om en meget stærk markering af, at det nye lønsystem allerede for en stor gruppe tillidsrepræsentanter har medført en afgørende ændring. Og med den tendens, der har præget de otte (amts)kommuner i undersøgelsen, må det forventes, at det er en ændring, som relativt hurtigt vil blive generelt gældende. Der er her store forskelle på deltagelsen fra arbejdsområde til arbejdsområde. De behandles nærmere i kapitel 4 i afsnittet om lønideologier og arbejdsområder, jf. tabel 4.2 og 4.3.

5.2.3 Når det går i hårdknode

Som det er omtalt indledningsvist i dette kapitel, synes spørgsmålet om TR-vilkårene og den videre udvikling af det nye lønsystem at hænge uløseligt sammen. Arbejdsgiverne forsøger at presse en decentralisering af lønforhandlingerne igennem, og de vil i den sammenhæng have organisationerne til at lægge kompetencen ud til deres tillidsrepræsentanter, mens mange faglige organisationer fortsat i bedste fald er meget tøvende og i værste fald direkte imod at udlægge aftaleretten. Det udvikler sig nogle steder til en slags "Catch 22", hvor arbejdsgiverne som betingelse for en evt. forbedring af tillidsrepræsentanternes vilkår stiller, at kompetencen først lægges ud. Mens organisationerne omvendt kræver, at vilkårene forbedres, før de vil overveje en beslutning om at udlægge kompetencen.

Løsningen på den slags fastlåste positioner er at skabe en forhandlingssituation, hvor de to parter på en og samme gang kan enes om både at forbedre TR-vilkårene og at udlægge forhandlingskompetencen til tillidsrepræsentanterne og dermed sikre en decentralisering af det nye lønsystem. Det kræver naturligvis, at begge parter vil bevæge sig, hvis der skal skabes et sådant kompromisernes balancepunkt. Er der ikke den nødvendige kompromisvilje i spørgsmålet om TR-vilkår og kompetenceudlægning, så kan det ikke undgås, at et selv nok så godt samarbejdsforhold mellem de lokale parter vil blive forværret, og relationerne mellem dem true med at gå i hårdknode. Udviklingen i Omegnskommunen giver et entydigt eksempel. De modstående positioner hos de to parter trækkes tydeligt op af kommunaldirektøren og organisationsrepræsentanten fra BUPL.

"... vores principielle holdning er, at vi ... ikke formelt giver noget tid, men følger aftalen med, at man får den fornødne tid. Og det, synes vi, i virkeligheden fungerer bedst. Vi har aldrig reaktioner på, at ledere synes, at nu er de for meget væk, eller at tillidsrepræsentanter siger, at de kan ikke få tid til det arbejde, de

skal udføre. Men der er et stort pres fra organisationerne om at få afsat nogle timer, og det siger vi principielt nej til." (Kommunaldirektør, 2000).

"Så længe de ikke giver de rigtige vilkår, så er det ..." en organisationsrepræsentant fra "... BUPL, der er forhandler for os. Så længe bliver det ikke lagt ud." (Organisationsrepræsentant, BUPL, 2000).

Kommunaldirektøren står naturligvis for den officielle linie i kommunen. Han ønsker et decentralt system, hvor organisationerne kobles fra, og hvor det kun er de lokale tillidsrepræsentanter, der skal involveres. Men samtidig holder han fast i, at organisationernes krav om bedre TR-vilkår i form af et system med "fast tid" ikke skal imødekommes. Over for denne konfrontationskurs stod personalechefen med en mere kompromissøgende linie. Hun fulgte som embedsmand loyalt den officielle politik fx vedr. TR-vilkår, men forsøgte på de indre linier – både i forhold til ledelsen og i forhold til organisationerne – at skabe forudsætninger for på sigt at finde en løsning, som alle parter kunne acceptere – og undervejs frem for alt sikre, at det gode forhandlingsklima blev fastholdt. Hun kunne godt se, at "... vi undgår ikke på et tidspunkt at diskutere det dér noget mere indgående." (Personalechef, 2000). Hun var enig i, at man ikke kan sige, at forhandlingerne skal lægges ud, og at tillidsrepræsentanterne skal overtage kompetencen, hvis man slet ikke vil bevæge sig i et spørgsmål, der er så væsentligt for medarbejdersiden. Hendes synspunkt var, at "... man må prøve at få medarbejderne med for at fremme accept af de ting, man gør ... det, medarbejderne kan bidrage med, vil jo give bedre resultater til sidst ... og så er der jo mange ting, vi (som ledelse) egentlig ikke kan bestemme selv alligevel." (Personalechef, 2000). Det er udtryk for en pragmatisk samarbejdsorientering, som i sine konsekvenser – jf. de konsensusprægede forhandlingsforhold – kommer til at ligne den mere holdningsmæssigt baserede samarbejdsorientering i den østjyske bykommune, hvor ledelsen fastslog, "... at vi kan ikke både sige, at vi helst vil forhandle med de lokale, for det siger vi jo, og så ikke give dem fri til det." (Kommunaldirektør, 2000).

Tillidsrepræsentanterne prøvede i flere omgange – uden held – at opnå resultater i det centrale samarbejdsudvalg, og de enkelte organisationer kunne heller ikke selv komme igennem med forbedringer af TR-vilkårene. Samtidig ville ledelsen gennemføre en glidende decentralisering af forhandlingerne styret af Løn- og Personaleafdelingen. Målet var klart at flytte forhandlingerne ud på arbejdspladsniveauet, hvor relationen mellem den enkelte medarbejder og dennes nærmeste leder blev set som omdrejningspunktet. Når der er tale om en kollektiv aftaleret, vil en sådan decentralisering kun kunne fungere effektivt, hvis det er tillidsrepræsentanterne, der har kompetencen. Decentraliseringsprocessen blev af ledelsens forsøgt fremmet gennem indførelse af lønsumsstyring, men det blev bremset af organisationerne, da det lykkedes at få det politiske niveau i form af økonomiudvalget involveret.

Efter den første forhandlingsrunde med central styring påbegyndte ledelsen den påtænkte udlægning af kompetence, men både i anden og tredje omgang, dvs. frem til og med 2000, var det ledelsens melding, fx til BUPL, at man ikke ville udlægge kompetence til institutionslederne, før BUPL udlagde kompetencen til deres tillidsrepræsentanter. Der var i dette forløb et stigende pres på organisationerne for at gennemføre en sådan udlægning. Og det lå i luften, at der på et tidspunkt godt kunne blive tale om en ensidig beslutning om kompetenceudlægning fra ledelsens side. Der var dog hele tiden tætte forhandlingskontakter og forsøg på at finde et kompromis. Fx tog den lokale BUPL-afdeling initiativ til at gennemføre nogle uformelle drøftelser med L&P om lønsumsstyring i foråret 2000. Det var BUPL's og institutionsledernes opfattelse, at der specielt på daginstitutionsområdet med de små enheder og ledere uden tilstrækkelig erfaring med økonomistyring kunne være problemer ved en lønsumsstyring, og derfor ønskede man at drøfte forudsætningerne for at gennemføre en sådan økonomisk decentralisering. (Personalechef, 2000, Organisationsrepræsentant, BUPL, 2000).

I vinteren 2000-01 kom der gang i en arbejdsgruppe med personalechefen i spidsen, og det var organisationsrepræsentanternes klare fornemmelse, at man i denne gruppe stille og roligt kunne nå til enighed om, hvordan decentraliseringen kunne gennemføres. Arbejdet gik i stå, fordi personalechefen fik et job i en anden kommune, og da den nye personalechef var tiltrådt, blev linien lagt om. Den tidligere personalechefs forsøg på at fastholde samarbejdet og gennem et langt og sejt træk finde et kompromis, der gennemførte en forhandlingsmæssig decentralisering på vilkår, som alle parter kunne acceptere, blev forladt. I stedet besluttede ledelsen at gennemføre en ensidig udlægning af kompetencen til at forhandle og slutte aftale om de individuelle lønaftaler til de nærmeste personaleansvarlige ledere med virkning fra forhandlingsrunden per 1.4.2001. Samtidig blev det fastholdt, at både forhåndsftaler og aftaler om resultatløns fortsat skulle være et centralt anliggende.

Beslutningen blev per brev præsenteret for organisationerne som et *fait accompli*. Nu kunne organisationerne på området med de mange institutioner få lov til at forhandle for alvor – på daginstitutionsområdet fx med 23 forskellige institutioner. Hensigten var tydelig i kommunens skrivelse til organisationerne om kompetenceudlægningen.

"Løn- og Personalekontoret er gerne behjælpelig med navne, adresser og lignende, der måtte være brug for i forhold til at lokalisere jeres forhandlingspart ..." (Brev af 26.6.01).

Det er indlysende, at organisationer som BUPL og PMF i forvejen er i besiddelse af de forskellige adresser og navne, men det var en klar markering af, at nu kom de på arbejde.

For den lokale BUPL-kreds er det i sig selv ikke nogen uoverkommelig opgave, fordi den – som en af de geografisk mest afgrænsede kredse i landet – kun dækker to kommuner. De fleste andre steder i landet er de lokale fagforeninger/kredse så geografisk omfattende, at en ensidig decentralisering vil ramme hårdt. Den vil reelt medføre, at det set i et relativt kort tidsperspektiv bliver umuligt for organisationen at fastholde kompetencen. Selv om den lokale afdeling, der dækker amtskredsen, godt kunne håndtere en decentralisering, ønskede den ikke at følge en sådan konfrontationskurs. Man ville gerne medvirke til under de rigtige betingelser at lægge kompetencen ud til tillidsrepræsentanterne. Det forudsatte, at kommunen gik med til at sikre tillidsrepræsentanterne rimelige arbejdsvilkår. Tillidsrepræsentanterne skulle først gennemgå uddannelse i opgaven i nødvendigt omfang. Desuden var det en forudsætning, at der blev enighed om at oprette en fællestillidsrepræsentant, der fik tidsmæssig compensation, og som kunne træde til i de tilfælde, hvor den lokale TR af den ene eller den anden grund ikke kunne magte opgaverne. Det var nødvendigt med en sådan gardering, hvis systemet skulle fungere. Derfor var det ufravigeligt, at kommunen skulle sætte tid og penge af, og hidtil havde kommunen *"ikke villet betale en krone"*. (Organisationsrepræsentant, BUPL, 2000).

Derfor blev forhandlingerne fastholdt trods ledelsens konfrontation, og man nærmede sig – som BUPL vurderede forløbet – en løsning. BUPL foreslog 7,4 timer per uge til en FTR. Før sommerferien nåede man ikke til en endelig konklusion, men da forhandlingerne blev genoptaget i sensommeren, måtte det konstateres, at man ikke kunne komme nogen vegne. Kommunen ville ikke afsætte fast tid til tillidsrepræsentanterne, og man kunne heller ikke enes om vilkårene for en ny FTR på BUPL's område. BUPL's konklusion blev derfor, at forudsætningerne for en udlægning af kompetencen til tillidsrepræsentanterne på institutionerne ikke var blevet opfyldt, og derfor lægges kompetencen ikke ud foreløbig. Man afventede indtil videre, hvad der ville ske vedrørende TR-vilkårene i de centrale overenskomstforhandlinger i 2002. *"... hvis vi ikke kan få det igen lokalt, så må vi gennemføre det centralt."* (BUPL, telefoninterview, 21.9.01).

Organisationerne og tillidsrepræsentanterne forsøgte at skyde en kile ind mellem den administrative og politiske ledelse, men i slutningen af september 2001 så det ud til at være forgæves. Det var tilsyneladende kommunaldirektørens markante arbejdsgiverlinie, der nu dominerede situationen. Der blev rettet en forespørgsel om at få en samtale med politikerne om sagen, men det forsøg greb den administrative ledelse ind i. Det blev til, at også kommunaldirektøren skulle del-

tage i mødet. Dermed syntes forsøget på at omgå administrationen at være bremsset. (BUPL, telefoninterview, 21.9.01).

Når ledelsen ikke vil forbedre vilkårene, men fastholder decentraliseringen, så er det – set fra organisations- og tillidsrepræsentanternes side – en ren individualisering, man går efter. Så kan man få en mistanke om, at det er de kommunale arbejdsgiveres hensigt at få svækket eller måske helt fjernet den kollektive aftaleret på lønområdet. *"Ja, nogle har da taget forskud på glæderne rundt omkring ..."* (Organisationsrepræsentant, DS, 2000)

"Systemet kan ikke fungere på længere sigt, hvis ikke TR får bedre vilkår – selvfølgelig kan det ikke det. Og bliver vi ved med at have Ny Løn, og det ikke kan fungere, fordi der simpelthen ikke er tid til det, så ender det med, at vi får svensk *individuel løn*. Det kan man da frygte, og det frygter vi også." (Organisationsrepræsentant, DS, 2000).

5.2.4 Konklusioner

Professionalisering

Der er en professionaliseringstendens på vej. Fællestillidsrepræsentanterne og tillidsrepræsentanter for store grupper nærmer sig i de større kommuner og amter et niveau, hvor de bruger hovedparten af tiden på TR-jobbet. En del FTR arbejder endda fuldtids som tillidsrepræsentanter. Spørgsmålet er, om tendensen til professionalisering ikke vil brede sig, så fuldtidsprofessionelle også bliver mere almindelige i hvert fald i mellemstore kommuner, når vi taler om de større personalegrupper. Selv i de små kommuner kan man forestille sig, at tillidsrepræsentanterne for de større personalegrupper, som fx HK, FOA og BUPL, kunne komme til at fungere som en slags halvprofessionelle tillidsrepræsentanter.

Både de eksisterende organisationsstrukturer og arbejdspladsstrukturen i amter og kommuner medvirker til, at opbygningen af TR-strukturen varierer meget fra gruppe til gruppe. I den ene ende findes HK med den største del af medlemmerne samlet et sted på rådhuset/amtsgården og i den anden ende BUPL og PMF, der har medlemmerne spredt rundt på mange små enheder. Indimellem ligger DSR og FOA, der også har medlemmer placeret på mange enheder, men som regel er det enheder, som er betydeligt større (områder i den kommunale ældrepleje og ikke mindst amternes sygehuse). På institutionsområderne går udviklingen i retning af en struktur med lokale tillidsrepræsentanter på afdelings-/institutionsniveau og desuden en FTR til at sikre koordineringen og de overordnede forhandlingsopgaver. (De amtslige sygehuse udgør med de meget store enheder en særlig variation, fordi der her på det enkelte sygehus er både TR på afdelingsniveau og en FTR for hele sygehuset). HK er en af de få – om ikke den eneste – større gruppe, hvor medlemmerne er så samlet, at én TR kan klare op-

gaven, men da der også her er medlemmer på institutionsniveauet, og da udlægning af forhandlingskompetence til afdelings-/institutionsniveauet øger behovet for et lokalt modspil til afdelingslederne, synes der – at dømme efter udviklingen i undersøgelsesenhederne i denne undersøgelse – også for HK generelt at være en tendens til en dobbeltstruktur med både TR og FTR.

Det kunne antyde, at problemerne omkring TR-vilkårene bedst kan løses gennem en koncentration af de knappe ressourcer til at forbedre forholdene for fællestillidsrepræsentanterne. Det vil i stor udstrækning være muligt at give FTR'er tidsmæssige vilkår og en videnskabelig ballast, som gør dem i stand til at give ledelsen både lokalt og centralt et kvalificeret med- og modspil. Med en sådan udvikling vil FTR blive omdrejningspunktet i det nye lønsystem, og det vil passe fint i kommuner og amter, hvor man fastholder en centraliseret forhandlingsmodel – eller i det mindste en betydelig central styring fra direktions- og/eller L&P-niveau. Som det allerede er fremgået, peger den konstaterede udviklingstendens i de otte amter og kommuner på, at en sådan central model allerede er ved at blive forladt og aflyst af en forhandlingsstruktur, hvor det er den enkelte afdeling/institution, der er omdrejningspunktet og herunder endda i høj grad relationen mellem den enkelte medarbejder og dennes nærmeste leder på arbejdspladsniveauet. Da der eksisterer en kollektiv aftaleret, ønsker de (amts)kommunale arbejdsgivere derfor en udlægning af kompetencen fra de lokale fagforeninger til tillidsrepræsentanterne, bl.a. fordi de mener, at et lokalt lønsystem skal kunne fungere uden repræsentanter udefra, samtidig med at det vil være vanskeligt for mange ledere på afdelings-/institutionsniveauet at matche professionelle fagforeningsrepræsentanter.

Vurderet ud fra de otte amter og kommuner er det erfaringen, at en udlægning af forhandlingerne gør det nødvendigt, at der også sikres kvalificerede TR'er på afdelings-/institutionsniveauet, hvis der fortsat skal være tale om en reel kollektiv aftaleret. Organisationsrepræsentanter og i mange tilfælde også FTR'er har ikke den nødvendige lokale viden, der gør det muligt at vurdere lokale leders forslag om tillæg i lønforhandlingerne – for slet ikke at tale om at kunne give et reelt modspil i form af alternative forslag. Dertil kommer, at en del af forhandlingsspillet tilsyneladende kommer til at omfatte diskussioner om kriterier for Ny Løndannelse mv. i de lokale samarbejdsorganer, som et modspil til den individualisering, der nogle steder fremmes af, at lønsamtaler el.lign. mellem den enkelte leder og medarbejder gøres til et væsentligt omdrejningspunkt i processen. Denne tendens understreger yderligere behovet for stærke lokale TR'er.

Selv i de amter og kommuner, hvor der er den mest vidtgående decentralisering af lønforhandlingerne, er der i ledelsesstrukturen indbygget en koordineringskapacitet, som skaber et behov for dygtige med- og modspillere til ledelsen på det centrale niveau – et med- og modspil, som kun tillidsrepræsentanter med den

tilstrækkelige tid, og det vil som regel sige FTR'er, kan give. Dertil kommer et tilsvarende behov, når vi ser det samlede forhandlings- og samarbejdssystem i (amts)kommunen, herunder fx udmøntningen af de centralt indgåede rammeaftaler.

FTR'er har også en væsentlig funktion i de tilfælde, hvor der i perioder på et eller flere områder ikke kan vælges lokale tillidsrepræsentanter. Så kan FTR tage over. Da det må forventes, at sådanne tilbagevendende rekrutteringsproblemer vil være almindeligt forekommende, selv om der gennemføres betydelige forbedringer af TR-vilkårene, er FTR'er en absolut nødvendighed, hvis man ønsker at fastholde et internt styret forhandlingssystem. Uden FTR er den eneste mulighed, at den lokale fagforening trækker kompetencen tilbage og selv overtager forhandlingerne på de pågældende områder. Det skal tilføjes, at det nye lønsystem fungerer inden for rammerne af det centrale aftalesystem, og at der derfor i den forstand er tale om en form for centraliseret decentralisering. Det indebærer, at kompetencen godt nok kan udlægges, men at den også altid kan trækkes tilbage igen. Selv med FTR'er kan der tænkes situationer, hvor forhandlingsforholdene i det enkelte amt eller den enkelte kommune udvikler sig på en måde, så fagforeningerne vil vælge at overtage kompetencen i en periode. Men med FTR vil sådanne situationer sandsynligvis opstå meget sjældent. Uden FTR vil de være en jævnlige tilbagevendende foreteelse.

Derfor er der tale om et *både og*, når det gælder sikringen af TR-vilkår, der på den ene side betyder, at de faglige organisationer kan siges at fastholde den kollektive aftaleret, på trods af at arbejdsgiverne på den anden side får gennemført en decentralisering af det nye lønsystem til det yderste led. Der er i høj grad brug for fællestillidsrepræsentanter med hel- eller halvprofessionel status (afhængig af kommunestørrelse og antal medlemmer) og derudover lokale TR'er, der har vilkår, som gør dem i stand til at matche deres egne direkte ledere.

Hvordan TR-vilkårene kan sikres, er svært at svare på. Det vil måske blive almindeligt, som vi har set det i en af undersøgelsens kommuner, at man på afdelings-/institutionsniveauet indgår egentlige aftaler mellem den enkelte TR og dennes leder om vilkårene. Der er behov for en institutionel forankring både på FTR- og på TR-niveauet. Der skal både aftales til i det øverste MED/SU-organ i (amts)kommunen og i de enkelte afdelinger og institutioner.

Effekt på TR-rollen

Med Ny Løndannelse er der sket en fundamental ændring af TR-rollen. Fra at være en slags kontrollant og vagthund i forhold til overholdelsen af centralt aftalte overenskomster, er tillidsrepræsentanterne blevet direkte ansvarlige for en del af overenskomstindgåelsen, nærmere bestemt den del af lønstigningerne, der skal forhandles og aftales lokalt. Det har ikke mindst ændret relationerne mellem

TR og medlem, fordi tillidsrepræsentanternes handlinger nu har en umiddelbar betydning for de enkelte ansattes lønudvikling. Tidligere kunne tillidsrepræsentanter over for kritiske medlemmer sende sorteper videre til de centrale organisationer som de ansvarlige for indgåede aftaler. Nu er der et direkte repræsentationsforhold, som skærper de indbyrdes relationer og indeholder mulige interessekonflikter.

Det kan tilføjes, at *lederne* på afdelings-/institutionsniveauet udsættes for en tilsvarende skærpet rollekonflikt. Tidligere forhandlede de ikke selv direkte løn i noget videre omfang, og de kunne derfor, når medarbejderne udtrykte utilfredshed over lønnen, sende "sorteper" videre, dels til den øverste ledelse i kommunen (direktionen og L&P), dels til de centrale aftaleparter. Nu får de i stigende grad selv et direkte ansvar.

Der indbygges i TR-rollen en form for *rollekonflikt*, der svarer meget til den rollekonflikt, som mellemedere generelt står i mellem ledelse og medarbejdere. Som lønforhandler skal man både være loyal over for det, der er aftalt i HK-klubben, og over for de resultater, man forhandler sig frem til sammen med ledelsen. Tillidsrepræsentanten får en slags lederrolle over for kollegaerne – en rolle, som mange tillidsrepræsentanter ikke bryder sig om. På den anden side betyder de ændrede relationer også en større betydning med dermed følgende mulighed for en øget status. Der er da også en lille overvægt til den positive side i spørgeskemaundersøgelsens svar på, om Ny Løndannelse har ændret TR'ernes syn på deres funktion som tillidsrepræsentanter.

Individualisering som målsætning?

Gennemgangen af udviklingen i den kommune, hvor forhandlingsrelationerne gik i hårdknude, understreger sammenhængen mellem arbejdsgivernes ønske om en decentralisering af lønsystemet, herunder en udlægning af kompetence til tillidsrepræsentanterne og organisationernes ønske om bedre TR-vilkår. Hvis der ikke hos begge parter findes en vilje til kompromis, opstår en slags *Catch 22*-situation, som vil bremse udviklingen og undergrave samarbejdsrelationerne. En løsningsmulighed er at skabe et nyt kompromisernes balancepunkt, hvor man på en og samme gang decentraliserer forhandlingerne, udlægger kompetencen og forbedrer tillidsrepræsentanternes vilkår. På grund af ledelsens manglende vilje til at forbedre TR-vilkårene blev ifølge organisations- og tillidsrepræsentanternes opfattelse et ellers konsensuspræget forhold mellem parterne ødelagt. Når ledelsen ikke ville forbedre vilkårene, men samtidig ensidigt gennemførte en decentralisering af forhandlingskompetencen til afdelings-/institutionslederne, var det organisations- og tillidsrepræsentanternes konklusion, at ledelsens egentlige mål var at individualisere lønforhandlingerne og dermed undergrave den kollektive aftaleret.

5.3 Centrale aftaler og lokal praksis

Når man læser teksten i aftalerne om TR-vilkår indgået mellem de centrale overenskomstparter og sammenligner med den måde, hvorpå aftalerne anvendes i praksis i de enkelte amter og kommuner, synes der at være en betydelig forskel. Vi kunne ovenfor konstatere, at der i amter og kommuner nogle steder er et skel mellem en overordnet ledelse, der ønsker at sikre tillidsrepræsentanterne rimelige vilkår, og ledere på afdelings-/institutionsniveau, der prioriterer andre opgaver højere og dermed bliver en barriere for sikringen af bedre TR-vilkår. På samme måde synes der at være et skel mellem en central arbejdsgiverpart, der er gået med til en forbedring af de centralt aftalte rammebetingelser, og de lokale arbejdsgivere i de enkelte amter og kommuner, der mange steder holder fast i en tidligere praksis, herunder ikke mindst princippet om "den fornødne tid", og ikke ønsker at ændre vilkårene ved at anvende de nye muligheder, som de ændrede rammebetingelser giver.

På det centrale niveau skete der med indgåelsen af "Rammeaftale om Medindflydelse og Medbestemmelse" (MED-aftalen) i oktober 1996 en ændring. I den gamle "Aftale om TR mv." tales om "nødvendig tid" og allerede i næste sætning understreges, at TR-hvervet skal udøves så det i mindst muligt omfang forstyrrer tillidsrepræsentantens almindelige arbejde. I den nye MED-aftale bliver det til "nødvendig og tilstrækkelig tid", og der foretages en præcisering af, hvad der ligger i dette begreb. Tidsforbruget hænger bl.a. sammen med arbejdspladsens størrelse, antallet af personer, man repræsenterer, den geografiske spredning af området, og om nogle medarbejdere arbejder på forskudt tid mm. Det fremhæves i den sammenhæng stadig, at TR-hvervet så vidt muligt ikke skal forstyrre repræsentantens almindelige arbejde, men det tilføjes, at der kan være behov for at afklare, om TR-arbejdet påvirker kollegernes arbejdsmængde, og om der i givet fald skal ske kompensation gennem vikarordninger el.lign.

Det fremhæves videre, at spørgsmålet om TR-vilkårene *skal aftales*, hvis der sker væsentlige ændringer af medarbejderrepræsentanternes opgaver. Og hvis de lokale parter finder, at der er behov for sådanne aftaler, nævnes det eksplicit, at man kan overveje følgende modeller for tid mv. til de løbende aktiviteter: 1) en ramme på x antal timer, fx pr. måned, til brug for en bestemt medarbejderrepræsentants virksomhed. 2) en ramme på x antal timer, fx pr. halvår, til brug for eksempelvis en gruppe medarbejderrepræsentanternes virksomhed. Det gentages, at der i den forbindelse kan ske en afklaring af, hvorvidt der i et nærmere angivet omfang kan ansættes vikarer, og desuden understreges det, at der ud over rammen kan bruges ekstra tid i forbindelse med akut opståede situationer, fx pludselige personsager. (MED-aftalen, § 14, stk. 2). I aftalens fastslås det endvidere, at TR-hvervet ikke må indebære noget indtægtstab. (§14, stk. 1).

Det kan altså fastslås, at det ifølge aftalen vil være naturligt, at der i de enkelte amter og kommuner forhandles og aftales faste rammer for TR'ernes tidsforbrug. Det er netop i modstrid med den dominerende holdning hos de lokale arbejdsgivere, som de afspejler sig i undersøgelsesenhederne, hvor det er "fornøden tid", der holdes fast i. Dette indtryk bekræftes, som nævnt ovenfor, af spørgeskemaundersøgelsen, der viser, at det kun er godt en fjerdedel af tillidsrepræsentanterne, der angiver, at der er indgået aftaler med ledelsen om fast tid, mens knapt tre fjerdedel svarer, at der ikke findes sådanne aftaler. (Spørgsmål 19, TR-skema).

I forbindelse med OK97 skete en mindre revision af MED-aftalen og herunder af det tilhørende særlige "Protokollat om tillidsrepræsentanternes tidsanvendelse". Heri fastslås det, at "*Parterne er enige om, at den øgede decentralisering af løndannelsen og udbredelsen af personalepolitiske instrumenter har givet og vil give tillidsrepræsentanterne flere og mere tidskrævende opgaver.*"

Derfor skal TR-vilkår drøftes og aftales lokalt, og blandt elementer, der forudsættes at indgå, nævnes bl.a.:

- 1) Hvor meget tid, der skal afsættes.
- 2) Hvordan TR's mulighed for at kontakte medarbejderne sikres.
- 3) Hvorvidt der skal ske omlægninger af TR's daglige arbejde og/eller gives kompensation/vikardækning til den institution, TR arbejder på, således at "kollegerne ikke påføres yderligere arbejdsmæssig belastning."
- 4) Hvordan TR får mulighed for en særlig uddannelsesaktivitet – herunder faglig efteruddannelse.

Det er væsentligt at få med, at "*Dette protokollat gælder uanset om rammeaftalen om medindflydelse og medbestemmelse eller aftalen om tillidsrepræsentanter, samarbejde og samarbejdsudvalg anvendes i den pågældende (amts)kommune.*" ("*Generelle rammeaftaler på det (amts)kommunale område – Et overblik*", 2. udgave, 2000, s. 35).

Det indebærer, at disse regler er gældende generelt, og det vil også sige i alle de otte amter og kommuner, der indgår i vores undersøgelse – selv om nogle af dem stadig ikke har indgået en ny MED-aftale, men kører videre med det hidtidige samarbejdssystem. Når man vurderer disse formuleringer i sammenhæng med de krav, der er blevet rejst fra organisations- og tillidsrepræsentanternes side i de otte amter og kommuner, er der stor overensstemmelse. De problemer,

som tillidsrepræsentanterne især fremhæver, er der faktisk taget højde for i MED-aftalen og protokollatet. Det er kun spørgsmålet om løntillæg, der svæver lidt i luften, selv om det dog understreges, at TR ikke må lide løntab på grund af hvervet.

Denne sammenhæng kan udlægges på den måde, at der ikke havde været noget problem på dette område, hvis arbejdsgiverne lokalt havde været parate til at indfri de forventninger, som MED-aftalen skabte i organisationerne og blandt tillidsrepræsentanterne. Vores gennemgang af forholdene i de otte (amts)kommuner viser, at de fleste ledelser – mildt sagt – har været meget tøvende. Det har været et langsomt og sejt arbejde at få gennemført selv beskedne forbedringer lokalt – og enkelte steder har man slet ikke kunnet komme igennem. Dette til trods for, at indførelsen af det nye lønsystem eksplicit nævnes i protokollatet som eksempel på en væsentlig ændring, som medfører, at en evt. medfølgende ændring af TR-vilkårene ikke alene skal drøftes, men også aftales.

Man kan med et sociologisk begreb tale om, at der findes et *kulturelt efterslæb*. Det lokale niveau kan ikke følge med de ændringer, der initieres fra det centrale niveau. Men det handler nok i høj grad også om "cool cash". Mere tid til TR koster mange penge, og det er derfor et væsentligt problem at sikre de nødvendige ressourcer.

Finansieringsproblemet

Hvis der stadig holdes fast i den forudsætning, at den kollektive aftaleret skal fastholdes med et reelt indhold, stilles der krav om forbedringer af TR-vilkårene i et omfang, der betyder en væsentlig økonomisk belastning. Hvem skal finansiere en sådan forbedring? Den traditionelle vej, der formentlig også fortsat vil være den største bidragsyder, er, at arbejdsgiverne skal betale, så der både skaffes penge til vikardækning, faglig efteruddannelse og TR-tillæg. Man kan også forestille sig en væsentlig udbygning/revision af AKUT-fonden. Men spørgsmålet er, om de faglige organisationer ikke mere direkte kommer til at yde deres bidrag. I det ovennævnte protokollat til MED-aftalen nævnes denne problemstilling med følgende formulering.

"I den udstrækning tillidsrepræsentanter, ud over hvervet som tillidsrepræsentant, også varetager bredere opgaver for sine kolleger i (amts)kommunen, kan det yderligere drøftes, om der skal etableres et frikøb fra den faglige organisations side." (Punkt 5 i "Protokollat vedrørende vilkår for (fælles) tillidsrepræsentanters tidsanvendelse i forbindelse med hvervets udførelse").

Det handler om, at det egentlige organisationsarbejde skal finansieres af de faglige organisationer. Men man kan netop argumentere for, at decentraliseringen af forhandlingssystemet i almindelighed og udbygningen af et lokalt lønforhandlingssystem i særdeleshed gør den enkelte kommune og det enkelte amt og her-

under endda i stigende grad de enkelte afdelinger og institutioner til omdrejningspunktet. Dermed bliver TR/FTR på arbejdspladserne vigtigere end de lokale fagforeninger, og det kunne tale for, at så mange ressourcer som muligt i fremtiden bliver kanaliseret til det yderste led, fordi det er der, at organisationsarbejdet i større omfang skal foregå. Sat på spidsen kan man sige, at det ikke alene kan være arbejdsgiverne, der skal betale for, at der skabes betingelser, der sikrer den kollektive aftaleret. Det må også de faglige organisationer bidrage til. Når alt kommer til alt, er det dem, der har noget at miste.

De faglige organisationer udgør en bevægelse, der er skabt nedefra – gennem de enkelte lønmodtageres fælles handlinger for at varetage fælles interesser. Siden er udviklet et stort apparat, der gør organisationerne til et magtsystem i sig selv – også uden medlemmerne. Det er måske på tide, at de faglige organisationer kommer tættere på medlemmerne. Det er formentlig en forudsætning for at sikre medlemmernes fortsatte engagement i bevægelsen. Og det synes at være afgørende for, at fagbevægelsen kan fastholde en effektiv interessevaretagelse i et forhandlingssystem under fortsat decentralisering. Vi vender tilbage til denne problemstilling i senere kapitler.

Her kan tilføjes, at vi mødte både organisations- og tillidsrepræsentanter, der havde den opfattelse, at også de faglige organisationer i større omfang må kanalisere ressourcer ud til FTR/TR-niveauet. I en enkelt kommune var der meget konkrete overvejelser. Det drejer sig om *Omegnskommunen*, hvor den lokale BUPL-afdeling ville sikre et system med en fællestillidsrepræsentant ud over de institutionsvalgte TR'er. Da det ikke kunne lade sig gøre at få kommunen til at bidrage med tid til en sådan FTR, overvejede afdelingen en overgang selv at finansiere forbedringen, indtil kommunen "kom på bedre tanker". Som vi skal se det nedenfor, gik situationen mellem ledelsen og organisationsrepræsentanterne derefter så meget i hårdknude, at BUPL indtil videre opgav planen og afventede overenskomstforhandlingerne i 2002.

Forbedringer af TR-vilkår med OK02

Der er med KTO-forliget i forbindelse med OK02 sket en yderligere præcisering af protokollatet vedrørende (fælles)tillidsrepræsentanternes tidsanvendelse. Der er indført en bestemmelse om, at (amts)kommunen *skal* indgå aftale i det øverste MED-udvalg om principper for tillidsrepræsentanternes vilkår på baggrund af omfanget af deres forhandlings- og aftalekompetence og øvrige opgaver. Disse principper skal danne grundlag for en forhandling med lokale repræsentanter for de enkelte overenskomstgrupper, så det sikres:

- at der sker den nødvendige arbejdstilrettelæggelse og tages de nødvendige normeringsmæssige hensyn i forbindelse med tillidsrepræsentanternes varetagelse af hvervet.

- at der sker en afklaring af, hvor megen tid (ud over akut opståede situationer), der anvendes til tillidsrepræsentanthvervet.
- at tillidsrepræsentanten har mulighed for kontakt med de medarbejdere, som den pågældende repræsenterer, fx i tilfælde af skiftende arbejdssteder eller store geografiske afstande.
- at tillidsrepræsentanten har mulighed for via tilgængeligt udstyr på arbejdspladsen – fx it-udstyr og internetopkobling – at kunne varetage sine arbejdspladsrelaterede tillidsrepræsentantopgaver forsvarligt.

Endelig er der – som nævnt ovenfor – indført hjemmel til, at der ud over kvalifikationsløn også kan aftales funktionsløn til tillidsrepræsentanter, ligesom bidraget til AKUT-fonden forhøjes i overenskomstperioden. Samtidig skal gennemføres en undersøgelse af AKUT-systemet.

Som den mest perspektivrige fornyelse er indført en helt ny mulighed for, at man lokalt kan indgå TR-aftaler, der *erstatte de centrale regler*. Indtil nu har det været karakteristisk for de centrale aftaler, at mange paragraffer starter med sætningen: "Bestemmelserne i denne paragraf kan ikke fraviges". Nu bliver det muligt selv at kombinere sin egen aftale lokalt vedrørende løn, tid, fysiske vilkår, antal, suppleanters TR-beskyttelse, kompetence, uddannelsesmuligheder og økonomiske incitamenter. De lokale parter kan lade næsten alle elementer i de centrale TR-regler indgå i forhandlingen – med TR-beskyttelsen mod afsked som en væsentlig undtagelse.

Hvis der opstår uoverensstemmelser om en lokal TR-aftale, kan sagen, efter forudgående mægling, indbringes for en voldgift. Med disse nye muligheder er sket en styrkelse af tendensen til, at decentraliseringen af det (amts)kommunale aftalesystem fører til udvikling af lokale aftalemodeller, som ikke alene følger centralt fastsatte regler, men tager afsæt i de specielle forhold og traditioner i den enkelte kommune og det enkelte amt. Der bliver et større element af *multiniveau regulering*, hvor udviklingen af politik og regler sker nedefra uden en direkte central styring, men der er bl.a. med voldgiftsbestemmelsen fortsat en sammenknytning til det centrale niveau, der karakteriserer en *centraliseret decentralisering*. ("Orientering om KTO-forliget", pkt. 9, s. 5-6, KTO-forliget, Bilag 5.4.A "Bilag om lokal TR-aftalemodel", Bilag 5.4.B "Protokollat vedrørende vilkår for (fælles)tillidsrepræsentanters tidsanvendelse i forbindelse med hvervets udførelse", Bilag 5.4.C "Undersøgelse af AKUT-systemet").

Ledere og tillidsrepræsentanter som barriere/mulighed

"Man delegerer kompetencen til lederne mange steder, men glemmer sgu lige at sætte dem i stand til at også at varetage opgaven. Måske er det til dels på samme måde med tillidsrepræsentanterne, men det gælder især lederne. De får ansvaret for lønforhandlingerne og ofte sker det i sammenhæng med en lønsudviklingsmodel, som er svær at forstå. Og hvordan bliver de forberedt til det af kommunen? Ja, de får en dag med kommunen, hvor der kommer en og fortæller om, hvordan aftalerne sådan rent teknisk er strikket sammen, og hvad man skal, og hvad man må, og hvad man kan. Og så er den potte ude." (Organisationsrepræsentant, 2000).

"-Mener du mere generelt, at tillidsrepræsentanterne er tilstrækkeligt godt klædt på?"

Nej slet, slet ikke. Hvis vi ville, så kunne vi tage røven på dem for at sige det rent ud. Det var ikke pænt sagt, men det tror jeg virkelig, at man kunne, men jeg har ingen ønske om at gøre det, fordi, godt nok, når vi sidder og forhandler, så er vi jo ... modspillere, men til daglig er vi jo medspillere alle sammen, og det skal jo også være fair play. Men det er de ikke, slet ikke endda." (Leder, 2000)

Hvis den nye lønreform skal realiseres som et lokalt arbejdspladsbaseret lønsystem er det en forudsætning, at både tillidsrepræsentanterne og afdelings- og institutionsledere er i stand til at løfte opgaven med at forhandle og indgå aftaler om løn. I et decentralt nyt lønsystem, hvor der fastholdes en kollektiv aftaleret både vedrørende forhåndsftaler og individuelle lønaftaler, bliver tillidsrepræsentanterne og deres nærmeste ledere omdrejningspunktet. Hvis ikke begge disse grupper kan klare opgaven, bliver der tale om en alvorlig barriere for lønsystemets decentralisering.

Det er generelt fremgået i vores undersøgelse, at de faglige organisationer har gennemført et meget omfattende og systematisk arbejde for at opkvalificere tillidsrepræsentanterne til Ny Løndannelse. Der er som regel en sammenhængende struktur fra forbundet til afdelingerne og videre til tillidsrepræsentanterne. Uddannelsesindsatsen har været omfattende, og det har medført, at mange tillidsrepræsentanter har været bedre rustet end deres egne ledere.

Nogle organisationer er begyndt at indgå kontrakter med deres tillidsrepræsentanter, fx BUPL og SL. I kontrakterne aftaler man, hvor meget kompetence de kan overtage her og nu, hvordan det kan udvikles videre, og hvilke krav det så stiller til den uddannelse, som fagforeningen må bidrage med, og den støtte, afdelingen i øvrigt kan yde. Der er skabt et sammenhængende net, som understøtter tillidsrepræsentanterne, og som sandsynligvis vil bidrage til en glidende udlægning af kompetencen til at føre forhandlinger og indgå aftaler – specielt til FTR-niveauet.

Det er ikke ualmindeligt – især i mindre kommuner, hvor ledelsen endnu ikke har gjort så meget for at uddanne lederne på institutionsniveauet til opgaven – at mange tillidsrepræsentanter har fået bedre forudsætninger end lederne til den nye opgave. Hvis man sådanne steder på en gang lagde kompetencen ud på institutionsniveauet, ville mange ledere have svært ved at matche tillidsrepræsentanterne. Også på dette område synes størrelse således efter den umiddelbare bedømmelse at være en kritisk faktor. I de største enheder – amterne og de store kommuner – er indsatsen, når det gælder lederuddannelse – jf. delprojekt 1 – både mere omfattende og mere systematisk.

Det anses for væsentligt for et forhandlingssystem, at det opbygges på en måde, så de modstående parter på de forskellige forhandlingsniveauer matcher hinanden. Gør de ikke det, vil der være tendens til, at der i forhandlingsprocessen opstår problemer og utilfredshed, som svækker systemets evne til at skabe varige kompromiser.

I de første runder har der ikke vist sig de helt store matchningsproblemer. Det er af den enkle årsag, at forhandlingerne har været centraliseret. Når de fleste forhandlinger er foregået på det centrale niveau med Løn- og Personalechef og forvaltningschef over for organisationsrepræsentant med tillidsrepræsentant som bisidder, så er der tale om forhandlingsparter, der matcher hinanden. Problemet med matchningen – og dermed TR/ledere som barriere – opstår, når forhandlingerne søges decentraliseret. Det er et spørgsmål, der i høj grad optager parterne – ikke mindst fordi, man de fleste steder i det mindste diskuterer – og ofte også i et vist omfang i praksis gennemfører – en decentralisering af forhandlingerne, specielt om de individuelle lønaftaler. I det omfang, der er opnået erfaringer, viser analysen af undersøgelsen i de otte amter og kommuner, at der i praksis er en del tillidsrepræsentanter og også ganske mange ledere på afdelings- og institutionsniveauet, som langt fra er klædt på til at varetage en egentlig forhandlingsopgave.

En sådan decentralisering har i undersøgelsens amter og kommuner været sat hurtigere i gang i de større enheder. Her var forventningen, at lederne formentlig i højere grad end i de små enheder ville være klar til opgaven, men også her har

erfaringen – jf. delprojekt 1 – været, at der på afdelings- og institutionsniveauet i et ikke ubetydeligt omfang er ledere, som har svært ved at klare opgaven. Det synes således at være et generelt fænomen, at både ledere og tillidsrepræsentanter i høj grad kan vise sig at være en barriere for gennemførelsen af en decentralisering af det nye lønsystem.

Vi skal i det følgende gennemgå hovedtræk i parternes vurderinger af tillidsrepræsentanter og ledere i de otte amter og kommuner, hvorefter vi afslutningsvis vil diskutere de generelle tendenser, der synes at tegne sig – herunder bl.a. spørgsmålet, om der er tale om et overgangsfænomen, dvs. problemer som relativt hurtigt vil forsvinde, når først en mere lokal forhandlingsstruktur er etableret, eller om TR/ledere kan ses som en mere vedvarende barriere.

6.1 Forsinket lederuddannelse

I *Stationsbykommunen* var man allerede med anden runde ved at gennemføre en decentralisering af det nye lønsystem, så forhandlinger om de individuelle lønaf-taler flyttes ud til afdelings- og institutionsniveauet. Dermed blev kravene til tillidsrepræsentanterne og lederne på afdelings-/institutionsniveauet skærpet. Opgaven bliver så meget desto mere krævende for tillidsrepræsentanterne, hvis man desuden skal realisere ledelsens ønske om, at også indgåelse af forhåndsaf-talerne skal flyttes væk fra organisationerne.

Nogle mener egentlig, at tillidsrepræsentanterne er bedre klædt på end lederne – i hvert fald hvis vi taler om institutionsniveauet. Men det er meget personafhængigt, og der er derfor store forskelle mellem tillidsrepræsentanterne. Nogle er utvivlsomt i stand til at matche hvem som helst på ledelsessiden i kommunen. Andre vil få problemer selv i forhold til deres nærmeste leder. Dertil kommer, at der kan være rekrutteringsvanskeligheder. Det er en stor barriere for decentraliseringen til institutionsniveauet, at det ikke er muligt at vælge TR'er for pædagogmedhjælperne i mere end omkring halvdelen af kommunens institutioner.

Generelt er der næppe nogen tvivl om, at tillidsrepræsentanterne med hensyn til det konkrete projekt har fået en bedre uddannelsesmæssig baggrund. For nogle ledere er det at indtage en egentlig arbejdsgiverrolle og påtage sig et egentligt økonomisk ansvar for deres institution/afdeling noget helt nyt og uprøvet. Det var tydeligt, da kommunen efter den første runde begyndte at forberede overgang fra normeringsstyring til lønsumsstyring. "... de synes slet ikke, at de var forberedt til opgaven." (Personalechef, 1999). De uddannelsesmæssige forudsætninger i form af kursusvirksomhed for lederne vedrørende forhandlinger ol. tog det også lang tid at få sat i gang. Der var et kort forløb i foråret 1998, og det var for mange lederes vedkommende efter, at den første runde var overstået. (Personalechef, 1999).

Der blev sat yderligere initiativer i gang ved afslutningen af anden runde. Her skal nævnes et kursus – fælles for ledere og tillidsrepræsentanter – som var udviklet af BUPL's amtskreds i samarbejde med en professionel uddannelseskonsulent, og som kommunen købte. Kurset var på tre dage og handlede ikke specifikt om det nye lønsystem, men mere generelt om forhandlingsprocesser.

BUPL har taget dette initiativ, fordi kommunerne har gjort for lidt ved uddannelsen af lederne, og fordi organisationen organiserer både ledere og assistenter. BUPL føler derfor også et selvstændigt ansvar for lederne – selv om det naturligvis først og fremmest er arbejdsgivernes opgave at sikre deres uddannelse. I en sådan fælles uddannelsesproces kan man som organisation have en fordel af både at organisere lederne og de menige medarbejdere, fordi man så kan bidrage med et fælles vidensgrundlag, som kan fremme mulighederne for konstruktive forhandlinger, der kan føre til enighed frem for konfrontation.

Som det fremgår af det første indledende citat til dette kapitel, giver den pågældende organisationsrepræsentant en skarp karakteristik af kommunernes forbedrelse af lederne til lønprojektet. Det er måske en lidt forenklet og overdrevet fremstilling, men det er en illustration af, at der næppe kan siges at være sammenhæng mellem mange kommuner og amters ønske om at decentralisere lønsystemet ud til ydersted led og de ressourcer, der afsættes for at gøre denne decentraliseringsproces mulig.

6.2 Problemer for både ledere og TR

Lederne i *Landkommunen* udtrykker sig generelt positivt om tillidsrepræsentanterne og ser dem som samarbejdspartnere i dagligdagen. På den måde kan de også ønske stærke tillidsrepræsentanter, som giver et effektivt både med- og modspil. Det viste eksempelvis FOA-forhandlingerne i anden runde, hvor tillidsrepræsentanterne forhandlede alene på medarbejdersiden om de individuelle lønindplaceringer og med et godt resultat. Men lederne mener ikke, at tillidsrepræsentanterne, som de er uddannet og fungerer i dag, lever op til de krav, der stilles med indførelsen af Ny Løndannelse. Man kan – som det er formuleret i det andet indledende citat til dette kapitel – som leder uden videre "tage røven på" en del tillidsrepræsentanter, hvis det var det, man ville.

Vurderet på baggrund af ovenstående udsagn kan tillidsrepræsentanterne betragtes som en barriere for gennemførelsen af en decentralisering af den nye løndannelse. Men det er ikke alene tillidsrepræsentanterne, der udgør et sådant problem. Det samme kan i stor udstrækning siges om TR'ernes modpart, dvs. lederne på afdelings- og institutionsniveauet.

Løn- og Personalechefen fremhæver, at der er stor forskel på, hvor godt tillidsrepræsentanterne løfter opgaven. Det har noget at gøre med, hvordan organisationen selv agerer.

"Den organisation, som ikke vil give det videre, har også nogle tillidsmænd, der bare sidder og siger: det går slet ikke. Men dér hvor organisationerne tør gå videre, der synes jeg også, at de har deres tillidsfolk godt klædt på." (Personalechef, 2000).

Hun fremhæver, at tillidsmændene har fået en rigtig god uddannelse. "*... som jo vores egne ledere ikke har fået på nuværende tidspunkt.*" (Personalechef, 2000). Bl.a. fordi politikerne ikke har villet ofre de nødvendige midler på uddannelse af lederne. I virkeligheden er det chefgruppens konklusion, at lederne på institutionsniveauet – som situationen er nu – ikke er i stand til at matche tillidsrepræsentanterne. Det kan derfor ikke undre, at der har været en skepsis hos lederne på dette niveau i forhold til en videre decentralisering.

Lederen af sundhedsafdelingen, der ovenfor generelt udtrykte skepsis i forhold til tillidsrepræsentanternes evne til at løfte opgaven, er nærmest også mere forbeholden, når det gælder ledergruppen. Hun oplever, at tillidsrepræsentanterne i det omfang – de som i anden runde på plejeområdet – selv forhandler individuelle lønftaler – løftes med opgaven. "*... de vil jo blive mere og mere drevne for hver gang.*" (Sundhedschef, 2000). Og så kan det ende med at blive et spørgsmål om, hvem der tager røven på hvem, hvis forhandlingerne også decentraliseres på ledelsessiden.

Det var på tale, at områdelederne i næste omgang skulle forhandle indplaceringer med tillidsrepræsentanterne uden den ledende sygeplejerskes tilstedeværelse. Det er de "*... jo slet ikke uddannede til.*" (Sundhedschef, 2000). Selv om man i hvert fald i anden runde kan tale om en hvis overmatchning med en gruppe tillidsrepræsentanter over for sundhedschefen, så er FOA's repræsentanter da heller ikke sikre på, at det er så god en ide at decentralisere forhandlingskompetencen til områdelederne. De har ikke overblik og viden til det, og da tillidsrepræsentanterne går på tværs, skal man have områderne sammen. Så kan man lige så godt have chefen for hele området med. Så dækker man også hele SOSU-overenskomsten. (Organisationsrepræsentant og tillidsrepræsentant, FOA, 2000).

Også i landkommunen har mange tillidsrepræsentanter deltaget i det omfattende forberedelsesarbejde, som de faglige organisationer har sat i værk. De har været igennem et uddannelsesforløb konkret i forhold til det nye lønsystem, og nogle er desuden generelt forberedt gennem den almindelige TR-uddannelse, der også indeholder træning i at forhandle. Det betyder, at de er kommet forud for mange af lederne i en lille kommune, som der her er tale om, specielt fordi denne

kommune indtil nu ikke har prioriteret uddannelse af lederne på forhandlingsområdet højt. Men kommunen giver også eksempler på, at kæden mellem forbund over afdelinger til tillidsrepræsentanter er skrøbelig. Den er meget afhængig af det sidste led, og dvs. at systemet er stærkt personbåret. En tillidsrepræsentant, der forsvinder, fjerner med et slag hele kompetencen, og afdelingen må træde til igen. Det hænger også sammen med, at det i hvert fald i en lille kommune ikke er muligt at udvikle et system med suppleanter, der langsomt skoles til at tage over.

I Landkommunen har *matchningsproblemer* været til at overse. Når de fleste forhandlinger har foregået på det centrale niveau med Løn- og Personalechef og forvaltningschef over for organisationsrepræsentant med tillidsrepræsentant som bisidder, så er der tale om forhandlingsparter, der matcher hinanden. I det ene eksempel, hvor tillidsrepræsentanterne forhandlede de individuelle lønaftaler med en afdelingsleder, var der dog tale om en overmatchning. Her kunne tillidsrepræsentanterne ikke måle sig med lederens forhandlingserfaring. Lederen udnyttede ikke situationen, fordi hun lægger vægt på at skabe konsensus og sikre en integrativ forhandling. Men det er alligevel et problem, når parterne ikke hver især ser hinanden netop som lige parter. Med en videre udvikling af TR-systemet på området, herunder ikke mindst uddannelse af en egentlig fællestillidsrepræsentant, vil denne FTR formentlig relativt hurtigt kunne matche afdelingslederen. Der synes således her at være tale om et større problem, hvis kompetencen yderligere decentraliseres på ledelsessiden, fordi områdelederne ikke er uddannet til at klare en forhandlingsopgave, og derfor ikke umiddelbart vil kunne matche tillidsrepræsentanterne. Her synes der således at være et stærkt behov for en øget uddannelsesmæssig indsats på ledelsessiden.

6.3 Når man bare skriver under

I *Omegnskommunen* var der både TR'er og ledere som havde erfaring og viden og også lysten til at påtage sig rollen som lønforhandlere. Men der var også på begge sider en del, som bestemt ikke kan siges at være klædt på til opgaven. HK's tillidsrepræsentant var ifølge hende selv et eksempel på det sidste i implementeringsrunden. Hun havde ikke grundlag til at løfte den kompetence, som afdelingen lagde ud til hende. Og derfor blev det også efter hendes eget udsagn ledelsen, som kom til at bestemme i for stor udstrækning. HK's TR kunne ikke give det modspil, som må være til stede, hvis man stadig skal tale om, at organisationerne har en reel aftaleret. Uden en kompetent TR, som vil bruge de nødvendige ressourcer på opgaven "... bliver det jo noget med, at man bare skriver under på alt det, ledelsen kommer med. Og sådan var det jo lidt." (TR, HK, 2000).

Til gengæld indhøstede hun hurtigt de nødvendige erfaringer og var i de næste forhandlingsrunder i stand til at fungere som en effektiv med- og modspiller. Det kunne antyde, at problemerne med TR som en barriere mod decentraliseringen af lønforhandlingerne kun er en overgang. Det skal dog også huskes, at samme TR på grund af utilfredsstillende vilkår var på vej til at holde op. Dvs. at problemet hurtigt kan opstå igen.

FOA's tillidsrepræsentant var ifølge hende selv heller ikke klædt på. Hun tiltrådte midt i den første runde, og selv efter afslutningen af runde to var det hendes konklusion, at hun slet ikke ville være i stand til at hamle op med lederne, hvis kompetencen blev lagt ud. Hun kunne ikke forestille sig, at hun de første år skulle forhandle uden en repræsentant fra FOA-afdelingen med i delegationen. Uden bedre TR-vilkår vil det aldrig kunne lade sig gøre. Og hun føler sig ikke overbevist om, at hun nogensinde vil nå det nødvendige niveau sammenholdt med lederne. Hun vil i hvert fald aldrig kunne matche personalechefen, men selv hvis det blev lagt længere ud, ville det være en meget stor opgave for hende. *"De er jo så utroligt stærke virkelig, og det ville jeg slet ikke kunne klare, slet ikke, det er helt sikkert."* (TR, FOA, 2000).

Heller ikke når det gælder pædagogmedhjælperne, er tillidsrepræsentanterne klar til at tage over. Der er et generelt rekrutteringsproblem, og derfor er det også vanskeligt at fastholde og uddanne gode og stabile TR'er. Generelt har L&P bestræbt sig på i hele forløbet ikke at udnytte situationen med relativt svage tillidsrepræsentanter, men tværtimod forsøge at støtte dem. Der skal en hjælpende hånd til ikke alene fra den faglige organisation, men også fra L&P, hvis de svageste tillidsrepræsentanter skal kunne fungere.

"Jeg har snakket med en af fagforeningerne om de der ting omkring tillidsrepræsentanter. Der har været et par situationer, hvor der har været nogle kommunikationsvanskeligheder, og tillidsrepræsentanten har været i tvivl om, hvad hun egentlig skulle fortælle organisationen om, hvad der foregår herude. Så dér har vi lovet hinanden, altså organisationen og jeg, at prøve at hjælpe tillidsrepræsentanten lidt på vej og sige, tror du ikke lige, du skal prøve at snakke med organisationen om det, eller prøv at ringe op og spørg i L&P ... Jeg har ikke noget billede af, at vi ligesom har hver vores side af bordet – vi er nødt til at samarbejde omkring de ting der." (Personalechef, 2000).

Det er ikke alene en gruppe af tillidsrepræsentanterne, som har haft vanskeligt ved at overkomme de nye opgaver. Det gælder også en hel del ledere på afdelings- og institutionsniveauet. Det var meget tydeligt i første runde, hvor det bl.a. blev diskuteret, da man besluttede den nye lønpolitik, som indeholdt, at der fremover skulle afholdes kombinerede udviklings- og lønsamtaler med de enkelte medarbejdere. Tillidsrepræsentanterne i CSU fremhævede, at den opgave var der mange ledere, der ikke var forberedt på, og dermed var de i realiteten ikke

uddannet til at spille en fremtrædende rolle under implementeringen af lønreformen. Ledelsesrepræsentanterne måtte indrømme, at der var et problem. Men det var først i slutningen af den første forhandlingsrunde, at der blev gennemført de nødvendige kurser. (Personalechef, 1999).

Nu gav den manglende forberedelse ikke så store konsekvenser, fordi det var L&P, der kørte løbet sammen med repræsentanter for de faglige organisationer. Men i anden runde og længere frem, hvor man skulle gennemføre den ønskede glidende decentraliseringsproces, kan man tale om, at de lokale ledere udgjorde en vis barriere mod udlægningen. Det var tydeligt, at en del ledere heller ikke var tilstrækkeligt klædt på i anden omgang. Det kunne man fx se på det administrative område, hvor det nogle gange var HK og L&P, der måtte spille sammen for at finde konstruktive løsninger, når indstillinger og udspil fra afdelingslederne ikke var kvalificerede nok. (TR, HK, 2000).

Det største generelle problem var på daginstitutionsområdet, hvor institutionslederne har vanskeligt ved og måske heller ikke har særlig lyst til at påtage sig den arbejdsgiverrolle, det er at forhandle løn. PMF's forhandlinger i anden runde viste, at der stadig var tale om et udtalt problem. Institutionslederne havde vanskeligt ved at komme med brugbare indstillinger til tillæg. De var ikke forberedt på at påtage sig ansvaret. PMF's repræsentanter og Løn- og Personaleafdelingen var enige om, at det havde været et uheldigt forløb, som viste, at institutionslederne *"... var meget dårlige til at indstille, og at det derfor var meget få af de afgivne indstillinger, der kunne realiseres."* (Organisationsrepræsentant, PMF, 2000).

6.4 Matchningsproblemer for mellemledere

Det var også i den *østjyske bykommune* vurderingen, at forudsætningen for at få en decentral anvendelse af det nye lønsystem til at fungere er, at både ledere og tillidsrepræsentanter kan løfte opgaven. Ellers opstår der en barriere for gennemførelsen af decentraliseringen. Den manglende TR-dækning på nogle områder vil næppe afholde ledelsen i kommunen fra at lægge kompetencen ud. Men det er også et problem set fra ledelsens side, fordi gode tillidsrepræsentanter, der giver et effektivt med- og modspil, er en sikring mod uforudsete problemer. (Personalechef, 2000). Dertil kommer, at der også kan være problemer på de områder, hvor der er tillidsmandsdækning. Det er ikke alle tillidsrepræsentanter, der er forberedt godt nok til de nye opgaver. *"... vi har også en del tillidsrepræsentanter, der ikke er klar til at tage forhandlingerne selv."* (Organisationsrepræsentant, FOA, 2000). Nogle ledere mener, at vanskelighederne med at rekruttere TR'er medfører, at det ikke altid er de bedst egnede, der bliver valgt.

"Man ser desværre tendenser til, at når man så finder en, så er det en eller anden forholdsvis svag person, som måske ikke er den bedst egnede, fordi de, der må-

ske er lidt mere power i, hellere vil bruge deres krudt på noget andet." (Leder, 2000).

Selv om mange tillidsrepræsentanter er kvalificerede, så har lederne da også i de første runder "... mødt nogle tillidsrepræsentanter, som ikke har kunnet." (Leder, 1999). I sådanne situationer har man optrådt som en fair arbejdsgiver og forsøgt at gelejde tillidsrepræsentanterne igennem, men i længden er det et problem.

De faglige organisationer gør også i denne større bykommune som de fleste andre steder meget for at opkvalificere tillidsrepræsentanterne med en omfattende og systematisk uddannelse og skabelsen af et netværk, hvor arbejdet med Ny Løndannelse kobles sammen fra forbundet over den lokale afdeling og ud til tillidsrepræsentanterne. Selv om også kommunen i forbindelse med starten på anden runde udvidede sin uddannelsesmæssige indsats i forhold til lederne (Personalechef, 2000), var det i organisationerne opfattelsen, at arbejdsgiveren på dette væsentlige felt halter bagud. (Organisationsrepræsentant og tillidsrepræsentant, HK, 1999, 2000).

Det er derfor ikke alene problemer med tillidsrepræsentanterne, der i det mindste delvist skaber en barriere. Det samme kan siges om TR'ernes modpart, dvs. lederne på afdelings- og institutionsniveauet. Derfor har vi da også flere gange hørt udsagnet, at TR'erne faktisk var længere end mange ledere. "... tillidsfolkene fra FOA er bedre skolet end de mellemedere, vi skal snakke med." (Organisationsrepræsentant, FOA, 1999).

Der er også i chefgruppen og i Løn- og Personaleafdelingen en opfattelse af, at lederne i afdelinger og institutioner har svært ved at påtage sig den egentlige forhandlingsopgave. (Personalechef, 2000). En afgørende hurdle er overhovedet at indstille sig på rollen som arbejdsgiver. Hidtil har lederne kunnet sige, "... ja, men jeg er da enig i, at du bør have mere i løn, men det kan jeg desværre ikke give dig. Nu skal vi sige til dem: Det kan du ikke få. Det er en ny situation." (Personalechef, 1999).

Det er en både kompleks og teknisk vanskelig proces at skulle styre det nye lønsystem, og derfor tager det tid at få det lagt ud. Som forhandlingsstrukturen har virket i de første to runder, giver det yderligere et alvorligt *matchningsproblem*, fordi næsten alle organisationer har sendt repræsentanter for afdelingerne – selv til forhandlingerne om de individuelle lønftaler.

"Det er jo ikke fair, hvis en distriktsleder ude i vores ældreområde skal sidde og forhandle med amsformanden for Dansk Sygeplejeråd. Det er jo ikke en ligeværdig situation, og derfor er der også et dilemma i, i hvilken takt det for alvor skal lægges ud." (Kommunaldirektør, 1999).

Det er formentlig kun et overgangsproblem, dels fordi organisationerne ikke tidsmæssigt i længden kan overkomme at skulle dække afdelings- og institutionsniveauet, dels fordi man kun kan matche arbejdsgiverne i en decentraliseret forhandling, hvis man har kompetente lokale tillidsrepræsentanter med det nødvendige detaljekendskab.

For nogle fremstår det i høj grad som et fælles problem, at der både på ledelses- og på TR-side er problemer med at løfte opgaverne, og derfor bør det også være et problem, der løses i fællesskab. Begge parter har brug for forhandlere, der fungerer effektivt på det niveau, hvor de afgørende beslutninger er lagt. Og det bliver i stigende grad arbejdspladsniveauet.

"Jeg kunne også godt forestille mig, at man lavede nogle kurser, nogle samarbejdskurser, der handlede meget om mulighederne ved Ny Løn, og hvordan man griber det an. Kurser, der både var for medarbejdere og ledelse, fordi jeg mener, at det både er leder- og medarbejdersiden, der ikke er godt nok klædt på." (Organisationsrepræsentant, FOA, 2000).

Det er netop en form for kurser, der – som det fremgår nedenfor – er blevet etableret på initiativ af de centrale parter.

6.5 Underdrevne lederproblemer

Ledelsen i den *vestjyske centerkommune* mener, at det er svært for en del tillidsrepræsentanter at klare opgaverne.

"Der er et hårdt job ... Jeg har mest ondt af de "små" tillidsrepræsentanter, som måske ikke er tillidsrepræsentanter af andre årsager, end at ingen andre ville, og som måske ikke har ressourcerne til at deltage i uddannelsesaktiviteterne i fuldt omfang, og som heller ikke opnår rutinen eller overblikket. Hvorimod de lidt "større" tillidsrepræsentanter, hvis man kan sige det på den måde, de har så mange ekstra sager, at de i hvert fald opnår en vis rutine. De kan også afse ressourcer til at komme på kurser. De har måske også lidt lettere tilgang til afdelingskontoret og til at få noget sparring den vej rundt også." (Personalechef, 2000).

Når nogle ikke kan løfte opgaven, kan det ikke undgå at blive et problem for udlægningen af kompetencen til det lokale niveau. (Personalechef, 1999). Der spores derfor hos ledelsen en vis utålmodighed i forhold til at få tillidsfolkene klædt ordentligt på til at varetage lønforhandlingerne – uden organisationsrepræsentant. "*Det er jo ikke os, der skal lave TR-kurser ... somme tider kunne vi næsten have lyst til det*" (Kommunaldirektør, 1999).

Men det er ikke kun tillidsrepræsentanterne, men også lederne på det lokale niveau, der kan være en barriere mod decentralisering af løndannelsen. Nogle mener, at tillidsrepræsentanterne faktisk har været bedre klædt på end mellemlederne i kommunen. En del af TR'erne havde på forhånd en solid forhandlerbaggrund. De har været gennem en omfattende kursusvirksomhed, og så har de oveni haft kurser i det nye lønsystem. *"... og i lang tid var det faktisk vores indtryk, at vores tillidsrepræsentanter var bedre klædt på end arbejdsgiverne – i hvert fald på mellemlederniveauet. Det var lidt et bufferlag i lang tid, og det var også tillidsrepræsentanternes egen oplevelse, at de faktisk vidste væsentligt mere om det end deres leder."* (Organisationsrepræsentant, HK, 1999).

Chefgruppen og Løn- og Personaleafdelingen så hovedproblemet i tillidsmandskaren. Selvfølgelig er en del meget dygtige, men der er samtidig mange – også for mange – som ikke magter opgaven. Lederne er generelt set bedre klædt på, fordi man har satset på lederuddannelse – faktisk tilbage fra decentral løn efter OK95. (Kommunaldirektør, personalechef, 1999). Flere ledere på det lokale niveau bekræfter det indtryk, at der er en del tillidsrepræsentanter, der slet ingen ting kan, og som derfor ikke vil være i stand til at overtage forhandlingskompetencen. (Leder, 1999).

Ledelsens billede af de stærke og uddannelsesmæssigt velforberedte mellemledere holder næppe for en nærmere prøvelse, hvis man tager de mange kritiske udsagn fra organisations- og tillidsrepræsentanter som udtryk for reelle problemer. I L&P erkendes det da også, at der afgjort findes afvigelser fra det generelle billede. Der findes ledere ude i forvaltningerne, i afdelinger og institutioner, som trods den store uddannelsesindsats ikke er parate til at overtage den nye ledelsesrolle med en egentlig arbejdsgiverfunktion, som er under udvikling med det nye lønsystem. Nogle vil måske slet ikke. (Personalechef, kommunaldirektør, 1999, 2000). Der findes jo *"brodne kar"* i alle lejre. (Personalechef, 2000). Derfor vil det tage nogle år, før tingene overalt går i den rigtige retning.

Det største matchningsproblem er følgelig en effekt af, at mange organisationer endnu ikke har lagt kompetencen ud til tillidsrepræsentanterne. En amtskredsformand fra en stor organisation som DSR er en "udmærket match" for en personalechef og kommunaldirektør, men en leder på afdelings- og institutionsniveauet kan slet ikke matche en sådan professionel fagforeningspolitiker. Derfor er det et reelt problem, at kompetencen ikke er lagt ud, og det betyder, at L&P må være meget opmærksom i udøvelsen af sin konsulentrolle. (Personalechef, 1999). I det lange løb er det dog et problem, der de fleste steder vil løse sig selv, hvis bare arbejdsgiverne holder fast ved decentraliseringen. Det bliver umuligt for organisationsrepræsentanterne at klare så mange forhandlinger. Fx vil der på daginstitutionsområdet i denne centerkommune blive 52 forhandlingssteder. (Personalechef, 1999). I det lange løb er der i ledelsen ingen tvivl om, at en fort-

sat satsning på den interne lederuddannelse vil gøre mellemliderne i stand til uden problemer selv at håndtere lønforhandlingerne. Problemet bliver derfor snarere, at tillidsrepræsentanterne ikke kan følge med.

6.6 Fra at have hånd om tingene til kaos

Det var vurderingen i Løn- og Personaleafdelingen i Jyske amt, at det her var muligt at udlægge kompetencen til institutionsniveauet, uden at det ville give lederne på dette niveau problemer med at matche tillidsrepræsentanterne. De fleste ledere vil godt kunne klare opgaven, fordi man fra Løn- og Personaleafdelingens side har gennemført en systematisk uddannelse af afdelings- og institutionslederne. (Souschef, 1999, Personalechef, 2000). Disse kurser kan ses som et udtryk for ønsket om at udvikle Ny Løndannelse til et system, hvor personalepolitik og løn forenes i et udviklingsperspektiv, og som en forberedelse til decentraliseringen af de individuelle lønforhandlinger. Ikke desto mindre var lederne i et vist omfang netop en barriere for decentraliseringen af de individuelle lønforhandlinger til institutionsniveauet, da decentraliseringsprocessen i forlængelse af den første forhandlingsrunde for alvor blev sat i gang. Det hang sammen med, at man samtidig gik over til lønsumsstyring på nogle institutioner, der nærmest ikke tidligere havde haft et egentligt lønbudget. Den hidtidige centrale økonomiske og personalemæssige styring betød, at det blev et for stort spring for mange institutionsledere.

"At forhandle er ikke et problem. Alle har været på kursus afholdt af L&P og har fået styr på det. Det, der står tilbage, er: hvordan kan man styre budgettet? Der mangler et værktøj til de større institutioner. Det er et alvorligt hængeparti." (Forvaltningschef, 2000).

Afdelingslederne i forvaltningen centralt har heller ikke reelt været på banen som hovedaktører, selv om de 1.1.2000 fik kompetencen vedr. indplaceringer. *"Det er en ny rolle for afdelingslederne, som der er en træghed i at håndtere. Det er nemt at tørre problemerne af på Løn- og Personaleafdelingen eller mig."* (Kontorchef, 2000).

Som en anden lønforhandler på forvaltningsniveauet udtrykker det:

"Der er *to typer ledere*. Den første ser Ny Løn som en belastning og er nervøse og kræver klare retningslinier. Den anden ser Ny Løn og lønsumsstyring som en mulighed, som hverken socialforvaltningen eller Løn- og Personaleafdelingen skal blande sig for meget i." (Kontorchef, 2000). Og – blev det tilføjet – der er stadig for mange af den første type.

Der synes således at være en vis diskrepans mellem ledelsens vurdering af de lokale leders uddannelsesniveau og evner til at løfte opgaven, og så de proble-

mer, der viser sig, når forhandlingerne lægges ud. Så er der selvfølgelig nogle der kan, men der er også en stor gruppe, som løber ind i vanskeligheder.

Organisationernes forhandlere havde egentlig samme oplevelse i deres første runde med forhandlinger på institutionsniveauet. FOA's faglige sekretær var fx ude på en social institution, hvor alt var i orden. "... *det kørte simpelthen bare. Der havde man hånd om tingene.*" (Organisationsrepræsentant, FOA, 2000). Men senere var hun på en anden institution, der ellers lignede meget med hensyn til størrelse og opbygning. "... *og der kan man ikke finde ud af det. Det var nærmest kaotisk.*" (Organisationsrepræsentant, FOA, 1999). Et tredje sted var der også visse problemer med at holde sig til spillereglerne.

HK's FTR var på en lignende turne til de sociale institutioner. "... *det er jo nyt, og derfor er der nogle, der står lidt famlende over for det ...*" (FTR, HK, 2000). Vores analyse af den anden forhandlingsrunde viser dog, at den gennemgående oplevelse var positiv. De fleste ledere magtede opgaven, og det blev til nogle gode og konstruktive forhandlinger.

Hvordan er så tillidsrepræsentanterne i Jyske amt klædt på til opgaven som lønforhandlere? Der er ikke nogen tvivl om, at i hvert fald HK's FTR er godt rustet til at varetage rollen som lønforhandler. En af institutionslederne på det sociale område har også en positiv vurdering af tillidsrepræsentanternes mulighed for at klare opgaverne med et decentralt lønsystem.

"Jeg synes, jeg oplever, at de er godt rustede. Jeg oplever i hvert fald, at vores egen TR er godt rustet. Jeg synes, at den faglige organisation (SL) har været god til både at lave drejebog i forhold til forhandlingerne og har været god til at afholde kurser, hvor man har givet TR'erne en solid balast ... så på den måde synes jeg, at TR er rustet til det." (Institutionsleder, 1999).

En fællestillidsrepræsentant vurderer selv, at de er godt på vej:

"Altså tidsmæssigt der tror jeg, at det bliver meget svært, fordi jeg synes egentlig allerede nu, at det er fuldtidsarbejde ved siden af. Tiden er meget knap, men videnskabeligt har vi haft en helt masse kurser, og det har været gode kurser, men vi har behov for noget erfaring for at se, om det virker i praksis" FTR, FOA, 2000).

Løn- og Personaleafdelingen har samlet et godt overblik over tillidsrepræsentanterne både på det centrale niveau på amtsgården og på institutionerne, og vurderingen er – ikke overraskende – at der er meget store forskelle. Nogle er rigtig gode til opgaven, mens andre mere ligner de ledere, som viger tilbage for de store udfordringer, der ligger i det decentrale lønsystem. Så i virkeligheden er situationen for de to nøglegrupper meget parallel. Det, der ærgrer mest i Løn- og

Personaleafdelingen, er, at der faktisk findes meget dygtige tillidsrepræsentanter, som er godt klædt på og sagtens kunne løfte opgaven, men bare ikke får lov af deres amtskreds. "... *det er smadder ærgerligt, men det er jo et spørgsmål om organisationernes delegering.*" (Personalechef, 2000).

Omvendt har DSR den opfattelse, at der aldrig vil kunne ske en uddelegering uden en markant forbedring af TR-vilkårene. Ellers kan de ikke i det lange løb i tilstrækkelig grad matche lederne. Det vil sige, at skal der lægges ud, så skal FTR'erne være *fuldtidsprofessionelle*. Det kan give problemer både med medlemmer og med tillidsrepræsentanter, fordi sygeplejersker synes, at man skal holde kontakten med faget. Men der er ingen vej udenom, hvis et yderligere decentraliseret forhandlingssystem skal kunne fungere. (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000).

I direktionen er der den klare holdning, at det er en meget vigtig opgave, tillidsrepræsentanterne har. Derfor er det også i ledelsens interesse, at det er dygtige folk, der varetager opgaven. Ledelsen giver en holdningsmæssig opbakning og mener også, at man har gjort og fortsat vil gøre noget for at sikre rimelige vilkår. "... *men det er ikke et niveau, der står i forhold til organisationernes krav.*" (Amtsdirektør, 2000).

I SL er der en vis nervøsitet i forhold til *matchningen* mellem ledelse og tillidsrepræsentant. Organisationens lokale amtskreds kan ikke overkomme den store opgave at indgå forhåndsaftaler og individuelle lønaftaler i både amtskommunen og de mange kommuner i amtet, hvor der også er SL-medlemmer ansat. Derfor må kompetencen efterhånden lægges ud til tillidsrepræsentanterne. Men vil de være i stand til at matche ledelserne?

"Der har jeg da også min tvivl, om matchningen passer. Og det gælder specielt i kommunerne. Hvis tillidsrepræsentanten sidder over for ... den ledende hjemmevejleder, som man i øvrigt er vant til at forhandle med og er i kontakt med, når der er personalesager og andet, der skal til behandling, ja, så er vi ikke så bange for matchningen. Men hvis det er sådan, at man som tillidsrepræsentant skal møde op til kommunaldirektøren og lønningschefen, og hvad fanden ved jeg, og sidde overfor en kødrand på en 7-8 stykker, så er der ikke nogen matchning. Så stiller vi selvfølgelig op.... lige på stedet." (Organisationsrepræsentant, SL, 1999).

6.7 At holde hånden under TR

Det er også synspunktet hos parterne i *Sjællandske amt*, at den måske væsentligste barriere for en decentralisering af lønssystemet vil være mellemledere og tillidsrepræsentanter, der ikke kan løfte den nøgleopgave, de vil blive tildelt. Ledelsen er godt klar over, at tillidsrepræsentanterne er kommet i en mere central

rolle med indførelsen af det nye lønsystem, og at det kan skabe nogle problemer for TR'erne:

"...det er blevet svært at være TR. Det er svært, fordi man som TR skal søge at holde de store linier, samtidig med at man skal konfronteres meget direkte med det enkelte medlem, som ikke er tilfreds med sin løn ... Og det er mit indtryk, at en af vores TR for en stor gruppe er meget presset i øjeblikket." (Personalechef, 2000).

Som følge af dette tror personalechefen også, at man vil komme til at se en anden type tillidsrepræsentant ved de kommende valg – i det omfang, man kan få nogen til at stille op. I denne kommentar kan man se en antydning af, at ledelsen i amtet under implementeringen af det nye lønsystem var bekymret over, om tillidsrepræsentanterne kunne løfte opgaven. Den samme bekymring ligger i følgende udsagn fra en leder: *"Hvis TR'erne ikke er ordentligt klædt på, må man som forhandler sidde og holde hånden under dem, selv om man kunne køre dem af banen i løbet af et minut. Så man får en slags dobbeltrolle, hvilket ikke er hensigtsmæssigt."* (Leder, 2000).

Men direkte adspurgt fremhæver ledelsen nærmest den modsatte holdning, dvs. at man vurderer, at både ledere og tillidsrepræsentanter er klædt på til at løfte de nye opgaver. Begge grupper havde fået øvelse under de tidligere ordninger med decentral løn og lokalløn, som man her allerede havde lagt ud på institutionsniveauet. Ifølge personalechefen har der været fuld forståelse hos de faglige organisationer for, at der skal forhandles decentralt på institutionsniveauet – netop på grund af de tidligere erfaringer. *"Vi har formentlig kun kunnet gøre det, fordi vores institutionsledere og tillidsrepræsentanter var gearet til det her i forvejen."* (Amtsdirektør, 1999).

SL's repræsentanter havde modsat den vurdering, at lederne på institutionerne slet ikke var forberedt godt nok. SL's tillidsrepræsentanter er derimod – i hvert fald på papiret – nogle af de bedst uddannede TR'er i amtet. De har gennemgået et ugelangt kursus om decentral løn med lønteknik og overenskomst, et forhandlertkursus (hvor man havde hyret en forstander udefra til at medvirke i rollespil) og dertil et "terapeutisk" kursus i personlig udvikling. (Organisationsrepræsentant, SL, 2000). Repræsentanten fra SL siger selv: *"Det er en af amtets bedste lederuddannelser."* (Organisationsrepræsentant, SL, 2000). Det har da også fået en del af lederne, som også er medlemmer af SL, til at efterspørge samme form for kurser.

DSR's amtskreds vurderer, at FTR og TR endnu ikke er tilstrækkeligt forberedt til at overtage kompetencen og dermed forhandlingerne selv. Men der er stor optimisme med hensyn til fremtiden. Der er et stort uddannelsesarbejde i gang, og det vil betyde, at tillidsrepræsentanterne efterhånden vil blive klar til at løfte

opgaverne – i det omfang en decentralisering bliver gennemført. Der sker også en "læring i praksis", idet man løbende lader FTR overtage rollen som forhandlingsledere med DSR-repræsentanterne som bisiddere.

"... vi har jo ændret hele vores grunduddannelse for tillidsrepræsentanter. Dansk Sygeplejeråds tillidsrepræsentanter kan, vil og tør, og det er faktisk en kanon god uddannelse, som lægger et meget godt fundament i forhold til netop at kunne stille krav og turde at stille sig frem og sådan nogle ting. Og så har vi forhandlingskurser. Man kan bare sige, at der er meget stor efterspørgsel på de forhandlingskurser. I år har vi så sagt, at der skal være flere af de kurser, og stadigvæk så tror jeg, at der er 17 på ventelisten til forhandlingskurset. Det kommer sådan gradvis, men det tager jo utroligt lang tid, før vi får uddannet tillidsrepræsentanterne til det, også fordi at når de så er uddannede, så holder de måske op igen. Og det er jo lidt det, der er vores virkelighed." (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000).

Det er på grund af den løbende udskiftning af tillidsrepræsentanterne således lidt af et sisfyosarbejde at holde trit med udviklingen og sikre et højt uddannelsesniveau, der gør, at TR kan matche arbejdsgiverne. Samme oplevelse har man i FOA, hvor man gav udtryk for, at det kommer til at tage lang tid, før TR er klædt på til at overtage forhandlingerne. Det er de slet ikke i øjeblikket.

"Selv om vi har involveret vores TR, så er de ikke på nuværende tidspunkt motiveret til at tage ansvaret for forhandlingerne. De vil gerne være med, men de vil ikke stå alene med det. Men over en tidshorison på nok 6 år, vil jeg tro, de kan... Men ikke før. Jeg syntes også først det skal være den dag, de frivilligt overtager rollen." (Organisationsrepræsentant, FOA, 2000).

Også på arbejdsgiversiden blev der i amtet sat en ekstra uddannelsesmæssig indsats i gang for at forberede lederne på deres opgaver med det nye lønsystem. Der blev eksempelvis i efteråret 1998 afholdt nogle kursusdage, der fokuserede på "Hvad betyder personalepolitik for lederne". Der blev løbende arbejdet med at udvikle mål- og rammestyring. Og der blev i foråret 1999 gennemført et lederetik-forløb om værdier og adfærd, som kan påvirke/blive påvirket af processen med Ny Løndannelse.

En del organisations- og tillidsrepræsentanter satte spørgsmålstegn ved, om der blev gjort tilstrækkeligt. Både ifølge repræsentanter fra SL og HK var det langt fra tilfældet. Resultatet var derfor, at lederne netop ikke var forberedt godt nok til opgaven.

"Jeg synes, de svigter lederne, for de skaber ikke de forudsætninger, der er nødvendige for, at opgaven kan løses. Dét ville jeg gerne have, de satte det lidt anderledes sammen, så institutionerne kunne få lidt hjælp til det. Hvis man kunne få snakket meget om opgaver og lønpolitikker ude på institutionerne, så ville man også komme ind og snakke fordeling. Både omkring personalepolitikken og

lønpolitikken, synes jeg, amtet svigter deres ledere ved ikke at give dem tilstrækkelige forudsætninger for at kunne løse opgaverne. Det er ellers nogle meget flotte ord og papirer, de har lavet, men det er ikke nok." (Organisationsrepræsentant, SL, 2000).

"Hvis ikke stabscheferne får noget konsulentbistand fra personaleafdelingen, så vil det i hvert fald meget let kunne gå hen og gå galt ... jeg har i hvert fald oplevet, når jeg har diskuteret med stabscheferne, at der er nogle af dem, der ikke har kendt HK-overenskomsten tilstrækkeligt godt. Og man kan så sige, om det er rimeligt eller urimeligt, at de skal gøre det, fordi de skal jo kende næsten lige så mange overenskomster, som ... oppe i personaleafdelingen. Men hvordan skal de ellers kunne forhandle." (TR, HK, 2000).

6.8 Svært at håndtere matchningsproblemer

I *Bydelskommunen* var det en almindelig opfattelse i ledelsen, at tillidsrepræsentanterne stadig ikke var rustede til at påtage sig en egentlig forhandlingskompetence. Bydelschefen tilføjede, at det samme gjaldt for lederne på daginstitutionsområdet. Han var især betænkelig, hvis man satte de enkelte institutioner til selv at forhandle forhåndsaftaler. Det havde man gjort på ældreområdet, hvor man til gengæld har fået en fællestillidsrepræsentant,

"... som på en eller anden måde bliver et lidt bedre modspil til en plejehjemsforstander. Og jeg vil nok sige, at jeg har lidt svært ved at forestille mig, at den enkelte tillidsrepræsentant på en daginstitution kan det. Ja, jeg vil sige, at jeg ville være dybt bekymret over, om daginstitutionslederen og tillidsrepræsentanten kunne magte den opgave." (Bydelschef, 2000).

Ifølge FOA's repræsentant er problemet størst på ledersiden. Det var FOA's erfaring fra starten af implementeringsprocessen, "*... at vores tillidsrepræsentanter var bedre klædt på end arbejdsgiverne i forhold til, hvad Ny Løn overhovedet var ... Der er stadigvæk ledere, der ikke ved, hvad grundløn er.*" (Organisationsrepræsentant, FOA, 2000).

Denne asymmetri i forberedelserne og uddannelsen mellem ledere og tillidsrepræsentanter har ifølge flere organisationsrepræsentanter haft en negativ indvirkning på forholdet mellem de to grupper. Lederne har svært ved at tackle en situation, hvor de oplever, at tillidsrepræsentanterne er bedre forberedt til at løse en opgave som implementeringen af et nyt lønsystem. (Organisationsrepræsentant, FOA, 1999).

"Arbejdsgiverne har i den grad svigtet lederne, det har de sgu virkeligt. Altså vi havde det problem, alle vores tillidsfolk var inde på et tredageskursus i august måned, og det var faktisk et stort problem. Mange ledere reagerer lige nøjagtigt sådan, som psykologiens verden siger: At der kommer en aggression, når der kommer tillidsrepræsentanter, som ved mere end deres chefer. Sådan var situati-

onen sidste år. Vores vidste meget mere, end man overhovedet vidste som leder ude på arbejdspladserne." (Organisationsrepræsentant, 1999).

6.9 Konklusioner

Erfaringerne fra implementeringen og de første runder af det nye forhandlings-system viser tydeligt, at der både er mange tillidsrepræsentanter og mange ledere på institutions- og afdelingsniveauet, der er en barriere for en decentralisering af lønforhandlingerne. De har ikke de nødvendige videnskæssige forudsætninger for at løfte opgaven som omdrejningspunkt i forhandlingsprocessen. Spørgsmålet er, om der tale om et overgangsproblem, dvs. vanskeligheder, som forsvinder efterhånden som tillidsrepræsentanter og ledere indhøster erfaringer og får mere uddannelse. Eller om der er tale om et permanent problem som mere vedvarende vil udgøre en barriere mod et decentralt funderet lønsystem.

I en vis forstand er TR/ledere som barriere nok et konjunkturtelt fænomen i den betydning, at det er en ny opgave, og at man må forvente, at det tager tid, før alle mellemledere og tillidsrepræsentanter kan løfte den. Fx kan nævnes, at der mange steder har været problemer med at udvikle edb-redskaber, som på en enkel og sikker måde kontinuerligt kan vise lederne, hvilket råderum de har. Der har også været problemer med indførelsen af lønsumsstyring, som man har introduceret i mange amter og kommuner som en naturlig konsekvens af, at lederne skal have den forhandlingsmæssige kompetence. Det er for mange – specielt institutionsledere – en voldsom omvæltning, fordi de ikke tidligere har haft et så vidtgående økonomisk ansvar og måske derfor heller ikke umiddelbart har viden til at håndtere den økonomiske side af sagen. De føler sig derfor pludselig sat i en situation, hvor de hverken kan overskue forhandlingsprocessen eller deres økonomiske råderum. Men det er klart, at sådanne vanskeligheder i relativt stort omfang vil kunne løses hen ad vejen. Her er efteruddannelse og den opbyggede erfaring fra dagligdagen nok til på sigt at klare problemerne.

Men i et vist omfang er TR/ledere som barriere også et "strukturelt" problem. Det handler på den ene side om arbejdsområde og på den anden side om størrelse. På arbejdsområder med professionsgrupper findes ofte ledere, som helst ikke vil være andet end faglig leder, dvs. "den bedste blandt ligemænd", og som undviger arbejdsgiverrollen. Og det må forventes, at det er en meget længere proces at få ændret sådanne professionsbaserede holdninger. Det kræver en fundamental forandring i ledelseskulturen, og den er vanskelig at gennemføre. Måske er den eksisterende kultur så stærk, at forandringerne må gennemføres i form af en tilpasning til denne, hvilket indebærer, at det nye lønsystem vil komme til at antage forskellige former.

Størrelse er også en vigtig faktor. Der findes mange små institutioner/afdelinger, hvor lederen i et relativt stort omfang deltager i det daglige arbejde og derfor mangler tid til og erfaring fra ledelsesopgaver. I sådanne små enheder vil det generelt være vanskeligt at sikre lederne vilkår, som gør det muligt for dem at indtage en egentlig arbejdsgiverrolle. Hvis det lykkes, vil alt ofte afhænge af en enkelt leders viden, og hvis denne leder forsvinder, kan der opstå en situation, hvor forhandlingsopgaven i en periode ikke kan løftes lokalt. Problemerne forstørres i de tilfælde, hvor der er et sammenfald mellem "små enheder" og "profession". Det gælder fx i udpræget grad de kommunale daginstitutioner, men også i noget omfang de amtslige døgninstitutionerne. Her er der da også – som vi har set det – særligt mange kritiske røster om lederens problemer.

På grund af nogle lederes problemer med at udfylde forhandlerrollen vil der være en tendens til, at der opstår meget store forskelle fra institution til institution og fra afdeling til afdeling. Det tyder i hvert fald de foreløbige erfaringer fra de otte amter og kommuner på. De første erfaringer fra forhandlinger direkte på døgninstitutionerne i det ene amt viser således ifølge organisationernes forhandlere, at det nogle steder "bare kører derudad", "dér har man hånd om tingene", mens det andre steder "nærmest er kaos".

Meget tyder på, at der er et stykke vej til, før man kan sige, at hverken tillidsrepræsentanter eller ledere udgør en barriere mod arbejdspladsbaserede forhandlinger. Og selv når man nærmer sig det mål, vil der være en del tilfælde, hvor ledelsen på et højere niveau – i praksis formentlig ofte Løn- og Personaleafdelingen – må styre processen, fx i forbindelse med ledesskift. Det samme vil gøre sig gældende på organisationssiden, hvor nogle gange FTR'er og andre gange de lokale fagforeninger tilbagevendende må overtage forhandlingskompetencen igen for en periode, hvis en TR skiftes ud, eller hvis der er en relation mellem TR/afdelingsleder, der er gået i hårdknude.

Hvis man ser på det umiddelbare uddannelsesmæssige grundlag, viser undersøgelsen, at det specielt i de små kommuner ofte er tillidsrepræsentanterne, der har fået den bedste forberedelse. En del ledelser synes at have forsinket uddannelsen af lederne på mellemløbet. Måske er det i noget omfang med baggrund i, at forhandlingerne stadig foregår på det centrale niveau. Men da man ønsker en decentralisering og glidende involverer afdelings-/institutionsledere i processen, specielt vedrørende de individuelle lønforhold, har det mange steder allerede vist sig, at ledere optræder som barrierer i forhandlingsforløbet. Fx har mellemløbet som regel været involveret på den måde, at de er kommet med indstillinger til, hvem der skal have tillæg, og i den sammenhæng har der været en del eksempler på, at de ifølge organisations- og tillidsrepræsentanterne har haft vanskeligt ved at komme med kvalificerede forslag. Vurderet på dette grundlag har tillidsrepræsentanterne generelt været bedre forberedt end lederne.

Men hvis man nærmere vurderer de krav, der stilles til parterne i en forhandling om løn, der bl.a. bygger på en vurdering af medarbejdernes kvalifikationer, skal det tilføjes, at lederne generelt set må vurderes at have et forspring i forhold til de almindelige tillidsrepræsentanter. Lederne har bedre tid og lettere adgang til viden om udviklingen på arbejdsområdet. Lederne er både en "ligestillet modpart" for tillidsrepræsentanten og samtidig dennes overordnede. Men dette generelle forspring gør ikke i sig selv lederne til gode forhandlere, og her er der åbenbart på ledelsessiden ikke alle steder en forståelse for, at der faktisk stilles krav om uddannelse og kontinuerlig opfølgning og støtte, hvis lederne på mellemniveauet skal opnå en kompetence, så de ikke længere bliver en barriere for decentraliseringen.

Der synes i nogle ledelser at være en manglende forståelse/respekt for kravene til forhandlerrollen. Og nogle steder også til efteruddannelse som sådan. Enten holder man sig til, at det er noget, man kun kan lære i praksis, eller også tror man, at bare lederne har fået et lynkursus i forhandling, så kan de problemfrit løfte opgaven. De konkrete lederproblemer, vi har dokumenteret med vores undersøgelse, viser, at sådan forholder det sig ikke i virkeligheden.

I de større enheder bliver lederuddannelsen præsenteret som mere effektiv og systematisk – også i forbindelse med det nye lønsystem, men her har de første erfaringer vist, at ledernes niveau slet ikke står mål med det fremstillede billede af den effektive lederuddannelse. Sat på spidsen kunne man hævde, at ledelsen i de små kommuner ved, at mellemliderne ikke kan overtage kompetencen og indretter sig pragmatisk herefter, mens de store kommuner og amterne, der har en lederpolitik og planlagt lederuddannelse, tror, at alle lederne kan. Men i praksis viser det sig, at det kan de ikke. Ledelsen vil gerne tegne et billede af de stærke og veluddannede ledere på alle niveauer, men underdriver derved de reelle problemer, som mange ledere har, når de skal påtage sig et ansvar i praksis, som fx at forhandle løn.

De konstaterede mangler i lederuddannelsen og den manglende forståelse for, hvilke krav der stilles til ledelsen på alle niveauer i et lokalt baseret lønsystem, synes at vise, at det kan være svært at se en sammenhæng mellem mange kommuner og amters ønske om at decentralisere lønsystemet ud til ydersted led og de ressourcer, der afsættes for at gøre denne decentraliseringsproces mulig.

Omvendt kan det fremhæves, at nogle faglige organisationerne nok også kan se en interesse i at overdrive TR-problemet. Det giver nemlig en effektiv undskyldning for ikke at udlægge kompetencen til tillidsrepræsentanterne. Mange ledere ærgrer sig, som det er fremgået, over, at tillidsrepræsentanter, der er sær-

deles kapable og ikke har problemer med at matche nogen som helst, bliver forhindret i selv at forhandle, fordi organisationerne ønsker at fastholde deres magt.

Det er væsentligt at fremhæve, at blot en af parterne på afdelings-/institutionsniveauet har problemer med at magte forhandlingsrollen, så opstår der en alvorlig barriere. Det er naturligvis en fordel, at i det mindste den ene part er forberedt, men det er ikke tilstrækkeligt i et system med forhandlinger mellem modstående parter. Det skaber risiko for et *matchningsproblem*, som nødvendiggør, at man på den ene eller den anden måde involverer et overliggende niveau. Placeringen af kompetencen på et givent niveau i forhandlingssystemet forudsætter, at parterne matcher hinanden, så de kan forhandle på nogenlunde lige fod.

Vi har i de otte amter og kommuner set mange forskellige matchningsproblemer. På den *ene* side har der været arbejdsgivere, som presser på for en decentralisering, men er lidt bange for at lægge det ud, når organisationerne holder fast i kompetencen. En plejehjemsleder eller områdeleder er ikke en match for en erfaren amtskredsformand fra DSR, der endda som regel også møder med en professionel faglig sekretær foruden diverse tillidsrepræsentanter. Nogle mener, at kommunen eller amtet blot kan gennemføre decentraliseringen alligevel. Det vil være et spørgsmål om tid, før det vil tvinge organisationerne til at følge trop. Det er umuligt fx for en amtskreds at overkomme forhandlinger for så mange enheder. Så ledernes matchningsproblem vil blive relativt kortvarigt. Problemet er, at det til gengæld stærkt vil skade forhandlingsklimaet, hvis den ene part på denne måde tvinger sin vilje igennem.

På den *anden* side har vi hørt om en del svagt funderede tillidsrepræsentanter, som man "let kunne tage røven på", og som man nogle gange skal "holde hånden under". Nogle ledere har en frygt for, at problemet tiltager, fordi det mange gange vil blive "de forkerte", der vælges. Det er de svage, der lader sig overtale, når det er svært at rekruttere tillidsrepræsentanter. Medarbejdere med "mere power" bruger ressourcerne på noget mere umiddelbart givende. Det er i et stort overtal af de otte kommuner og amter – om ikke i dem alle – at vi har fået eksempler på svage tillidsrepræsentanter, som ledelsen måtte "holde hånden under". Det betyder, at lederne har gjort meget ud af at understrege, at man ikke udnytter det markante overtag, man derved har fået i forhandlingssituationen. Det er interessant, at denne særlige form for fairness er generelt gældende, dvs. almindelig praksis i kommuner og amter, uanset om de er præget af samarbejdsorientering eller er ledelsesstyrrede.

Da man skal forhandle for de samme grupper igen og igen, vil en udnyttelse af styrkeforholdet betyde, at der vil blive betalt tilbage på et senere tidspunkt. Og samtidig ville det yderligere forøge organisationernes modstand mod at udlægge

kompetencen til tillidsrepræsentanterne, hvilket de fleste ledelser har som et afgørende mål. Derfor opfatter ledelserne det også som uholdbart i længden, at der findes en gruppe af tillidsrepræsentanter, som slet ikke magter opgaven.

De "svage" tillidsrepræsentanter udgør efter vores vurdering det mest markante matchningsproblem – og det er nok også det problem, som det er sværest at gøre noget ved. Meget kan nås gennem en øget uddannelsesmæssig indsats, forbedring af TR-vilkårene mm. Men det vil formentlig være umuligt at forhindre, at der kontinuerligt tilbagevendende vil opstå sådanne problemer for de fleste organisationer. Det er et sisyfosarbejde at fastholde en TR-dækning i amter og kommuner, så man sikrer en matchning på alle niveauer. Selv på et område, hvor man har en dygtig TR, kan der hurtigt opstå problemer, fx i forbindelse med et skifte. Når det gælder de små kommuner og de små personalegrupper, er TR-systemet særdeles sårbart. Kæden fra forbund over afdelinger og til TR, der skal sikre den kollektive aftaleret, er skrøbelig. Den er meget afhængig af det sidste led – systemet er stærkt personbåret. En TR, der holder op, fjerner med et slag kompetencen. Det hænger sammen med, at det i små enheder (styrket af rekrutteringsproblemer) er vanskeligt at opbygge et system med klubber og suppleanter, der langsomt oplæres, så kontinuiteten kan fastholdes. Den opsplittede organisationsstruktur på det (amts)kommunale arbejdsmarked gør det således vanskeligt at opbygge og fastholde et stærkt TR-system.

Vores gennemgang viser, at parterne er bundet til hinanden. En decentralisering forudsætter, at begge sider sikrer den nødvendige forberedelse af mellemledere og TR. Hvis den ene side kikser i denne proces, så bliver det et fælles problem. Det betyder så også, at uddannelsen af TR og ledere generelt kan ses som et fælles problem. Og når det er tilfældet, hvorfor så ikke gøre det til en *fælles opgave* ved at etablere fælles uddannelse om, hvordan man agerer i forhandlingsprocesser. Det er et synspunkt, der synes at brede sig i amter og kommuner, og det er bl.a. også inspireret af de centrale overenskomstparter, der netop under forløbet med implementeringen af det nye lønsystem har etableret en fælles forhandleruddannelse, hvor det er repræsentanter fra begge parter rundt omkring i landet, der står for undervisningen. Det er særligt uddannede instruktører, der selv har konkrete erfaringer fra forhandlinger om Ny Løn. I en af kommunerne havde man allerede forinden etableret en sådan fælles uddannelse, og i en anden af kommunerne blev ønsket om fælles uddannelse fremhævet på organisations siden.

Matchningsproblemerne har en ekstra dimension på professionsområderne, hvor det ofte er den samme organisation, der organiserer både medarbejdere og ledere på afdelings-/institutionsniveauet. Her er det da også markant, at fx en organisation som BUPL forsøger at skabe uddannelsesforløb, hvor man samler de menige medlemmer og lederne.

Konklusionen er, at både ledere og tillidsrepræsentanter stadig i et ikke ubetydelig omfang udgør en barriere mod decentralisering af forhandlingerne til institutions-/afdelingsniveau. Ikke forstået på den måde, at decentraliseringen dermed nødvendigvis må opgives. Som vi har set det, har man i nogle (amts)kommuner udskudt udlægning af kompetence på grund af barriereproblemer, men i andre (amts)kommuner er den blevet gennemført. I de tilfælde viser barriereproblemerne sig i, at forhandlingerne foregår ujævnt, så der i et større eller mindre antal institutioner opstår vanskeligheder, som akkumulerer utilfredshed og medfører, at overliggende niveauer som fx L&P og lokale fagforeninger/kredse må trække kompetencen tilbage og dermed reelt recentraliserer dele af systemet.

Kapitlet hedder barriere/mulighed. Vi har her mest behandlet "barriere-spørgsmålet". Når der er tilføjet mulighed, hænger det sammen med, at de to grupper ses som en nødvendig forudsætning for, at der kan gennemføres en decentralisering af det nye lønsystem til afdelings-/institutionsniveauet. I det omfang TR og ledere mestrer opgaven, er de således også en mulighed, fordi det indebærer, at en decentralisering kan gennemføres på en måde, så lønsystemet fungerer effektivt.

6.10 TR foran lederne

Vi har i den kvantitative spørgeskemaundersøgelse spurgt ledere og tillidsrepræsentanter om, hvordan de *selv* har følt sig "klædt på" til opgaven. Desuden har vi spurgt både de samme to grupper og de almindelige medarbejdere om, hvordan de generelt vurderer ledernes og tillidsrepræsentanternes forberedelse til opgaven med at implementere og forhandle Ny Løndannelse. Svarene bekræfter indtrykkene fra de otte undersøgelsesenheder af, at tillidsrepræsentanterne i første fase af det nye lønsystem har haft et forspring, jf. tabel 6.1 og 6.2. Det er karakteristisk, at *såvel* tillidsrepræsentanternes vurdering af deres egen forberedelse og af TR-forberedelsen generelt *som* medarbejdernes og ledernes vurdering af TR har overvægt til den positive side. Godt nok har ledernes vurdering af sig selv og af ledernes forberedelse generelt en positiv overvægt, men til gengæld vejer de negative vurderinger tungere hos både medarbejdere og tillidsrepræsentanter.

Det gælder for både ledere og tillidsrepræsentanter, at der synes at være en ikke ubetydelig gruppe, som ifølge svarene på de to spørgsmål har været dårligt eller meget dårligt "klædt på" til opgaven. For tillidsrepræsentanternes vedkommende er det mellem en femtedel og en fjerdedel og for ledernes vedkommende mellem en femtedel og en tredjedel, hvor der gives negative vurderinger af forberedelsen. Det antyder, at både ledere og tillidsrepræsentanter i den første fase af det nye lønsystem faktisk i et relativt stort omfang har virket som en barriere.

Tabel 6.1 Hvordan har du som TR følt dig "klædt på" til opgaven med at udvikle, forhandle og anvende Ny Løn?

	<i>TR's vurdering af sig selv</i>	<i>(Generel vurdering af TR)</i>		
		<i>M</i>	<i>TR</i>	<i>L</i>
Meget godt	11%	7%	15%	6%
Godt	31%	18%	37%	28%
Hverken godt eller dårligt	33%	19%	26%	28%
Dårligt	14%	13%	14%	15%
Meget dårligt	7%	9%	5%	6%
Ved ikke	4%	34%	3%	17%
	(+21)	(+3)	(+33)	(+13)

(Spørgsmål 4, TR-skema, 33A, generelt skema)

Det er karakteristisk, at tillidsrepræsentanternes vurdering af sig selv er mindre positiv end deres vurdering af TR generelt. Men selv om det kan ses som udtryk for en vis nøgternhed, er tillidsrepræsentanternes vurdering mindre kritisk end ledernes og medarbejdernes vurdering af, hvor godt TR har været forberedt. Specielt medarbejdernes svar udtrykker en vis skepsis. Her er det kun omkring en fjerdedel, der mener, at TR'erne har været godt eller meget godt klædt på. Det mest betegnede er dog, at næsten en tredjedel af medarbejderne svarer "ved ikke". Det synes i høj grad at være begrænset, hvor meget medarbejderne følger med i tillidsrepræsentanternes arbejde.

Selv om tillidsrepræsentanternes vurderinger er mest positive, så er det dog kun halvdelen, der generelt ser TR som godt eller meget godt "klædt på". Og både i det generelle spørgsmål og i vurderingen af sig selv giver godt en femtedel et negativt svar. Det kan tages som et udtryk for, at også tillidsrepræsentanterne mener, at de stadig ikke er tilstrækkeligt godt "klædt på" til at løfte opgaverne, der følger med det nye lønsystem.

Når det gælder *lederne* tegner der sig det samme billede. Også lederne vurderer sig selv mindre positivt, end de vurderer ledernes forberedelse generelt. Selv om ledernes vurdering både af sig selv og af lederne generelt har overvægt til den positive side, så giver også deres svar et indtryk af, at der i den første fase af det nye lønsystem har været et problem med forberedelsen. Lederne har i et ikke ubetydeligt omfang – også ud fra deres egen vurdering – været en barriere. Dette indtryk forstærkes af, at både medarbejdernes og tillidsrepræsentanternes svar har overvægt til den negative side.

Tabel 6.2 Hvordan har du som *leder* følt dig "klædt på" til opgaven med at udvikle, forhandle og anvende Ny Løn?

	<i>Ledernes vurdering af sig selv</i>	<i>(Generel vurdering af leder)</i>		
		<i>M</i>	<i>TR</i>	<i>L</i>
Meget godt	6%	5%	5%	6%
Godt	27%	14%	23%	40%
Hverken godt eller dårligt	39%	18%	30%	28%
Dårligt	20%	17%	24%	14%
Meget dårligt	5%	12%	9%	5%
Ved ikke	2%	35%	8%	7%
	(+8)	(-10)	(-5)	(+17)

(Spørgsmål 7, Leder-skema, 33C, generelt skema)

Der tegner sig dog et mere komplekst billede, når vi sammenligner vurderingerne hos ledere og tillidsrepræsentanter, der har deltaget henholdsvis ikke-deltaget i forhandlinger om Ny Løndannelse.

Tabel 6.1.1 Hvordan har du som *TR* følt dig "klædt på" til Ny Løn i forhold til deltagelse/ikke deltagelse i forhandlingerne

	<i>TR, der har deltaget</i>	<i>TR, der ikke har deltaget</i>
Meget godt	16%	2%
Godt	42%	13%
Hverken godt eller dårligt	29%	41%
Dårligt	9%	26%
Meget dårligt	4%	12%
Ved ikke	0%	6%
	(+45)	(-23)
	N:208	N:112

(Spørgsmål 4 og 5, TR-skema) (Chi2: 0,00)

Af de tillidsrepræsentanter, som har deltaget i forhandlinger, er det seks ud af 10, der har svaret, at de har følt sig godt "klædt på" til opgaven med at udvikle, forhandle og anvende Ny Løn, mens kun en ud af otte har følt sig dårligt "klædt på". Omvendt er det af tillidsrepræsentanter, som ikke har deltaget direkte i forhandlinger, kun en ud af syv, der føler sig godt "klædt på", mens fire ud af 10 føler sig dårligt "klædt på". Det antyder på den ene side, at der er gjort et stort arbejde for at forberede de tillidsrepræsentanter, som har været tiltænkt en aktiv forhandlingsrolle, men på den anden side viser det, at der er en meget stor opgave med at forberede den gruppe, som endnu ikke har forhandlet. En sammenligning med arbejdsområder og organisationer viser her ingen signifikante forskelle.

Det findes for ledernes vedkommende ikke helt sammenlignelige tal. Vi må derfor for ledernes vedkommende skelne mellem deltagelse/ikke-deltagelse i forhold til forhandlinger om forhåndsftaler, mens det for tillidsrepræsentanter var

både forhåndsftaler og individuelle lønftaler. Derfor skal sammenligningen tages med et vist forbehold.

Tabel 6.2.1 Hvordan har du som *leder* følt dig "klædt på" til opgaven med Ny Løn i forhold til deltagelse/ikke-deltagelse i forhandlinger om forhåndsftaler

	<i>Deltagelse</i>	<i>Ikke-deltagelse</i>	<i>Ingen aftaler</i>	<i>Ved ikke</i>
Meget godt	9%	4%	6%	0%
Godt	41%	19%	35%	50%
Hverken godt eller dårligt	36%	42%	29%	0%
Dårligt	12%	25%	18%	50%
Meget dårligt	1%	7%	0%	0%
Ved ikke	0%	3%	12%	0%
	(+37)	(-9)	(+23)	(+17)
	N:138	N:249	N:17	N:2

(Spørgsmål 7 og 8, Leder-skema)(Fisher: 0,00)

Der er for ledernes vedkommende en tilsvarende forskel på ledere, der har deltaget i forhandlinger, og ledere, der ikke har deltaget. Men overvægten er knap så stor som for tillidsrepræsentanternes vedkommende. Det kan formentlig ses som et udtryk for, at lederne generelt via deres uddannelse er bedre forberedt end tillidsrepræsentanterne. Blandt de "ikke-forhandlende" er det således kun en tredjedel af lederne i forhold til halvdelen af tillidsrepræsentanterne, der har svaret, at de føler sig dårligt "klædt på".

Der er dog fortsat et problem tilbage med at sikre en bedre forberedelse af en relativt stor gruppe ledere. Det understreges i tabel 6.2.2, hvor ledernes vurdering af, hvordan de har været "klædt på" sammenholdes med, hvilket ledelsesniveau de befinder sig på.

Tabel 6.2.2 Hvordan har du som *leder* følt dig "klædt på" til Ny Løn i forhold til lederstillingens niveau

	<i>Chef på direktions-/forvaltningsniveau</i>	<i>Leder på afdelings-/institutionsniveau</i>
Meget godt	19%	4%
Godt	32%	27%
Hverken godt eller dårligt	34%	40%
Dårligt	13%	21%
Meget dårligt	2%	5%
Ved ikke	0%	3%
	(+36)	(+5)
	N:47	N:359

(Spørgsmål 7 og 1, Leder-skema) (Chi2: 0,01)

Det fremgår tydeligt, at lederne på afdelings- og institutionsniveauet føler sig betydeligt dårligere "klædt på" end lederne på de højere niveau i den

(amts)kommunale organisation. Og da arbejdsgiverne netop ønsker i så stort omfang som muligt at lægge forhandlingerne ud på institutions- og afdelingsniveauet, er der en stor opgave at løfte, hvis denne udlægning skal kunne gennemføres uden store barriereproblemer. Når man sammenholder med, hvilke arbejdsområder lederne er ansat på, viser sig nogle ganske markante forskelle. Det er formentlig et udtryk for nogle reelle problemer på særlige områder – selv om tallene skal tages med forsigtighed, fordi vi her kommer ned på nogle små størrelser i de enkelte grupper. Det er betegnende, at daginstitutionsområdet efterfulgt af sygehusene ligger i toppen med hensyn til den andel, der føler sig dårligt/meget dårligt forberedt. Det er henholdsvis 39 pct. og 35 pct. set i forhold til et gennemsnit på 25%. Det administrative område er omvendt det, hvor lederne føler sig klart bedst forberedt.

Behov for efter-/videreuddannelse

Det kan ses som en indikator for, hvor krævende tillidsrepræsentanterne vurderer TR-hvervet efter indførelsen af Ny Løndannelse, at se på, hvordan de bedømmer udviklingen i behovet for efter-/videreuddannelse til at varetage TR-opgaverne.

Tabel 6.3 Er dit behov for efter-/videreuddannelse til at varetage TR-opgaverne blevet større efter indførelsen af de nye lønformer?

	Alle	Deltaget	Ikke-deltaget
Ja, meget større behov	60%	59%	60%
Ja, men kun lidt større behov	26%	32%	16%
Nej	8%	6%	11%
Ved ikke	6%	2%	13%

(Spørgsmål 16 og 5, TR-skema) (Chi2:0,00)

Tallene viser en meget tydelig tendens. 6 ud af 10 tillidsrepræsentanter siger ja til, at behovet for uddannelse er blevet meget større, og yderligere godt en fjerdedel svarer, at det er blevet lidt større. Under 10 pct. siger nej. Tallene mere end antyder, at tillidsrepræsentanterne mener, at deres hverv er blevet væsentligt mere krævende som følge af indførelsen af det nye lønsystem.

Et tilsvarende spørgsmål blev stillet lederne, og her er tendensen langt fra så markant. Det er kun hver ottende leder, der angiver, at deres behov for ledelsesudvikling i høj grad er blevet større. Og næsten en tredjedel svarer direkte nej. Ikke desto mindre er det to tredjedele, der i et større eller mindre omfang har fået et større behov, og det er for amter og kommuner en meget stor opgave, hvis dette behov skal imødekommes gennem en styrket efter-/videreuddannelsesindsats.

Vi har her sammenholdt tallene med spørgsmålet om ledernes forhandlingskompetence, hvor vi har samlet de ledere, som har angivet, at de har kompetence til at forhandle forhåndsftaler og/eller individuelle lønftaler for deres medarbejdere, i en gruppe, over for en anden gruppe, bestående af de ledere, som har angivet, at det er et overordnet ledelsesniveau, der indgår aftalerne (Spørgsmål 9, Leder-skema). Det er således 40 pct. af lederne, som efter denne opdeling har kompetence til at indgå aftaler for enten alle eller en del af deres medarbejdere, mens 60 pct. ikke har en sådan forhandlingskompetence.

Tabel 6.4 Om behov for ledelsesudvikling er blevet større som følge af Ny Løn set i forhold til forhandlingskompetencen

	<i>Alle</i>	<i>Forhandlingskompetence</i>	<i>Uden forhandl. kompetence</i>
Ja, i høj grad	13%	19%	10%
Ja, i nogen grad	51%	54%	49%
Nej	31%	23%	35%
Ved ikke	5%	3%	6%
	(N:400)	(N:158)	(N:242)

(Spørgsmål 16 og 9, Leder-skema) (Chi2: 0,01)

Det fremgår, at det først og fremmest er lederne, som på denne måde har en aktiv forhandlingsrolle og et dermed følgende direkte ansvar, som samtidig mener, at de i høj grad har fået forøget deres behov for lederudvikling som følge af Ny Løndannelse. Det drejer sig her om hver femte leder. Det kan derfor forventes, at uddannelsesbehovet vil stige i takt med, at lønforhandlingerne decentraliseres, og lederne på institutions- og afdelingsniveauet i højere grad skal forhandle selv.

En sammenligning med arbejdsområder viser, at det især synes at være ledere på daginstitutionsområdet fulgt af ældrepleje og undervisning og kultur, der angiver, at de i høj grad har fået øget deres behov for lederudvikling. Det ligger omkring en femtedel, hvor det på de øvrige områder er på ca. det halve.

Tabel 6.5 Er det blevet vanskeligere at være ledere efter indførelsen af Ny Løn?

	<i>Alle</i>	<i>Forhandlingskompetence</i>	<i>Uden forhandl. kompetence</i>
Ja	37%	51%	28%
Nej	51%	41%	58%
Ved ikke	12%	8%	14%
	(N:401)	(N:159)	(N:242)

(Spørgsmål 25, Leder-skema)(Chi2:0,00)

For ledernes vedkommende har vi i spørgeskemaet en direkte indikator for ledernes problemer med at håndtere det nye lønsystem. Det fremgår af tabel 6.5, der viser ledernes svar på, om det er blevet vanskeligt at være ledere efter indførelsen af Ny Løndannelse. Halvdelen svarer nej og angiver dermed, at der ikke er de store problemer. Men godt en tredjedel svarer ja, og man må formode, at

der er en større eller mindre del af lederne af denne gruppe, som har så store problemer, at de udgør en barriere i forhold til amter og kommuners håndtering af det nye lønsystem.

Det er interessant, at problemerne åbenbart opleves som større, når man direkte har haft forhandlingskompetence. Her er det halvdelen af lederne, som svarer, at indførelsen af Ny Løndannelse har gjort det vanskeligere at være ledere, mens det kun er godt en fjerdedel af lederne uden forhandlingskompetence. Derimod er der på dette område ikke nogen forskel på ledere på institutions-/afdelingsniveau i forhold til ledere på højere niveauer.

Markante skillelinier viser sig til gengæld, når vi sammenholder ledernes vurdering af, om Ny Løndannelse har gjort det vanskeligere med at være leder, med de arbejdsområder, de fungerer som leder på. Her er det markant, at dag- og døgninstitutionsområdet skiller sig ud med en meget stor gruppe ledere, der siger ja til, at det er blevet vanskeligere, og omvendt er der på det administrative område og i ældreplejen et relativt lille antal ledere, som føler, at deres lederjob er blevet vanskeligere.

Tabel 6.5.1 Er det blevet vanskeligere at være ledere efter indførelsen af Ny Løn sammenholdt med arbejdsområde

	<i>Ja</i>	<i>Nej</i>	<i>Ved ikke</i>	
Amtsgård/rådhus	20%	69%	11%	N:74
Daginstitution	58%	32%	10%	N:72
Døgninstitution	56%	38%	6%	N:34
Hjemmepleje/plejehjem	22%	59%	19%	N:37
Sygehus	30%	58%	12%	N:74
Teknik og miljø	32%	56%	12%	N:25
Undervisning/kultur	38%	43%	19%	N:53
Andet	40%	47%	13%	N:15
Alle	36%	51%	13%	N:384

(Spørgsmål 25, Leder-skema, spørgsmål 4, Generelt skema)(Chi2: 0,00)

Vurderinger af forhandlingsforløbet

Det er et afgørende spørgsmål, om de påviste barriereproblemer er af midlertidig art, eller om de vil forsvinde efterhånden som tillidsrepræsentanter og ledere får mere erfaring med at håndtere lokale lønforhandlinger. Her kan der også findes indikatorer i spørgeskemaundersøgelsen. Hvis fx tillidsrepræsentanterne svarer overvejende positivt på, om arbejdet med Ny Løndannelse har ændret deres syn på at være TR, og hvis ledere og TR har en positiv vurdering af de hidtidige forhandlinger, kan det ses som udtryk for, at ledere og tillidsrepræsentanter tager det nye lønsystem mere som en udfordring end som et problem.

Det er næsten halvdelen af tillidsrepræsentanterne, der ikke har fået påvirket deres opfattelse af hvervet på grund af Ny Løndannelse. Blandt de TR, som har fået ændret deres syn på hvervet, er der en lille overvægt til den positive side. Godt en fjerdedel ser mere positivt på det, mens en femtedel er blevet mere negativ. Det antyder, at der godt kan blive tale om et permanent problem, når en så relativ stor gruppe har fået en mere negativ opfattelse af deres TR-job. Den underliggende relativt udbredte skepsis i forhold til det nye lønsystem spiller formentlig her en væsentlig rolle. Det dominerende indtryk er dog den store gruppe, som ikke har fået ændret deres syn på at være TR, og hvis det fastholdes, er det trods alt et lille, om end ikke ubetydeligt mindretal, som vil opleve en negativ udvikling. Men hvis den store midtergruppe – efterhånden som det nye lønsystem bliver mere og mere indarbejdet – også begynder at opleve ændrede vilkår, kan problemerne blive omfattende, hvis det hidtidige mønster fastholdes.

Tabel 6.6 Har arbejdet med Ny Løn ændret dit syn på at være tillidsrepræsentant i forhold til deltagelse/ikke-deltagelse i forhandlinger

	Alle	Deltaget	Ikke-deltaget
Ja, i meget positiv retning	5%	7%	1%
Ja, i positiv retning	23%	28%	13%
Nej, hverken i positiv eller negativ retning	42%	38%	49%
Ja, i negativ retning	21%	18%	27%
Ja, i meget negativ retning	2%	1%	2%
Ved ikke	7%	7%	9%
	(+5)	(+16)	(-15)
	N:319	N:208	N:111

(Spørgsmål 27 og 5, TR-skema)(Chi2: 0,00)

Igen er det interessant, at der er en sammenhæng med deltagelse/ikke-deltagelse i forhandlingerne. Tillidsrepræsentanter, der har deltaget, har i større omfang fået ændret deres opfattelse af at være TR i positiv retning som følge af indførelsen af det nye lønsystem. Det er omkring en tredjedel, der angiver dette. Samlet vejer svarene klart til den positive side, hvor de får de ikke-deltagendes vedkommende har overvægt til den negative side.

En opdeling på organisationer giver rent statistisk set ikke et signifikant resultat, men vi har alligevel foretaget den, fordi der viser sig nogle mønstre, som ud fra en almindelig vurdering efter al sandsynlighed svarer til den reelle udvikling. I hvert fald er tallene i overensstemmelse med vores indtryk af forholdene i de otte (amts)kommuner, der indgår i den casebaserede, kvalitative undersøgelse. Her er HK efterfulgt af SL, FOA og PMF i den klart positive ende af skalaen, mens DSR og DLF findes i den negative ende. Det eneste overraskende er, at tillidsrepræsentanter fra PMF og FOA forekommer at være noget mere positive end i undersøgelseshederne. Men LO-organisationerne synes alle at være i den positive ende og FTF-organisationer i den negative ende.

Tabel 6.6.1 Har arbejdet med Ny Løn ændret dit syn på at være tillidsrepræsentant i forhold til udvalgte organisationer

	<i>Positiv retning</i>	<i>Hverken/eller</i>	<i>Negativ retning</i>	<i>Ved ikke</i>	<i>Balance</i>	
BUPL	21%	43%	30%	6%	-9%	N:53
PMF	39%	39%	17%	6%	+22%	N:18
SL	48%	22%	22%	7%	+26%	N:27
DSR	7%	33%	33%	27%	-26%	N:30
FOA	35%	40%	17%	7%	+18%	N:57
HK	50%	38%	8%	4%	+42%	N:26
DLF	4%	63%	26%	7%	-22%	N:27
Alle	28%	40%	23%	8%	+5%	N:261

(Spørgsmål 27, TR-skema, spørgsmål 4, generelt skema)

Der synes at tegne sig et mønster, der svarer til de holdninger organisationerne hele vejen igennem har haft til både Ny Løndannelse og de forskellige forløber i perioden tilbage fra 1987. Vi har også konstateret en sammenhæng mellem holdningen til, hvordan forhandlingerne om Ny Løndannelse er forløbet (spørgsmål 15 i TR-skemaet) og holdningen til, om lønreformen har ændret synet på at være tillidsrepræsentant (spørgsmål 27). Jo, mere positiv holdningen er til forhandlingerne om Ny Løndannelse indtil nu, i jo højere grad vurderer tillidsrepræsentanterne, at deres syn på TR-posten er ændret i positiv retning. Det er ikke så overraskende, men måske er det ikke så meget det helt konkrete forløb, der har en sådan positiv effekt. Måske er det mere den bagvedliggende holdning til hele lønreformen, som er den afgørende faktor.

Som det fremgår af kapitel 3 om forhandlingsprocesserne i de otte (amts)kommuner, er ledernes og tillidsrepræsentanternes holdning til det hidtidige forhandlingsforløb under det nye lønsystem ikke særligt positivt. Ledernes svar har en lille overvægt til den positive side (+8 pct.), mens tillidsrepræsentanternes svar har en lille overvægt til den negative side (-4 pct.). Der er næsten ikke nogen forskel på de TR og ledere, der enten svarer positivt eller meget positivt. Det er i begge grupper mellem en fjerdedel og en tredjedel. Forskellen opstår på den negative side, hvor knap en fjerdedel af lederne, men mere end en tredjedel af tillidsrepræsentanterne svarer, at forhandlingerne om Ny Løndannelse er forløbet negativt eller meget negativt.

Der er både for TR og ledere i implementeringsfasen en relativ stor gruppe, der har oplevet et negativt forløb. Det indikerer, at der i hvert fald i en længere periode kan forventes at være problemer med en ikke ubetydelig andel af tillidsrepræsentanter og ledere.

Vi har også – jf. kapitel 3 – spurgt medarbejdere, tillidsrepræsentanter og ledere om deres generelle holdning til det nye lønsystem. Og her er det bemærkelsesværdigt, når vi ser på tillidsrepræsentanter og ledere, at deres generelle holdning er mere positiv end deres holdning til den konkrete forhandlingsproces, der er blevet gennemført. Balancen hos tillidsrepræsentanterne ændrer sig fra -4 pct. til +6 pct., mens den positive overvægt hos lederne stiger fra +8 pct. til +28 pct.. Så kan man alt efter temperament og holdning håbe på, at den mere positive generelle holdning vil smitte af på holdningen til de konkrete forhandlingsprocesser, eller forestille sig, at de relativt negative erfaringer vil have en tilsvarende effekt på den generelle holdning.

Under alle omstændigheder synes der at være et problem med en ikke ubetydelig gruppe af ledere og tillidsrepræsentanter. Selv om andelen af negative blev mindre i spørgsmålet om den generelle holdning i forhold til spørgsmålet om forhandlingsforløbet hidtil, så var der blandt tillidsrepræsentanterne og lederne stadig henholdsvis en tredjedel og en femtedel, som gav negative svar.

Kapitel 7

Parternes strategiske koordination

"Noget mere fællesskab? Det har jeg ikke spekuleret på. Det har jeg godt nok ikke." (Fællestillidsrepræsentant, BUPL, 1999).

"... udviklingen går helt klart i retning af, at der sgu bliver mini-KTO'ere. Det rækker jo langt ind i diskussion om organisationstilhørsforhold, og hvad fanden der kommer til at ske i fremtiden. Det kan jeg ikke give noget bud på nu, men man kan godt se, at der sker noget på det område." (Organisationsrepræsentant, BUPL, 2000).

Det er en antagelse i vores analyse af implementeringen af Ny Løndannelse, at forudsætningen for, at organisationer og tillidsrepræsentanter lokalt skal kunne matche ledelsens kapacitet for en samlet koordinering i de enkelte amter og kommune, er etableringen af et samarbejde mellem tillidsrepræsentanter og/eller organisationsrepræsentanter. Det er en antagelse, der bygger på en mere generel teori om decentralisering af større sociale strukturer som fx et forhandlingssystem. En sådan decentralisering vil ofte tage form af en reproduktion af den centrale organisations- og forhandlingsstruktur på det lokale niveau. Vi har betegnet det som *centraliseret decentralisering*. I spørgsmålet om indførelsen af det nye lønssystem i den (amts)kommunale sektor er det derfor synspunktet, at de centrale faglige organisationer og KTO kun kan fastholde den indflydelse, de har gennem aftaleretten i det centrale aftalesystem, ved at etablere en lokal struktur, som måske nok kan være forskellig fra den centrale struktur, men som må fastholde de væsentlige hovedprincipper.

I KTO og blandt de centrale faglige organisationer har der været tilbagevendende diskussioner om behovet for at fremme et lokalt samarbejde, fx ved etableringen af såkaldte mini-KTO'er. KTO har som sammenslutning understreget nødvendigheden af et tættere samarbejde, bl.a. med udsendelsen af en pjece om lokalt forhandlingssamarbejde. Men det understreges som regel, at disse nye former for samarbejde på det lokale niveau må have udgangspunkt i de lokale forhold. Og derfor skal der ikke dikteres en bestemt struktur oppefra. Reelt er det nok rigtigt at sige, at en del forbund slet ikke har været interesseret i en sådan form for tæt lokal koordinering, idet man har set det nye lønssystem som en mulighed for at sikre sig et forspring i lønkapløbet. Hårdt trukket op kunne man hævde, at det mest af alt har været den mangeårige KTO-formand, Poul Winck-

ler, der på det politiske plan har trukket læsset på dette område, og at han har stået relativt isoleret i sin fremhævelse af lokale mini-KTO'ers nødvendighed.

I hvert fald kan det fastslås, at vores indledende tese om udviklingen af lokale samarbejdsorganer på medarbejdersiden i løbet af vores første interviewrunde til de otte undersøgelsesenheder blev suppleret – for ikke at sige direkte afløst – af en tese om, at den umiddelbare udvikling snarere syntes at gå mere i retning af et øget konkurrenceforhold mellem organisationerne end i retning af et større samarbejde.

Behovet for koordinering er mindre på arbejdsgiversiden. Den enkelte kommune og det enkelte amt udgør en enhed med en fastslået ledelsesstruktur eller et ledelseshierarki, der sikrer en større eller mindre kapacitet til samordning af lønforhandlingerne. Det er netop det, der gør en koordinering på medarbejdersiden nødvendig.

(Amts)kommunerne har dog omvendt et svagt punkt i forhold til de faglige organisationer i den kendsgerning, at organisationerne går på tværs af grænserne. Specielt med den relativt centrale kompetenceplacering, som organisationerne har anvendt i de første forhandlingsrunder under det nye lønsystem, har medarbejdersiden haft oplagte muligheder for at spille (amts)kommunerne ud mod hinanden. For at undgå løftestangseffekter, hvor organisationerne spiller kommunerne ud mod hinanden, har ledelserne i de enkelte (amts)kommuner derfor brug for et vist samarbejde med andre kommuner i det regionale område eller med nærliggende amter. Det, der modsvarer den strategiske koordination på medarbejdersiden, kan dermed siges til dels at være den eksterne koordination på arbejdsgiversiden.

Arbejdsgiversidens relationer til andre kommuner/amter i de otte undersøgelsesenheder viser tydeligt, hvordan indførelsen af Ny Løndannelse i høj grad blev opfattet som ens eget projekt, og hvordan man derfor udviklede sin egen helt specielle model. Derfor opfattes en tættere koordination ikke som et større behov. Vi skal gennemgå erfaringerne i de otte undersøgelsesenheder nedenfor.

7.1 Medarbejdersidens koordination

Udgangspunktet er den afgørende strukturelle forskel, der ligger i kompetenceudlægningen fra det centrale til det lokale niveau med aftalen om Ny Løndannelse. Kompetencen går på arbejdsgiversiden fra de centrale aktører til den enkelte kommune og det enkelte amt, dvs. til en samlet arbejdsgiverpart. Der er en sammenhængende ledelsesstruktur fra det politiske niveau over den administrative ledelse via forvaltninger/sektorer til institutioner og afdelinger. Uanset hvor decentraliseret beslutningskompetencen er, vil der altid være et sådant hierarki

med potentiel mulighed for koordinering og top-down-beslutninger. Kompetencen går på lønmodtagersiden fra medlemsforbundene i KTO til disse organisations lokale afdelinger/kredse og kan først i et evt. næste hug flyttes videre til fællestillidsrepræsentanter og tillidsrepræsentanter i de enkelte amter og kommuner. Dvs. at der i udgangspunktet er tale om en ekstern opsplittet lønmodtagerfront. Den bliver intern i forhold til (amts)kommunen, men stadig opsplittet, hvis kompetencen er flyttet ud til FTR/TR. En vis samling, der modsvarer KTO på det centrale niveau, lå dog som udgangspunkt i drøftelserne om retningslinier for forhandlingerne i SU/MED-regi samt i drøftelser samme sted om løn- og personalepolitik, TR-vilkår mv.

Vores antagelse har været, at der her ikke som udgangspunkt var tale om en form for samarbejde, der har kunnet sikre fælles strategiske valg og handlinger i et omfang, som kunne matche ledelsessiden. Dels har medarbejdersiden i samarbejdssystemet i de færreste (amts)kommuner et sådant stærkt fællesskab, dels handlede det om en udlægning af en del af lønforhandlingerne fra det centrale til det lokale niveau, og der var det hos flere af organisationerne på det centrale niveau en klar holdning, at de forhandlinger skulle organisationerne lokalt klare selv. Der skulle ikke skabes en form for ækvivalent til KTO's samlede rolle i fordelingen af rammen.¹

Ad hoc-præget samarbejde

Umiddelbart kunne man antage, at det øverste MED/SU-organ var det oplagte forum til at gennemføre en øget strategisk koordinering mellem repræsentanterne på medarbejdersiden. Her er som regel tillidsrepræsentanter og fællestillidsrepræsentanter for de store organisationer samlet, og her behandles væsentlige spørgsmål i relation til Ny Løndannelse, fx løn- og personalepolitik samt diskussion om TR-vilkår og procedurer for forhandlingerne. Der kan derfor med udgangspunkt i formøderne til det øverste MED/SU-organ udvikles et systematisk samarbejde, hvor man søger på væsentlige områder at sikre en koordination af medarbejdernes synspunkter for at sikre den stærkeste mulige forhandlingsposition i forhold til ledelsen. Men hvis vi ser på, hvad der konkret er sket af koordinering på dette niveau i de otte undersøgelsesenheder, fremstår det som en meget klar konklusion, at samarbejdet som hovedregel er ad hoc-præget, bundet til diskussioner af de konkrete dagsordenspunkter og uden forsøg på at foretage mere langsigtede strategiske drøftelser af medarbejdersidens holdninger til udviklingen af lønreformen.

En sådan form for reaktiv koordinering karakteriserede fx tillidsrepræsentanternes samarbejde omkring det øverste samarbejdsudvalg, FSU, i *Jyske amt*. Der blev systematisk holdt formøder til FSU, og det gav relativt gode kontakter til-

¹ Jf. bl.a. ovenfor, kapitel 3 afsnit 3.1.1 *Forskel på kompetenceudlægningen* og 3.1.7 *Konklusioner*.

lidsrepræsentanterne imellem, men man nåede aldrig rigtigt til de mere langsigtede drøftelser. (FTR, HK, 1999). Der var på organisationsplan ved at udvikle sig et mere omfattende samarbejde i forbindelse med arbejdet om etableringen af et nyt MED-system, men så snart det blev droppet, fordi parterne var enige om, at det eksisterende system fungerede fint nok, blev dette tættere baggrunds-samarbejde droppet, og siden var der ikke noget større forum på tværs.

Tilsvarende beskrivelser af et ad hoc-præget samarbejde omkring det øverste MED-organ og om et svagt samarbejde eller slet intet samarbejde om Ny Løndannelse generelt kan findes i de fleste andre undersøgelsesenheder. Fx var samarbejdet i *Centerkommunen* af meget begrænset omfang både mellem de faglige organisationer og tillidsrepræsentanterne. Mange gav udtryk for, at der overhovedet intet samarbejde var, mens andre nævnte nogle få kontakter af perifer betydning. Samme billede tegnede sig i *Stationsbykommunen*, hvor der ikke havde været tale om et nærmere samarbejde på lønområdet mellem de faglige organisationer i forhandlingsprocessen. Alle kørte deres eget løb, og de fleste fandt det problematisk at skulle forholde sig til andre grupper, ud over egne medlemmer. Den væsentligste kontakt foregik i det centrale HSU, men også den var begrænset.

"... jeg har haft indtryk af, at hver enkelt tillidsrepræsentant "hjemmefra" har fået fyldt rygsækken op fra deres fagforbund ... det virker ikke på mig som om, at de har snakket sammen. De har grebet det vidt forskelligt an – også i forhold til den nye MED-aftale, vi har siddet og lavet ... der er hver især også kommet med rygsækken fyldt op fra HK og FOA osv. Og en form for fælles forberedelse og formøder, eller sådan, i forhold til forhandlingerne om ny løn, nej, det har der slet ikke været noget af." (TR, HK, 1999).

Den mest markante undtagelse fra den rent ad hoc-prægede koordinering omkring det øverste MED/SU-organ er *Sjællandske amt*, hvor samarbejdet har været stærkt udviklet i hele forløbet. Det kan synes som et paradoks, fordi man længe ikke har haft et hovedsamarbejdsudvalg for hele amtet, og et sådant HSU er et oplagt udgangspunkt for at udvikle samarbejdet mellem medarbejdersidens repræsentanter. Men det er måske netop oplevelsen af en vis turbulens i samarbejdssystemet, der har fået tillidsrepræsentanter og organisationsrepræsentanter til at rykke nærmere.

Netop på grund af det manglende HSU, som først blev en realitet igen med den nye MED-aftale per 1. september 2000, pressede tillidsrepræsentanterne på i forhold til ledelsen. Og det førte til, at en tidligere praksis med møder mellem direktionen og tillidsrepræsentanterne blev genoptaget. Opgaverne med implementeringen af det nye lønsystem udløste et oplagt behov for sådanne møder. Møderne holdes ca. en gang i kvartalet.

"Vi aftaler det ikke fra gang til gang ... Det er så at sige næsten altid os, der skal kontakte ledelsen og sige, at vi gerne vil have et møde. Dét er der altså meget lidt initiativ hos ledelsen ... man kan så håbe på, at vores procedureaftale i hvert fald i forhold til lønforhandlingerne hjælper på det. Det er jo derfor, vi har været så enige om, at vi skulle have den procedureaftale." (TR, 2000).

I sammenhæng med disse møder foregår der en tæt koordination mellem tillidsrepræsentanterne. Tilsvarende har der i forbindelse med forhandlingerne om en ny MED-aftale været et relativt tæt samarbejde mellem tillidsrepræsentanter og organisationsrepræsentanter – i det omfang nogle af organisationerne har ladet sig repræsentere med en faglig sekretær eller formand fra afdelingen i det nedsatte forhandlingsorgan. Det gælder fx FOA, der har fire afdelinger i amtet, og hvor man har valgt at lade formanden for den ene afdeling repræsentere alle. Denne FOA-formand karakteriserer ligefrem dette tværgående samarbejde som et mini-KTO-udvalg.

"Vi har i flere år har haft et mini-KTO-udvalg, hvor der sidder tre repræsentanter fra LO gruppen, og så primært to fra FTF og en fra AC. Der har vi haft nogle intervalmøder, fordi vi ikke har haft noget hovedsamarbejdsudvalg i amtet. Så har vi haft nogle drøftelser med direktionen [om personale- og lønpolitik mv. og] ... også i forhold til Ny Løns køreplan." (Organisationsrepræsentant, FOA, 2000).

Også i forbindelse med CSU, samarbejdsudvalget i centralforvaltningen, er der udviklet et tæt samspil mellem tillidsrepræsentanterne. Der er etableret det såkaldte *tillidsmandsforum*, der forsøger at fremme en fælles holdning til mere overordnede spørgsmål omkring både personalepolitik og lønpolitik. Der har været drøftelser om procedureregler i forbindelse med forhandlingerne om Ny Løndannelse, sammenligning af forhåndsftaler mv. (TR, HK, 2000).

På vores anden besøgsrunde blev der givet udtryk for, at koordineringen var blevet markant styrket. Der har udviklet sig "*et meget stærkt samarbejde*" mellem faggrupperne på amtsgården – etableret primært på initiativ af HK's TR, men der er ifølge samme tillidsrepræsentant "*meget stor enighed blandt tillidsrepræsentanterne om det her.*" (TR, HK, 2000). Andre repræsentanter karakteriserer dog indholdet og dybden i den tværgående koordinering i amtet som forholdsvis begrænset. Det er mere erfaringsudveksling end egentlig strategisk koordination (Organisationsrepræsentant, DSR, FOA, 2000).

Spørgsmålet er, hvorfor samarbejdet mellem organisationerne på dette område – med Sjællandske amt som en af de få undtagelser – ikke er blevet så omfattende. En forklaring kan være, at Ny Løndannelse – som vi har set det – de fleste steder er blevet opfattet som en opgave, de lokale fagforeninger/kredse skulle stå i spidsen for, mens fællestillidsrepræsentanter og tillidsrepræsentanter kom i andet geled. Og da det er den absolutte hovedregel, at eksterne organisationsrepræ-

sentanter ikke er med i de øverste MED/SU-organer, så er koordineringen på dette niveau blevet et samarbejde mellem bipersoner. Da der kun i begrænset omfang var koordinerende samarbejdsorganer på organisationsplanet, var der som udgangspunkt relativt dårlige betingelser for en koordinering på medarbejdersiden. Vi vender nedenfor tilbage til denne problemstilling.

Nogle finder også et begrænset behov for samarbejde. De klarer sig udmærket uden. Det gælder fx HK i Stationsbykommunen, der sidder i en rimelig fordelagtig position. "*Vi sidder så tæt på ledelsen, og det er os, der kan fornemme, hvornår der er ged i den. Det kan man altså ikke ude på en institution...*" (TR, HK, 1999).

Tid synes i denne sammenhæng også at være en væsentlig kritisk faktor. Det mangelfulde samarbejde tilskrives fx af en medarbejderrepræsentant i *Centerkommunen*, at man hver især har haft nok at gøre med at klare opgaven med implementeringen af det nye lønsystem. "*... lad os nu lige klappe hesten en omgang oven på det her og så prøve at få vejret. Så kan vi måske begynde at tænke lidt fremadrettet igen.*" (TR, HK, 1999).

Specielt i anden runde kunne vi høre flere tillidsrepræsentanter og især organisationsrepræsentanter, der gav udtryk for et ønske om, at der bliver udviklet mini-KTO'er – eller andre former for mere systematiske forhandlingskoordinationer i forhold til Ny Løndannelse. Og når det slet ikke er blevet til noget indtil nu, så skyldes det måske ikke kun den åbenbare interesseforskel mellem nogle af organisationerne, men nok også at opgaven med at få det nye lønsystem sparket i gang har været så stor, at der ikke har været plads til meget andet end at ordne de problemer, der var synlige lige foran ens egen næsetip.

"Det er ikke utænkeligt, at et lokalt forhandlingsfællesskab kommer. Men jeg tror, at vi har haft så pokkers travlt hele banden hele vejen rundt med at lære det her nye system at kende. Så det er forkert at påstå, at det ikke kommer – vi samarbejder jo om så mange andre ting. Så det er da ønskeligt, hvis vi kunne få det op at stå." (Organisationsrepræsentant, PMF, Landkommunen, 1999).

Ændring i holdning til samarbejde

Det fremgik ovenfor, at der i *Sjællandske amt* i løbet af processen var sket en markant styrkelse af koordineringen mellem faggrupperne. Det kan ses som et tegn på, at der kunne være et holdningsskifte på vej i retning af en stigende forståelse af samarbejdets nødvendighed. Et tilsvarende eksempel kan findes i *Omegnskommunen*. Under den første forhandlingsrunde var der ikke eksempler på koordination af forhandlingsstrategien mellem de faglige organisationer i området. Alle kørte deres egen linie, og i det omfang, der skete en strategiudvikling, var det med udgangspunkt i forbundet – og i et vist omfang i dialog med nogle af de andre lokale afdelinger under forbundet. Der var dog eksempler på, at de

lokale fagforeninger eller kredse talte uformelt sammen på tværs. Det skete på et ad hoc-plan for at drøfte enkelte elementer i implementeringsprocessen. Det var primært i den forberedende fase, hvor forskellige spørgsmål skulle afklares. Ideen om en decideret udvikling af lokale forhandlingsfællesskaber eller mini-KTO'er, som er blevet søgt fremmet af KTO, mødte gennemgående stor skepsis. Nogle kunne principielt se det ønskelige i udviklingen af et sådant samarbejde, men de var meget tvivlende i forhold til mulighederne for at realisere tanken. Andre mente endog, at stridighederne kunne blive større lokalt, end de var i KTO centralt, især fordi man er meget tæt på hinanden i det daglige.

"... den slags ting bliver jo svære at tackle i sådan et mini-KTO, at vi rent faktisk har noget fagkrig kørende, noget der ligner en fagkrig på nogle punkter. Det bliver alt for tydeligt ude lokalt. Man kan bedre sådan i det store KTO sidde og skøjte let hen over den der knurren i krogene. Altså, det bliver for personligt ude lokalt. Men det er da klart, at vi kan benytte os af kontakten og benytte os af hinanden til at sige, nu har vi nogle stillinger her, I har også nogle, der ligner den her, skal vi gøre fælles front eller i hvert fald benytte os af hinanden, og bruge hinanden som løftestang. Og det bruger vi faktisk også allerede nu." (Organisationsrepræsentant, DSR, 1999).

I L&P, der har været centrum i hele processen, var det den klare oplevelse, at der ikke i første runde var tale om en koordination på tværs mellem organisationerne. I den enkelte fagforening eller kreds koordinerede man forhandlingerne med de forskellige kommuner, man skulle dække, men organisationerne stod ikke sammen i forhold til Omegnskommunen. L&P var ikke oppe mod nogen fælles lønmodtagerfront. (Personalechef, 1999).

For nogle var det et problem, at hver organisation kørte meget isoleret for sig selv i den første runde med lokale lønforhandlinger. "... *muligheden for at hente en lønudvikling, som er bedre, den ligger jo i høj grad lokalt, hvor vi i virkeligheden skal ind og stjæle fra de andre grupper. Det er jo reelt det, der kommer til at ske.*" (Organisationsrepræsentant, BUPL, 1999). Det kunne på kort sigt være en fordel, men de langsigtede effekter er mere tvivlsomme. Det kommer bare til at betyde, at "... *kommunen spiller grupperne ud imod hinanden. Det har de sku allerede gjort herude, og det vil de blive ved med.*" (Organisationsrepræsentant, BUPL, 1999). Derfor kunne det godt være, at KTO's formand Poul Winckler havde ret, når han fremhævede, at det var nødvendigt med mini-KTO'er, hvis ikke de store og stærke skal løbe med alle midlerne. BUPL, der i første runde kun fik ledergruppen på det nye lønsystem, havde haft stort udbytte af, at det var kommunens ledelse, der prioriterede grupperne. Men det blev næppe tilfældet, når også basisgruppen kom med. "... *så bliver det interessant (med samarbejde), også i forhold til lønpolitik i kommunen.*" (Organisationsrepræsentant, BUPL, 1999).

Siden er forudsætningerne for en lokal koordinering og udvikling af et tættere samarbejde mellem faggrupperne blevet styrket. Ikke så meget på grund af spørgsmålet om lønrelationerne, som på grund af den fælles interesse i rammebetingelserne omkring lønforhandlingerne og de forskellige rammeaftaler. Et oplagt punkt, hvor organisationerne efterhånden fandt sammen i fælles fodslag, var spørgsmålet om *TR-vilkårene*. De forsøgte at rejse spørgsmålet gennem CSU flere gange uden resultat, men kommunens modvilje mod at give indrømmelser styrkede sammenholdet mellem organisationerne. Der er intet som en ydre fjende – her i form af en ledelse med en hård arbejdsgiverprofil – som kan styrke det indre sammenhold. Fra medarbejderside meddelte man i det centrale samarbejdsudvalg i foråret 2000 kommunen, at man oprettede et mini-KTO.

"Så starter vi stille og roligt op med at snakke om, hvad har vi egentlig af fælles problemer, hvad gør vi med de der forskellige KTO-rammeaftaler, hvor kan vi med fordel gøre noget sammen." (Organisationsrepræsentant, BUPL, 2000).

Samarbejdet blev udviklet i forlængelse af de strandede forhandlinger om et nyt MED-system i 1999. Og det bliver udviklet både på TR-niveau og på organisationsniveau. For det første vil medarbejderrepræsentanterne i CSU og HSU opkvalificere arbejdet i samarbejdssystemet ved at gennemføre en mere omfattende og systematisk koordinering af medarbejdersidens aktiviteter. For det andet vil også repræsentanter fra de lokale faglige organisationer blive inddraget. Der er tale om den kreds, der deltog i forberedelserne af den nye samarbejdsstruktur i det såkaldte MED-organ. Det afgørende i forhold til, hvad der sker i kommunen med hensyn til lønsystemets udvikling og TR-vilkårene, vil blive samarbejdet mellem tillidsrepræsentanterne. Det er dem, der kender forholdene, og det er dem, der på sigt selv kommer til at overtage hele kompetencen. (Organisationsrepræsentant, BUPL, 2000).

Det er især BUPL-repræsentanten, der synes at være primus motor i projektet, og det er også den eneste af de interviewede, der eksplicit taler om et "mini-KTO". Det er langt fra alle organisations- og tillidsrepræsentanter, der har det samme perspektiv på udviklingen af samarbejdet. De andre organisations- og tillidsrepræsentanter havde dog generelt også i anden runde et meget mere positivt syn på spørgsmålet om etableringen af et lokalt forhandlingsfællesskab. De talte om, at der var ved at blive etableret et fælles kontaktudvalg mellem organisationerne.

Sygeplejerskernes tillidsrepræsentant fremhævede på linie med BUPL, at det var nødvendigt at forbedre koordineringen mellem organisationerne i kommunen, bl.a. for at trække på fælles hammel i arbejdet for at forbedre TR'ernes vilkår. (TR, DSR, 2000). Derfor var der også kommet et tættere samarbejde i stand. De første møder viste, at der faktisk var mange områder, hvor man kunne have nytte

af et samarbejde. Bl.a. i forbindelse med udmøntningen af de forskellige rammeaftaler. I Omegnskommunen var man i den sammenhæng i gang med at drøfte seniorordninger. Repræsentanten fra DSR's amtskreds tilføjede, at det er flere steder,

"... hvor man har kunnet se, at man har en interesse i et KTO-fællesskab i forhold til samarbejdsudvalget. Så man har fået et tættere samarbejde på personale-siden. Det ser vi mange steder. Men det er ikke bare noget, man sådan lige går ind og sætter i gang uden videre ... Der ligger jo også store diskussioner centralt i KTO om, hvordan man egentlig skal gøre det." (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000).

Det er nok ikke noget tilfælde, at begge disse eksempler, både Sjællandske amt og Omegnskommunen, er undersøgelsesenheder, hvor medarbejdersiden har oplevet, at de har haft problemer med ledelsen. Omvendt forholder det sig fx i *Stationsbykommunen*, hvor relationerne har været meget positive. Det tilsyneladende relativt svage samarbejde mellem organisationerne i denne kommune så BUPL's faglige sekretær netop som et udtryk for, at der ikke var de store problemer. Både vedrørende den nye løndannelse og vedrørende andre spørgsmål var der som regel en udpræget konsensus mellem parterne, og så er der ikke så meget for tillidsrepræsentanterne og organisationerne at koordinere. Derimod kunne man i andre kommuner – som organisationsrepræsentanten havde erfaringer med – opleve, hvor problemerne tårnede sig op. Og nogle af de steder var der ved at udvikle sig et tættere samarbejde. Det er ud fra princippet om, at der ikke er noget som en fælles ydre fjende, der kan skabe indre sammenhold. Og en sådan fjende var der ikke rigtigt i Stationsbykommunen. (Organisationsrepræsentant, BUPL, 2000).

Det skal dog tilføjes, at der også i (amts)kommuner præget af et problemfrit samarbejde i løbet af processen blev flere repræsentanter, som begyndte at tale om det fornuftige i at udvide den tværgående koordination på medarbejdersiden som en forudsætning for at matche arbejdsgiverne.

Fra lønkonkurrence til lønsamarbejde?

Selve hovedindholdet i lønreformen – de konkrete lønforhandlinger – var det område, hvor samarbejdet var svagest. Specielt i den første runde var det oplagt, at organisations- og tillidsrepræsentanterne opfattede hinanden som konkurrenter i et lønkapløb – vel i overensstemmelse med, at nogle af de centrale fagforbund opfattede det nye lønsystem som en mulighed for at sikre sig et relativt lønforspring. Der var en vis mistillid forbundene imellem, og det har formentlig bidraget til at vanskeliggøre det tværgående samarbejde om Ny Løndannelse på medarbejdersiden generelt. Det var fx situationen i *Jyske amt*.

"... jeg ser flere fordele ved at samarbejde end ved ikke at gøre det, men der er da indbygget en masse klassiske modsætninger i det, altså modsætninger mellem faglærte og ufaglærte ... Man lyver over for sig selv og omverdenen, hvis ikke man indrømmer, at man selv gør sig de overvejelser. Eksempelvis ude i X-by, hvor vi har de her 600 medlemmer eller sådan noget. De går op og ned ad 4-500 SID'ere og Kvindeligt Arbejderforbunds medlemmer på de samme institutioner, og nu hvor de der puljer bliver lagt ud, så er det sgu de samme penge, de skal slås om det er et spørgsmål om, hvem der er dygtigst til at rende med penge, så der er da en masse modsætninger indbygget i det, og det er typisk også FOA medlemmer, vi skal ud og slås med omkring lønkroner." (Organisationsrepræsentant, SL, 2000).

Som HK's FTR udtrykker det, så har han "*... ikke hørt om nogen steder endnu, hvor man kan blive enige om at gå ind og lave en fælles forhandlingsstrategi – hvor man siger en for alle og alle for en.*" (FTR, HK, 2000). DSR er stærkt imod et egentligt tværgående samarbejde om løn. Ifølge DSR-repræsentanten vil arbejdsgiverne lokalt elske et mini-KTO. Ligesom de gør det centralt. Så kan de bare følge princippet: "*Jeg lægger pengene, og så går jeg lige en tur i byen, og så slås I lige om det imens.*" (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000).

Der blev i *Centerkommunen* udtrykt skepsis i forhold til lokale forhandlingsfællesskaber, hvis det går på fælles lønforhandling som KTO centralt. Mange mener, at der er for store forskelle mellem faggrupperne, og at det bare ville gøre tingene mere besværlige – selv om et samarbejde principielt set kan være rigtigt.

"Altså det ville være flot og en god tanke, hvis det var sådan, at man ved den enkelte kommune så kunne blive enig om, at ja, nu er det virkelig sygeplejerskeområdet, der skal have her i kommunen, og så er det ikke lige HK'erne, der står for tur. Og så i næste omgang, er det måske SiD, som man synes, trænger til et løft ... Men du må fandeme kalde mig Mads, hvis det kan lade sig gøre. Når de ikke kan blive enige om det centralt, hvordan tror de så selv, det skulle gå lokalt? Altså, nogle ting ville man nok kunne gøre anderledes lokalt, men jeg ved sgu ikke rigtigt hvordan." (Organisationsrepræsentant, HK, 1999).

I de fleste af (amts)kommunerne kunne man endda høre repræsentanter, der talte om lønkrig mellem organisationerne. Det gjaldt fx FOA's fællestillidsrepræsentant i *Bykommunen*. Hun mente ikke, at der havde været tale om et nærmere samarbejde eller en koordination mellem faggrupperne. De mødes i SU, men der

"... sidder man hver for sig og prøver at varetage sine interesser. Vi har ikke noget samarbejde med de andre. Der går meget ... krig i det forbundene imellem selvfølgelig. Det gælder om at få så meget som muligt med hjem til sine egne." (FTR, FOA 2000). "Personligt kunne jeg godt tænke mig, at man på medarbejdersiden var lidt mere enige ... men det kan ikke lade sig gøre, det kan det ikke. Der er sådan megen skulen efter, om den ene faggruppe får mere end den anden. Sådan er det bare." (Organisationsrepræsentant, FOA, 2000).

I *Landkommunen* sagde FOA's organisationsrepræsentant, at der praktisk talt slet ikke havde været noget samarbejde. "... omkring Ny Løn og forhåndsftale, der snakker vi ikke sammen. Det er lige før, der er skodder for vinduerne." (Organisationsrepræsentant, FOA, 2000). De lukkede skodder bekræftes af alle organisationer, men PMF's organisationsrepræsentant fremhævede dog, at der i de kommuner, hun dækker, samlet er et vist samarbejde med især tre andre LO-organisationer, FOA, SiD og KAD. Og dér har man i andre mødesammenhænge også diskuteret, hvordan man skulle gribe det nye lønsystem an. Men nogen egentlig koordination af lønpolitikken har der slet ikke været tale om. (Organisationsrepræsentant, PMF, 1999).

Lønsamarbejde på sektorniveau

Samtidig med den udprægede skepsis i forhold til mulighederne for at koordinere lønforhandlinger på tværs af faggrupperne var det dog specielt i anden runde tydeligt, at der faktisk var ved at udvikle sig et *tættere samarbejde* mellem organisationerne – typisk baseret på branchefællesskab. Her er lønkonkurrencen ved at udvikle sig til et *lønsamarbejde*. Det er måske ikke overraskende, at det sker mellem beslægtede organisationer på samme uddannelsesniveau, som fx i *Jyske amt*, hvor DSR forhandler fælles med andre, hvor der er funktioner, som er ens for flere faggrupper. I naboamtet er det udviklet til, at hele Sundhedskartellet² forhandler sammen. Mere bemærkelsesværdigt er det, at der udvikler sig samarbejde mellem organisationer med forskelligt uddannelsesniveau, hvor der hidtil har været tale om et stærkt konkurrenceforhold. Fx forhandler DSR's amtskreds i Jyske amt i den store kommune, hvor amtsgården er placeret, direkte sammen med to andre organisationer, hvoraf den ene er FOA. (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000).

I første omgang er det dog mere almindeligt, at denne form for tværgående lønsamarbejde mest har karakter af erfaringsudveksling. Hos DSR i *Sjællandske amt* har man en del kontakter til andre grupper, uden at man kan tale om et egentligt formaliseret samarbejde.

"Jeg har da kontakt til FOA og også til andre grupper, hvor der er nogle ting, vi godt kan diskutere og sige, ja, men det her krav har vi, eller hvis de ringer og siger, vi kunne godt tænke os at lave et eller andet, har I nogle strategier på det. Så er det også fordi, at det er en, jeg kender godt eller har meget tillid til, og så siger jeg selvfølgelig ... Dér kan vi godt udveksle materiale, som gensidig inspiration. ... Det er mere uformelt ... det er ikke sådan, at nu, når vi skal lægge strategier, så indkalder vi uformelt de andre organisationer og siger, vil I være med til det her. Jeg ved, at Århus bl.a. havde gjort det i forhold til pension sidste gang, hvor hele KTO var blevet enige om, at der var ikke nogen, der underskrev

² Sundhedskartellet består af 12 FTF-organisationer med i alt knapt 100.000 medlemmer beskæftigede i sundheds- og socialsektoren. Det er således et samarbejde bestående af de mellemuddannede grupper.

en aftale, medmindre at alle tillæg var pensionsgivende, og det var dog alligevel en vis styrke at komme ud med, når det er samtlige organisationer." (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000).

Men samarbejdet i Sjællandske amt er altså slet ikke noget, der ligner et mini-KTO, og der har primært været tale om erfaringsudveksling. Der er uformelle kontakter også ude på sygehusene med tillidsrepræsentanter for fysioterapeuter, ergoterapeuter, laboranter, HK osv. Man snakker om, hvordan det er gået, og hvor problemerne er. Men det er alene erfaringsudveksling og ikke forsøg på at lægge fælles strategier. Det samme gælder på organisationsniveauet, hvor de lokale organisationer under FTF/K mødes. Her er diskussionerne blevet intensiveret, efter at også skolelærerne er kommet på det nye lønsystem. Nu er det noget, der vedkommer alle. "... *men det er meget overordnet, og jeg kan slet ikke sige, at det tangerer noget, der hedder fælleskoordination overhovedet, for det er erfaringsudveksling eller mere på det niveau.*" (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000).

I *Omegnskommunen* har de to til dels konkurrerende fagorganisationer inden for ældreområdet, FOA og DSR, ganske vist ikke haft nogen form for samarbejde af betydning. Det fremhæves af FOA's tillidsrepræsentant i kommunen, som dog tilføjer, at konkurrenceforholdet synes at være aftagende. FOA oplever det stadig som et problem, at sundhedsassistenterne ikke får brugt deres kvalifikationer, fordi sygeplejerskerne ikke vil give noget fra sig. Til gengæld er relationerne mellem tillidsrepræsentanterne på området blevet forbedret. De har en del snak sammen forud for SU-møderne i sundhedsafdelingen. (TR, FOA, 2000). Men selv om lønsamarbejdet i denne kommune stadig er på vågeblus, så kunne DSR's organisationsrepræsentant fremhæve, at der i flere andre kommuner, som amtskredsen dækker, har været tale om, at repræsentanterne for FOA og DSR har koordineret forløbet. Det gælder typisk vedr. tillæg, der ligner hinanden, fx omkring ansvaret for elever. Det har sikret begge organisationer, at de ikke er blevet spillet ud mod hinanden og heller ikke er blevet "snydt" for et tillæg, som den anden gruppe har fået. (TR, DSR, 1999).

Det var faktisk i anden runde et almindeligt synspunkt, at både organisations- og tillidsrepræsentanter anså en koordinering på lønområdet som nødvendig – ikke mindst når det gjaldt relationerne mellem FOA og DSR. Men her kunne det i nogle af undersøgelseenhederne være en barriere, at organisationerne som udgangspunkt havde brugt ikke alene forskellige, men også modsatrettede lønstrategier. Hvor nogle FOA-afdelinger var åbne for tillæg vedrørende de mere bløde, personlige kvalifikationer, mens DSR's amtskredse holdt fast i rent objektive kriterier. Det gjaldt fx i *Landkommunen*, hvor FOA's organisationsrepræsentant mente, at der i et større perspektiv var et klart behov for et samarbejde grupperne mellem inden for de forskellige sektorområder – på trods af de åbenbare ud-

dannelsesmæssige skel. Problemet var de klare interesseforskelle mellem grupperne, som viste sig i de første forhandlinger, og de forskelle kunne blive svære at overvinde.

"... jeg tror da også, det kommer på et tidspunkt, at vi bliver nødt til at gå ind og samarbejde omkring de ting, vi aftaler med forhånds aftaler, helt sikkert. Men vi står jo temmelig langt fra hinanden FOA og DSR med holdningerne omkring Ny Løn, vi har ikke de samme holdninger til det. Det er i hvert fald det, vi oplever, når vi snakker med dem..." (Organisationsrepræsentant, FOA, 2000).

Samme opfattelse havde FOA's repræsentant i *Bydelskommunen*, hvor der ud over forskellige lønpolitiske holdninger også var en barriere i, at de lokale organisationer havde forskellige planer vedrørende kompetenceplaceringen. Hvor FOA ville lægge det ud, ville DSR beholde kompetencen i kredsen.

"Vi skal gå ind og analysere på, hvor vi har fælles interesser, og de fælles interesser bør vi dyrke, også af hensyn til vores medlemmer. Og så gå ind og acceptere, hvor det er, vi ikke har samme holdning. Det, der er vores problem, når vi nu snakker om sygeplejerskerne, det er, at de har valgt en anden strategi i forhold til forhandlingerne. Men det må vi så kunne tale os ud af. Jeg mener, vi skal prøve det. De har jo ikke uddelegeret forhandlingskompetencen, som vi jo gør, hvis du tager sygehusområdet. Det er to forskellige systemer, og det irriterer også arbejdsgiverne, og det kan jeg sgu godt forstå..." (Organisationsrepræsentant, FOA, 2000).

I *Bykommunen* har der været forskel på udviklingen af samarbejdet omkring løn. Fx kunne HK's repræsentanter melde, at der heller ikke i anden runde har været meget kontakt på tværs af grupperne. HK har ikke rigtigt haft noget: "...*Det er lige som om, vi passer os selv og kører vores. Der er vi nok ikke gode nok til at snakke sammen.*" (TR, HK, 2000). Der har dog på lokalt niveau bl.a. i sammenhæng med arbejdet med lønkriterier i samarbejdsudvalgene været en del kontakter på tværs. Det gælder fx ældreplejen, hvor der synes at udvikle sig et øget samarbejde mellem faggruppernes tillidsrepræsentanter. DSR's tillidsrepræsentant i et af områderne mødes fx hver fjortende dag med FOA's og ergoterapeuternes TR'er, og hun karakteriserer deres samarbejde som godt. (TR, DSR, 2000). Det kan – jf. nedenfor – ses som en effekt af decentraliseringen og individualiseringstendensen, der begrænser organisationernes indflydelsesmuligheder, og hvor modvægten netop er aftalelignende lønpolitiske drøftelser i de lokale SU'er. Det er den opfattelse, tillidsrepræsentanterne gav udtryk for, og hvis medarbejdersiden skal opnå resultater, kræves derfor en tættere koordinering.

Et parallelt eksempel til relationerne mellem DSR og FOA findes på daginstitutionsområdet mellem *BUPL* og *PMF*. Her var der hos organisations- og tillidsrepræsentanter – i Omegnskommunen, Stationsbykommunen og Landkommunen – en tilsvarende forståelse for nødvendigheden af et samarbejde mellem

grupperne – også på lønområdet. Derfor gik alle de repræsentanter, vi talte med, ind for sammenlægningsplanen mellem de to forbund, der på dette tidspunkt var på vej ind i den afgørende fase. At sammenlægningen endte med at falde til jorden, kan til gengæld heller ikke undre på baggrund af relationerne mellem organisationerne i de tre nævnte kommuner.

I *Omegnskommunen* var forholdet mellem de to lokalafdelinger traditionelt elendigt. Man var dog på det seneste kommet tættere på hinanden, og presset af ledelsens arbejde for at decentralisere beslutningskompetencen vedrørende Ny Løndannelse til institutionsniveauet begyndte PMF og BUPL ligefrem at agere sammen med flere fælles henvendelser til kommunen. (Organisationsrepræsentant, PMF, 2000, BUPL, 2000). I *Stationsbykommunen* var forholdet heller ikke det bedste, men PMF så her – bl.a. på grund af vanskeligheder med at rekruttere egne tillidsrepræsentanter på institutionerne – ikke noget alternativ til sammenlægningen. Det blev dog karakteriseret som en proces, der var meget fjern for medlemmerne. "... *de er ikke så langt ude på institutionerne, vi har snakket meget lidt om det.*" (Organisationsrepræsentant, PMF, 2000). Der var tydeligvis i alle tre kommuner ikke kun et uddannelsesmæssigt slagsmål, men også et lønmæssigt konkurrenceforhold bag de dårlige relationer. Specielt i PMF blev det opfattet sådan, at der mange steder var en tendens til, at BUPL forsøgte at sikre sig den største del af kagen. Sådan var holdningen også hos en organisationsrepræsentant i *Landkommunen* – selv om hun samtidig mente, at samarbejdet ikke alene var noget, PMF var tvunget til, men også ville blive en fordel for pædagogmedhjælperne. "*Et parløb med BUPL ville være perfekt...*" hvis man da ellers var i stand til at lægge de løn- og uddannelsesmæssige slagsmål til side. (Organisationsrepræsentant, PMF, 1999).

Argumenter for mini-KTO

Selv om løn begynder at spille en rolle i samarbejdet mellem organisations- og tillidsrepræsentanterne, så er det for de fleste medarbejderrepræsentanter et bredere perspektiv, der er afgørende – i det omfang de giver udtryk for, at der er behov for en stærkere tværgående koordination. Nødvendigheden af et tættere tværgående samarbejde handler ikke alene og meget specifikt om den nye løndannelse. Den skal ses i sammenhæng med de mange rammeaftaler, som kan udfyldes via aftaler i det lokale MED-system mv. Derfor er der et behov for samarbejde omkring overordnede retningslinier, fælles procedureregler, spørgsmålet om TR-vilkår ol. Her kunne organisationerne og tillidsrepræsentanterne i høj grad have et fælles udbytte af en tættere koordinering. (TR, HK, Sjællandske amt).

HK's repræsentanter i Centerkommunen havde tilsvarende en forventning om, at der ad åre vil udvikle sig et tættere samarbejde både på organisationsplanet og blandt tillidsrepræsentanterne. "*Her i kommunen har de i øvrigt også samarbej-*

det meget." (Organisationsrepræsentant, HK, 1999). Men omdrejningspunktet vil ikke så meget blive lønspørgsmålet, som de mange andre opgaver, som skal løftes – herunder rammeaftalerne, som er indgået centralt, men skal udmøntes lokalt.

Tilsvarende mente FOA's organisationsrepræsentant i Bydelskommunen, at der måtte etableres et tværgående samarbejde, som også drejede sig om lønforhandlinger, men som især var vigtigt set i et bredere perspektiv.

"... vi samarbejder jo på andre områder, og selvfølgelig kan vi også samarbejde om det her. Altså vi skal i gang med at lave aftaler om decentrale arbejdstider, og der bliver vi også nødt til at sætte os sammen og sige: -Har vi nogle fælles holdninger, kan vi lave nogle fælles strategier. Så man kan fastslå, at det der med decentralt forhandlingsfællesskab, som der er lagt op til fra KTO, det er jo ikke kun møntet på Ny Løn. Det er jo møntet på alle de rammeaftaler, som efterhånden skal forhandles lokalt. Altså fx aftalen omkring decentral arbejdstid, som er forhandlingsstof, og som lægger op til, at man så vidt muligt indgår i en aftale, der dækker alle arbejdsgrupper, hvor vi så siger, jamen på vores område, når vi snakker alle arbejdsgrupper, så snakker vi stort set kun FOA og Dansk Sygeplejeråd." (Organisationsrepræsentant, FOA, 2000).

Det er umuligt ud fra de otte undersøgelsesenheder at konkludere, om tendensen til en udvikling fra opsplittede organisationer, hvor enhver faggruppe forfølger egne mål, i retning af tættere tværgående koordination også gør sig gældende generelt. Men tal fra spørgeskemaundersøgelsen kan give et fingerpeg. Her blev tillidsrepræsentanterne spurgt om deres holdning til nødvendigheden af et tæt lokalt samarbejde, jf. Tabel 7.1. Set i sammenhæng med organisations- og tillidsrepræsentanternes holdning, som den kom til udtryk i vores første besøgsrunde til de otte undersøgelsesenheder, er svarene overraskende positive. Set i sammenhæng med den ændring, vi konstaterede på vores anden besøgsrunde, er tallene helt i overensstemmelse med vores indtryk af udviklingen. Da svarene på spørgeskemaet ligger omkring tre kvart år efter vores anden interviewrunde, ser vi det som en indikator, der sandsynliggør vores konklusion.

Der er en klar overvægt til den positive side, og det er kun hver tiende tillidsrepræsentant, der krydser negativt. Men det skal med i billedet, at næsten hver femte TR svarer "Ved ikke" til spørgsmålet. Det antyder, at der fortsat er en stor usikkerhed omkring holdningen til det tværgående samarbejde. Det er en tøven, som vi i høj grad også har mødt i de otte (amts)kommuner i undersøgelsen. På grund af denne usikkerhed er det således kun godt halvdelen af tillidsrepræsentanterne, der markerer, at de er enig eller helt enig i et tæt tværgående samarbejdes nødvendighed. Det bekræfter vores konklusion, at samarbejdet mellem organisationerne fortsat er i en indledende fase, hvor det kan bevæge sig i mange retninger, og hvor det fortsat står åbent, både hvor omfattende det vil blive, og hvilken karakter det vil få.

Tabel 7.1 Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand:

Decentraliseringen af lønforhandlinger i amter og kommuner kræver opbygning af et tæt lokalt samarbejde mellem tillidsrepræsentanterne på tværs af faggrupper i amter og kommuner – i forhold til deltagelse/ikke-deltagelse i forhandlingerne

	Alle	deltaget	ikke-deltaget
Helt enig	28%	33%	19%
Enig	25%	26%	23%
Hverken enig eller uenig	19%	17%	22%
Uenig	5%	6%	2%
Helt uenig	6%	6%	6%
Ved ikke	17%	11%	28%
	(N:321)	(N:209)	(N:112)
	(+42)	(+47)	(+34)

(Spørgsmål 23 og 5, TR-skema) (Chi2:0,00)

Det er tydeligt, at deltagelse i forhandlingerne øger andelen af tillidsrepræsentanter, der svarer, at et tæt lokalt samarbejde er nødvendigt. Mens det således er seks ud af 10 blandt de deltagende, som er enige, er det kun fire ud af 10 af de ikke-deltagende. Det afspejler dog også, at mere end hver fjerde af de ikke-deltagende tillidsrepræsentanter naturligt nok har svaret "Ved ikke".

Samarbejde på organisationsplanet

Det fragmentariske samarbejde før gennemførelsen af lønreformen og udviklingen af samarbejder siden har – som nævnt – været på flere niveauer. Dels mellem organisationsrepræsentanter fra de lokale fagforeninger og kredse. Dels mellem FTR/TR i de enkelte amter og kommuner. Vi har hidtil mest beskæftiget os med det interne samarbejde i (amts)kommunen, men hvis vi vurderer den eksterne koordinering på organisationsplanet, var der fx i *Jyske amt* et samarbejde af mere uformel karakter. Det er dog fortrinsvis koncentreret om at skabe fælles overblik og snakke om lange linier vedrørende Jyske amt. Det er bl.a. blevet betegnet som *Hulebjørnens Klan*. Heri indgår HK's FTR, der også er formand i den lokale HK-afdeling, sammen med amtsformændene for DSR og SL samt Bioanalytikerne, der repræsenterer FTF-K. Så det er sådan et tværgående "hulelemøde" mellem grupper fra LO og FTF. Mødet finder sted ca. tre gange om året. Det er ikke sådan, at der lægges strategier, men der udveksles erfaringer og tales dagsorden til FSU. Det er møder, som der er almindelig tilfredshed med. (FTR, HK, 2000, Organisationsrepræsentant, DSR, 2000, Organisationsrepræsentant, SL, 1999). Det er dog langt fra at udvikle sig til noget, der kan betegnes som et lokalt forhandlingsfællesskab eller mini-KTO på amtsplan.

I nogle af de store kommuner i samme amt er de faglige organisationer kommet længere med at etablere et tættere samarbejde. Det gælder fx i den største kommune, hvor bl.a. HK's fællestillidsrepræsentant også er med i sin egenskab af afdelingsformand.

"... vi kalder det et lokalt DKK – det kommunale kartel – og det består kun af LO-organisationer. Vi har taget initiativ og taler om at høre AC og FTF-gruppen, om man er interesseret i at starte sådan et mini-KTO-samarbejde. Vi har fået positive meldinger fra de andre organisationer, så vi skal i gang med at arrangere, hvordan det skal skrues sammen. Jeg tror da helt klart, at det kommer op og stå – at det bliver sådan et samarbejde måske mere på det uformelle plan, fordi hver og især er jo nok ikke interesseret i at afgive noget kompetence." (HK, R2, s.13).

Der var i efteråret 2000 en stigende aktivitet på området. Bl.a. var et mini-KTO i en af de andre større købstæder også på vej. DSR's amtskreds var inviteret med til forskellige formøder, men så stadig med skepsis på planerne både det ene og det andet sted. "*Samarbejde lokalt er godt, men vi vil ikke have topstyring. Så det skal ikke være den styring, vi kender centralt fra, der bare går igen på det lokale niveau.*" (DSR, R2, s. 20).

Selv om der som udgangspunkt var en udbredt skepsis i forhold til etableringen af et lokalt forhandlings-samarbejde eller mini-KTO, så var der altså tilsyneladende ved at ske et væsentligt holdningsskift – man må antage som et resultat af erfaringerne med et manglende samarbejde under den første periode med det nye lønsystem. Omvendt er der dog i *Bykommunen* et eksempel på et samarbejde mellem de faglige organisationer i byen, som nærmest gik i sort i forbindelse med gennemførelsen af lønreformen. Dette samarbejde kaldes DKOB (De Kommunale Organisationer i Bykommunen). Heri deltager repræsentanter fra FOA, HK, SiD, KAD, DLF og DSR. Der er også en AC-organisation med. DKOB dækker dermed de tre store hovedorganisationer, LO, FTF og AC og kunne på den måde ses som starten til et kommunalt mini-KTO. Der var også i dette "*bredt sammensatte forum*" en relativ perifer drøftelse i opstartsfasen af Ny Løndannelse. Her diskuterede man frem og tilbage "*... hvad gør I, og hvad gør vi ... men det var ikke sådan, at man gav håndslag på, at sådan vil vi gøre.*" (TR, HK, 1999). Videre i forhandlingsforløbet omkring det nye lønsystem har dette forum ikke været anvendt. Det er, som bl.a. HK ser det, et meget begrænset samarbejde af uformel karakter.

FOA forventede sig tidligere meget af DKOB. Det kørte godt i starten, hvor der blev holdt halvårlige orienteringsmøder med en 20-25 fagforeningsrepræsentanter samlet. "*men så kom der lidt skudder i det.*" (Organisationsrepræsentant, FOA, 1999). Og i realiteten er det blevet lagt stille. Og netop som det skulle stå sin prøve under implementeringen af det nye lønsystem, har det været ude af funktion. "*... det ligger stille. Vi kan jo bare håbe på, at det kommer i gang igen.*" (Organisationsrepræsentant, FOA, 1999).

Det synes at være karakteristisk, at etableringen af et tættere samarbejde på organisationsplanet mest har fundet sted i de lidt større bykommuner, hvor der er en del lokale fagforeninger, der har kontor. Det er vanskeligere at etablere den form for organisations samarbejde i forhold til de mindre kommuner, hvor der ofte kan være tale om, at fagforeningerne er placeret forskellige steder og dækker forskellige områder og derfor er optaget af forskellige problemer. Ikke mindst fagforeninger med en amtskredsstruktur kan have overordentligt vanskeligt ved at koordinere specifikt i forhold til alle kommuner. Det gælder fx organisationer som BUPL, PMF og DS. Nogle af disse organisationer forsøger samtidig at fastholde den centrale styring i amtskredsen. Det er fx typisk for DSR de fleste steder, herunder den amtskreds, der dækker *Landkommunen*. Og det øger den direkte modstand mod en koordinering via mini-KTO'er på det kommunale niveau.

"Ja men så er vi ude af det. Vi ville ikke kunne magte mere end 20 kommuner i vores område, så det ville ikke være fagforeningen, der deltog i det. Og ... hvis vi ville fastholde, at det er fagforeningen, der forhandler forhånds aftalen, og tillidsmændene, der laver udmøntningen, så har de som tillidsmænd ikke en ordentlig baggrund for at kunne sidde i et mini-KTO lokalt." (Organisationsrepræsentant, DSR).

Det er det synspunkt, som ligger bag, når fx HK's tillidsrepræsentant i Landkommunen fremhæver, at man kan mærke store forskelle mellem tillidsrepræsentanterne, når man sidder i hovedudvalgsmødet. (TR, HK, 1999). Nogle organisationer styrer tillidsrepræsentanterne så meget, at de ikke har mulighed for at træffe selvstændige beslutninger, mens andre overlader scenen til de lokale folk.

De markante forskelle i fagforeningernes lokalstruktur er således – kombineret med forskelle i holdningen til kompetenceudlægning og lønpolitik – med til at skabe en barriere mod etableringen af kommunale mini-KTO'er på organisationsplanet. Og samme barriere findes på det amtslige niveau. Her er organisationer med amtskredsstruktur på forhånd perfekt tilpasset, mens der til gengæld opstår problemer for organisationer med en mere fintmasket lokalstruktur. Fx er det typisk for organisationer som FOA og HK, at de har op til fire afdelinger inden for det enkelte amt. Hvis organisationerne skal agere samlet forhandlingsmæssigt i forhold til ledelsen i et amt, skal der altså ikke alene koordineres mellem de forskellige faglige organisationer, men også mellem en række afdelinger inden for samme organisation. Og som det blev udtrykt af DSR's organisationsrepræsentant i den amtskreds, der dækker Landkommunen: "*Jeg gider ikke ofre min tid på, at fire FOA-afdelinger og et hav af SiD-afdelinger og andre skal mødes på tværs af amtet.*" (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000). DSR ønskede i stedet at lægge vægt på det sektorbaserede samarbejde i Sundhedskartellet, og det samarbejde måtte meget gerne udstrækkes til at omfatte FOA – hvis ellers de ville gennemføre en mere passende struktur.

"Og så synes jeg egentlig i bund og grund, vi har så meget til fælles med de andre sundhedsorganisationer, at det er meget sjovere og meget mere nærværende at være sammen med dem. Den dag, FOA kan finde en amtslig struktur, så vil vi også gerne have dem med i det." (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000)

Der er altså modstand mod det tværgående samarbejde, fordi det vil indebære, at det bliver FTR/TR-niveauet, som bliver afgørende. Denne modstand rejser en meget central problemstillingen i spørgsmålet om den fortsatte udvikling af et lokalt organisations- og aftalesystem. Spørgsmålet er, om det ikke er en konsekvens af decentraliseringen, at organisationerne netop skal flyttes ud på arbejdspladserne, dvs. at kommuner og amter skal være omdrejningspunktet. Hvis man skal sikre den maksimale indflydelse, så skal det foregå lokalt. Ellers vil arbejdsgiverne slå bremserne i. Det betyder, at også organisationerne må bidrage til at styrke tillidsrepræsentanterne ved at flytte ressourcerne længere ud. Ellers vil det ikke være muligt at bevare og styrke tillidsrepræsentanterne som omdrejningspunktet i fremtidens fagbevægelse.

Samarbejde på organisations- eller TR-niveau

Selv om der en del steder – som det er fremgået – er blevet etableret et ikke ubetydeligt samarbejde mellem de lokale faglige organisationer, er det stadig svært andre steder – fx i *Sjællandske amt*, hvor en repræsentant fra FOA fremhæver, at der ikke er taget konkrete skridt i retning af en mere formaliseret samarbejdsstruktur på organisationsniveauet. Et mini-KTO er svært ikke mindst på grund af organisationsegoismen, og her tænker den nævnte repræsentant ikke mindst på de holdninger, som DSR har i forhold til FOA's medlemmer. "*Jeg synes, det kan være svært lokalt. Det er nemmere i København, for så kender vi ikke hinanden så godt.*" "*Det stod ikke sin prøve, da vi i X-købing skulle lave MED-aftale.*" (Organisationsrepræsentant, FOA, 2000).

HK's organisationsrepræsentant og tillidsrepræsentant er enig i denne udlægning af organisationssamarbejdet. Men de mener begge, at det heller ikke er på det niveau, at den tværgående koordinering først og fremmest skal udvikle sig. Hvis der skal opstå noget, man kan kalde for et mini-KTO, skal det opstå mellem *repræsentanterne i amtet* og herunder med hovedvægten på *arbejdspladsniveauet*.

"Kontakten skal være på arbejdspladsen, og derfor er der også en stående opfordring til tillidsrepræsentanterne om at snakke sammen med de andre fagorganisationer på arbejdspladsen i HSU-regi, fordi det er jo der, det sker. [Ny Løn] er jo bare en ud af, ja hvor mange *rammeaftaler* er der på det kommunale område? ... Vi har slet ikke taget fat på dem, og det har begge parter heldigvis været enige om ... det kunne vi bare ikke magte. Der er ingen af parterne, der har taget fat på resultatlønnen, som er en del af Ny Løn, som er en rammeaftale for sig selv. Derudover har vi rammeaftalen om fleksjob, om seniorordninger og jeg ved ikke hvad, og det er jo der, man skal snakke med de andre organisationer.

Specielt resultatløn og TR-vilkår skal man snakke sammen om, synes jeg." (Organisationsrepræsentant, HK, 1999).

Også HK's tillidsrepræsentant mener, at et tværfagligt samarbejde skal baseres på den enkelte arbejdsplads:

"Det er også det, jeg mener, når jeg så siger, at det tror jeg godt kan udvikle sig som et mini-KTO, men det bliver inden for den enkelte arbejdsplads. Når jeg snakker med Sjællandske Amt i den sammenhæng, så snakker jeg mini-KTO inden for de forskellige institutioner i Sjællandske Amt. Der er da ingen tvivl om, at jeg har glæde af de sammenhænge, hvor jeg sidder sammen med repræsentanter for Dansk Sygeplejeråd, fra Socialpædagogerne, FOA, og hvad det ellers er. Vi får da mange fælles holdninger, og vi får da meget bedre fundamentet at bygge vores argumentationer på, fordi vi kan se det fra forskellig synsvinkel." (TR, HK, 1999).

Det er et af de mest centrale spørgsmål i medarbejdersidens koordination, der bliver rejst her af repræsentanter fra en af de mest decentraliserede organisationer i en af de mest decentraliserede undersøgelsesenheder. Her er opfattelsen tydeligt nok, at lønssystemet vil blive virksomheds- eller arbejdspladsbaseret, og derfor er det ikke et samarbejde mellem organisationernes repræsentanterne, men mellem TR'erne, som bliver det afgørende. Og her er det ikke engang amtet eller kommunen som helhed, men det yderste led, som på sigt er det vigtigste.

Det sidste understreges særligt af DSR's organisationsrepræsentant i Sjællandske amt. Man mener i amtskredsen som HK, at der i høj grad er behov for et tættere samarbejde mellem organisationerne, men også her er synspunktet, at det er arbejdspladsniveauet, der er det afgørende. Derfor er det en tættere koordination mellem grupperne inden for sygehusene i amterne og inden for ældreområdet i kommunerne, der er det vigtigste for DSR.

"Umiddelbart tror jeg ikke på et mini-KTO. For vores gruppe tror jeg meget mere på et sundhedskartel, og hvor jeg da godt kunne tænke mig at få et meget tættere samarbejde med bl.a. FOA, som jo er en af de andre enormt store sundhedsgrupper på det (amts)kommunale område. Og det kan da godt være, det vil blive sådan på sigt." (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000).

Det er altså samarbejdet mellem faggrupperne inden for sektoren, som anses for det væsentlige. Koordineringen i et mini-KTO mellem alle grupper i en så vidtspændende organisation som et amt opfattes som irrelevant, når det gælder de konkrete lønsspørgsmål. På det centrale amtsniveau er det kun fælles procedure-regler ol., som har interesse.

Effekter af decentralisering og individualisering

Efter nogles opfattelse vil koordinering mellem organisationerne blive endnu vanskeligere og mere kompleks i takt med, at forhandlingsprocessen decentraliseres. Man kunne også sige, at jo mere decentraliseret lønfastsættelsen bliver, desto mere har organisationerne et behov for at skaffe overblik og koordinere. (Organisationsrepræsentant, FOA, 2000). Trods decentraliseringen har ledelsen fortsat en styringskapacitet, som vil blive brugt. I *Jyske amt* er det en form for centraliseret decentralisering, som er gennemført. Hvis organisationerne ingen-ting gør, så overlader de styringen til ledelsen.

Her er et spørgsmål, hvor vandene deles, og hvor den hidtidige udvikling har ført til modsatrettede konklusioner. Repræsentanter fra arbejdsgiverne synes typisk, at der ikke er noget behov for en større tværgående koordination, når løn-systemet decentraliseres til institutions- og afdelingsniveauet. Personalechefen og kommunaldirektøren i *Centerkommunen* tror fx "*bestemt ikke*" på, at der vil opstå et lokalt mini-KTO – især ikke når man har valgt en så decentral linie, som i Centerkommunen.

"Problemer er, hvad søren skulle missionen være for sådan et mini-KTO hos os. Når vi taler om et arbejdspladsbaseret lønsystem, så kan de jo godt sidde og holde nogle møder og snakke lidt med hinanden. Men de kommer jo aldrig til for-handlingsbordet, fordi det der afgør, om man skal have penge, det er jo, om den enkelte medarbejder, altså et af deres medlemmer, om vedkommende udvikler sig fagligt. Og det kan jo være svært at sidde og forhandle med en kommunaldi-rektør i spidsen som modpart. Det kan man ikke." (Kommunaldirektør, 2000).

Modspørgsmålet kan være, hvordan organisationerne skal forsøge at opretholde den kollektive aftaleret i forbindelse med de individuelle lønaftaler, hvis der fortsat er tale om en opsplnitning af lønmodtagerfronten. Indflydelse kan måske kun fastholdes og udvikles gennem et samarbejde, der omfatter alle niveauer fra de lokale tillidsrepræsentanter i afdelinger og institutioner over tillidsrepræsen-tanter og fællestillidsrepræsentater på forvaltningsniveauet og det centrale ni-veau i kommunen og til de lokale fagforeninger i området. Et væsentlig omdrej-ningspunkt bliver, hvordan man sikrer sig indflydelse på rammebetingelserne for lønforhandlingerne, og det vil sige på formuleringen af de retningslinier, man lokalt vil lægge mest vægt på i sammenkoblingen af institutionens udvikling og medarbejdernes kompetenceudvikling og løn – hvad enten det så er i form af egentlig aftaler om kriterier for tillæg mv. eller mere lønpolitiske drøftelser i lo-kale MED/SU-organer. En sådan indflydelse kan medarbejdersiden næppe opnå uden et samarbejde, hvilket da også var konklusionen hos en del af de lokale medarbejderrepræsentanter i nogle af de (amts)kommuner, hvor lønprocessen er decentraliseret og individualiseret mest. Det samme kan siges i diskussionen om tillidsrepræsentanternes vilkår. Her er der også et oplagt fælles mål for organisa-tionerne.

Fra aftalesystem til samarbejdssystem

Vi kan som eksempel nævne udviklingen i *Bykommunen*, hvor der netop var en stærk decentralisering af lønforhandlingerne med en indbygget tendens til individualisering af lønfastsættelsen. For at modvirke risikoen for, at organisationernes kollektive aftaleret skulle blive undergravet, blev parterne enige om at bruge samarbejdssystemet. Der blev holdt temadage i samtlige samarbejdsudvalg, hvor diskussionen om kriterier blev taget op. Det var de fleste steder startskuddet til en længere proces, som ledelsen lagde meget vægt på at få udviklet for at styrke inddragelsen af medarbejderrepræsentanterne i processen. Der var dog enkelte steder, hvor man haltede lidt bagud, men ellers er der blevet tale om en fortløbende diskussion, hvor de lokale ledelser og tillidsrepræsentanter søger at nå en fælles forståelse af, hvad man ønsker at fremme med tillæggene. Dermed skabes der i samarbejdssystemet rammer for den relativt individualiserede løndannelse, hvor det er ledelsen, der tager initiativet og holder lønsamtaler med de medarbejdere, som de ønsker at indstille til tillæg. Det er ikke nogen egentlig forhandling. Den finder sted bagefter med tillidsrepræsentant og/eller organisationsrepræsentant, men det er vanskeligt for organisationerne at lave meget om på ledelsens forslag. Med inddragelsen af de lokale SU'er får tillidsrepræsentanterne en mulighed for at påvirke processen, som ellers ville have været fuldstændigt domineret af lederne, mente en DSR tillidsrepræsentant.

"Vi skal holde et ekstraordinært SU-møde, hvor vi så skal finde ud af, hvad vi mener, der skal gives løn for i vores område, og ud fra hvilke principper. Hvis ikke man gør det, så bliver det virkelig kun dem, som ledelsen synes skal have, som vil få noget. Og de andre har ikke en jordisk chance for at argumentere. De kan bede om lønsamtalen, men pengene er jo delt ud til de andre." (TR, DSR, 2000)

FOA's fællestillidsrepræsentant så det også som et fremskridt, at SU nu er blevet inddraget i processen – selv om hun ser med skepsis på den individualiserede fremgangsmåde, hvor det er lederne, der vælger de personer, de vil have til lønsamtale.

"Men selv om jeg ikke er tilfreds med det endnu, så synes jeg alligevel, at man er kommet betydeligt længere, fordi man nu trods alt har haft det oppe i det lokale SU for ligesom i samarbejde at prøve at blive enige om, hvad man vægter. Og så er det selvfølgelig en tillidssag, om det bliver ført ud i livet." (FTR, FOA, 2000).

Her bliver samarbejdssystemet direkte koblet på aftalesystemet, hvor skabelsen af enighed om kriterier for kvalifikationstillæg i de lokale SU'er giver organisationerne en mulighed for at kontrollere processen, selv om løndannelsen er blevet relativt individualiseret og ledelsesstyret. Det giver et mere solidt grundlag

for den efterfølgende forhandling, når tillidsrepræsentanter og evt. organisationsrepræsentanter kan holde sig til de kriterier, der er defineret i fællesskab.

I de faglige organisationer var der derimod en vis nervøsitet at spore over denne sammenblanding af samarbejdssystem og aftalesystem.

"... det er ikke nogen hemmelighed, at det var noget betænkeligt, fordi jeg var lidt bange for, at man skulle løfte lønaftaler over SU-systemet ... men det er så ikke gået så galt ... Det gælder om at skille aftalesystemet fra samarbejdssystemet, men alligevel ikke tage noget fra de SU-medlemmer, som jo også skal have noget kvalitet i deres diskussioner." (Organisationsrepræsentant, HK, 1999).

Ifølge en områdeleder i ældreplejen var også DSR's amtskreds imod, at man i de lokale SU'er kom til at tiltage sig noget, der ligner en reel aftaleret.

"Jeg har en lille arbejdsgruppe (under det lokale SU), hvor tillidsrepræsentanterne og jeg sidder sammen og prøver at udvikle noget af det her sammen. Det synes Dansk Sygeplejeråd ikke om, så deres tillidsrepræsentant blev bedt om at lade være med at deltage i sådan en udviklingsgruppe." (Områdeleder, 1999).

Organisationerne har åbenbart en frygt for, at de taber aftaleretten gennem en glidende proces i samarbejdssystemet. HK's formand udlagde så forløbet på den måde, at det i virkeligheden kun var principper, man havde talt om, og at der derfor alligevel ikke var det store problem. Men man kan – med henvisning til de lokale tillidsrepræsentanter på ældreområdet – fremhæve, at muligheden for at få indflydelse på de individuelle lønaftaler og dermed fastholde den reelle aftaleret bliver større, jo mere forpligtende man i fællesskab i SU-regi kan aftale, hvilke kriterier man lokalt ønsker at lægge vægt på, og hvordan man præcist definerer de bløde kvalifikationskriterier. Hvis ikke man gør det, så bliver det i realiteten alene lederne, der via lønsamtaler kommer til at bestemme, hvem der skal have tillæg.

Opsamlende diskussion

Eksemplet fra Bykommunen viser således, at det synes at være en effekt af decentraliseringen og den indbyggede individualiseringstendens, at organisationernes mulighed for at sikre sig indflydelse forskydes til arbejdspladsniveauet, og det betyder samtidig, at nødvendigheden af den tværgående koordinering ikke mindst bliver gældende på dette decentrale niveau, hvor man før kunne samarbejde effektivt ved at holde sig til det centrale niveau i kommunen og eksternt mellem de faglige organisationer med medlemmer i kommunen.

Fagforeningernes reaktion kan ses som udtryk for en frygt for at miste magt. Vi kunne fristes til at tolke HK-repræsentantens udtalelse i den retning, fordi det er en lidt gammeldags holdning at tale om vandtætte skotter mellem aftalesystem

og samarbejdssystem. Det blev jo netop sammentænkt med den nye centrale MED-aftale, hvor der åbnes muligheder for at indgå aftaler i MED-regi, hvis de lokale parter er enige om det, fx om nogle af de mange rammeaftaler, der efterhånden er indgået. Men det kan også mere positivt formuleres som en frygt for samlet set at miste muligheder for at varetage medlemmernes interesser, fordi FTR/TR ikke kan løfte opgaven alene. Der er fx en del organisationsrepræsentanter, der mener, at der specielt på det øverste MED/SU-niveau er et alvorligt matchningsproblem mellem A- og B-siden.

Det blev fx fremhævet af SL's repræsentant i Jyske amt. Han mener, at de almindelige tillidsrepræsentanter uden særlige uddannelsesmæssige forudsætninger i det øverste samarbejdsudvalg ikke kan matche amtets ledelse med amtsdirektør og personalechef i spidsen. Derfor ønsker han en mulighed for at indsætte organisationsrepræsentanter. Det afvises af amtets ledelse, som gerne vil give medarbejderne indflydelse, men det skal være deres egne ansatte og ikke eksterne repræsentanter. Det er den dominerende holdning blandt arbejdsgiverne i (amts)kommunerne, og det vil derfor være svært at ændre på det. Alternativet kan være en professionalisering af TR-systemet, så der bliver tale om en mere lige matchning. (Organisationsrepræsentant, SL, 1999, Amtsdirektør, Personalechef, 2000).

Spørgsmålet er, om der er nogen vej udenom. Decentraliseringen synes – som det er dokumenteret i denne undersøgelse – at indebære en forskydning fra organisationsniveauet til FTR/TR på det centrale niveau i (amts)kommunerne og videre ud til repræsentanterne på institutions- og afdelingsniveauet, hvor kompetencen til at forhandle og indgå aftaler efterhånden rykkes ud. Det må også påvirke den tværgående koordinering, som må forudsættes at foregå på alle tre niveauer og med en tilsvarende tendens til forskydning ud i systemet.

Der er fortsat et behov i de lokale fagforeninger for en overordnet koordinering for at sikre den samlede interessevaretagelse. I perioder, hvor det fx er svært at rekruttere TR, eller hvor der sker skift, kan det være nødvendigt helt eller delvist at trække forhandlingskompetencen tilbage og derfor må der nødvendigvis være en overordnet koordinering. Derfor vil der også være en interesse for et samarbejde mellem de lokale fagforeninger og kredse.

Der er fortsat mange beslutninger bl.a. omkring procedurer, TR-vilkår ol., der træffes på det centrale niveau i (amts)kommunen. Samtidig er det her i det øverste MED/SU-organ, at der fx lokalt skal tages stilling til implementeringen af de centralt indgåede rammeaftaler. Derfor er der også et behov for en koordinering mellem FTR/TR på dette niveau. Det behov styrkes af, at arbejdsgiverne mange steder synes at ville fastholde forhandlinger om forhåndsftaler på det centrale niveau.

Men da de væsentlige forhandlingsprocesser vedrørende de individuelle lønftaler i stigende grad synes at blive lagt ud på institutions- og afdelingsniveauet, opstår også i stigende grad et behov for en tværgående koordinering mellem tillidsrepræsentanterne på dette niveau. Omfanget og karakteren vil naturligvis afhænge af, om det er tendensen til lønkonkurrence eller til lønsamarbejde, der vil blive stærkest.

Intraorganisatorisk koordinering

En anden effekt af decentraliseringen er det stigende behov for en koordinering inden for de enkelte faggrupper. Denne tendens fremstår særlig tydelig for kontorpersonalet i *Sjællandske amt*, fordi forhandlingerne også af forhåndsftalerne er lagt ud til de ca. 130 institutioner, hvor der er kontorpersonale i de fleste. Det kræver en intraorganisatorisk koordinering, som bliver yderligere kompliceret af, at de mange spredte institutioner samtidig involverer ikke en, men hele fire lokale HK-afdelinger. Derfor er der med tillidsrepræsentanten i centralforvaltningen i spidsen etableret et netværk, der samler alle HK's tillidsrepræsentanter i Sjællandske amt.

"Sideløbende har jeg ... dannet en tillidsmandsgruppe på HK-området på amtsbasis, og det har jeg gjort med bistand af de fire HK-afdelinger i Sjællandske amt ... vi holder jævnlige møder, en gang i kvartalet eller en gang hvert halve år, alt efter hvad der er på dagsordenen, det kan være organisationsudvikling, det er MED-aftale, det er løn. Hvordan ser lønnen ud ude hos jer, og hvordan ser den ud hos os... Hvordan skal vores lønpolitik se ud, hvad er der ellers, vi kan vende og dreje med hinanden. Og der er jeg så initiativtager til, hvornår jeg synes, der er behov for et møde, eller jeg får henvendelser fra nogle af de andre tillidsrepræsentanter udefra, der siger, vi vil egentlig godt have et møde, hvor vi kunne drøfte det her." (TR, HK, 2000).

Denne kreds af HK-tillidsrepræsentanter er meget bred, idet den dækker op til 40-45 personer, der kommer fra sygehuse, sociale institutioner, kulturelle institutioner, driftsenhederne mm. Med andre ord fra alle steder, hvor der er en HK-tillidsrepræsentant. *"Det er et rimeligt godt forum, men bliver jo mere formaliseret, kan man så sige, ved at vi har fået HK-afdelingerne til at indkalde til møde. Også fordi jeg kan heller ikke få det forum til at fungere, hvis det bliver uden for arbejdstid, så derfor bliver der nu indkaldt fra HK's side, så vi får tjenestefrihed til at deltage i det."* (TR, HK, 2000).

7.2 Arbejdsgiversidens koordinering

Som nævnt i indledningen er behovet for koordinering mindre på arbejdsgiversiden, fordi den enkelte kommune og det enkelte amt udgør en enhed med en fastslået ledelsesstruktur eller et ledelseshierarki, der sikrer en større eller min-

dre kapacitet til samordning af lønforhandlingerne. Da de faglige organisationer ofte går på tværs af grænserne for de kommunale enheder, opstår dog et svagt punkt på arbejdsgiversiden, der risikerer at blive udsat for løftestangeffekter. For at undgå at blive spillet ud imod hinanden kan koordinering på tværs derfor være af interesse for alle parter på arbejdstagerside. Der er brug for et samarbejde mellem kommunerne i et regionalt område eller mellem nærliggende amter. Man kan sige, at en sådan ekstern koordination på arbejdsgiversiden er modstykket til medarbejdersidens strategiske koordination.

Jyske amts-model

Når vi ser på samarbejdet med andre kommuner/amter i de otte undersøgelsesenheder, er den umiddelbare konklusion, at et sådant samarbejde hverken har været særligt omfattende eller er blevet opfattet som særligt vigtigt. Det hænger nok til dels sammen med måden vores undersøgelsesenheder er udpeget på, hvor det i høj grad var (amts)kommuner, der var kommet tidligt i gang med processen, og hvor forløbet hidtil havde været relativt gnidningsfrit, som overhovedet var indstillet på at deltage i et sådant forskningsprojekt. Dermed er der tale om enheder, som har udformet processen selv og nok også i større omfang end mange andre kommuner kan selv.

Da lønreformen var en reel nyskabelse, var udgangspunktet – bortset fra den opbakning, man kunne få fra sin organisation, henholdsvis Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening – en start på bar bund. Da man ikke kunne trække på erfaringer fra andre amter og kommuner, var det udpræget især for de enheder, som var hurtigt ude af starthullerne, at de anlagde deres helt egen selvstændige linie med afsæt i de specifikke erfaringer vedrørende forhandlinger og partsrelationer i det hele taget, som kendetegnede netop deres egen (amts)kommune. Hvis ikke man skulle vente meget længe med at sætte forberedelsen i gang, blev man nødt til selv at lægge linierne for lønreformens gennemførelse.

Det gjaldt fx i udpræget grad for ledelsen i Jyske amt, at man udviklede en sådan meget selvstændig linie, og dermed kan man tale om *en Jyske amts-model*. Det samme gælder – måske endda i endnu højere grad – det andet amt i undersøgelsen, *Sjællandske amt*. Her opfattede ledelsen sig ved starten på implementeringen af det nye lønsystem i høj grad som et amt, der med en vidtgående decentralisering er gået egne veje og derfor også er placeret så forskelligt fra de fleste andre amter, at et mere omfattende samarbejde ikke er så relevant. Amtet deltager dog i de mange forskellige aktiviteter og netværk dels generelt i Amtsrådsforeningens regi, dels med enkelte andre amter.

I den første fase, da implementeringen skulle forberedes, var det oplevelsen, at man stod i en relativt isoleret situation, fordi nogle af de øvrige amter samt ARF

opfattede fremgangsmåden i Sjællandske amt som for radikal. Det har dog ændret sig, efterhånden som decentralisering også er blevet mere aktuelt andre steder.

"Jeg kan også mærke i Amtsrådsforeningen, at de vil tale mere med mig nu end [i starten]. For lige da vi skulle over på Ny løn, og jeg fortalte, at jeg ikke skulle deltage i nogen lønforhandlinger, da blev jeg simpelthen ignoreret i måneder. Altså enten kunne de ikke kapere det, eller også ville de simpelthen ikke tro på det. Det kunne simpelthen ikke passe, så der var ingen grund til at tale med mig, fordi det var så håbløst... Og så kunne det også være lige meget. Men det har sådan set vendt lidt. Jeg tror godt, at de andre kan se, at de ikke kan køre det. De kan simpelthen ikke køre det efter den centrale model. Det er helt – både praktisk og alt muligt andet – umuligt." (Personalechef, 2000).

Blandt kommunerne udgør *Stationsbykommunen* nok det bedste parallelle eksempel til de to amter. Der er kun i meget begrænset omfang af ledelsen i kommunen blevet trukket på kontakter til andre kommuner. Det hænger bl.a. sammen med, at Stationsbykommunen blev meget tidlig færdig på mange områder og derfor har været længere fremme end andre kommuner i processen. Cirkelsamarbejde med andre kommuner – organiseret via KL – var præget af, at kommunernes repræsentanter var fra forskellige niveauer. Nogle sendte kommunaldirektører, andre personalechefer eller både kommunaldirektør og personalechef, mens atter andre lod sig repræsentere ved en fuldmægtig på et lønkontor. Ledelsen i Stationsbykommunen vurderer, at man ikke fik meget igen i det samarbejde. Derimod blev Løn- og Personaleafdelingen selv ringet ned af andre kommuner, der ville have gode råd og gerne "*købe hele modellen*". (Personalechef, 1999). Også organisationerne har oplevet denne store interesse fra andre kommuner. Det er sket i form af tilsvarende henvendelser fra deres TR-kolleger i disse kommuner. (TR, HK, 1999).

Nogle af de organisationsrepræsentanter, der forhandlingsmæssigt dækker en række kommuner, har derfor gode muligheder for at sammenligne resultaterne, og det var en almindelig vurdering, at man i aftalerne stort set ikke kan finde noget spor af en koordinering mellem kommunerne. Dertil har de ageret for forskelligt og bl.a. haft meget forskellige prioriteringer. Det er en konklusion, som en faglig sekretær er nået frem til på basis af en sammenligning mellem aftalerne i otte kommuner. (Organisationsrepræsentant, BUPL, 1999).

At undgå løftestangeffekter

En væsentlig funktion i et (amts)kommunalt samarbejde på tværs er naturligvis at undgå de faglige organisationers muligheder for at spille de enkelte (amts)kommuner ud mod hinanden. Det blev fx fremhævet af ledelsen i *Landkommunen* som styrken ved det samarbejde, der var etableret mellem nabokommunerne på egnen. Det er især den ene af nabokommunerne og Landkom-

munen, "*som går lidt foran*" (Personalechef, 2000). De er så sammen med fire andre kommuner med i det cirkelsamarbejde, der som udgangspunkt blev iværksat via KL, og som stadig fortsætter. Det fungerer også på sektorniveau, hvor fx socialcheferne fra de deltagende kommuner mødes med kontinuerlige mellemrum og også indimellem ringer sammen.

Samarbejdet er brugbart som en modvægt mod organisationer, der som forhandlingstaktik prøver at spille kommunerne ud mod hinanden ved fx at sige: Ja, men det har vi da fået igennem i den og den kommune, så hvorfor går I ikke bare med til det! "*... det får vi jo så manet lidt til jorden på den måde der.*" (Kommunaldirektør, 2000). Samarbejdet er blevet udvidet videre ved, at Løn- og Personalecheferne udveksler lønoplysninger systematisk. Så kan man komme alle myter til livs om, at "*vi også giver alt for meget i løn.*" (Kommunaldirektør, 2000).

Også ledelsen i *Omegnskommunen* dyrker den form for samarbejde sammen med en række kommuner. Der er ikke aftalt nogen fælles linie kommunerne imellem, men der er almindelig enighed om, at man ikke skal konkurrere unødigt på løn. Derfor er det også en del af lønpolitikken i kommunen, at man ikke skal være lønførende. Hvor der er et sammenfald mellem kommunerne, dvs. hvor det er de samme fagforeninger, de møder ved forhandlingerne, forsøger man at koordinere lidt. "*Jeg kunne godt finde på at klare nogle ting fx med X-by og Y-by. Hvad har I lavet af forhåndsftaler med den og den organisation.*" (Personalechef, 2000). Man forsøger på den måde at forhindre, at kommunerne spilles ud mod hinanden.

Organisationerne har bidt mærke i, at der foregår en vis koordinering. "*Det er også fint nok.*" (Organisationsrepræsentant, DSR, 1999). Så når man henviser til, at det og det er man kommet igennem med i en anden kommune, vil de meget gerne høre, hvor det dog er henne. "*... de forskellige personalechefer kender hinanden godt ... og hvis det er fra en kommune, hvor de har lidt respekt, sådan faglig respekt for personalechefen, så er de også lidt mere lydhøre ...*" (Organisationsrepræsentant, DSR, 1999).

I *Sjællandske amt* er man på lignende måde tilfreds med det, man betegner som et godt praktisk samarbejde. Det er mest på de enkelte sektorområder, hvor man fx på det sociale område har et udviklet samarbejde med de to naboamter. På sygehusområdet har der været gode kontakter inden for det såkaldte østdanske sygehussamarbejde. Det har bl.a. drejet sig om, hvordan man skal forholde sig til DSR's løftestangsstrategi.

Det kan ses i forlængelse af den koordinering, som blev etableret under den første forhandlingsrunde *internt* i amtet. Selv om de ca. 130 institutioner er selvstændige enheder, så kunne fx sygehusene godt se, at de ikke kunne køre forløp-

bet hver for sig isoleret fra de andre. Det ville gøre dem til et let offer for DSR's løftestangsstrategi, da DSR deltog med de samme hovedforhandlere hele vejen rundt. Derfor blev der etableret en meget tæt kontakt mellem personalecheferne på sygehusene. Cheferne sendte mails om forhandlingsresultater til de andre sygehuse, mens DSR var på vej til den næste forhandling. Samarbejdet internt er blevet intensiveret. Bl.a. har man organiseret sig i en tværgående løn- og personalegruppe og har udviklet en fælles database.

Det siger noget om, at decentraliseringen faktisk øger behovet for en tværgående koordinerende indsats. Og denne koordinering er ikke kun et behov i det enkelte amt, men også noget, der er brug for mellem amterne. Derfor deltager man også i de forskellige tværgående netværk.

Centerkommunen

I det følgende skal nævnes endnu et par eksempler. Vi begynder med Centerkommunen, hvor ledelsen har deltaget et løncirkelsamarbejde med syv kommuner i regionen. Her har der været mulighed for at diskutere spørgsmål vedrørende Ny Løndannelse. Centerkommunen har været "formandskommune". Modellen har været noget anderledes end den typiske KL-model. Man har mødtes halvårligt fire personer fra hver kommune, henholdsvis kommunaldirektør, personalechef, en forvaltningschef og en medarbejderrepræsentant. Undervejs har en teknikergruppe arbejdet videre. Der har været lagt vægt på gennemsigtighed, og man har forsøgt at undgå at bruge systemet til at lægge så faste retningslinier, at det kommer til at ligne egnsaftaler. Mest af alt har det haft en værdi i udvekslingen af tekniske erfaringer i processen. Indholdsmæssigt har man haft et mindre udbytte. "*Vi må erkende, at vi er forskellige.*" (Kommunaldirektør, 1999).

Ifølge HK har det været let at følge, hvor kommunerne har haft deres løncirkler – fx er Centerkommunens lønpolitik kopieret fuldstændigt i en enkelt af kommunerne.

"Lønpolitikken var jo rimeligt åben men med mere vægt på de bløde personlige kvalifikationer, end vi egentlig syntes, den skulle have været. Og jeg ved ikke, det er min opfattelse, at der er ekstremt meget gummi i de der lønpolitikker. Det skal der jo også være, hvis det skal kunne passe på hele Centerkommunen og samtlige personalegrupper, der er overgået til Ny Løn. Jeg ved, at den lønpolitik endda er kopieret ord til andet ... " i en af de andre kommuner "... da jeg kom første gang derud kunne jeg rimeligt hurtigt tage stilling til lønpolitikken, fordi det var ord til andet den samme. Og så er det, jeg siger, at når det kan passe både til Centerkommunen og til den anden kommune, så er der huleme meget gummi." (Organisationsrepræsentant, HK, 1999).

På forvaltningsniveauet og afdelings- og institutionsniveauet er der ikke så mange kontakter udadtil. Her er det mere internt i kommunen, at der er en vis erfa-

ringsudveksling. Der var enkelte ledere, der gav udtryk for, at de manglede et netværk med ledere på samme område i andre kommuner. (Leder, 2000).

Bykommunen

Ledelsen i Bykommunen har deltaget i en ERFA-gruppe med nabokommunerne og en stor fynsk kommune samt i de aktiviteter, som KL har foranstaltet. På det tekniske område har det været en fordel, fordi man har kunnet trække på andres erfaringer. Men rent indholdsmæssigt har der ikke været nogen reel koordinering mellem kommunerne. De har holdningsmæssigt været meget forskellige, og man har typisk valgt at udvikle sin helt egen model. Derfor har samarbejdet med andre kommuner haft en begrænset betydning. (Personalechef, Kommunaldirektør, 1999).

Kommunens ledelse tillægger samarbejdet gennem Dansk Management Forum større værdi. Her har man – som omtalt – hentet inspiration fra det private erhvervsliv i form af det afprøvede stillings- og personvurderingssystem. (Personalechef, Kommunaldirektør, 1999).

I løbet af anden runde er det blevet yderligere bekræftet, at nytten af samarbejdet i ERFA-gruppen mellem de tre store østjyske købstæder og en større fynsk kommune er ved at aftage. *"Vi har udviklet os meget forskelligt."* (Personalechef, 2000). Fx anvender en af de store nabokommuner en meget centralistisk model, hvor der er styring både forhandlingsmæssigt og økonomisk fra den øverste ledelse. Det ligger så langt fra den etablerede praksis i Bykommunen, at der ikke bliver meget at snakke om. De problemer, man har, er vidt forskellige.

Man har haft mere ud af andre tværgående samarbejder, som man deltager i. KL's regionale ERFA-møder, der kører områdevis med møder hver 2.-3. måned, er ifølge ledelsen i Bykommunen *"blevet rigtig gode ... Man skal jo ikke se bort fra, at man sagtens kan udveksle erfaringer med nogle af de små kommuner ... de har valgt metoder, som vi kan hente noget på, fordi det ligner vores."* (Personalechef, 2000).

7.3 Konklusioner

Hvis vi starter med arbejdsgiversiden, var det et karakteristisk træk i vores otte undersøgelseenheder, at alle har haft fornemmelsen af at betrede nyt land og i høj grad har prøvet sig frem og justeret fremgangsmåden løbende. Udgangspunktet har været egne traditioner, og det er derfor blevet en meget specifik og lokalt udviklet forhandlingsmodel, og dermed er fremgangsmåderne blevet næsten lige så mangfoldige som antallet af kommuner og amter. I øvrigt er det som regel også modeller i udvikling, fordi der samtidig har været indbygget forestillinger om at ændre på strukturerne, typisk i retning af mere decentrale forhand-

linger. Med et sådant forløb er det begrænset, hvor meget man har ud af en koordinering med andre (amts)kommuner.

Naturligvis har der været samarbejdet, og man indgår i forskellige netværker og grupperinger – dels de netværk som er initieret af ARF og KL, dels netværk, man selv har udviklet, og ofte er det samarbejdsrelationer, der strækker sig længere tilbage. Af særlig betydning er nok især netværkssamarbejdet på sektorniveau – fx på sygehusområdet – som giver et middel til at undvige organisationernes løftestangsstrategi.

Nogle af de etablerede netværk blev i løbet af processen stadig mindre relevante, fordi det viste sig, at (amts)kommunernes forhandlingsrelationer udviklede sig meget forskelligt, og derfor oplevede flere, at de enheder, man startede med at samarbejde med, ikke var interessante mere. I stedet er nye netværk under opbygning, og her bygger man mere på fælles erfaringer og holdninger til lønsystemet, frem for at gå efter (amts)kommuner med generelt sammenlignelige træk.

Hvis vi herefter ser på *medarbejdersiden*, synes det fragmenterede samarbejde mellem de faglige organisationer samt FTR/TR at have givet organisations- og tillidsrepræsentanter problemer med at matche arbejdsgiverne. Det synes i løbet af processen efterhånden at have ført til en stigende erkendelse hos en del organisations- og tillidsrepræsentanter af nødvendigheden af at styrke den fælles koordinering. Det illustrerer en af vores antagelser om *centraliseret decentralisering*, jf. kapitel 1.2.1. Centraliseret decentralisering forudsætter i dette perspektiv, at de strukturer, der præger den centrale enhed, reproduceres på det lokale niveau, hvis de faglige organisationer samlet skal kunne fastholde sine indflydelsesmuligheder. Det samlede forløb viser, at en sådan reproduktion af det centrale samarbejde mellem de faglige organisationer kun i begrænset omfang og først i løbet af processen fandt sted på (amts)kommunens niveau. Decentraliseringen på medarbejdersiden fra det centrale aftaleniveau til det (amts)kommunale niveau fremstår på den måde ikke som en styret eller koordineret proces, dvs. som centraliseret decentralisering i den anden betydning af begrebet. Det virker mere som udviklingen af en multiniveau regulering, hvor den samlede koordinering forsvinder eller i hvert fald svækkes på lønmodtager-siden. Men man kan dog i et vist omfang se eksempler på, at de lokale organisations- og medarbejderrepræsentanter begynder at udvikle mere vidtgående og forpligtende samarbejdsformer.

Organisationernes indflydelse på Ny Løndannelse er derfor fortrinsvis blevet opnået hver for sig, men netop denne handlefrihed for de enkelte grupper til at forhandle selv var vel den form, mange organisationer ønskede. Der var i KTO og de faglige organisationer på det centrale niveau en relativ begrænset opslut-

ning bag de officielle udmeldinger om udviklingen af lokale forhandlingsfællesskaber svarende til det centrale KTO. Men ikke mindst i takt med, at forhandlingerne om Ny Løndannelse decentraliseres, bliver det et åbent spørgsmål, om opsplitningen ikke svækker den samlede lønmodtagerfront og på sigt dermed også de enkelte organisationers indflydelsesmuligheder. Når man tænker på, at medarbejdersiden i den enkelte (amts)kommune står over for en samlet arbejdsgiverfront, på samme måde som KTO gør det centralt, er det fortsat et spørgsmål, om denne opsplittede indflydelse fordelt på de enkelte organisationer er tilstrækkelig til at skabe et lokalt forhandlingssystem, hvor de faglige organisationers samlede indflydelse kan fastholdes på det niveau, der kendetegner det centrale aftalesystem før decentraliseringen. Eller om det netop ikke forudsætter reproduktionen af samarbejdet mellem organisationerne i KTO, dvs. etableringen af lokale mini-KTO'er eller lignende? De umiskendelige – om end endnu svage – tegn på udviklingen af lokale forhandlingsfællesskaber i de otte undersøgelsesenheder kan måske ses som et udtryk for, at det i hvert fald er en problemstilling, som medarbejdersiden er begyndt at tage alvorligt.

Sandsynligvis vil der udvikle sig en koordination på tre niveauer:

- *Organisationsplanet*, dvs. ekstern koordinering i forhold til (amts)kommunen, fordi der er et behov for at sikre forbindelsen til de lokale FTR/TR for at fastholde en kontinuerlig og effektiv interessevaretagelse – også fx i forbindelse med perioder, hvor det kan være vanskeligt at rekruttere tillidsrepræsentanter. Og samtidig er der behov for en tværgående koordination i forhold til arbejdsgivernes initiativer i de forskellige (amts)kommuner, fagforeningerne/kredsene dækker. Det synes hidtil at have været lettest at etablere i større byer, fordi de er hjemsted for en række lokale fagforeninger/kredse. Det er vanskeligere i forhold til de mindre kommuner, hvor der også kan være tale om, at fagforeningerne er placeret forskellige steder og dækker forskellige områder og derfor er optaget af forskellige problemer. De store amtskredse, har også svært ved at koordinere specifikt i forhold til alle kommuner. Det kan være vanskeligt i forhold til amterne på grund af de faglige organisationers forskellig lokalstruktur. Her passer de store amtskredse perfekt, mens organisationer med en række lokale afdelinger i samme amt får koordineringsproblemer.
- *FTR/TR-planen* i forhold til den enkelte (amts)kommune på *det centrale niveau* i (amts)kommunen. Der synes at ske en forskydning i retning af amtet/kommunen centralt som et væsentligt led, fordi der er behov for en overordnet koordinering vedr. procedurer, lønpolitik, TR-vilkår ol., samt i forbindelse med implementering af de centralt indgåede rammeaftaler. Dette niveau er også relevant vedrørende forhåndsftaler, i det omfang arbejdsgiverne vil

fastholde, at de skal forhandles på det centrale niveau, men her vil samarbejdet måske snarere, jf. nedenfor, blive sektorvist.

- *TR-planen i forhold til sektorområde og institutions-/afdelingsniveauet*, fordi sektorniveauet synes at blive afgørende i den lønpolitiske koordinering mellem faggrupper inden for samme sektor, mens institutionsniveauet bliver afgørende vedrørende de individuelle lønftaler. Denne koordinering vil udvikles i det omfang, at der sker ændringer i relationerne mellem organisationerne fra en udpræget lønkonkurrence til en vis grad af lønsamarbejde – som vi fx har set det i udviklingen af forholdet mellem organisationer som DSR og FOA.

Hele denne proces synes samlet at indebære, at der sker en forskydning i de faglige organisationer, så centrum i det lokale arbejde ikke længere så meget er de enkelte fagforeninger og kredse, men FTR/TR og klubber i de enkelte (amts)kommuner, og der synes at være et behov for, at der i det enkelte amt og den enkelte kommune sker en styrkelse af det yderste led, dvs. tillidsrepræsentanterne på institutions- og afdelingsniveauet.

Kapitel 8

Uformelle kontakter

Afgørende redskab i et lokalt forhandlingsystem

"Hernede kan jeg jo ringe til mange af lederne og sige hej, og hvad lige med det. Og så kommer vi jo til at snakke om noget andet i samme forbindelse" (Organisationsrepræsentant, HK, 1999, Centerkommunen).

"... den måde at arbejde på, gør jo også, at de personlige relationer bliver tættere, og at det gensidige kendskab og også tilliden bliver større." (Forvaltningschef, 1999, Bykommunen).

"... det, der er vigtigt, er jo den kommunikation, som man får fra den ene til den anden. Den er også mange gange mere værd og måske også mere troværdig, end den du får fra alt for officielle organer, hvor man skal vægte sine ord på en guldvægt." (Fællestillidsrepræsentant, HK, 2000, Jyske amt).

"Vi havde så også selv oppe på sygehuset gjort en lille smule for at lette det her. Vi havde for lang tid siden lavet sådan en lille kaffeklub med fællestillidsmændene for de store grupper, hvor vi ikke havde dagsorden og ikke havde noget som helst, men hvor vi mødtes og drak en kop kaffe, hvis vi måske havde noget at snakke om. Og dér har vi jo meget siddet og snakket om, hvordan dit og dat skulle forstås, og hvilke problemer man kunne have hver især. Det har egentlig også været udmærket." (Sygehusdirektør, 1999, Jyske amt).

I vores analyser af det offentlige aftalesystem i Danmark er det et væsentligt resultat, at uformelle kontakter mellem parterne er en afgørende forudsætning for aftalesystemets funktion, dvs. dets evne til at skabe forlig i de tilbagevendende overenskomstforhandlinger. (Due & Madsen, 1988, 1996). Da parternes interesser er potentielt modstridende, præges forhandlingerne af mere eller mindre uforenelige krav, og forhandlernes opgave bliver derfor at forsøge at vende den distributive forhandling – karakteriseret af konflikt og nulsumsspil – til en integrativ forhandling – karakteriseret af konsensus og plussumsspil. (Walton & McKersie, 1965). Da forlig kræver indrømmelser og samtidig skal godkendes i forhandlernes baglande, er det en vanskelig proces, som forudsætter, at forhandlingerne gennem uformelle kontakter afprøver signaler og skyder sig ind på forligsmuligheder uden at forpligte sig og med sikkerhed for fortrolighed. Der må

skabes tillid mellem parterne, hvis de hver især skal give de sidste indrømmelser, som i den afgørende fase skal til for at nå kompromiset.

Det er en forhandlingsproces, som ifølge vores antagelse kun kan lykkes gennem den udstrakte anvendelse af uformelle kontakter, og det er da også dokumenteret, at netop sådanne kontakter i høj grad har præget relationerne mellem parterne i det offentlige aftalesystem på det centrale niveau. Nødvendigheden af de uformelle kontakter styrkes af, at det offentlige aftalesystem, herunder specielt det (amts)kommunale aftalesystem, er et *koalitionssystem* præget af en samling af flere organisationer og grupperinger på begge sider af bordet. Der er således også potentielt konfliktende interesser mellem forhandlerne på hver side af bordet. Og det har skabt et netværk af uformelle forbindelser på kryds og tværs i systemet.

Sådanne kontakter foregår på mange forskellige måder og på mange forskellige steder. Der kan i nogle tilspidsede situationer være et element af agentvirksomhed over dem, men i det daglige vil de mange gange foregå i forbindelse med telefonkontakter og formelt aftalte møder, der handler om noget helt andet, men hvor man lige benytter lejligheden til at få afprøvet nogle signaler. Det er sagt på en anden måde en væsentlig del af professionelle forhandlers daglige virksomhed.

Det har på dette grundlag været et relevant spørgsmål i denne undersøgelse at afdække, i hvilket omfang relationerne mellem parterne i de otte (amts)kommuner har været præget af anvendelse af uformelle kontakter. Udgangspunktet har her været de eksisterende relationer mellem parterne forud for implementeringen af Ny Løndannelse. Var uformelle kontakter i forvejen et almindeligt anvendt redskab? Og hvilken rolle har de spillet i forbindelse med forhandlingerne i det nye lønsystem?

8.1 Uformelle kontakter i små og store enheder

En sammenligning mellem Jyske amt og Omegnskommunen viser en forskel på, hvordan det uformelle kontaktnet fungerer i forbindelse med forhandlinger om løn- og arbejdsforhold – selv om der samtidig er tale om to (amts)kommuner, der begge i høj grad anvender sådanne uformelle kontakter. *Omegnskommunen* er som en lille enhed præget af en meget direkte og personlig kommunikation med personafhængige relationer i et tæt miljø, hvor "alle kender alle".

På vores to interviewrunder i kommunen opholdt vi os på rådhuset, hvor vi netop fik indtryk af de tætte relationer mellem de ansatte og mellem de ansatte og ledelsen. Har man sin daglige gang på rådhuset – eller kommer der ofte – så opstår der uvilkårligt situationer, hvor man lige møder en person, som man kan

drøfte en sag med. Det gælder også personalespørgsmål, hvor der bliver et tæt og uformelt spil mellem tillidsrepræsentanter og de ansatte i L&P med personalechefen i spidsen. På den måde anvender flere tillidsrepræsentanter systematisk uformelle kontakter – ofte uden at de tænker nærmere over, at det er det, de gør. Sådan er det bare i en lille kommune. Det var karakteristisk både her og i andre af de små kommuner, at vi fik et nej fra tillidsrepræsentanter på spørgsmålet om, hvorvidt de anvendte uformelle kontakter, men når vi spurgte os ind til deres konkrete praksis, viste det sig, at det gjorde de alligevel – og ofte endda i høj grad.

I forhold til de faglige organisationers repræsentanter havde der tidligere været en mere traditionel og formel forhandlingsform, men det blev bevidst af personalechefen i perioden frem mod etableringen af det nye lønsystem udviklet i retning af en mere uformel "... lettere og afslappet måde at tage tingene på. Den uformelle kontakt med personaleorganisationerne er egentlig vigtig. Vi klarer en del per telefon, selv færdiggørelsen af ting." (Personalechef, 2000).

I en omfattende organisation som *Jyske amt* fungerer det uformelle kontaktnet på en anden måde. Her er det vanskeligere bare at bruge de umiddelbare kontakter, hvor man "lige falder forbi". I et amt med 11.000 medarbejdere bliver der tale om mere formelle relationer og længere afstande i det daglige. Da man imidlertid har behov for at skabe et kontaktnet til løsning af problemer om løn- og ansættelsesforhold, så udvikler der sig en praksis med uformelle relationer, som er langt mere bevidst og systemiseret. Det er karakteristisk for Løn- og Personaleafdelingen i *Jyske amt*, at medarbejderne her har skabt et fintmasket net af kontakter med TR'er og ikke mindst med repræsentanter fra de faglige organisationer. Der er gennem uformelle kontakter skabt et tillidsforhold, der gør, at man "lige kan slå på tråden", når der opstår et problem, der kræver en løsning.

Flere af medarbejderne er tidligere TR'er og/eller bestyrelsesmedlemmer i lokale fagforeninger. De ved alt om, hvad det handler om på den anden side af bordet og forsøger at bruge den viden til at skabe et konstruktivt forhandlingsklima. Hvis der fx er optræk til problemer, så griber man ind og søger ved uformelle kontakter at få ryddet evt. misforståelser af vejen.

"Jo men hvis der er et eller andet, noget, der betyder mere for os end andet, så ved de det også her i forvejen, sådan er det. Og så har vi stort set aftalt på forhånd og ved i hvert fald, hvor langt de vil gå ..." (Organisationsrepræsentant, SL, 1999).

De to eksempler viser, at uformelle kontakter nok nærmest er noget indbygget i organisationsstrukturen i de små enheder, men til gengæld bliver de i de større enheder måske mere vidtgående og herunder i højere grad udvidet til at omfatte

ikke alene medarbejderrepræsentanter i (amts)kommunen, men også de eksterne repræsentanter fra de lokale faglige organisationer.

Det er i hvert fald opfattelsen hos HK's organisationsrepræsentant i Centerkommunen. Hun bygger på afdelingens erfaring fra en række både små og store kommuner, og det er ifølge hende nemmere at etablere uformelle kontakter i de store kommuner, hvor der er flere medlemmer, og hvor man derfor kommer mere. I mindre kommuner kan det være svært, og der er ikke så mange indgange til systemet. Dårlig kemi i forhold til en enkelt person kan lukke helt af. Så dér må man mest sætse på de lokale tillidsrepræsentanter. I en stor kommune som Centerkommunen er det – som det fremgår af et af de indledende citater – nemmere, fordi man altid kan finde en anledning og tage en telefoniske kontakt.

Uformelle kontakter synes i de større enheder at være en del af en professionel personaleledelse. Det er de ikke nødvendigvis i de små enheder. Det skal dog tilføjes, at når det gælder de otte undersøgelsesenheder, er de alle i større eller mindre omfang præget af en systematisk anvendelse af uformelle kontakter. Antagelsen bygger derfor på organisationsrepræsentanters udsagn om andre (amts)kommuner, samt på udviklingen i Omegnskommunen, hvor der – både ifølge personalechefen og flere organisationsrepræsentanter – indtil for relativt kort tid siden faktisk havde været meget formelt prægede relationer til de lokale fagforeninger. "*Vi har bevæget os fra en meget traditionel måde at arbejde på, en meget formel og krævende ...*" (Personalechef, 2000). "*... det er jo også samtidigt en meget formel kommune. Det er jo godt nok hele sildesalaten, når man sidder rundt om bordet her, og man skal snakke om en eller anden lille ting.*" (Organisationsrepræsentant, PMF, 1999).

Eksempler på uformelle kontakter

Tillidsskabende foranstaltninger

Et eksempel på, hvordan uformelle kontakter som en tillidsskabende foranstaltning bruges til at forebygge konflikter om væsentlige ændringer, kan findes i *Jyske amt*. På amtsgården i Jyske amt er der løbende uformelle kontakter mellem ledelsen og tillidsrepræsentanterne. Ikke mindst HK's fællestillidsrepræsentant har tætte relationer både med forvaltningerne, Løn- og Personaleafdelingen og direktionen. Der bliver ikke forberedt nye initiativer fra ledelsens side, uden at man i hvert fald sørger for at få HK's FTR informeret på et relativt tidligt tidspunkt. (Amdtdirektør, 1999).

Et eksempel er lanceringen af den nye personalepolitik, som Løn- og Personaleafdelingen og direktionen tog fat på i løbet af 2000. Det er for ledelsen et væsentligt punkt, hvordan man får lanceret den slags nye forslag for personalets

repræsentanter. Er amtsdirektøren involveret, sker det ofte på den måde, at han ved et møde om en anden sag – typisk med HK's FTR – finder en passende tilfældig association, der kan bringe spørgsmålet på bordet. I sammenhæng med personalepolitikken opstod en særlig gunstig lejlighed. Amtsdirektøren og personalechefen var sammen med to medarbejderrepræsentanter i København til en større konference. Formiddagen var ikke spændende, og det endte med, at de fire over middag gik sammen ud i solen. *"Så sad vi og snakkede om sådan noget – brugte tre timer på at snakke frem og tilbage. Det er meget bedre end at sidde i temagrupper og deltage i plenum på en konference."* (Amtsdirektør, 2000).

Det er vigtigt at skabe et fælles ejerskab, når det gælder sådanne større projekter som formuleringen af en ny personalepolitik. Det er ud fra princippet, at hvis man skal ændre noget, så er det helst ikke én, men mange, der skal se nødvendigheden og komme med ideerne. I en sådan proces forsvinder det lidt efter lidt, hvem der egentlig startede det. Og det – mener amtsdirektøren – er helt fint.

Bykommunen kan ses som et andet eksempel på, hvordan uformelle kontakter til organisations- og tillidsrepræsentanter blev anvendt som en tillidsfremmende foranstaltning. Bykommunen var åben over for at inddrage de faglige organisationer i drøftelserne op til indførelsen af det nye lønsystem. Socialchefen siger selv:

"Jeg er da ikke i tvivl om, at en af årsagerne til, at vi har haft et formidabelt godt forløb, det er da helt klart, at vi altid har bestræbt os på at have et godt forhold til de faglige organisationer" (Socialchef, 1999).

Man har i høj grad inddraget medarbejderrepræsentanter direkte i arbejdet med gennemførelsen af omstillinger. Kommunen opfatter ikke bare organisationer som en modpart, men mere som en partner, som man skal inddrage i beslutningsprocessen og dele ansvar med. Det betyder ikke, at man eliminerer konflikter og hårde forhandlinger. Det var der også eksempler på under de første runder med det nye lønsystem. Det gælder bl.a. for FOA's vedkommende specielt i anden runde. Men det tætte samarbejde og inddragelse af medarbejderne betyder, at man ofte kan slippe bedre igennem perioder med interessestridigheder mellem parterne. Det betyder – som det fremgår af et af de indledende citater – at de personlige relationer bliver tættere og tilliden større.

"Det mener jeg helt klart at kunne sige, at vi har sgu et godt forhold til samtlige organisationer og er kommet igennem forhandlingsforløbet. Selvfølgelig har vi ikke været rørende enige om alt, men det er jo en helt anden ting, men det har altid kørt på et værdigrundlag, som alle kan være bekendt." (Socialchef, 1999).

Netop personlige relationer og tillid er afgørende, når forhandlingssystemer med parter, der har potentielt stridende interesser, skal være i stand til at skabe resul-

tater. Og det er en form for relationer, der, som det fremgår, ikke alene karakteriserer forholdet mellem parterne på det centrale plan – det vil typisk sige mellem Løn- og Personaleafdelingen og de faglige organisationer – men også på forvaltningsniveauet.

Der er meget tætte relationer mellem ledere og tillidsrepræsentanter på disse to niveauer, og problemer, som ellers kunne risikere at udvikle sig ude af kontrol, bliver ofte løst gennem kontinuerlige uformelle kontakter. Det er en stærkt parts- og samarbejdsorienteret linie, der præger kommunen, og hvor lederne støtter op om tillidsrepræsentanterne. Det er opfattelsen, at det er en fordel at have en god tillidsrepræsentant som med- og modspiller.

Man er godt hjulpet "... hvis du har en god tillidsrepræsentant, og det er jo ikke en, der bare snakker en efter munden, men en man får tillid til i bredeste forstand ... og som man kan argumentere med og diskutere med, ja men så nyder han eller hun jo også ens tillid." (Kommunaldirektør, 2000).

Konsekvenser af manglende uformelle kontakter

I centralforvaltningen i *Sjællandske amt* kan findes et eksempel på, hvordan mangelfulde uformelle kontakter efter den ene parts opfattelse blev årsag til problemer. Der var her ellers i begyndelsen en uformel forberedelse, men organisationerne oplevede, at det uformelle præg forsvandt senere i forløbet. Der opstod i måden, forhandlingerne blev gennemført på, problemer, og dem kunne man have fået hurtigere af vejen, hvis der havde været nogle flere uformelle kontakter netop i den fase. I starten af første runde, hvor amtsdirektøren var hovedforhandler, blev det af HK'erne oplevet, at der var utrolig meget spildtid, Når man var i gang med et sådant helt nyt projekt, var der behov for et meget mere koncentreret forløb, og det havde amtsdirektøren åbenbart ikke mulighed for. HK'erne savnede i dette forløb nogle flere "*uformelle snakke*", hvor man kunne have "*fået følt hinanden på tænderne*." (TR, HK, 1999). HK's tillidsrepræsentant oplevede også, at der skulle mange henvendelser til for at få begyndt formuleringen af en lønpolitik. Generelt var der for få uformelle snakke, bl.a. om TR's og ledelsens forventninger. (TR, HK, 1999).

Uformelle kontakter i det nye lønsystem

Som et eksempel på, hvordan uformelle kontakter blev anvendt i forbindelse med forberedelsen af det nye lønsystem, kan nævnes sygehuset i *Jyske amt*, der også på institutionsniveauet var præget af uformelle kontakter mellem ledelse og medarbejderrepræsentanter. Bl.a. var der – som nævnt ovenfor i et af de indledende citater – en uformel kaffeklub mellem ledelsen og fællestillidsrepræsentanterne.

På sygehuset i *Sjællandske amt* kan findes et lignende eksempel fra optakten til den anden forhandlingsrunde. Forhandlingsklimaet var her fra starten meget po-

sitivt, og det blev ikke mindst sikret gennem den tætte uformelle kontakt mellem ledelsen og repræsentanterne fra organisationerne. Denne praksis fortsatte ind i anden runde. Fx var forhandlingerne for social- og sundhedsassistenter mv. i anden runde endnu ikke formelt startet, da vi besøgte amtet i foråret 2000. Men der havde været uformelle møder mellem sygehusledelsen og FOAs repræsentanter, hvor man havde udvekslet udspil. FOA ville især satse på, at alle udligningstillæg blev konverteret til løntrin eller kvalifikationsløn, så man undgår modregning ved nye tillæg. Endvidere ønskede FOA en prioritering af uddannelse for medarbejderne, således at 10 kursusdage skulle udløse et løntrin. Det var især kursus i EDB, der ønskedes prioriteret. Sygehusledelsen havde ikke været afvisende og ville nu regne på oplæggene. Her var de reelle forhandlinger således i fuld gang via de uformelle kontakter – før det første formelle forhandlingsmøde. En fremgangsmåde, der er meget karakteristisk i et udviklet, professionelt styret forhandlingsystem.

Generelt var der derfor ros til sygehusdirektøren for "*et utroligt positivt forhandlingsklima*" – og omvendt fandt sygehusledelsen, at FOA's forhandlere var meget konstruktive. Det var nok noget overraskende for sygehusledelsen, at FOA ville tale udvikling og ikke bare konkrete lønftaler. (Organisationsrepræsentant, FOA, 2000).

Stationsbykommunen repræsenterer også et godt eksempel på, hvordan uformelle kontakter blev anvendt systematisk i forhandlingerne under det nye lønsystem. En typisk fremgangsmåde i forhandlingsforløbet var, at der efter kontakter blev fremsendt et forslag til de enkelte faglige organisationer, ligesom mange af organisationerne kom med egne udspil. Det blev drøftet på et første forhandlingsmøde. Efter yderligere et eller to møder lykkedes det som regel at nå til enighed. Men vejen blev netop mange gange banet gennem uformelle telefoniske kontakter mellem forhandlingsmøderne.

Forhandlingsprocessen viser tydeligt, at Løn- og Personaleafdelingen professionelt i mange år har anvendt uformelle kontakter i relationerne til de faglige organisationer. Med professionelt menes her, at håndteringen af uformelle kontakter er gjort til en integreret del afdelingens relationer til med- og modparter. Derigennem er opbygget et udpræget *tillidsforhold*, som man kan aflæse i de mange tillidsrepræsentanters og organisationsrepræsentanters positive udsagn om personalechefen. Det hjælper meget i et forhandlingsforhold, at man har en personalechef, man kan stole på. (TR, HK, 1999).

BUPL's første runde forhandlinger om en forhånds aftale for institutionslederne giver et eksempel på, hvordan kontakterne kan forløbe.

"... vi har sådan uformelt snakket i telefonen om, hvad forestiller kommunen sig, hvad forestiller vi os med dette her. Så udarbejdede vi et konkret forslag indeholdende samtlige de elementer, vi gerne ville drøfte omkring Ny Løn, og det havde vi så med i baglommen, da vi mødte op til forhandling her, og jeg havde så orienteret personalechefen inden om, hvad vores synspunkter var på det." (Organisationsrepræsentant, BUPL, 1999).

Det var i det her tilfælde tilstrækkeligt med denne ene forhandling, hvor enigheden blev hjulpet på vej med de uformelle kontakter, men hvor det selvfølgelig var afgørende for den meget hurtige afslutning, at BUPL og kommunen havde samme grundopfattelse af, hvor man skulle bevæge sig hen.

Der blev ifølge aktørerne systematisk anvendt uformelle kontakter, og disse kontakter var en medvirkende årsag til det gode forhandlingsklima og det relativt tilfredsstillende forløb.

Uformelle kontakter inden for koalitionen af lønmodtagere

Betydningen af uformelle kontakter gælder ikke kun i forholdet mellem medarbejdersiden og arbejdsgiversiden. Der er også et behov i forholdet mellem organisationerne. I *koalitionen* af lønmodtagere er der mange modsatrettede interesser, og hvis de skal redes ud, og man skal komme nogen vegne i et samarbejde, så kan det hele ikke foregå i plenum. HK's FTR i Jyske amt fremhævede fx i forbindelse med et lokalt mini-KTO i kommunen, hvor amtsgården ligger, at det er vigtigt, at en del af relationerne mellem organisationerne også har en uformel karakter. Når man sådan mere uforbindende snakker mand til mand, får man meget mere at vide end ved udvekslinger i mere officielle organer – jf. et af de indledende citater ovenfor.

Forskel mellem organisationerne

Forholdene i *Omegnskommunen* kan ses som et eksempel på, at der flere steder var relativt store forskelle på organisationernes anvendelse af uformelle kontakter. Beskrivelsen af forløbet for sygeplejerskerne, der af DSR's repræsentanter karakteriseres som meget positivt, viser netop den udbredte anvendelse af uformelle kontakter på alle niveauer. Dvs. at der er kontakter mellem den lokale tilidsrepræsentant og hendes ledere – og i særlige situationer også mellem TR og L&P – mellem amtskredsens repræsentanter og personalechefen. Dertil kommer kontakter mellem amtskredsen og sygeplejerskerne i lederstilling. Det er det velforberedte forløb, hvor man har mange kontakter og informerer hinanden grundigt. (Organisationsrepræsentant, DSR, 1999).

"*Forhandlingerne foregår hele tiden*", sagde DSR's repræsentant. Også BUPL's forhandlere gav udtryk for, at der har været et højt niveau i de uformelle forbindelser til kommunen i hele forløbet. Enkelte organisationer har kun haft relativt få uformelle kontakter med kommunen. Fx kunne FOA's repræsentanter ikke

referere oplevelser af denne karakter. De gav udtryk for, at al forhandling er foregået ved forhandlingsbordet. Det kan på den ene side hænge sammen med ledelsens interesse i at gøre noget særligt ved en bestemt personalegruppe eller netop ikke gøre noget særligt. På den anden side kan det også være udtryk for forskelle i forhandlingsstil mellem organisationerne. Nogle lægger ikke så meget vægt på de uformelle kontakter – eller har måske ikke overskud til at udvikle et større netværk.

"Det må vi erkende, det er der ikke overskud til. Det kan godt være, der skulle være det, men det er der ikke. Vi har nogle gange to forhandlinger om dagen. Det bliver for meget efterhånden. Det slider utroligt meget. Men ... egentlig synes jeg ikke, der har været brug for det." (Organisationsrepræsentant, FOA, 1999).

Det samme gjaldt også andre FOA-afdelinger, der åbenbart dækker så stort et område, at det er vanskeligt for dem at dyrke det uformelle, fordi man samtidig fastholder den centraliserede kompetence. At der imidlertid også kan være forskel inden for den samme organisation fra sted til sted, er til gengæld FOA's organisationsrepræsentant i *Landkommunen* et eksempel på. Hun fremstår som det nok mest udprægede eksempel på gode uformelle relationer mellem ledelsen i en kommune og repræsentanter for en faglig organisation. Hun er nuværende sektorformand, men er tidligere tillidsrepræsentant i kommunen og bor stadig i kommunen. Hun kender Landkommunen som sin egen bukselomme og har meget fine relationer til ledelsen både på det område, hvor hendes medlemmer er, og til Løn- og Personaleafdelingen på rådhuset.

"... Jeg tror, det er, fordi jeg har været tillidsrepræsentant herude i de der 10-15 år. Så har du et andet forhold til det, der foregår herude, også fordi man selv bor i kommunen. Jeg tror altså... at det har noget at sige, at man kender ledelsen på det her område ... Man ved, hvordan betingelserne er. Man er heller ikke bange for at sige noget til dem eller stå fast, hvis der er nogle ting, man ved, man kan tillade sig at stå fast på ..." (Organisationsrepræsentant, FOA, 2000)

På grund af dette tætte forhold opnår hun altid gode resultater i forhandlingerne med ledere i Landkommunen, uden at hun behøver at gøre så meget ud af det. Hun ved altid, hvad der er den rigtige reaktion i den givne situation – også når hun en gang imellem skal skrue bissen på. Så det er ikke, fordi "de er så flinke" i Landkommunen, at hun når resultaterne. Nogle af hendes kolleger, der dækker andre forvaltningsområder, løber faktisk til tider ind i problemer. Men de har så heller ikke den særlige uformelle relation. (Organisationsrepræsentant, FOA, 2000, Personalechef, 2000).

8.2 Decentraliseringens konsekvenser

Det har været typisk i de amter og kommuner, der indgår i vores undersøgelse, at kernen i det uformelle kontaktnet ofte har været mellem organisationsrepræsentanter/TR'er og den centrale Løn- og Personaleafdeling. Det har været livsnerven i den lokale forhandlingskultur, som har forebygget konflikter og sikret konstruktive løsninger. Men det har også været typisk, at der med den øgede decentralisering opstår problemer i forbindelse med de uformelle kontakter på dette niveau. Det gælder også i *Sjællandske amt*. I det centrale L&P er man meget opmærksomme på, at man ikke via sådanne kontakter kommer til at gribe ind i den forhandlingskompetence, som er lagt ud på institutionsniveauet. Hvis decentraliseringen slår igennem og fastholdes, kan det etablerede centrale kontaktnet derfor ikke fastholde den hidtidige funktion. Man kan kun tage sig af de mere overordnede spørgsmål og konfliktløsning. Men i forhold til de egentlige forhandlinger må der i stedet opbygges tilsvarende uformelle relationer på det lokale niveau. Det eksisterer i et vist omfang, men mangler endnu mange steder.

Som et eksempel kan nævnes forholdet mellem Løn- og Personaleafdelingen og SL's lokale afdeling i forbindelse med den første forhandlingsrunde på institutionsområdet. Her anvendte L&P og SL ikke mindst i forberedelsesfasen systematisk uformelle kontakter for at finde fælles pejlemærker og for at forsøge at finde fælles løsninger på de faldgruber, der kunne opstå, når de centrale overenskomster skulle omsættes til lokale løn aftaler. Selv om institutionerne i princippet var selvstændige enheder, der kørte deres eget forhandlingsforløb, så blev der altså alligevel uformelt gennemført en sådan tværgående koordinering. De egentlige forhandlinger foregik mellem ledelse og TR på institutionerne, men de kunne nemt komme i tvivl om, hvordan man skulle forholde sig i forskellige spørgsmål, og derfor var der fra lederne og TR'erne mange forespørgsler til henholdsvis L&P og SL. Når disse centrale parter på forhånd havde drøftet forløbet og kontinuerligt diskuteret forskellige problemer, så var det meget nemmere at sikre en gennemførelse af forhandlingerne uden misforståelse og konflikter.

"Så dér havde vi en del sådan uformelle snakke, og vi havde også den aftale, at når L&P opdagede nogle ting, så kontaktede de os. Og når vi opdagede nogle ting, så kontaktede vi dem. Så kunne vi ligesom supplere hinanden i at sikre et ordentligt gennemarbejdet grundlag at arbejde med." (Organisationsrepræsentant, SL, 1999).

Men denne relativt tætte centrale koordination, der af SL blev opfattet som en fordel, blev af L&P tværtimod oplevet som et stigende problem, fordi det kunne være svært at sætte grænsen, der sikrer, at L&P ikke griber ind i institutionernes kompetence.

Et tilsvarende eksempel kan nævnes fra *Centerkommunen*, hvor decentraliseringen af løndannelsen også gav et problem – specielt fordi organisationerne ikke i

samme grad har lagt beslutningskompetencen ud til tillidsrepræsentanterne. Som det fungerede op til anden halvdel af 1990'erne, foregik forhandlingerne på det centrale niveau, og det betød, at kontakterne blev udviklet først og fremmest mellem Løn- og Personaleafdelingen og centralt placerede tillidsrepræsentanter samt repræsentanter for organisationerne. Specielt for de sidste er den naturlige indgang til systemet at gribe telefonen og ringe til L&P. Men det er ikke altid hensigtsmæssigt, når det netop ikke er L&P, men de lokale ledere, der har kompetencen til at forhandle lønnen.

Derfor er der i chefgruppen og i Løn- og Personaleafdelingen et ønske om, at kontakterne foregår ude decentralt og ikke til fx kommunaldirektøren, personalechefen eller andre medarbejdere i L&P. Det er i samspillet mellem lederen og tillidsrepræsentanten lokalt, at tingene skal formes. Det net af uformelle kontakter, som var udviklet i forhold til det gamle forhandlingssystem i kommunen, skal derfor omlægges og rykkes ud i afdelinger og institutioner. *"Det er det, der er vores problem, kan man sige, at vi gerne vil have, at den kontakt, der er, går fortrinsvis til lederen og ikke så meget til os."* (Personalechef, 1999).

"Vi servicerer selvfølgelig, og vi servicerer også i høj grad tillidsrepræsentanterne. Vi bringer dem også sammen og har da en hel uformel dialog. De kan også ringe og spørge, hvis de er i tvivl om noget mere faktuel, men den der personvurdering, som lederen skal foretage, den går vi altså ikke ind i. Det er lederens kompetence." (Personalechef, 1999).

Et parallelt, men lidt anderledes eksempel på decentraliseringens konsekvenser kan findes i *Bykommunen*. Mens man både fra forvaltningen og den centrale ledelse bygger på tætte uformelle relationer med tillidsrepræsentanterne, kniber det mere med at få samarbejdsånden bredt helt ud til afdelings- og institutionsniveauet. Her kan man finde både ledere, der ser positivt på TR'ernes rolle, og ledere, der har den modsatte holdning.

"Det er en klemt post, fordi du tit er uglest begge steder, fordi lederne betragter ikke en tillidsrepræsentant som en lederkollega. Nogle ledere har endda den opfattelse, at tillidsfolk er noget, fanden har skabt. Det er noget, de er nødt til at finde sig i. Der er så også ledere, der siger, at de er glade for at have tillidsrepræsentanterne, fordi de så har nogle at vende tingene med. Det er meget forskelligt, hvordan man ser på dem." (Organisationsrepræsentant, FOA, 2000).

Når der opstod problemer i forhandlingsprocessen ude omkring, var der nogle af organisationerne, der indimellem brugte deres gode kontaktnet til den centrale Løn- og Personaleafdeling for at lægge et vist pres. Det kunne også til tider have en positiv virkning. (Organisationsrepræsentant, HK, 1999). Men der var blandt organisationsrepræsentanterne en vis utilfredshed med, at Løn- og Personaleafdelingen ikke styrede hårdere. Så havde det været nemmere via de normale forbindelser direkte ind i systemet at påvirke forhandlingsforløbet. Men en sådan

styring ville L&P – i konsekvens af ønsket om et arbejdspladsbaseret lønsystem – netop ikke at gennemføre. Heraf fremgår det, at en decentralisering af forhandlingssystemet i en stor kommune som Bykommunen også forudsætter en reproduktion på institutions-/afdelingsniveauet af den forhandlingskultur, der har kendetegnet relationerne mellem parterne på det centrale niveau.

8.3 Konklusioner

I de otte undersøgelseenheder var de eksisterende forhandlingssystemer i større eller mindre udstrækning præget af anvendelsen af uformelle kontakter som et middel til at løse forhandlingssituationer og opståede konflikter mellem parterne og til at foregribe sådanne konflikter via et tæt uformelt netværk. Det har specielt været et udviklet kontaktnet mellem nøglemedarbejdere i Løn- og Personaleafdelingen med personalechefen i spidsen – nogle gange også kommunaldirektør/amtsdirektør – og repræsentanter fra de lokale faglige organisationer samt centralt placerede FTR/TR. Det er således i høj grad kontakter på det centrale niveau i (amts)kommunerne som en effekt af, at det lokale forhandlingssystem forud for etableringen af det nye lønsystem de fleste steder var relativt centraliseret.

Der har kunnet konstateres en karakteristisk forskel på, hvordan uformelle kontakter anvendes i små og store enheder. I de små kommuner med det tætte net af relationer, hvor alle kender alle, og hvor kommunikationen ofte er direkte og personlig, er der nærmest per definition en umiddelbar og uformel kontakt mellem aktørerne i systemet. Her udvikles en form for uformelle relationer, hvor man ikke tænker over, at man faktisk har opbygget et netværk, der netop svarer til de systematiske uformelle kontakter i et forhandlingssystem. Det er dog vigtigt at understrege, at der her er tale om relationer mellem medarbejderrepræsentanterne i kommunen og ledelsen. Relationerne til de eksterne organisationsrepræsentanter kan godt samtidig være meget mere formelt præget.

I de store (amts)kommuner med mange tusinde medarbejdere bliver der tale om mere formelle relationer og længere afstande i det daglige. Her anvendes derfor typisk uformelle kontakter mere bevidst og systematisk, fordi der er behov for at skabe et sådant kontaktnet til løsning af problemer om løn- og ansættelsesforhold. Og det er en form for uformel kontakt, som ikke alene handler om de lokale medarbejderrepræsentanter, men i høj grad også omfatter de lokale faglige organisationers repræsentanter. I de store enheder har L&P en mere professionel indgang til anvendelsen af de uformelle kontakter, der opfattes som et nødvendigt redskab i forhandlingssystemet – også i forhold til de eksterne organisationsrepræsentanter. Sådant er det ifølge udsagn fra organisationsrepræsentanter ikke i alle de små kommuner.

Nettet af uformelle kontakter er i alle (amts)kommunerne blevet anvendt – nogle steder i mere intensiv form – til at sikre implementeringen af Ny Løndannelse. Men kontaktnettet synes også at være blevet udfordret af lønreformen. Det nye lønsystem har i nogle tilfælde medført, at det uformelle kontaktnet er kommet under opbrud og omorganisering. Det gælder specielt i de (amts)kommuner, som har gennemført en vidtstrakt decentralisering af forhandlingerne.

Som vi har set det, opleves det i nogle (amts)kommuner som et problem i Løn- og Personaleafdelingen, når organisationsrepræsentanter eller centralt placerede FTR/TR forsøger at bruge deres eksisterende uformelle kontakt til L&P i spørgsmål, hvor de måske er kørt fast i forhold til lederne på afdelings-/institutionsniveauet, som har fået udlagt kompetencen. Hvis L&P griber ind, kan det nemt opfattes som en underkendelse af institutions- og afdelingslederne. Derfor forsøger man at reducere kontakternes indhold til de mere overordnede spørgsmål, mens man samtidig anbefaler organisations- og tillidsrepræsentanterne den direkte kontakt til de ledere, der har kompetencen. Decentraliseringen medfører med andre ord et behov for, at der udvikles et nyt net af uformelle kontakter i forhold til det niveau, hvor kompetencen er flyttet ud. Det er i overensstemmelse med vores antagelser om centraliseret decentralisering, som netop forudsætter en reproduktion af det centrale systems karakteristika – her de uformelle kontakter – på det decentrale niveau. Her ligger der så både et ressourceproblem og et matchningsproblem i, at organisationerne ikke har udlagt kompetencen til TR-niveauet, idet tillidsrepræsentant og afdelings-/institutionsleder, som i forvejen er relativt tæt på hinanden, må være de oplagte hovedpersoner i et arbejdspladsbaseret aftalesystems uformelle kontakter.

I det omfang decentraliseringen udvikler sig til en mere generel tendens – og det er der, som det fremgår af denne undersøgelse, meget, der tyder på – vil der således ske en væsentlig ændring og udvidelse af det uformelle kontaktnet, som må forventes at følge den todelte struktur med fortsatte forhandlinger på et mere centralt niveau om forhåndsftaler og på institutions-/afdelingsniveauet om de individuelle lønftaler.

Kapitel 9

Perspektiver for fremtidens forhandlingsystem

Individualisering og/eller kollektiv aftaleret

"Det er lidt svært at spå – især om fremtiden, som Storm P. sagde ... men hvis du kigger på en tiårig periode, så vil jeg ikke helt udelukke, at du kunne forestille dig, at den enkelte ansatte måske forhandler sin egen løn." (Fællestillidsrepræsentant, HK, 2000).

"Vi tror dybest set på, at Ny Løn kun har en fremtid foran sig, hvis det fungerer helt decentralt. Hvis det skal fungere centralt i kommunen, så kunne man lige så godt have ladet det blive centralt i København. Der er ingen grund til, at man laver det 273 steder. Så kunne man lige så godt nøjes med at lave det et sted. Vi skal ud på alle 10.000 steder eller 25.000 steder, eller hvor mange arbejdspladser der nu er i den kommunale sektor, for at det får en virkning, som lever op til de tanker og intentioner, der var bagved." (Personalechef, 1999).

"Fremtidens lønmodtagere vil ikke finde sig i at overlade alt til en tillidsrepræsentant eller en organisation med hånds- og halsret. De vil have en selvstændig rolle. Men det er heller ikke sjovt at være helt alene i verden." (Amtsdirektør, 2000).

Vi har i denne undersøgelse beskrevet og analyseret, hvordan det har påvirket aftalesystemet på det (amts)kommunale område, at parterne har implementeret et nyt og mere lokalt baseret lønsystem. Hvad er det for forhandlingsstrukturer, som er blevet udviklet i de enkelte amter og kommuner. Er der blevet tale om en styret decentraliseringsproces, en *centraliseret decentralisering*, hvor der stadig findes en form for overordnet koordination eller rammestyring, og hvor de institutionelle relationer mellem parterne på det centrale niveau reproduceres på det lokale niveau? Eller er de nye lokale partsrelationer lokalt snarere kommet til at ligne en form for *multiniveau regulering*, hvor der ikke er noget styrende center, og hvor man kan se tendenser til en erodering af de etablerede relationer mellem parterne – herunder ikke mindst en udhuling af den kollektive aftaleret?

Går tendensen i retning af 1) udvikling af en ny lokal aftalemodel inden for rammerne af det centraliserede aftalesystem, 2) en lokal aftalemodel, der vil

agere mere selvstændigt i forhold til det centrale system, og hvor der skabes nye former for balance mellem individualisering og kollektiv aftaleret, eller 3) en individualisering af lønforhandlingerne, der på sigt vil undergrave den kollektive aftaleret og dermed medføre en erodering af aftalemodellen?

Det skal understreges, at etableringen af det nye lønsystem stadig kun er i sin indledende fase. Ganske vist har Ny Løndannelse efter al sandsynlighed passeret "the point of no return", men der er stadig mange forskellige udviklingsmuligheder, og det er derfor endnu for tidligt at drage mere håndfaste konklusioner. Men med denne reservation in mente tegner vores analyse af udviklingen i otte udvalgte (amts)kommuner alligevel nogle markante hovedtendenser. Disse tendenser er allerede fremstået med gennemgangen i bogens kapitler ovenfor. Her skal vi foretage en opsamling – en form for statusbeskrivelse – og dermed trække pointerne op. I den sammenhæng skal vi også vurdere resultaterne i forhold til de teser, vi præsenterede i det indledende kapitel. Derved fremstår nogle perspektiver for fremtidens forhandlingssystem i den (amts)kommunale sektor, som vi vil diskutere nærmere.

Men før vi på denne måde bringer vores vurdering som forskere i marken, vil vi starte med at give ordet til ledelses- og medarbejderrepræsentanter i de otte (amts)kommuner i undersøgelsen. Hvad er de lokale aktørers forestillinger om lønforhandlingssystemets fremtid i netop deres (amts)kommune. Det danner grundlaget og dokumentationen for vores vurdering. Men da der ikke på grundlag af otte undersøgelsesenheder kan siges noget præcist om, hvorvidt det billede, der tegner sig, er repræsentativt for amter og kommuner generelt, vil vi yderligere supplere med udvalgte tal fra spørgeskemaundersøgelsen.

9.1 Fremtiden set fra otte (amts)kommuner

Vi skal i dette afsnit beskrive, hvordan fremtidens lokale forhandlingssystem tegner sig set fra de otte (amts)kommuner, der indgår i undersøgelsen. Det er på den ene side de forestillinger om fremtidens forhandlingssystem, der er blevet formuleret af organisations- og tillidsrepræsentanter på medarbejdersiden. Og det er på den anden side de mål, ledelsen på forskellige niveauer i de enkelte undersøgelsesenheder har sat sig, herunder først og fremmest – men ikke udelukkende – den holdning, der udtrykkes af personalechefen og kommunaldirektøren/amtsdirektøren. Svarene er faldet i vores interview på baggrund af et åbent og bredt indledningsspørgsmål, og det fremgår tydeligt, at det er arbejdsgiverne, der har en offensiv forandringsdagsorden. Medarbejderrepræsentanterne er i højere grad i defensiven ved at forsøge at fastholde den relative centrale styring, der kendetegnende den første del af processen, eller i det mindste afbøde, hvad de opfatter som uheldige virkninger af arbejdsgivernes decentraliseringsproces.

En mere offensiv holdning ses blandt professionsgrupper, som har et ønske om at anvende det nye lønsystem udviklingsorienteret. De repræsenteres bl.a. af organisationer som BUPL og DSR. Her skulle der være mulighed for en fælles forståelse med lokale arbejdsgivere med tilsvarende målsætning, men specielt for DSR's vedkommende stoppes mulighederne i en konfrontation med arbejdsgiverne om objektive contra subjektive kriterier og en diskussion om, hvad udviklingsorientering egentlig er.

9.1.1 Medarbejdersidens holdninger

Generelt ønskede de fleste både organisations- og tillidsrepræsentanter i de otte undersøgelseenheder, at den kollektive aftaleret blev fastholdt både vedrørende forhåndsaftaler og individuelle lønaftaler. Der var samtidig – selv om en del organisationsrepræsentanter var meget tøvende – almindelig enighed om, at det i et kort tidsperspektiv ikke kunne undgås, at kompetencen til at forhandle og indgå aftaler ville blive flyttet fra de lokale afdelinger og kredse og ud til FTR og TR i amter og kommuner. I første omgang vedrørende individuelle lønaftaler, men i et lidt længere perspektiv formentlig også vedrørende forhåndsaftaler.

Decentralisering af kompetencen

Et lille mindretal af organisationsrepræsentanterne, typisk fra DSR, ønskede dog at fastholde amtskredsens kompetence i hvert fald vedrørende forhåndsaftaler. Da man samtidig ville kæmpe for i videst muligt omfang at opretholde objektive kriterier, der automatisk udløser tillæg, kunne man på sigt leve med, at de individuelle lønaftaler blev lagt ud. Der var dog også DSR-repræsentanter, som så en mere vidtgående decentraliseringsproces i øjnene. Det gjaldt fx organisationsrepræsentanten i *Sjællandske amt*, der forudså, at der ville ske en decentralisering fra det centrale niveau på de store sygehuse og ud i områder og afdelinger. Derfor var man her parat til, når det blev nødvendigt, at lægge kompetencen ud til fællestillidsrepræsentanter og tillidsrepræsentanter, fordi man så ville få en form for forhandling, som amtskredsen ikke ville have ressourcer til selv at køre.

Derfor ville amtskredsen også gøre organisationens strategier mere lokalt forankrede. De politiske mål og de deraf følgende lønkrav skal ikke dikteres fra oven, men vokse op nedefra.

"Jeg tror, det er vigtigt, at amtsbestyrelsen stadigvæk laver overordnede strategier, så kontoret ved, hvad de skal operere inden for. Men ellers er vi klart af den overbevisning, at fremover skal vi lave nogle meget mere lokalt prægede strategier, sådan så vi ikke engang udsender de overordnede strategier til arbejdsgiverne, men udsender specifikt til X-Købing Sygehus ud fra den situation, I nu er i, og de behov, der måtte være der. Sådan at vi simpelthen tilpasser strategien meget mere til den enkelte institution, frem for bare at have en overordnet." (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000).

I *Omegnskommunen* har det været generelt for organisationerne, at de ønsker at fastholde forhandlings- og aftaleretten. De fleste af dem – HK undtaget – har søgt at bremse op for ledelsens decentralisering af forhandlingerne, men der er den realistiske vurdering, at også organisationernes kompetence skal delegeres ud til tillidsrepræsentanterne. Det gør det så meget desto mere vigtigt for dem, at tillidsrepræsentanterne får forbedret deres arbejdsvilkår. Det er en simpel forudsætning, hvis aftaleretten skal fastholdes som noget reelt. Og her endte ledelsens modvilje mod at gennemføre generelle forbedringer af TR-vilkårene med, at de fleste organisationer sagde nej til en samtidig kompetenceudlægning. Holdningen var, at ledelsens udlægning af kompetence til institutionsniveauet – uden samtidig at acceptere forbedrede TR-vilkår – var et udtryk for, at man reelt gik efter en individualisering, som ville undergrave den kollektive aftaleret. (Organisationsrepræsentant, BUPL, 2000).

Organisationerne i *Stationsbykommunen* mener, at man skal bevare de centrale forhåndsftaler, men på sigt formentlig forhandlet af fællestillidsrepræsentanter med organisationen i en konsulentrolle. Forhåndsftalerne ses som et nødvendigt instrument, hvis kommunerne overhovedet ønsker noget at pejle efter. Hvis de fx ønsker, at man overordnet skal lægge nogle rammer både løn- og personalepolitisk, så er det ikke hensigtsmæssigt at decentralisere det hele. Medmindre "*.. de bliver hellige, og religion kan jo forpøste alt, så må også arbejdsgiverne kunne se, at man nødt til at have nogle parametre at lønstyrer efter.*" (Organisationsrepræsentant, BUPL, 1999). Derfor bør der være en form for centraliseret forhandling i første omgang, så der fastslås nogle hovedprincipper, og ud fra de principper "*... skal institutionslederne så forhandle med den enkelte assistent og tillidsrepræsentanten.*" (Organisationsrepræsentant, BUPL, 1999). BUPL's repræsentant går således her – i øvrigt i samklang med PMF's faglige sekretær – ind for en form for forhandling, der sikrer, at det nye lønsystem bliver udviklingsorienteret både i forhold til en overordnet politik i kommunen og i forhold til en vurdering af udviklingsbehovene i de enkelte institutioner. Og samtidig forestiller de sig forhandlingerne lagt ud til FTR og TR både vedrørende forhåndsftaler og individuelle lønaftaler. Organisationerne er hermed i samklang med ledelsen, og der synes i denne kommune således at være skabt en fælles offensiv strategi, der skal gøre Ny Løndannelse til et udviklingsredskab.

I en lille enhed som *Landkommunen* er det for en del organisationer vanskeligt at rekruttere og fastholde tillidsrepræsentanter, og det blev set som en barriere mod udlægning af kompetencen fra de lokale faglige organisationer. Ikke desto mindre var stort set alle organisationerne – med DSR som eneste undtagelse – ved at have indstillet sig på, at beslutningskompetencen skal ud til tillidsrepræsentanterne – i første omgang vedrørende de individuelle lønaftaler og i anden omgang vedrørende forhåndsftalerne. Bl.a. havde den lokale FOA-afdeling – som noget usædvanligt for de otte undersøgelsesenheder – her allerede i anden

runde udlagt kompetencen til tillidsrepræsentanterne. (Organisationsrepræsentant, tillidsrepræsentant, FOA, 2000).

Individualisering

Selv om medarbejderrepræsentanterne ville fastholde en kollektiv aftaleret også vedrørende de individuelle lønaftaler, var der en del af dem, der tvivlede på, at det kunne lade sig gøre i det lange løb. Som det fremgår af et af de indledende citater til dette kapitel, ville HK's fællestillidsrepræsentant i *Jyske amt* ikke udelukke, at de enkelte ansatte set i et tiårigt perspektiv vil komme til at forhandle deres egen løn.

"Det kan godt være, at det skal konfirmeres stadigvæk af organisationen, men det er ikke så meget tillidsrepræsentanten som den enkelte ansatte, der forhandler om sin egen løn. Det vil stadig være ud fra nogle retningslinjer, som dels kan være lavet i en forhåndsaf tale, dels kan være noget, man har vedtaget i samarbejdsudvalget. Men jeg tror, at HK altid vil kræve, at der ligesom er nogle spilleregler. Ellers bliver vi fuldstændigt overladt til lykkesridderne." (FTR, HK, 2000).

Denne individualisering betyder ikke, at det er slut med fagbevægelsens rolle. *"Meget af arbejdet for en tillidsrepræsentant er jo konfliktløsning og mange andre ting, og det vil da ikke forsvinde. Det vil der måske endda blive endnu mere brug for."* (FTR, HK, 2000).

I *Sjællandske amt* giver flere af organisations- og tillidsrepræsentanterne udtryk for, at det på sigt kan se ud til, at Ny Løndannelse som en væsentlig effekt vil føre til en betydelig grad af individualisering af løndannelsen. Dette synspunkt bygger på en vurdering af medlemmernes ønsker. En del af dem ønsker formentlig en individualisering:

"...jeg tror egentlig, at de enkelte HK'ere, der sidder ude på institutionerne, kan se en fordel i at forhandle direkte frem for at skulle have en TR imellem.." (Organisationsrepræsentant, HK, 2000).

Det er et synspunkt, der deles af DSR's repræsentanter, som mener, at det bliver svært at dæmpe op for individualiseringen:

"Men i virkeligheden tror jeg, at fremtiden tegner meget mere til, at det bliver de enkelte medlemmer, der går ud og forhandler. Dér tror jeg faktisk, at medlemmerne i langt højere udstrækning vil stille krav. Det gør de jo allerede nu altså i forhold til ansættelser og især i forhold til, hvis der bliver indført noget fuldstændigt nyt, en hel ny opgave. Altså, jeg kunne godt forestille mig, at fremtiden tegner til at blive mere individuelt præget end kollektivt præget. Og det tror jeg da bestemt vil give nogle udfordringer for organisationerne. Der tror jeg, vi kommer på linje, hvis man kan sige det sådan – for hvis medlemmerne kan, så er det da et eller andet sted godt nok. Så skal vi bare finde noget andet at bruge vo-

res tid på. Så kan vi måske supervisere ..." (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000).

Organisationerne i *Bykommunen* ønsker på linie med organisationernes i de andre (amts)kommuner at bevare aftaleretten så vidt muligt, men også her er der nogle, der – som de siger – "*har set skriften på væggen.*"

"Jeg kunne godt forestille mig, at der kommer en individualisering. Jeg tror, at når det her måske har kørt nogle år, og folk måske er blevet bedre til at snakke og rose sig selv, så kunne jeg godt forestille mig, at der var nogle, der så også ville forhandle selv." (TR, HK, 2000).

I *Omegnskommunen* kan nogle organisationer godt tvivle på, om aftaleretten vedrørende de individuelle lønftaler kan fastholdes på længere sigt. Fx kunne HK's tillidsrepræsentant høre, hvad klokken er slået. Der findes en del medlemmer, som meget gerne ser en individualisering, fordi de helst vil forhandle selv. (TR, HK, 2000). Andre – mere tilbageholdne medlemmer – vil ikke, og det er måske det største problem ved den stærke ledelsesstyring: om afdelingslederne er i stand til at fordele sol og vind lige, når løntillæggene skal besluttes? Det havde ikke indtil nu altid været oplevelsen, at afdelingsledernes indstillinger var 100 pct. fair. Her kunne ligge kimen til nye former for utilfredshed i fremtiden. (TR, HK, 2000).

Mens det måske kan ses som lidt overraskende, at relativt mange tillidsrepræsentanter forudså en individualisering af lønforhandlingerne på sigt, var det mere forventeligt, at mange ledelsesrepræsentanter fremhævede det samme. De fleste personalechefer havde fra deres daglige arbejde mange erfaringer med medarbejdere, som egentlig helst ville forhandle selv. Det gjaldt i udpræget grad for lederne og for de akademiske medarbejdere, men det omfattede ikke alene disse grupper – der var faktisk tale om et langt bredere fænomen. (Personalechef, Bykommunen, 2000, Forvaltningschef, Bydelskommunen, 2000).

I *Stationsbykommunen* er en form individualisering allerede praktiseret fra første runde i en del af forvaltningen i forbindelse med de individuelle lønftaler. Starten på lønforhandlingsprocessen er en lønsamtale mellem den enkelte leder og medarbejderen – medmindre medarbejderen ønsker tillidsrepræsentantens deltagelse. Derfor inddrages tillidsrepræsentanten i de fleste tilfælde først, når sagen i realiteten er afgjort. Er der problemer, så har man tillidsrepræsentanterne til at tage affære på medarbejdernes vegne. Men de skal ikke blande sig i alt. Efter ledelsens opfattelse er det tydeligt, at det også er sådan, at mange menige medarbejdere ønsker, at det skal være. Det har man oplevet i forbindelse med nyan sættelser, hvor de nye medarbejdere ikke selv har ret til at forhandle lønnen. Den endelige afgørelse er organisationens. Mange er utilfredse over, at organisationerne – som regel ved TR – skal indblandes. De vil have lov til at indtage en

selvstændig rolle. Og den tendens vil næppe blive mindre i fremtiden. (Personalechef, 2000).

I *Jyske amt* er det personalechefens opfattelse, at de enkelte medarbejdere selv vil, når det kommer til stykket. Og alene af tidsmæssige grunde for at gøre administrationen af den nye løndannelse overkommelig så er det vigtigt, "*at de fleste nu siger til Amdsrådsforeningen, at de skal arbejde hårdt på at få den aftaleret væk på det individuelle niveau i første omgang.*" (Personalechef, 2000).

Amtsdirektøren er – som det fremgår af et af de indledende citater til dette kapitel – lidt mere skeptisk. Han ser individualisering som en rigtig tendens. Fremtidens lønmodtager kan og vil selv og vil ikke lade sig diktere af en eller anden repræsentant. Men det er heller ikke godt at stå isoleret. Derfor er det muligt, at organisationerne stadig skal have en rolle som en slags sikkerhedsnet. Det er nok en fordel for den enkelte stadig at have en organisation i ryggen. Individualiseringen skal så ligge i, at det er den enkelte medarbejder, der selv bestemmer, hvad han vil forlange, og hvor langt man skal gå i forhandlingen. Det er ikke noget, organisationen skal kunne afgøre, fordi den måske forsøger at forfølge en mere overordnet lønstrategi. (Amdsdirektør, 2000).

9.1.2 Arbejdsgivernes målsætning

Jyske amt

De fleste ledere, vi talte med i Jyske amt, var af den opfattelse, at målet på lang sigt skal være så vidt muligt helt at få afskaffet forhåndsaftalerne, og at få gjort de individuelle lønaftaler til et spørgsmål alene mellem den enkelte medarbejder og dennes leder. Hvis forhåndsftalerne skulle opretholdes, skulle de gøres endnu mere enkle og fleksible, end det nu er tilfældet. En leder mente dog, at det var en fordel at opretholde forhandlingsmodellen – formentlig stadig med centrale, fleksible forhåndsftaler. Men man skal måske nok individualisere lønindplaceringen. Mange unge ønsker ikke, at organisationen skal forhandle deres løn. Det kan vi selv klare, er holdningen. Så på den måde tror også denne leder, at en vis individualisering vil komme. (Kontorchef, 2000). Medarbejderudviklingssamtaler, hvor løn er inddraget, ser samme kontorchef som et muligt instrument til en glidende individualisering.

Personalechefen har den holdning, at man som det langsigtede mål skal af med forhåndsftalerne. Men det er der ingen, der er parate til her og nu, så derfor kommer man til at leve med dem i et stykke tid. Skal der være forhåndsftaler, så skal de være så enkle som muligt. Der skal være ét kvalifikationstillæg, der hedder personlige kvalifikationer, og ét funktionstillæg, der hedder særligt ansvar. "*... færdigt arbejde. Og så kunne man diskutere, hvis man kan nå dertil, at*

de enkelte ledere og medarbejdere netop aftaler, ja men hvad er så lønnen i relation til mit job." (Personalechef, 2000). Det er – som nævnt ovenfor – personalechefens opfattelse, at de enkelte medarbejdere vil forhandle selv, når det kommer til stykket, og derfor ønskede hun, at Amtsrådsforeningen skulle arbejde for, at den kollektive aftaleret vedr. de individuelle lønaftaler hurtigst muligt blev afskaffet. (Personalechef, 2000).

Amtsdirektøren var mere indstillet på en kombination af individualisering og fastholdelse af en vis aftaleret, hvor organisationerne er et sikkerhedsnet. Han repræsenterer i øvrigt den dualisme, der præger ledelsen i Jyske amt, der startede med en stærk central styring ud fra en udpræget helhedstænkning, samtidig med at man havde en udlægning af lønforhandlingerne til institutionsniveauet som målsætning. Amtsdirektøren mener, at man i decentraliseringsprocessen skal fastholde en vis fortsat styring. Jyske amt som en helhed er stadig en del af målsætningen. Uden overordnet styring er risikoen for en ukontrollabel lønglidning for stor. Men styringens nødvendighed er ikke kun et spørgsmål om økonomi. Det gælder også, hvordan man kan fastholde overordnede politiske mål. En anden leder fandt således ganske vist, at lønindplaceringen bør være en sag mellem lederen og den enkelte medarbejder. Men lederne skal ikke have frit spil. Der bør udvikles nogle pakker, der fx sikrer, at løntillæggene understøtter målene i sundhedsplanen. *"Hvis vi lægger vægt på det servicemindede, det gode patientforløb, så er det det, der skal belønnes. Det skal ikke være fuldstændigt op til den enkelte leder. For der skal være en direkte linie mellem Amtsrådets mål og den enkelte leders beslutninger."* (Sekretariatschef, 2000).

Sjællandske amt

Ledelsen i Sjællandske amt anlagde fra starten den mest decentrale linie i gennemførelsen af det nye lønsystem med en udlægning af kompetencen både vedrørende forhåndsftaler og individuelle lønaftaler til de ca. 130 institutioner, som amtet består af. Men der er et vist paradoks indbygget i denne decentraliseringsideologi. Selv om det nok er implicit i ledelsens opfattelse, at løn skal gøres så arbejdspladsbaseret som muligt, så er det ikke en holdning, man vil påtvinge de enkelte institutioner. Den øverste ledelse gør meget ud af at understrege, at decentraliseringen indebærer, at der netop ikke er en central styring af, hvor udviklingen skal bevæge sig hen. Og det vil sige, at der heller ikke er noget pres i retning af, at man på de store institutioner nødvendigvis skal foretage en yderligere udlægning af kompetencen til afdelingsniveauet. Decentralisering i den sjællandske udgave kan således paradoksalt nok føre til et mere centraliseret forhandlingssystem end andre steder, hvor man i den centrale ledelse har fastholdt en stærkere styring. Her kan styringen netop bruges til at gennemtvinge en proces, der gør medarbejderen og den nærmeste leder på arbejdspladsniveauet til omdrejningspunktet. En sådan styringsmulighed har ledelsen i Sjællandske amt principielt fraskrevet sig.

Fremtidens forhandlingssystem tegner sig derfor mere diffust i netop dette amt end i nogle af de andre kommuner og amter, der indgår i undersøgelsen. Der er dog næppe nogen tvivl om, at man på sigt ikke kun vil se en decentralisering til institutionsniveauet. Der vil også i de større institutioner som fx centralforvaltningen eller de store sygehuse efterhånden blive tale om en yderligere udlægning af økonomisk og forhandlingsmæssig kompetence.

Et andet udviklingstræk har andre steder været, at lønfastsættelsen i stigende grad individualiseres, så organisationernes aftaleret undermineres. Men det fremtræder ikke umiddelbart som et mål for ledelsen i amtet. Den har, som det er fremgået, prioriteret at skabe et udviklingsorienteret lønsystem i nogle af de store institutioner – herunder ikke mindst centralforvaltningen, hvor det er den øverste ledelse (repræsenteret ved amtsdirektør og personalechef), der selv har ansvaret. Her har man selv indgået langtrækkende forhåndsftaler, der i overvejende grad bygger på objektive kriterier. Det skal dog tilføjes, at man i de næste runder fra ledelsens side er gået efter mulighederne for at give tillæg for de mere bløde, personlige kvalifikationer. (Amtsdirektør, 2000).

Bykommunen

Med gennemførelsen af lønsamtaler mellem den enkelte medarbejder og dennes nærmeste leder som omdrejningspunkt for den individuelle lønfastsættelse var allerede i de første runder i Bykommunen realiseret et relativt decentraliseret forhandlingssystem med en stærk individualiseringstendens. Denne tendens truer den kollektive aftaleret i en mere omfattende betydning, hvor begge parter kan stille forslag på lige fod, og der forhandles en samlet pakke. Det var ledelsens mål at styrke individualiseringstendensen, og derfor ønskede man aftaleretten vedrørende de individuelle lønforhandlinger fjernet – i hvert fald hvis det opfattes i den nævnte betydning som et system, hvor tillidsrepræsentanterne konkret skal deltage i enhver forhandling. *"Det ville være udmærket, hvis man kunne lave forhåndsftaler med den enkelte organisation, som gav mulighed for en individuel lønfastsættelse inden for nogle rammer. Så ville det for mig at se være ideelt."* (Kommunaldirektør, 2000).

Det er allerede i dag tydeligt, at en del medarbejdere – specielt på ledersiden – ønsker at forhandle selv. Det vil de formentlig gøre i endnu større udstrækning i fremtiden. Derfor forestiller man sig i chefgruppen og i Løn- og Personaleafdelingen en model, hvor organisationerne bare skal godkende de aftaler, som de enkelte medarbejdere selv indgår:

"Så kunne man lave en liste til den faglige organisation og sige, nu har vi haft lønsamtale med de her 50, og det ser sådan ud. Kunne I ikke bare sige ja til dem. Og så kunne de ringe og sige, det kan vi godt, men der er lige to, som vi godt vil snakke med jer om. Det kunne også være en model..." (Kommunaldirektør,

2000). "Det er jo fair nok, at de har vagthunde på, om vi nu gør tingene ordentligt og redeligt. Men for langt de fleste, altså 80-90 pct., er der jo ingen uenighed ... og dér virker det voldsomt at skulle sidde og forhandle." (Personalechef, 2000).

Ledelsen i kommunen vil gerne fortsat sikre organisationernes indflydelse, men vel at mærke i form af de lokale fellestillidsrepræsentanter og tillidsrepræsentanter og ikke formænd og faglige sekretærer fra fagforeningerne. Indflydelsen kan ligge både i en fortsat indgåelse af brede, fleksible forhåndsftaler – selv om man principielt helst så dem helt fjernet – og i arbejdet i samarbejdsstrukturen med at sætte rammer for forhandlingerne. Her er det arbejdet i de lokale samarbejdsudvalg om udvælgelsen af de kriterier, som man vil lægge vægt på lokalt, som giver organisationerne den største mulighed for at bevare en vis indflydelse. Hvis drøftelsen af kriterier får karakter af egentlig aftaler mellem parterne, ligger der her et væsentligt element af kollektiv aftaleret, når det gælder indholdet i Ny Løndannelse til trods for individualiseringen. Og samtidig vil det give tillidsrepræsentanterne et præcist grundlag for at vurdere ledelsens indstillinger til løntillæg, og også dermed fastholde aftaleretten som andet end en ren formalitet, når tillidsrepræsentanterne skal tage stilling til de fremsendte forslag.

Centerkommunen

Chefgruppen og Løn- og Personaleafdelingen har den overbevisning, at det nye lønsystem kun kan fungere, hvis det bliver decentraliseret og dermed gøres til et arbejdspladsbaseret system. Som det blev udtrykt i et af de indledende citater til dette kapitel, så skal løndannelsen helt ud på de enkelte arbejdspladser, hvis intentionerne med det nye lønsystem skal blive til noget. Det handler om, at det nye lønsystem skal støtte op omkring virksomhedens mål, og med virksomhed tænkes der ikke på kommunen som helhed, men på den enkelte daginstitution, den enkelte skole og det enkelte plejehjem. Derfor skal der også være en direkte sammenhæng mellem lønsystemet og udviklingen af en målbudgetteringsmetode. (Personalechef, Kommunaldirektør, 1999).

Centerkommunen ligner Bykommunen i den ledelsesstyrede individualisering af lønforhandlingerne – her i form af et system med personvurderinger og lønsamtaler, som var under opbygning i de første runder. Dette system ønsker ledelsen at styrke, således at der bliver tale om en reel individualisering af løndannelsen. Fx siger personalechefen om proceduren vedr. de individuelle lønaftaler: "... *når de forhandlinger er der med tillidsrepræsentanterne, hvis der altså er en forhandling, og det lægger vi jo dybest set op til, at der ikke skal være.*" (Personalechef, 2000).

Kommunen ønsker at komme helt væk fra indgåelse af forhåndsftaler, men det kan man ikke på grund af det centrale aftalesystem. (Personalechef, 2000). I stedet arbejder man på at begrænse forhåndsftalerne mest muligt, således at ho-

vedpersonen i lønfastsættelsen bliver den enkelte leder, der på baggrund af løn-samtaler kommer med indstillinger for sine medarbejdere. Disse indstillinger om tillæg skal de så sende til underskrift hos tillidsrepræsentanten eller organisationen. Der skal ikke være nogen fase, hvor der er en åben forhandling med tillidsrepræsentanten med mulighed for forslag fra medarbejdersiden. Ledelsen ser på linie med Bykommunen ikke dette som en underminering af den kollektive aftaleret. I Centerkommunen opfattes det som en fortsættelse af den praksis, man i mange år har anvendt i relationerne mellem ledelsen og organisations- og tillidsrepræsentanterne. Ny Løndannelse passer ifølge personalechefen heller ikke til en mere omfattende og åben forhandlingsprocedure.

"Åben forhandling harmonerer nu engang ikke med et lønsystem, hvor man lægger vægt på funktioner og kvalifikationer. Ny Løn er ikke blot en forhandlingsleg – en "bytte købmand" – hvis man seriøst vil lægge vægt på kompetenceudvikling, uddannelse, kvalifikationer og arbejdsmæssige funktioner." (Personalechef, 2001).

Til gengæld er der i Centerkommunen ikke medtænkt en samarbejdsorientering i rammerne for den individuelle løndannelse, således at medarbejderrepræsentanterne på tilsvarende måde som i Bykommunen fx via SU-systemet kan få en afgørende indflydelse på kriterierne for tillæg og dermed sikres et redskab, som giver aftaleretten et reelt indhold. Ganske vist fremhæver personalechefen, at der er indbygget en vis samarbejdsorientering i de gentagne drøftelser mellem parterne i det centrale samarbejdsudvalg, CSU, om den overordnede lønpolitik. Men på det mere konkrete plan, hvor medarbejderrepræsentanterne skal vurdere indstillingerne fra ledelsen, var der i de fleste områder ikke nogen forudgående drøftelser i SU-regi om kriterier ol. Og derfor er medarbejderrepræsentanternes indflydelsesmuligheder begrænsede – både med hensyn til indholdet (hvad det er der skal lægges vægt på) og proceduren (præcise kriterier til vurdering af indstillingerne om tillæg).

I den afdeling på rådhuset, hvor processen med at skabe et udviklings- og arbejdspladsbaseret system var nået længst, var der dog også diskuteret de nærmere kriterier. Men det foregik på den måde, at det var ledergruppen i afdelingen, der selv formulerede et forslag til en lokal lønpolitik, som bl.a. indeholdt retningslinier for tildeling af tillæg, man ønskede at lægge vægt på. Først derefter blev forslaget forelagt det lokale samarbejdsudvalg.

"... der har ikke været deciderede diskussioner i det lokale samarbejdsudvalg om det her som sådan. Det har der ikke. Det har mere været på orienteringsplanen, at det var de og de muligheder, vi havde på det tidspunkt. Der hvor organisationerne har kunnet styre, var under forhåndsaftalerne: at man skulle give tillæg for det og det, og at man som hovedregel ikke bruger udligningstillæg. Og det har vi jo rettet os efter, det skulle vi jo også." (Afdelingschef, 1999)

Det var dermed en ledelsesorienteret fremgangsmåde, som indebærer, at medarbejderrepræsentanterne ganske vist med de fastlagte kriterier får et redskab til en præcis bedømmelse af indstillinger om løntillæg, og det gør i sig selv den kollektive aftaleret til andet end den rene formalitet. Men når det gælder substansen, er medarbejderrepræsentanterne uden indflydelse. Derfor er der også i denne afdeling en ledelsesstyret individualisering, hvor medarbejderrepræsentanternes indflydelse – og dermed den kollektive aftaleret – er begrænset.

Omegnskommunen

Chefgruppens langsigtede mål, som det er blevet formuleret af kommunaldirektøren i Omegnskommunen, er en reel individualisering af løndannelsen. Aftaleretten vedrørende den individuelle lønfastsættelse skal gøres til en formalitet, hvis ikke den helt kan fjernes. Lønnen skal gøres til et spørgsmål, der alene afgøres af den enkelte leder og medarbejder. Det er en holdning, som de fleste ledere i kommunen er enige i. Det fremstår tydeligt af vores interview med lederne – specielt på det administrative område og inden for ældreplejen. (Leder, socialforvaltningen, 2000, Leder, ældreplejen, 2000).

Som det blev formuleret af kommunaldirektøren, var målet for ledelsen at bevæge sig

"... hen mod individuel løn ... De, der er bedst på den ene eller den anden led, de skal have mere i løn end de, der bare er der. Og det giver selvfølgelig problemer, når fx en organisation som BUPL stadigvæk kæmper for 100 pct. objektive kriterier." (Kommunaldirektør, 2000)

Personalechefen fremhævede i den sammenhæng skellet mellem arbejdsgivernes og de faglige organisationers langsigtede mål:

"... der er principiel uenighed om, hvordan man skal arbejde med Ny Løn. Det er FOA's synspunkt, at man primært skal arbejde med forhåndsaftaler. Det er vores synspunkt, at vi primært skal arbejde med individuel lønfastsættelse." (Personalechef, 2000).

Kommunen vil på sigt minimere organisationernes rolle. Det er udmærket at involvere tillidsrepræsentanterne, og de kan derfor blive både nødvendige og gode med- og modspillere. De skal inddrages for at sikre ro på bagsmækken, men lønprocessen skal være ledelsesstyret. Ledelsens principielle modstand mod at give TR'erne fast tid, som organisationerne har krævet det, mere end antyder, at det er sådan, det skal være.

Det samme antydes af, at der kun i begrænset omfang er gennemført lokale lønpolitikker mv. i de enkelte afdelinger og institutioner gennem samarbejdssystemet. Her kunne tillidsrepræsentanterne i det mindste få indflydelse på rammerne

for de individuelle lønforhandlinger. Uden indflydelse på prioriteringen af kriterier til løntillæg bliver medarbejderudviklings- og lønsamtalerne et middel til individualisering og lederstyring.

Stationsbykommunen

Personalechefen i Stationsbykommunen ønsker at fortsætte decentraliseringsprocessen, så det sikres, at det bliver i de enkelte afdelinger og institutioner, at vægten kommer til at ligge. Forhåndsaftalerne skal være meget overordnede rammeaftaler, der sikrer det videst mulige lokale råderum, og de skal forhandles og indgås med FTR/TR og ikke med organisationen. Lønssystemet skal fungere udviklingsorienteret, og derfor er det ikke så meget *funktionerne*, som det er *kvalifikationerne* – kombineret med en øget anvendelse af resultatløns – der skal være det afgørende i lønforhandlingerne. Spørgsmålet om den enkeltes personlige kompetenceudvikling i relation til arbejdspladsernes udviklingsbehov er omdrejningspunktet. (Personalechef, 2000).

Ledelsen anfægter ikke organisationernes aftaleret. Den skal blot decentraliseres. Men man ønsker meget gerne en øget grad af individualisering. Det er allerede i en vis udstrækning praktiseret i forbindelse med de individuelle lønaftaler, at starten på lønforhandlingsprocessen bliver alene mellem den enkelte leder og medarbejderen. Derved inddrages tillidsrepræsentanten først, når sagen i realiteten er afgjort. Er der problemer, så har man tillidsrepræsentanterne til at tage affære på medarbejdernes vegne. Men de skal ikke deltage i forhandlinger om alt. Derved reduceres den kollektive aftaleret på lignende måde som i Bykommunen og Centerkommunen. Stationsbykommunen ligger så her nærmest Bykommunen i bestræbelserne på via en samarbejdsorienteret udvikling af lokale lønpolitikker ol. Man ønsker at sikre medarbejderrepræsentanterne en indflydelse på indholdet af de kriterier, man i den enkelte afdeling og institution ønsker at lægge vægt på, når der skal gives tillæg. Derved kan en form for aftaleret med et reelt indhold fastholdes til trods for individualiseringen. Systemet var dog kun i sin vorden og ikke helt så udviklet som i Bykommunen, men det fremstod tydeligt nok fx på daginstitutionsområdet. (Organisationsrepræsentant, BUPL, 2000).

Landkommunen

Det har i Landkommunen været vanskeligt at gennemføre en mere omfattende decentralisering, bl.a. fordi man altid i kommunen har ført forhandlinger om løn- og arbejdsforhold på det højeste niveau med kommunaldirektøren og personalechefen i spidsen. Derfor har institutions- og afdelingslederne ikke været parate til at overtage opgaven. Det er dog ledelsens klare mål, at "Ny Løn skal være individuel løn" og dermed arbejdspladsorienteret. I et længere perspektiv forestiller ledelsen sig, at decentraliseringen kan nå så vidt, at forhandlingerne nærmer sig en mere eller mindre gennemgribende individualisering.

"... da vores forhåndsftale jo er lavet organisationsmæssigt, så er den jo nok ikke så let at lægge ud, men man kan jo så også drøfte, hvor længe skal man blive ved med at lave forhåndsftaler. Det er måske individuel løn, vi skal til at snakke om. Forhåndsftalerne er jo faktisk lavet for, at vi kan strikke en løn sammen. Og når den løn er strikket sammen, så skal der jo egentlig kun strikkes mere på af de personlige ting, som jeg ser det umiddelbart." (Personalechef, 2000).

Personalechefen forestillede sig derfor – som det fremgår af et af de indledende citater til kapitel 1 – at man i første omgang vil udvikle et system med forhandlinger mellem lederne på afdelings- og institutionsniveauet og tillidsrepræsentanterne, men at man meget hurtigt derefter vil nå til, at det alene bliver mellem den enkelte medarbejder og dennes nærmeste leder, hvorefter resultatet blot skal godkendes af organisations- eller tillidsrepræsentant. (Personalechef, 2000).

Denne individualiseringsproces forestiller man sig også – ud fra de erfaringer, man er ved at gøre sig i Landkommunen – fremmet gennem anvendelse af medarbejderudviklingssamtaler, hvor løn bliver en integreret del. Det var ikke mindst kommunaldirektørens opfattelse. "*Det er også et spørgsmål om ...*" i MUS-samtalen "*... at få den enkelte leder til at sige, ja, men af de og de grunde, så er der ikke penge til dig.*" (Kommunaldirektør, 2000).

Så er det jo næsten det samme som en forhandling – i hvert fald en markering af, hvor ledelsen ikke vil give noget, og så formentlig også det omvendte. I begge tilfælde så kan det betyde, at TR og organisation i realiteten sættes udenfor. Aftaleretten bliver reduceret til en ren formalitet – spørgsmålet om en underskrift på et stykke papir, der fremstår som et *fait accompli*. Og det er også meningen. (Kommunaldirektør, 2000).¹

9.2 Det todelte forhandlingssystem

Vi skal i det følgende foretage en statusopgørelse over udviklingen af forhandlingssystemerne i de otte undersøgelsesenheder. Formålet er at få sat særlig fokus på afgørende hovedtræk i de nye lokale forhandlingssystemer, der tegner sig. Som udgangspunkt i første runde var hovedreglen, at forhandlingerne blev gennemført relativt centraliseret med Løn- og Personaleafdelingen i en nøglerolle på ledelsessiden og organisationsrepræsentanter som hovedforhandlere på

¹ Vi har i spørgsmål om udviklingstendenser ikke medtaget den ottende undersøgelsesenhed, *Bydelskommunen*, fordi den er blevet nedlagt. Derfor giver det ikke mening at se denne enhed i et fremtidsperspektiv. Men det kan indskydes, at den administrative ledelse i kommunen havde en forestilling om et differentieret system med både forhåndsftaler og individuelle lønaftaler. Forhåndsftalerne skulle i nogle sektorer indgås samlet på sektorniveauet med forvaltningschef og institutionsledere som forhandlingsgruppe, fx skoleområdet og især daginstitutionsområdet, og i andre sektorer på institutionsniveauet, fx ældreområdet, med den enkelte institutionsleder som forhandler. (Bydelschef, 2000).

medarbejdersiden. Men når vi ser på udviklingen fra første runde og videre gennem anden runde, skifter billedet. Den stærke centrale styring nedtones, og der lægges større vægt på at styrke forhandlingerne om de individuelle lønftaler på institutions-/afdelingsniveau. Hovedtendensen synes at være, at fremtidens forhandlingsmodel i amter og kommuner vil være præget af en form for multiniveau regulering eller centraliseret decentralisering karakteriseret af en todeling, hvor de individuelle lønftaler vil blive forhandlet efter en institutions-/afdelingsstyret model, mens forhåndsftaler – i det omfang, de vil blive opretholdt – vil blive forhandlet efter en centralt styret eller i nogle tilfælde en forvaltnings-/sektorstyret model.

Ledelsen i fire ud af syv (amts)kommuner har et ønske om helt at slippe af med forhåndsftaler, så der bliver tale om et rent institutionsstyret lønsystem alene med individuelle lønftaler. I en af disse kommuner så man det dog som en alternativ mulighed med mere rammepregede forhåndsftaler som udgangspunkt for ellers individualiserede forhandlinger om tillæg. En femte (amts)kommune har allerede etableret et institutionsstyret system, men her overlades det blot til de enkelte institutioner i et med- og modspil med de lokale faglige organisationer selv at afgøre, om de vil have forhåndsftaler eller ej. Derfor er det kun to ud af syv undersøgelsesenheder, hvis øverste ledelse selv har det som et mål – i det mindste for en tid – at fastholde forhåndsftaler. I begge tilfælde er det ud fra et helheds- og lighedsprincip, hvor man ønsker, at der gives samme tillæg i hvert fald for de samme funktioner, uanset om man er ansat i den ene eller den anden institution/afdeling. Men begge steder ønsker man – på linie med de andre enheder – derudover at udvikle Ny Løndannelse til et udviklings- og virksomhedsorienteret lønsystem.

Som det er fremgået, er denne tendens nok stadig mere en hensigt end en fuldt udfoldet forhandlingsmodel, men retningen er tydelig nok, og den synes delvis at bekræfte vores *tese* om, at forhandlingsniveauet vil blive decentraliseret til afdelings- og institutionsniveauet. Det er dog med den væsentlige modifikation, at ledelsen fastholder forhandlinger på enten centralt niveau eller sektorniveau vedrørende forhåndsftaler, i det omfang man ikke kan få dem helt fjernet eller i det mindst stærkt minimeret.

Hvis denne arbejdsgiverhensigt bliver realiseret, er det i det lange perspektiv den institutionsstyrede model, som vil blive det dominerende træk ved Ny Løndannelse. Men det skal tilføjes, at ledelsens styringspotentiale altid vil give mulighed for relancering af et mere eller mindre stærkt element af central styring gældende for hele amtet eller hele kommunen. Der er – i overensstemmelse med en af *teserne* – i praktisk taget alle (amts)kommuner en kontinuerlig, overordnet koordinering bl.a. gennem løn- og personalepolitikken og de fastsatte budgetter, og det er tilfældet selv i den mest decentraliserede enhed. Selv om tendensen til

decentralisering efterhånden vil presse organisationerne til en tilsvarende udlægning af kompetence, vil der også her være en modsvarende mulighed for at trække beslutningerne tilbage på fagforeningsniveauet.

Samtidig bekræfter udviklingen vores *tese* om, at presset for decentraliseringen vil komme fra arbejdsgiversiden som et led i den generelle decentralisering af opgaveudøvelsen i (amts)kommunerne. Det er ledelsen i (amts)kommunerne, der har ønsket denne udvikling, som kun enkelte af de faglige organisationer, fx HK, har været indstillet på. De fleste faglige organisationer, fx FOA og DSR, har forsøgt at fastholde relativt centraliserede forhandlinger og har tøvet med at udlægge forhandlingskompetencen fra de lokale afdelinger og kredse til FTR/TR i amter og kommuner. Det er dog samtidig den gennemgående opfattelse, at udlægningen af kompetence på sigt er uundgåelig. Dermed bekræftes vores *tese* om, at arbejdsgivernes decentralisering af beslutningskompetencen vil presse de faglige organisationer til også at decentralisere til tillidsrepræsentantniveauet. Det er således – i overensstemmelse med en af den klassiske IR-teoris grundantagelser – fremstået tydeligt, at det først og fremmest er arbejdsgiverne, der bestemmer forhandlingsniveauet.²

I første runde foregik den typiske forhandling efter det nye lønsystem mellem personalechefen, evt. andre medarbejdere fra L&P samt repræsentanter fra de relevante sektorer på den ene side, og repræsentanter fra den pågældende faglige organisation, evt. med FTR og/eller TR som bisidder på den anden side. Udgangspunktet var indgåelse af en forhåndsaftale, og først derefter gik man til forhandlinger om de individuelle løntillæg. Her var ledere og TR'er på afdelings- og institutionsniveauet noget mere involveret, men ofte var det stadig L&P eller forvaltningsledelsen, der fortsat udøvede den praktiske forhandlingsvirksomhed og stadig med en organisationsrepræsentant som hovedforhandler på den anden side. I anden runde og videre frem opstod todelingen, hvor der stadig var en centralt styret (eller evt. sektorstyret) forhandling om forhåndsaftaler, mens det i stigende grad blev lagt ud til institutions- og afdelingsledere selv at forhandle individuelle tillæg vedrørende deres ansatte. Her var der fortsat mange organisationer, der tøvede med at udlægge kompetencen til tillidsrepræsentanterne – selv om der generelt var den opfattelse, at en sådan udlægning var uundgåelig. Derfor kunne der opstå matchproblemer, fordi mange ledere på dette niveau kunne have vanskeligt ved at matche en formand eller faglig sekretær fra en lokal fagforening, som professionelt beskæftiger sig med forhandling. Det medvirkede til, at der var en større styring fra forvaltningsniveauet og L&P end tilsigtet. Decentraliseringsprocessen blev derigennem forsinket, og det er derfor, vi ovenfor fremhævede, at det institutions- og afdelingsstyrede forhandlingssystem stadig mere er en hensigt end en fuldt realiseret forhandlingsmodel.

² Jf. Clegg og Sissons teori om etablering af forhandlingssystemer, se kapitel 1, afsnit 1.2.1.

Forhåndsftaler eller kun individuelle lønftaler

Individualisering har været et nøgleord i vores analyse af implementeringen af et nyt forhandlingssystem som et resultat af lønreformen. Det ligger allerede i startfasen, hvor parterne har valgt, om der skal være forhåndsftaler eller kun individuelle lønftaler. Det sidste har – jf. ovenfor – været det overvejende ønske hos arbejdsgiverne, fordi de ville sikre, "at Ny Løn også blev individuel løn". Forhåndsftaler blev set som "... *et fejlskud. De burde som udgangspunkt ikke have været der.*" (Personalechef, 1999). Men da organisationerne insisterede på forhåndsftaler, og de i øvrigt – som lønreformen er tilrettelagt af de centrale aftaleparter – ikke var til at undgå, valgte de lokale arbejdsgiver i stedet en anden strategi: at gøre forhåndsftalerne så lidt omfattende som muligt, så der kun blev lagt meget begrænsede bindinger på de individuelle lønforhandlinger, således at Ny Løndannelse reelt blev et udviklingsredskab for lederne på institutions- og afdelingsniveauet. Forhåndsftalerne skulle i dette perspektiv holde sig til at overføre de centrale overenskomsters "skal"-tillæg samt de tillæg, der tidligere var givet som lokalløn eller decentral løn, dvs. forløberne til Ny Løndannelse, og derudover eventuelt grundlønsdefinitioner el.lign.

Objektive contra subjektive kriterier

I spørgsmålet om ja eller nej til forhåndsftaler var det de faglige organisationer, der vandt slaget, men individualiseringen dukkede op igen i et nyt spørgsmål. Skulle forhåndsftalerne udelukkende – eller så vidt muligt – indeholde objektive kriterier, eller skulle de også – eller måske endda fortrinsvis – indeholde subjektive kriterier, dvs. kriterier for tillæg på baggrund af de mere bløde og vanskeligt målbare personlige kvalifikationer.

De faglige organisationer mente generelt, at der først og fremmest eller udelukkende skulle være tale om objektive kriterier, men der var også en klar skillelinie mellem dem. Nogle organisationer – med HK i spidsen – var åbne over for, at der som et supplement kunne være tale om tillæg efter den mere bløde personlige vurdering. Andre organisationer – med DSR i spidsen – var absolut imod. Der var også internt i nogle organisationer forskel fra (amts)kommune til (amts)kommune eller her vel snarere fra den ene lokale afdeling til den anden. Her var FOA det typiske eksempel. I nogle afdelinger var man lige så kategorisk som DSR imod subjektive kriterier. I andre afdelinger var man åbne for tillæg for personlige kvalifikationer. Det var nok fordi, det er et middel til at undgå udligningstillæg, og fordi FOA – som flere organisationsrepræsentanter fra DSR formulerede det – ikke har så mange objektive kriterier at kunne henvise til på uddannelsesområdet, som sygeplejerskerne har. Hvor den ene organisation altså kan stille betydelige lønkrav alene på basis af henvisning til objektive kriterier, kan det være vanskeligere for den anden, og så bliver der en større åbning i forhold til personlige kvalifikationer. Der er altså ikke alene tale om en principiel

værdibaseret vurdering for eller imod subjektive kriterier, men også om en rationel aktør-opfattelse.

Selv om det på ledelsessiden var den generelle opfattelse, at der i et eller andet omfang skulle være plads til den personlige vurdering i lønprocessen, var der også her forskelle mellem (amts)kommunerne. Det var typisk for ledelsen i de fire kommuner, der var imod forhåndsftaler, at der blev lagt stor vægt på de bløde kriterier. De blev set som en forudsætning for "*.. at man kan kæde lønnen sammen med udviklingen og de resultater, man har nået i jobbet i det sidste år.*" (Personalechef, 2000). Omvendt kunne man se i de (amts)kommuner, hvor ledelsen så forhåndsftaler som et konstruktivt element, at der her var lagt mere vægt på de objektive kriterier. Det skal dog med, at det i høj grad blev opfattet som et både og. Det var fx typisk i forhold til Stationsbykommunen, hvor ledelsen var meget optaget af at gøre det nye lønsystem til et redskab i udviklingen på den enkelte arbejdsplads. Her begyndte man derfor i stedet for at bruge udtrykket *forhåndsftale*, der i sig selv indeholder, at der fastsættes kriterier, der på forhånd – dvs. pr. automatik – vil udløse tillæg på institutionsniveauet, at tale om, at det også i høj grad er *rammeaftaler*, som indgås centralt mellem organisationerne og Løn- og Personaleafdelingen, dvs. aftaler som giver et væsentligt lokalt råderum. (Personalechef, 2000, Organisationsrepræsentant, BUPL, 2000).

Der kunne dermed skabes et kompromis om forhåndsftaler og individuelle lønaftaler, der giver det lokale arbejdspladsbaserede råderum. Her var det relativt enkelt, fordi der mest var tale om objektive kriterier, som der så blot var en lokal valgmulighed mellem for de enkelte institutioner. Der var også en åbning for tillæg for personlige kvalifikationer, men det blev af organisationerne taget med i købet. Kompromiserne var vanskeligere at skabe i de (amts)kommuner, hvor ledelsen fra starten ønskede at give spørgsmålet om de personlige kvalifikationer en mere central betydning. Men som vi har set det, så blev der faktisk alligevel indgået aftaler langt de fleste steder. Det er fx sket ved, at arbejdsgiverne har accepteret objektive kvalifikationskriterier, som per automatik udløser tillæg. Et eksempel er Centerkommunen, hvor ledelsen ser det som led i et udviklingsorienteret perspektiv. Men samtidig er muligheden for tillæg begrundet i personlige kvalifikationer blevet en væsentlig del af det nye lønsystem i kommunen.

Vi er her ved et af kernepunkterne i forhandlingerne under Ny Løndannelse. Selv om der hidtil er indgået aftaler på trods af de forskellige opfattelser, er der fortsat på dette område en underliggende uenighed mellem nogle af parterne. Og det kan i sig selv generere nye konflikter i anvendelsen af lønsystemet. Det er i gennemgangen af forhandlingsprocesserne ovenfor blevet karakteriseret som forholdet mellem de grupper, der på den ene side vil have et lokalt lønsystem, der skal fungere som en *facitliste*, og de grupper, som vil have et system med

albuerum. Eller det er forskellen mellem dem, der vil have tillæg, som udløses per *automatpilot*, og dem, der vil have tillæg, der udløses efter *det kunstneriske indtryk*. Det handler eksempelvis om, hvorvidt erhvervede objektive kvalifikationer automatisk skal udløse tillæg, eller om de først skal give tillæg, når det kan påvises, at de anvendes i praksis og bidrager til arbejdspladsens udvikling, dvs. at de har en nytteværdi.

Det er en fundamental konflikt. Og det er vores påstand, at Ny Løndannelse kun kan fungere, hvis parterne bevæger sig væk fra de uforenelige yderpunkter. Man kan tale om, at der skal skabes en balance mellem det subjektive og det objektive eller mellem det individuelle og det kollektive. En væsentlig del af kompromiset ligger måske i det skift af sprogbrug, som ovenfor blev nævnt i Stationsbykommunen, hvor man i stedet for udtrykket forhånds aftale, der oses af automatik, brugte udtrykket rammeaftale, som antyder lokale handlemuligheder, men med en vis styring udefra. Det vil formentlig være svært at finde ledere som vil holde absolut på, at der overhovedet ikke kan være tale om objektive automatpilottillæg – fx i forbindelse med systematisk efter- og videreuddannelse, men de vil fastholde, at det mere må have form af et "kan" end et "skal". Der skal med andre ord være variationsmuligheder fra sted til sted, fordi behovene kan være forskellige. Det er et synspunkt, som en del organisations- og tillidsrepræsentanter vil være enige i, men nogle synes stadig at holde fast i det absolutte synspunkt.

Ud fra den forudsætning, at der fortsat er tale om et forhandlingssystem, hvor to modstående parter skal nå til et fælles resultat, kan det sluttes, at det bliver vanskeligt at agere effektivt inden for det nye lønsystem, hvis man fastholder automatpilottillæg som eneste mulighed. Skal enderne mødes, forudsætter det, at der skabes et kompromisernes balancepunkt, hvor man fx vedrørende nogle objektive kriterier fastsætter en automatisk udmøntning, når man opfylder kravene, mens man vedrørende andre objektive kriterier fastsætter, at de *kan* udløse tillæg, hvis de ellers kan dokumenteres at have en nytteværdi. Og kompromiset må formentlig også indeholde muligheden for tillæg i forhold de mere bløde personlige kvalifikationer. Det afgørende set fra medarbejdersidens synsvinkel må så være, at det ikke overlades til den enkelte leders subjektive vurdering alene at afgøre, hvornår der er tale om en nytteværdi, og hvornår der er tale om personlige kvalifikationer, som kan berettige til et tillæg. Her er det arbejdsgiverne, der må være parate til et kompromis. Det må stå klart, hvad det er for kriterier, som anvendes til denne bedømmelse. Organisationerne må insistere på at blive medbestemmende i fastsættelsen af de præcise kriterier, fordi de derved får et redskab til reelt at kunne vurdere, om ledernes forslag til løntillæg virkelig er begrundet i fx afdelingens udviklingsmål og ikke er et rent subjektivt skøn. Vi skal vende tilbage til den problemstilling neden for i underafsnittet *Samarbejdsorienteret individualisering*.

Det er først og fremmest DSR, der blandt de organisationer, som indgår i vores undersøgelse, mest vedholdende har insisteret på forhåndsftaler med klare, objektive kriterier.³ Det skal være sådan, at det nærmest per automatik fremgår, om den enkelte medarbejder skal have et bestemt tillæg eller ej. Dette synspunkt indebærer, at flere af de kredsformænd, vi har talt med, slet ikke underskriver de individuelle lønftaler – selv om de stadig fastholder den formelle kompetence på området. Når tillæggene falder per automatik, er der egentlig ikke noget grundlag for en sådan underskrift. Aftalen er lig med forhåndsftalen. En enkelt af disse kredsformænd var dog tøvende på vej til en åbning i forhold til accept af tillæg for de mere subjektive, personlige kvalifikationer.

"Det kan handle om engagement og stabilitet. Det har vi taget med under de overordnede strategier, og det var sådan lidt med bævende hjerte, fordi hvem fanden vurderer det her, vi har jo ikke en kinamands chance for at vurdere, om en bestemt sygeplejerske er, som de siger. Der må vi jo sådan meget forlade os på tillidsrepræsentanterne ..." (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000).

Så her har man åbnet døren på klem for et mere individuelt og arbejdspladsbase- ret lønsystem. Det presser så også en anden af Sygeplejerådets mærkesager: fastholdelsen af et centraliseret forhandlingssystem med organisationen i centrum. Her forudsættes på sigt en udlægning af kompetencen, fordi det kun er tillidsrepræsentanterne, der har mulighed for at vurdere de enkelte medarbejders personlige kvalifikationer ol. og dermed vil kunne matche en lokal ledelse i forhandlingerne. Denne pointe vender vi tilbage til nedenfor – bl.a. i underafsnittet *Lønsamtaler som individualiseringsinstrument*. Der er tale om en logisk konsekvens, da man må forudsætte, at kompetencen til at forhandle og indgå aftaler i et institutionsstyret lønforhandlingssystem netop ligger hos parterne på institutionen.

En del af processen i retning af kompromiset, der skal skabe balance mellem det individuelle og det kollektive, kan ses i de forskellige forsøg, der i (amts)kommunerne fra ledelsens side er gjort for at *objektivisere eller kvantificere det subjektive*. Det er de særlige skemasystemer, der bl.a. anvendes i Bykommunen og Centerkommunen. Med en sådan proces tilstræbes det at skabe gennemsækelighed og give en oplevelse af fairness. Men hvis denne metode ikke håndteres professionelt, kan det – som vi så eksempler på – virke kontraproduk-

³ Det skal i denne sammenhæng nævnes, at folkeskoleområdet og dermed Danmarks Lærerforening, ikke var en del af de udvalgte caseområder i de otte undersøgelsesenheder. Vores spørgeskemaundersøgelse viser ellers, at netop lærerne er den mest skeptiske gruppe i forhold til det nye lønsystem. Dette fravalg skal ikke forklares med en manglende interesse for området eller et forsøg på at se bort fra særlige problemfelter. Det er alene et resultat af, at caseområderne blev udvalgt allerede i 1998 på et tidspunkt, hvor lærerne ikke var en del af det nye lønsystem, og hvor man ikke med sikkerhed kunne sige noget om, at de ville gå over på Ny Løndannelse med OK99.

tivt. Så skabes i stedet en følelse af vilkårlighed og dermed forværres situationen og det holdningsmæssige skel mellem det subjektive og det objektive.

Lønsamtaler som individualiseringsinstrument

Individualiseringen bliver et måske endnu mere væsentligt fænomen, når vi ser på, hvordan selve de individuelle lønforhandlinger tilrettelægges. Der ligger i mange af undersøgelsesenhederne en indbygget *tendens til individualisering* i udviklingen og anvendelsen af særlige redskaber i forbindelse med de individuelle lønforhandlinger i form af forskelligt skemamateriale, afholdelse af lønsamtaler mv. Der er fx i Bykommunen, Stationsbykommunen og Centerkommunen lønsamtaler mellem den enkelte medarbejder og dennes nærmeste leder som grundlag for indstillinger til tillæg. Derefter sendes indstillingerne enten direkte eller via ledelsen på et højere niveau, hvis det er der, forhandlingsretten ligger, til godkendelse hos tillidsrepræsentant eller faglig organisation. Og kun i tilfælde af uenighed skal der foregå en egentlig forhandling.

Det er en ledelsesstyret individualisering, som truer den kollektive aftaleret vedrørende de individuelle lønaftaler. Det er i overensstemmelse med vores *tese* om, at der vil komme et pres for individualisering af lønfastsættelsen, som kan sætte de faglige organisationer ud på et sidespor. I *tesen* blev det videre fremhævet, at presset for individualisering vil komme fra ledelse, faggrupper og individuelle medarbejdere. Vi har i første hånd oplevet det som et pres fra arbejdsgiversiden, men som det fremgår af gennemgangen af de otte undersøgelsesenheder ovenfor, forventes det af tillidsrepræsentanterne, at medlemmerne i stigende grad vil presse på for selv at forhandle.

Problemet med lønsamtalerne set fra medarbejdersiden er ikke mindst, at organisations- og tillidsrepræsentanter ikke har redskaber til at foretage en reel vurdering af ledernes indstillinger. Det gælder specielt organisationsrepræsentanter uden direkte kendskab til det daglige arbejde og de enkelte personer. Dansk Socialrådgiverforenings repræsentant i Bykommunen var et typisk eksempel. Da socialrådgiverne i anden runde var uden tillidsrepræsentant, måtte kredssekretæren helt alene forsøge at forhandle kvalifikationstillæg til medlemmerne. "*Men det var svært at blive uenig med ledelsen i deres vurdering af de bløde kvalifikationer, fordi jeg ikke kunne vurdere dem.*" (Organisationsrepræsentant, 2000). I samme kommune mente FOA's fællestillidsrepræsentant, at det selv for hende var vanskeligt at overskue de individuelle lønforhandlinger. Det havde kun en lokal tillidsrepræsentant den nødvendige viden til. Heraf følger, at en decentralisering til arbejdspladsniveauet på arbejdsgiversiden vil lægge et pres på organisationerne for at gøre det samme.

Men selv de lokale tillidsrepræsentanter har meget vanskeligt ved at opnå reel indflydelse, når man som her – og på tilsvarende måde i Centerkommunen – an-

vender de individuelle lønsamtaler mellem den enkelte medarbejder og dennes nærmeste leder som omdrejningspunktet, og forslagene til tillæg derefter bliver sendt til TR. Betænelighederne blev styrket i anden runde på grund af en tendens i begge de nævnte kommuner til, at lederne kun førte samtaler med dem, som de på forhånd havde besluttet at indstille til tillæg. Selv om alle har ret til en lønsamtale, kan det være svært for den enkelte at forlange det på eget initiativ, og for tillidsrepræsentanterne er det svært at overskue, hvorfor nogle indkaldes til samtale og indstilles til tillæg, og andre ikke. Med en sådan metode begyndte processen at ligne de gamle ordninger med lokalløn og decentral løn, hvor man netop kun fordelte midler til nogle få, og det hele fik et skær af "fedterøvstilleløg". Det er ikke en forhandling med indflydelse til medarbejderrepræsentanterne, som sikrer, at alle får en chance. (FTR, FOA).

Fra MUS til MULS

Hovedtendensen synes at blive en kombination af medarbejderudviklings- og lønsamtaler, som er det indlysende redskab, når man skal kombinere løn og udviklingen på arbejdspladsniveauet. Der har flere steder både blandt ledere og organisations- og tillidsrepræsentanter været betæneligheder i forhold til at gå fra *MUS- til MULS-samtaler*, fordi man frygter, at det gensidigt kritiske perspektiv, der skal ligge i en udviklingssamtale, risikerer at blive underspillet, når man også skal tale muligheder for løntillæg. Det har været tendensen, at denne skepsis har været størst i de enheder, hvor MUS-samtalerne har kørt længst og mest systematisk, fordi det var et hovedsynspunkt i ideen bag MUS-samtaler, at de netop ikke skulle indeholde løn. Men det var også tydeligt, at den skeptiske holdning var under nedbrydning, dels fordi det forekom de fleste indlysende, at man ikke kan undgå at tale løn, når man taler udvikling, når det netop er tanken i lønreformen at forbinde de to, dels fordi det af rent praktiske årsager synes uoverkommeligt både at holde MUS-samtaler og selvstændige lønsamtaler ved siden af. Det er i forvejen mange steder et problem at nå at gennemføre de traditionelle MUS-samtaler.

Tendensen, som vi har dokumenteret den i de otte undersøgelsesenheder, synes således at være i overensstemmelse med vores *tese* om, at medarbejderudviklingssamtaler og lignende redskaber tenderer – formaliseret eller i praksis – at blive omdrejningspunktet også for lønforhandlingerne. Ganske vist bliver det respekteret, at lønsamtalen – hvad enten den er selvstændig eller kombineret med MUS – ikke er en egentlig forhandling, men som det fremgår – jf. ovenfor i afsnittet om Centerkommunen – er det ikke meningen, at der bagefter skal foregå en forhandling. Indstillinger skal blot sendes til godkendelse, og så opstår forhandlingssituationen alene vedrørende den lille del, hvor der måtte være uenighed.

Derfor må man sige, at lønsamtalen reelt er *forhandlingen* i et sådant system. Dvs. at man er tæt ved en individualisering af aftaleretten. Et alternativ kunne være at inddrage tillidsrepræsentanterne direkte i samtaler, men det er en procedure, som de fleste – på begge sider af bordet – ikke anser for at være praktisk mulig eller hensigtsmæssig. Da der i de fleste tilfælde skal være tale om den kombinerede medarbejderudviklings- og lønsamtale, er det holdningen, at hovedindholdet tilhører et område, som tillidsrepræsentanten ikke skal blande sig i. Det er et ledelsesspørgsmål, og hvis TR bliver en deltager i en sådan proces på individniveauet, bliver tillidsrepræsentanten en form for skyggeleder. Der ligger i forvejen i TR-rollen en form for ledelsesfunktion, som er vanskelig nok at håndtere, jf. nedenfor. En stærk udvidelse på dette område er der næsten ingen på ledelsessiden, der ønsker. Og det er et åbent spørgsmål blandt organisations- og tillidsrepræsentanter, hvor langt denne udvikling skal gå.

Det skal dog tilføjes, at det i Stationsbykommunens system var indbygget som en mulighed, at TR deltog, såfremt medlemmerne ønskede det. Det var der dog kun ganske få, der benyttede sig af. Samtidig var der tale om en selvstændig lønsamtale, der endte med en indstilling, som blev skrevet under af både leder og medarbejder. Selv om lederne opfordrede til, at medarbejderne først skrev under på et senere tidspunkt, så den enkelte havde mulighed for overvejelse og drøftelse af sagen med sin TR, var der en del, som signerede papiret med det samme. Her kom lønsamtalen derfor til at ligne en egentlig forhandling.

Undergravningen af den kollektive aftaleret kan modvirkes ved at gennemføre andre foranstaltninger, som kan sikre medarbejdersidens indflydelse. Inden vi nærmere omtaler sådanne andre metoder, skal vi diskutere spørgsmålet om den kollektive aftaleret, da der er tale om et nøglepunkt i vores forståelse af det nye lønsystems implementeringsproces i amter og kommuner.

Den kollektive aftaleret

Hvad der nærmere bestemt ligger i begrebet kollektiv aftaleret, er et af de væsentligste spørgsmål, som til stadighed har været til diskussion mellem parterne, og som i høj grad er blevet aktualiseret og forstærket af den decentralisering af det centrale aftalesystem, der er sket med Ny Løndannelse. Lokale arbejdsgivere, der praktiserer metoden med de individualiserende lønsamtaler, mener, at det stadig indeholder en reel kollektiv aftaleret, fordi man sender indstillinger til godkendelse. Det er en videreførelse af en procedure, der allerede er brugt i mange sammenhænge. I så fald må det konstateres, at der er tale om aftaleret efter en minimumsdefinition, der alene indebærer en hørings- og forhandlingsprocedure vedrørende forslag, der ensidigt fremkommer fra ledelsen, dvs. en formel godkendelsesprocedure. Og der er derfor ikke tale om en aftaleret, der modsvarer de relationer mellem parterne, der lå i det centrale forhandlingssystem før decentraliseringen.

Hvis man ikke holder sig til en minimumsdefinition, men anlægger en mere omfattende definition, så indebærer kollektiv aftaleret, *at* begge parter har lige muligheder for at fremsætte forslag, *at* der er samme muligheder for information, og *at* der foregår en forhandling, som i princippet omfatter alle medarbejdere. Set i et sådant perspektiv truer den ledelsesstyrede individuelle lønforhandlingsproces den kollektive aftaleret.

Derfor er indflydelse på alternative måder, som kan sikre medarbejderrepræsentanternes indflydelse, nødvendig i et decentraliseret system præget af den her beskrevne form for individualisering, hvis man forsat skal kunne tale om, at der eksisterer en kollektiv aftaleret – også vedrørende de individuelle lønaftaler. Ud fra erfaringerne i de (amts)kommuner, der indgår i undersøgelsen, bliver der måske snarere tale om en ny form for aftaleret vedrørende rammebetingelserne.

Samarbejdsorienteret individualisering

Der er i to af de kommuner, hvor man søger at realisere en institutionsstyret individualiseret lønfastsættelse, samtidig som modvægt i fællesskab mellem parterne blevet arbejdet for at sikre medarbejderrepræsentanternes indflydelse trods individualiseringstendensens pres på aftaleretten. Det er i Stationsbykommunen og i Bykommunen, hvor perspektivet ganske vist stadig på den ene side er, at kombinerede medarbejderudviklings- og lønsamtaler skal gøre den enkelte medarbejder og dennes nærmeste leder til omdrejningspunktet, dvs. en ledelsesstyret individualisering af løndannelsen. Men på den anden side sige udvikles procedurer, så medarbejderrepræsentanterne inddrages, fx i lokale MED-organer, i udviklingen af løn- og personalepolitiske værktøjer, som kan specificere udviklingsmål og gøre dem operationaliserbare i lønforhandlingerne. Det vil sige en tendens i retning af et medarbejderinddragende arbejdspladsbaseret forhandlingssystem.

Det er en proces, som er i sin vorden i Stationsbykommunen, men som tegnede sig tydeligt nok, bl.a. på daginstitutionsområdet. I Bykommunen var man lidt længere med bestræbelserne på at give medarbejderrepræsentanterne øget indflydelse på rammebetingelserne. Det gælder først og fremmest drøftelserne i de lokale samarbejdsudvalg om kriterierne for tildeling af tillæg: hvilke kriterier skal der lægges særlig vægt på i vores afdeling/institution, hvordan skal der prioriteres, og hvordan tolkes indholdet præcist. Hvis sådanne drøftelser får karakter af egentlige *aftaler* mellem parterne, sikres på det *indholdsmæssige* plan et væsentligt element af kollektiv aftaleret. Det vil indebære, at ledelsen og medarbejderrepræsentanterne i fællesskab skal blive enige om, hvad det er for tillæg, der skal lægges vægt på i netop deres institution eller afdeling, ligesom de skal fastslå, hvad det præcist indebærer. Dermed får medarbejderrepræsentanterne på det *proceduremæssige* område et effektivt redskab til på et præcist grundlag at

vurdere ledelsens indstillinger til løntillæg. Proceduren med fremsendelse af indstillinger til godkendelse bliver således ikke en ren formalitet, men gives et reelt aftaleretligt indhold, fordi medarbejderrepræsentanterne kan vurdere, om spillereglerne er overholdt.

Til gengæld fastholdes det af ledelsen, at systemet må udvikle sig i den retning, at man ikke i traditionel forstand skal gennemføre en samlet forhandling, hvor alle medarbejdere bringes i spil. På det punkt er der en forestilling om, at den enkelte reelt får en *individuel aftaleret*, hvorefter tillidsrepræsentanterne eller de lokale faglige organisationers formelle godkendelse fungerer som et sikkerhedsnet, der først giver en reel kollektiv aftaleret i de sager, hvor der opstår uenighed. Det interessante spørgsmål i den sammenhæng er så, hvem der skal bestemme, hvis uenigheden ikke er mellem ledelsen på den ene side og medarbejderne og organisations- og tillidsrepræsentanter på den anden side, men derimod mellem medarbejderen og organisations- og tillidsrepræsentanterne. Et bud – som fremgik ovenfor i afsnittet *Individualisering* under 9.1.1 – var, at medarbejderne på sigt i højere grad vil bestemme selv, når det gælder egne løn- og arbejdsforhold.

Sammenkoblingstesen

I denne sammenhæng er vores *tese* om sammenkoblingen mellem det traditionelle samarbejdssystem og det traditionelle aftalesystem aktuel.

De faglige organisationers og ledelsernes reaktion på decentralisering og individualisering kan føre til en sammenkobling af eller glidning imellem det traditionelle samarbejdssystem og aftalesystemet – enten i retning af en højere grad af medbestemmelse og fælles beslutninger gennem aftaler eller i retning af en større ledelsesstyring præget af medindflydelse gennem information om initiativer mv. oppefra.

Man kan tale om et institutionelt krydsfelt mellem ledelsesret og aftaleret, hvor det traditionelle samarbejdssystem kun gav mulighed for orientering, medindflydelse og en vis, begrænset medbestemmelse, men med ledelsesretten som gældende i sidste instans i tilfældet af uenighed, i modsætning til aftalesystemets forudsætning, hvor løsninger forudsætter aftale mellem parterne. Hvis drøftelserne mellem repræsentanterne i samarbejdssystemet kun får karakter af noget mere orienterende, fx vedrørende prioriteringen og forståelsen af kriterierne for Ny Løndannelse, så vil en glidning fra aftalesystemet i retning af samarbejdssystemet tendere at svække medarbejdersidens indflydelse. Hvis sådanne lønpolitiske drøftelser i forbindelse med det nye lønsystem derimod munder ud i noget, der antager karakter af aftaler, så vil det tendere at styrke medarbejdersidens indflydelse. Det kan være i form aftalelignende fælles konklusioner eller det kan være i form af tværgående egentlige forhåndsftaler – eller med et bedre udtryk rammeaftaler – på institutions-/afdelingsniveauet. Man opnår måske en aftaleret

på områder, som fx lønpolitik, som tidligere i sidste instans hørte under ledelsesrettens domæne, men til gengæld mister man måske, som det fremgår af diskussionen om effekterne af individualiseringstendensen i det nye lønsystem, en del af aftaleretten – i hvert fald i en mere omfattende betydning – på et andet område.

Det skal fremhæves, at denne sammenkobling allerede fremgår af den nye MED-aftale indgået af de centrale parter. MED-aftalen åbner netop op for indgåelse af aftaler mellem de lokale parter, hvis de er enige herom. Det drejer sig ikke mindst om aftaler vedrørende implementeringen af de forskellige rammeaftaler, som de centrale parter op gennem 90'erne har indgået, dvs. aftaler, der netop skal udfyldes lokalt.⁴ Sammenkoblingen af aftale- og samarbejdssystem, hvor der samtidig med individualiseringstendensen i det nye lønsystem gives medarbejderrepræsentanterne nye muligheder i MED-systemet, kan derfor vise sig at blive kompromisernes balancepunkt mellem parterne i mange (amts)kommuner. Det forekommer samtidig at ligge i naturlig forlængelse af den styrede decentraliseringsproces, som de centrale parter har sat fart i gennem 90'erne, og som kulminerede med lønreformen i 1997.

Med den anvendte fremgangsmåde kommer de lokale MED-udvalg til at spille en væsentlig rolle. Her gælder det igen, at det er tillidsrepræsentanterne ude på nettet, der kan overskue hele denne proces, og derfor ligger der også i den samarbejdsorienterede udgave af individualiseringstendensen, at der må ske en udlægning af beslutningskompetencen fra de faglige organisationer til TR-niveauet.

Man kan også se glidningen mellem samarbejdssystem og aftalesystem i eksempler på, at der sættes *lighedstegn* mellem *lønpolitik og forhåndsftaler*. Det skete systematisk i Stationsbykommunen, hvor det fremgår af kommunens overordnede lønpolitik, at dellønpolitikker fx kan være forhåndsftaler for bestemte personalegrupper. Det indebærer, at lønpolitik, som i det traditionelle samarbejdssystem i sidste instans hører under ledelsesrettens domæne, her er gjort til et reelt aftalespørgsmål. Også i Bykommunen så man denne form for lighedstegn, men her mere som en uformel praksis. Da det viste sig, at der kun i meget begrænset omfang blev formuleret sektorlønpolitikker, var det naturligt i denne samarbejdsorienterede kommune at sige: Ja, men vi har jo så forhåndsftalerne. De rummer jo faktisk en fælles lønpolitik.

Omvendt var det på døgninstitutionen i Sjællandske amt, hvor der ikke blev indgået en forhåndsftale, og man i stedet anvendte kriterier i den lokale lønpolitik, der i hovedsagen var formuleret af lederen og tillidsrepræsentanten i forening,

⁴ Det skal dog tilføjes, at de lokale parter som hovedregel ikke nødvendigvis behøver at udfylde rammeaftalerne. De kan undlade det, hvis de mener, at de ikke har behov for det.

som baggrund for de individuelle lønforhandlinger. Det blev af både tillids- og organisationsrepræsentant opfattet som et usikkerhedsmoment, at kriterierne kun var vejledende – netop fordi de var behandlet i SU-regi og ikke indgik i en egentlig forhåndsftale. Det havde ingen praktisk betydning i den øjeblikkelige situation, men kunne få det, hvis der på et tidspunkt opstod uenighed mellem parterne. Men der er så tale om et problem, der kan fjernes, enten ved at kriterierne indgår i en egentlig forhåndsftale, eller ved at give de lønpolitiske drøftelser i det lokale SU/MED aftalekarakter.

Den overordnede tendens i udviklingen af de lokale forhandlingssystemer går måske derfor, jf. indledningen, hverken i retning af 1) udvikling af en ny lokal aftalemodel inden for rammerne af det centraliserede aftalesystem, eller 3) en individualisering af lønforhandlingerne, der på sigt vil undergrave den kollektive aftaleret og dermed medføre en erodering af aftalemodellen, men snarere i retning af 2) en lokal aftalemodel, der vil agere mere selvstændigt i forhold til det centrale system, og hvor der skabes nye former for balance mellem individualisering og kollektiv aftaleret. Det er fortsat et åbent spørgsmål, som parterne lokalt skal afklare i den videre udvikling af lønreformen. Derfor har vi givet denne bog titlen *Konflikt eller forlig om forhandlingssystemet – Individualiseringstendens og kollektiv aftaleret*.

Ledelsesorientering contra samarbejds- og/eller partsorientering

Der kan konstateres en karakteristisk forskel mellem ledelsesorienterede og samarbejdsorienterede (amts)kommuner, når det gælder udviklingen af sådanne alternative metoder til at sikre medarbejdersiden indflydelsen trods individualiseringstendensen. Mens den ledelsesorienterede Centerkommune endnu ikke har gennemført redskaber, der kan sikre medarbejderrepræsentanterne indflydelse på rammebetingelserne, er sådanne redskaber – som nævnt – netop under udvikling i de to samarbejdsorienterede kommuner, Bykommunen og Stationsbykommunen. Denne skillelinie mellem ledelsesorientering contra samarbejdsorientering har spillet en væsentlig rolle i vores analyse.

Med *samarbejdsorientering* menes, at væsentlige tiltag – fx en omstrukturering af (amts)kommunen, formuleringen af en ny personalepolitik eller som her forberedelsen af implementeringen af en lønreform – som udgangspunkt gennemføres som et fælles projekt mellem ledelsen og medarbejderne. Proceduremæssigt er udgangspunktet etableringen af fælles organer, som arbejdsudvalg el.lign., der skaber et fælles ansvar i hele forløbet. Indholdsmæssigt skabes et fælles grundlag som basis for gennemførelsen af det givne tiltag. Samarbejdsorienteringen skaber en proces, hvor begge parter får mulighed for at agere proaktivt.

Med *ledelsesorientering* menes, at væsentlige tiltag som udgangspunkt gennemføres som ledelsens projekt, som medarbejderne først orienteres om undervejs i overensstemmelse med gældende forpligtelser i MED/SU-aftaler mm. Proceduremæssigt er udgangspunktet etableringen af arbejdsudvalg mv. med ledelsesrepræsentanter og først i en senere fase høring i samarbejdsorganer ol. Indholdsmæssigt skabes et ensidigt grundlag for ledelsens gennemførelse af det givne tiltag – et grundlag som medarbejderne gennem høringsprocesser dog i et vist omfang kan få indflydelse på. Ledelsesorienteringen skaber en proces, hvor ledelsen får mulighed for at agere proaktivt, mens medarbejderrepræsentanterne i hovedsagen kun kan reagere reaktivt.

Det er fremgået som den mest markante forskel på samarbejds- og ledelsesorienterede (amts)kommuner, at de samarbejdsorienterede i højere grad synes at agere på det eksisterende kollektive aftalesystems præmisser, herunder fx i enheder præget af en individualiseringstendens ved at medvirke til på anden måde at styrke medarbejderrepræsentanternes indflydelse og dermed modvirke en underminering af den kollektive aftaleret. Når det drejer sig om (amts)kommunerne i vores undersøgelse, har der altså været tale om et lighedstegn mellem samarbejdsorientering og partsorientering. Men det er ikke nogen given sag, at inddragelse af medarbejderne og gennemførelse af forandringsprocesser som en fælles proces mellem ledelse og medarbejdere nødvendigvis behøver at være *partsorienteret*, dvs. bygge på en inddragelse af officielle repræsentanter for de faglige organisationer på området.

Hvis vi ser på den internationale debat om parternes rolle i arbejdsmarkedsrelationerne og i den sammenhæng anvendelsen af nye former for ledelsesstrategier, som *Human Resource Management*, kunne man tværtimod hævde, at en stærk samarbejdsorientering kan anvendes som en modvægt til partsorientering. Det er fx specielt i en amerikansk sammenhæng en antagelse, at en sådan form for "soft HRM", dvs. samarbejdsorienteret ledelse, der giver medarbejderne direkte indflydelse, kan være et særdeles effektivt middel til at holde fagforeningerne uden for virksomheden. (Navrbjerg 1998, Due et al. 1993, 1995).

Men i en dansk sammenhæng – og herunder ikke mindst når det gælder det offentlige arbejdsmarked – bliver der i mange tilfælde nærmest per automatik tale om et lighedstegn mellem det partsorienterede og det samarbejdsorienterede, fordi der er et stærkt etableret partssystem, der rækker fra de centrale parter i København over de enkelte (amts)kommuner og ud til de enkelte små og store enheder herunder. Det vil sige, at ethvert forsøg på at inddrage medarbejderne i langt de fleste tilfælde på den ene eller anden måde vil involvere repræsentanter fra partssystemet – og herunder henhører både FTR/TR og repræsentanter i SU/MED-organer, som også er et partsaftalt system.

Det er typisk i de otte (amts)kommuner, at de fleste personalechefer har et meget pragmatisk forhold til samarbejdet. De ønsker at sætte de interne medarbejderrepræsentanter i centrum, men har som regel også udviklet gode relationer til lokale organisationsrepræsentanter. Netop på grund af det stærkt forgrenede partssystem er holdningen, at man lige så godt kan inddrage partssystemet repræsentanter – også i tilfælde, hvor det måske ikke ifølge reglerne er tvingende nødvendigt. Det giver ro på bagsmækken. Der er samtidig meget, man som ledelse ikke kan bestemme selv på grund af bindinger i forhandlingssystemet. Hvorfor så skabe bøvl, når det kan undgås ved at involvere de officielle repræsentanter så meget som muligt. Derfor følges princippet, at når man ikke kan undgå skandalen, så kan man lige så godt sætte sig i spidsen for den. (Personalechef, Omegnskommunen, 2000).

Det skal indskydes, at der er en forskel på FTR/TR og administrationen af de kollektive overenskomster i forhold til repræsentanter i SU/MED-organer. Samarbejdssystemet har traditionelt haft en anden karakter, jf. diskussionen oven for om glidningen eller sammenkoblingen mellem samarbejdssystem og aftalesystem som følge af bl.a. Ny Løndannelse. Hvis Ny Løndannelse fører til en glidning i retning af et samarbejdssystem (præget af ledelsesretten i sidste instans), kan der derfor godt blive tale om, at partssystemet svækkes. Men som vi konkluderede ovenfor, synes ændringerne at gå begge veje, samtidig med at samarbejdssystemet er blevet åbnet op for aftaler. Derfor er der ikke her umiddelbart tendenser, som synes at fjerne den direkte sammenhæng i det (amts)kommunale system mellem det samarbejdsorienterede og det partsorienterede.

Ikke desto mindre indeholder det nye lønsystem – som vi har set det – elementer, der måske på sigt alligevel kan indebære, at aftalemodellen svækkes/undergraves, og så kan der måske blive tale om en form for samarbejdsorientering uden om de officielle parter. Det er i den sammenhæng bemærkelsesværdigt, at der på ledelsessiden i (amts)kommunerne synes at være almindelig enighed om, at relationerne både generelt om løn- og arbejdsforhold mv. og specifikt vedrørende det nye lønsystem skal foregå mellem repræsentanter for ledelsen og repræsentanter for medarbejderne *internt* i (amts)kommunen, dvs. fællestillidsrepræsentanter, tillidsrepræsentanter, medlemmer af SU/MED-organer osv. Man ønsker at få formindsket de lokale fagforeningers og kredses rolle og så vidt muligt få dem fjernet helt fra lønforhandlingsprocessen. Det gælder også i høj grad de samarbejdsorienterede (amts)kommuner.

Denne holdning indeholder en forestilling om, at de faglige organisationer har udviklet sig til selvstændige apparater – mere eller mindre løsrevet fra medlemmerne – og at det er organisationernes egne interesser mere end medlemmernes, som fremmes, når det er organisationsrepræsentanter, der inddrages. (Kommunaldirektør, personalechef, Bykommunen, 2000, Centerkommunen, 2000, per-

sonalechef, Stationsbykommunen, 2000). Der er derfor set fra arbejdsgiversiden et skel mellem en partsorientering, der alene inddrager de valgte repræsentanter i (amts)kommunen, i forhold til en partsorientering, hvor eksterne organisationsrepræsentanter er et afgørende led. Og omvendt er det tydeligt, at organisationsrepræsentanter er opmærksomme på en sådan tendens, der i deres perspektiv vurderes som skridt, der kan lede helt væk fra aftalemodellen. Det vil sige til en samarbejdsorientering, der ikke er partsorienteret.

Det var fx tydeligt i *Stationsbykommunen*, hvor man i forberedelserne til de første forhandlinger gennemførte en meget omfattende proces, der direkte involverede ikke alene tillidsrepræsentanterne, men en meget stor del af de almindelige medarbejdere i diverse arbejdsgrupper, hvor man diskuterede grundløn mv. Hermed fik man måske en forsmag på fremtidens mere arbejdspladsorienterede forhandlingssystem. Men som en start på et nyt lønsystem, hvor det som udgangspunkt netop var organisationerne, der havde aftaleretten, kunne fremgangsmåden godt give anledning til bekymring.

"... jeg blev ringet op af mange organisationer, fordi de gerne ville høre, hvad det var, der foregik. Jeg skulle altså ikke begynde at lave lønforhandlinger – det skulle jeg ikke bryde mig om! Det havde de altså ikke givet mig kompetence til. Det var jeg jo altså heller ikke begyndt på. Det var en proces for ... at få alle involveret og få fortalt, hvad det egentlig gik ud på." (Personalechef, 1999).

Det er utvivlsomt rigtigt, men det er ligeså sikkert, at meget af det reelle indhold i forhåndsaftalerne blev afgjort gennem de mange nedsatte arbejdsgrupper. Men sådan havde det også været, hvis det – som i mange andre kommuner og amter – alene havde været ledelsens projekt at forberede forhandlingerne. Så set i det perspektiv betød sammenknytningen af MED-systemet og aftalesystemet en øget medarbejderindflydelse – selv om organisationerne i starten blev holdt ude til siden.

Tilsvarende var der i *Bykommunen* hos både HK's og DSR's organisationsrepræsentanter en modstand mod at bruge SU-systemet mere direkte i forbindelse med lønforhandlingerne. Det var processen, hvor drøftelse af kriterier i de lokale SU'er blev brugt til at give medarbejderrepræsentanterne indflydelse på rammebetingelserne for at modvirke udhulingen af den kollektive aftaleret, der følger af den stærke individualisering af løndannelsen.

"... det er ikke nogen hemmelighed, at det var noget betænkeligt, fordi jeg var lidt bange for, at man skulle løfte lønaftaler over SU-systemet ... Det gælder om at skille aftalesystemet fra samarbejdssystemet ..." (Organisationsrepræsentant, HK, 1999).

Ifølge en områdeleder i ældreplejen forbød DSR's amtskreds ligefrem en tillidsrepræsentant at deltage i den form for arbejde (Områdeleder, 1999). Organisationerne har åbenbart en frygt for, at de taber aftaleretten gennem en glidende proces i samarbejdssystemet. HK's formand udlagde så forløbet på den måde, at det i virkeligheden kun var principper, man havde talt om, og at der derfor alligevel ikke var det store problem. Men man kan – med henvisning til de lokale tillidsrepræsentanter på ældreområdet – fremhæve, at muligheden for at få indflydelse på de individuelle lønaftaler og dermed fastholde den reelle aftaleret bliver større, jo mere forpligtende man i fællesskab i SU-regi kan aftale, hvilke kriterier man lokalt ønsker at lægge vægt på, og hvordan man præcist definerer de bløde kvalifikationskriterier. Hvis ikke man gør det, så bliver det i realiteten alene lederne, der via lønsamtaler kommer til at bestemme, hvem der skal have tillæg.

Her fremstår igen i decentraliseringen og individualiseringstendensen et pres på de faglige organisationer for at lægge beslutningskompetencen ud til tillidsrepræsentanter i amter og kommuner, og herunder endda give institutions- og afdelingsniveauet en væsentlig betydning. Heri ligger kimen til en samarbejdsorientering, som ikke er partsorienteret og dermed en trussel mod aftalemodellen i almindelighed og de faglige organisationer i særdeleshed. Men de faglige organisationers modtræk kan næppe være at forsøge på at fastholde beslutningskompetencen. Det vil styrke arbejdsgivernes opfattelse af skellet mellem på den ene side de reelle interesser hos medarbejdere og tillidsrepræsentanter og på den anden side organisationernes særlige interesser, som ikke tilstrækkeligt tager afsæt i de lokale forhold. Det er måske netop de faglige organisationers opgave at bidrage til nedbrydningen af dette skel mellem organisationsapparat og medlemmer – i det omfang det findes. Det kan vise sig at være en forudsætning for, at fagbevægelsen fortsat kan spille en væsentlig rolle i en decentraliseret organisations- og aftalestruktur, hvor væsentlige beslutninger træffes på arbejdspladsniveauet. Fagforeningerne skal så at sige rykke ud på arbejdspladsniveauet.

Noget andet er, at de overordnede organisationsstrukturer ikke vil blive overflødiggjort. Der er fortsat brug for dem, hvis man går ud fra den antagelse, at der stadig er potentielle interessekonflikter i relationerne mellem ledelse og medarbejdere og et ulige magtforhold, som kun kan til dels afbalanceres, hvis medarbejderne har et organiseret fællesskab, der ikke alene gælder på arbejdspladsen, men også rækker ud over denne. Derfor vil organisationerne set i dette perspektiv fastholde en væsentlig koordinerende og politikudviklende rolle – men de vil kun kunne overleve, hvis de udvikler et tæt sammenvævet net, der skaber den stærke forbindelse til selvstændigt opererende medlemmer og tillidsrepræsentanter og i stigende grad med plads til udvikling af politik og strategi "bottom-up". Det var et synspunkt, som fx DSR's organisationsrepræsentant i Sjællandske amt

lagde vægt på i erkendelse af, at forhandlingsprocessen hidtil havde været alt for stærkt styret oppefra.

Strategisk koordination

Vi opstillede i det indledende kapitel to teser om udviklingen af samarbejdet mellem de faglige organisationer som en konsekvens af gennemførelsen af lønreformen i den (amts)kommunale sektor.

- Hvis ikke de faglige organisationer samarbejder og udvikler en effektiv koordinering, vil de være ude af stand til at matche de muligheder for styring, som arbejdsgiverne har.
- Udviklingen vil sandsynligvis føre til en øget konkurrence mellem de faglige organisationer lokalt, snarere end til etableringen af lokale ”mini-KTO’er” eller lignende samarbejdsformer.

Det må siges endnu at være for tidligt at konkludere entydigt vedrørende den første tese – selv om der er meget i gennemførelsen af forhandlingsrunderne i de otte (amts)kommuner, der indgår i undersøgelsen, som antyder, at tesen vil blive bekræftet. Det gælder ikke mindst i sammenhæng med den decentraliserings- og individualiseringstendens, der har præget flere af undersøgelsesenhederne, især i de tilfælde, hvor der samtidig har været tale om markant professionel ledelse med stærk styringskapacitet, som fx i Centerkommunen og Bykommunen.

Det illustrerer en af vores antagelser om *centraliseret decentralisering*, jf. kapitel 1.2.1. Centraliseret decentralisering forudsætter i dette perspektiv, at de strukturer, der præger den centrale enhed, reproduceres på det lokale niveau, hvis de faglige organisationer samlet skal kunne fastholde sine indflydelsesmuligheder. Nødvendigheden af tværgående koordination på lønmodtagersiden styrkes af, at kompetenceudlægningen som følge af Ny Løndannelse fra det centrale aftalesystem til det lokale niveau sker uensartet for de to parter. På arbejdsgiversiden udlægges kompetencen til en samlet enhed, (amts)kommunen, der har en klart defineret og hierarkisk beslutningsstruktur. På medarbejdersiden udlægges kompetencen via de overenskomsts bærende, nationale fagforbund til en række opsplittede lokale afdelinger og kredse og først i anden omgang eventuelt til FTR/TR i de enkelte (amts)kommuner.

Hvor den første tese bygger på de forudsætninger for decentraliseringen af et forhandlingssystem, som vi fra starten havde med i vores problemformulering, er den anden – og til dels konkurrerende – tese blevet udviklet undervejs. Det skete nærmere bestemt i sammenhæng med vores første besøgsrunde til de otte undersøgelsesenheder, hvor reaktionerne fra aktørerne entydigt pegede i retning af konkurrence frem for samarbejde. Men som vi har set det, har det videre for-

løb i (amts)kommunerne i det mindste nuanceret billedet. Man kan også hårdere trukket op hævde, at tendensen nu snarere går i retning af udviklingen af et tværgående samarbejde på tre niveauer – netop fordi organisations- og tillidsrepræsentanterne i processen med implementeringen af det nye lønsystem i stigende grad har oplevet en tværgående koordination som en forudsætning for, at de kan matche arbejdsgiversidens koordineringskapacitet.

Det er dog også her endnu for tidligt at drage endelige konklusioner. Som formuleret ovenfor er situationen endnu fuldstændig åben, og udviklingen kan derfor tage mange retninger og former – afhængig af den videre proces. Men sandsynligvis vil der udvikle sig en koordination på tre niveauer:

- *Organisationsplanet*, dvs. ekstern koordinering i forhold til (amts)kommunen, fordi der er et behov for at sikre forbindelsen til de lokale FTR/TR for at fastholde en kontinuerlig og effektiv interessevaretagelse – også fx i forbindelse med perioder, hvor det kan være vanskeligt at rekruttere tillidsrepræsentanter. Og samtidig er der behov for en tværgående koordinering i forhold til arbejdsgivernes initiativer i de forskellige (amts)kommuner, fagforeningerne/kredsene dækker.
- *FTR/TR-planet* i forhold til den enkelte (amts)kommune på *det centrale niveau* i (amts)kommunen. Der synes at ske en forskydning i retning af amtet/kommunen centralt som et væsentligt led, fordi der er behov for en overordnet koordinering vedr. procedurer, lønpolitik, TR-vilkår ol., samt i forbindelse med implementering af de centralt indgåede rammeaftaler. Dette niveau er også relevant vedrørende forhåndsftaler, i det omfang arbejdsgiverne vil fastholde, at de skal forhandles på det centrale niveau, men her vil samarbejdet måske snarere, jf. nedenfor blive sektorvist.
- *TR-planet i forhold til sektorområde og institutions-/afdelingsniveauet*, fordi sektorniveauet synes at blive afgørende i den lønpolitiske koordinering mellem faggrupper inden for samme sektor, og institutionsniveauet afgørende vedrørende de individuelle lønaftaler. Denne koordinering vil udvikles i det omfang, at der sker ændringer i relationerne mellem organisationerne fra en udpræget lønkonkurrence til en vis grad af lønsamarbejde – som vi fx har set det i udviklingen af forholdet mellem organisationer som DSR og FOA.

Hele denne proces synes samlet at indebære, at der sker en forskydning i de faglige organisationer, så centrum i det lokale arbejde ikke længere så meget er de enkelte fagforeninger og kredse, men FTR/TR og klubber i de enkelte (amts)kommuner, og der synes at være et behov for, at der i det enkelte amt og den enkelte kommune sker en styrkelse af det yderste led, dvs. tillidsrepræsentanterne på institutions- og afdelingsniveauet. Organisationerne skal måske tæn-

ke anderledes. Se lønforhandlingsprocessen som en udvikling fra neden og med en proaktiv lønstrategi, hvor man forud ved, hvad man vil, og specielt hvad man ikke vil, så man via TR-nettet kan påvirke udviklingen og hindre vildskud. Men det er indlysende, at en sådan koordinering fra neden vil give plads til mange flere nuancer.

Det bliver en politik- og strategiudvikling, der i højere grad får karakter af en "bottom-up"-proces i stedet for den sædvanlige "top-down"-styring i overensstemmelse med vores *tese* om, at organisationerne må udvikle en lønstrategi fra neden – med udgangspunkt i de enkelte institutioners og medarbejderes ønsker og behov – hvis de stadig skal kunne præge udviklingen på trods af individualiseringen.

Vi tilføjede en *tese* om, at organisationerne derfor må føre en *dobbeltstrategi*, hvorigennem de sammenkobler spørgsmål om udvikling i arbejdet mv. og lønstrategi. I den sammenhæng så vi organisationsgrænser og "konkurrerende fagligheder" som en hindring mod udviklingen af en sådan dobbeltstrategi. Det er teser, som i høj grad er relevante for udviklingen af det nye lønsystem, sådan som det er beskrevet i denne undersøgelse. Men det er for tidligt at fastslå mere entydige konklusioner. Vi så en del eksempler på en ødelæggende fagkonkurrence, der skabte gensidig mistro, bl.a. mellem BUPL og PMF på daginstitutionsområdet og mellem DSR og FOA på ældreområder og sygehusområdet. Men vi så også eksempler på tilnærmelser og øget samarbejde både mht. det daglige arbejde og mht. spørgsmålet om Ny Løndannelse.

Fagbevægelsens struktur skaber på en anden måde vanskeligheder for den tværgående koordination mellem lokale fagforeninger og FTR/TR. Vi tænker her på, at der er meget store forskelle på de enkelte forbunds lokalstruktur. Det går lige fra SiD, som har en fagforening i snart sagt hver eneste kommune, over organisationer som HK og FOA, der typisk har omkring fire afdelinger inden for hvert amt, og til organisationer som DSR, der har en kreds for hvert amt. Det giver både i forhold til kommunerne og i forhold til amterne meget forskellige vilkår for koordineringen via de lokale fagforeninger. Og det gør både relationerne mellem afdelinger og kredse og relationerne mellem organisationen og (amts)kommunerne besværlige. Det er således et problem, der mest handler om organisationsniveauet, men det giver dønninger ned på FTR/TR-niveauet, fordi det kan være et problem, at tillidsrepræsentanterne i deres samarbejde har så forskellige referencerammer opad til afdelingen/kredsen.

Det skal erindres, at parterne i den enkelte (amts)kommune fortsat fungerer inden for et samlet offentligt aftalesystem. De udgør ikke nogen øde ø, der kan isolere sig for omgivelserne. Derfor er forbindelserne fra FTR/TR-niveauet og til det lokale organisationsniveau vigtigt. Som vi allerede har nævnt, må det ek-

sempelvis forudsættes, at der tilbagevendende sker en tilbagetrækning af kompetencen til den lokale organisation, ligesom der afhængig af udviklingen i den lokale TR-dækning vil være skiftende behov for støtte fra den lokale fagforening til medarbejderrepræsentanterne.

Rockwoollaget

Det institutionsstyrede system, som de fleste arbejdsgiverrepræsentanter tilstræber, er karakteriseret ved, at de afdelings- og institutionsledere, der fører lønsamtaler ol. med deres medarbejdere, også er dem, der skal forhandle tillæg, og som selv råder over økonomien på deres område. Det er den ideelle målsætning, som fremhæves på arbejdsgiversiden. De første runder med Ny Løndannelse har vist, at det på grund af organiseringen af det (amts)kommunale system, kan være svært at nå dette mål. Ikke mindst på grund af den hierarkiske ledelsesstruktur i større enheder vil der ofte være forskel på den leder, der har det økonomiske ansvar, og den leder, der har den daglige arbejdsledelse og dermed fører lønsamtaler med sine ansatte. Hvis man – hvad der er almindeligt – lægger forhandlingskompetencen hos den første, bliver der et rockwoollag, hvor den forhandlende ikke har den umiddelbare viden om de enkelte ansatte og deres bidrag til udviklingen af afdelingen/institutionen. Det bliver svært "at få hul igennem".

Det var typisk mange steder i første runde, hvor selv de individuelle lønftaler blev indgået på et centralt niveau med Løn- og Personaleafdelingen i spidsen og uden eller med kun begrænset inddragelse af ledere på afdelings- og institutionsniveau. Dermed "*... virkede det på samme måde, som da man havde det, der hed decentral løn i gamle dage. Ja men, vi havde da en udmærket forhandling, men det er igen det, at detailkendskab kunne de jo ikke have.*" (FTR, HK, Jyske amt).

I centralforvaltningen i Sjællandske amt var der nogle eksempler på, at Løn- og Personaleafdelingen kørte det suverænt uden at inddrage afdelingslederne i forbindelse med de individuelle lønforhandlinger, selv om det er dem, der har det direkte personkendskab til medarbejderne.

"Jeg synes så, at man fra ledelsesside har gjort en meget stor fejl, som jeg først er blevet klar over senere. Man har siddet og lavet individuelle lønforhandlinger uden at have været ude i sit mellemliderniveau ... Man kan ikke være bekendt at sidde og forhandle løn for en medarbejder, hvor man ikke har den nærmeste ledelsesansvarlige med, uden som minimum at høre, om denne leder har nogle særlige ting, man vil lægge vægt på." (TR, HK, 1999)

Denne rockwool-effekt blev der gjort noget ved i forbindelse med den fortsatte decentralisering i anden runde, men det var på nogle områder vanskeligt at sikre den direkte sammenhæng mellem den samtalende og den forhandlende leder. I hvert fald blev det på sygehusområdet både i Jyske amt og i Sjællandske amt

opfattet som et mere permanent problem, der kan ses som en effekt af den almindelige ledelsesstruktur på sygehusene. Der var således ingen steder tale om en udlægning af forhandlingskompetencen til afdelingssygeplejerskerne, selv om det er dem, der som nærmeste ledere har den direkte kontakt med medarbejderne. Der er stort set ingen, der forestiller sig, at en sådan udlægning vil være praktisk gennemførlig, fordi det vurderes, at der ikke er ressourcer i de små enheder, som et sygehus er bygget op, til at klare denne opgave. Men konsekvensen af denne distance er ifølge organisationsrepræsentanterne en umiddelbar risiko for, at der ikke "bliver hul igennem". Selv om der havde været en vis dialog mellem leder og TR på afdelingsniveauet som forberedelse til forhandlingerne, var det set fra DSR's synsvinkel et spørgsmål, hvor meget det reelt var trængt igennem i forhold til de centrale forhandlinger. Og hvis der ikke er "hul igennem", så kan lønnen ikke bygges på en tilstrækkelig konkret viden om arbejdspladsernes og de enkelte medarbejders udviklingsbehov.

"Jeg bliver i hvert fald, der hvor jeg sidder, nødt til at tro på, at afdelingssygeplejerskerne har noget indflydelse på, hvor vi skal bevæge os henad, så man egentlig har et samarbejde med oversygeplejersken (der har økonomiansvar), fordi ellers holder systemet overhovedet ikke." (Organisationsrepræsentant, DSR, 2000).

Et lignende eksempel kan findes på ældreområdet i Landkommunen. Her fremstod en kombination af opbygningen af området og FOA's TR-struktur som en barriere mod en decentralisering helt ud til afdelings- og institutionsniveauet. FOA's tillidsrepræsentanter dækker på tværs af områderne, og derfor kan man fx ikke decentralisere de individuelle lønaftaler til den enkelte TR og områdeleder. Områderne skal forhandles sammen, og så kan man lige så godt tage lederen af hele sundhedsafdelingen med – også efter organisationens opfattelse. Hun har alligevel det store overblik. Samme niveau må være gældende ved forhåndsaftaler, fordi de så kan dække alle under SOSU-overenskomsten. Tilsvarende gælder det på HK's område, at det er begrænset, hvor meget man kan decentralisere, fordi HK'ernes tillidsrepræsentant dækker på tværs af grænserne mellem forvaltningerne. Derfor er det vurderingen, at Løn- og Personalechefen formentlig her fortsat vil være den samlende enhed på arbejdsgiversiden. (TR, HK, 2000, Organisationsrepræsentant, FOA, 2000).

Det omvendte problem findes på de små institutioner, hvor leder og medarbejder er så tæt på hinanden, at det er vanskeligt for lederen at påtage sig arbejdsgiverrollen. Det synes specielt at gøre sig gældende inden for daginstitutionsområdet, hvor lederne også med deres professionstankegang opfatter sig som "den bedste blandt ligemænd" og i øvrigt er medlem af samme organisation som en stor gruppe af medarbejderne. Så her oplever lederne, at man kommer for tæt på, og at man derfor mangler en distance i forhold til medarbejderne, når der skal forhandles løn.

Tillidsrepræsentanternes rolle

Tillidsrepræsentanterne er en nøglegruppe i implementeringen og udviklingen af det nye lønsystem. Når udgangspunktet er, at der fortsat efter decentraliseringen af en del af lønforhandlingerne skal være tale om en kollektiv aftaleret, samtidig med at lønsystemet skal gøres arbejdsplads- og udviklingsorienteret, bliver tillidsrepræsentanterne i amter og kommuner den væsentligste modpart for de lokale arbejdsgivere. Tillidsrepræsentanterne har kendskab til de enkelte medarbejders funktioner, kvalifikationer og indbyrdes relationer og er derfor især afgørende, når de individuelle aftaler skal på plads. De lokale faglige organisationer vil have problemer med at klare forhandlingerne selv – specielt hvad angår de individuelle lønaftaler. Det er via tillidsrepræsentanternes detailviden, at der kan gives et modspil til arbejdsgivernes forslag.

Som vi har set det, bliver den kombinerede medarbejderudviklings- og lønsamtale eller lignende teknikker i et institutions- afdelingsstyret forhandlingssystem et værktøj, der skal koble løn med den enkelte medarbejders kompetenceudvikling og målene for arbejdspladsens udvikling, som de er formuleret i virksomhedsplaner, lokale lønpolitikker mv. Hvis dette skal fungere samtidig med, at den kollektive aftaleret skal fastholdes, bliver tillidsrepræsentanten for arbejdsgiverne en nøglefigur. Arbejdsgiverne ønsker, at de faglige organisationer udlægger kompetencen til at indgå individuelle lønaftaler til deres tillidsrepræsentanter. Så kan afdelings- og institutionsledere sammen med tillidsrepræsentanterne sikre aftaler på et grundlag, der netop har den enkelte arbejdsplads' særlige forhold og behov som udgangspunkt.

Når målet er en sådan decentralisering af det nye lønsystem, bliver det et væsentligt spørgsmål, hvilke betingelser tillidsrepræsentanterne har for at udføre deres rolle, og om de med dette udgangspunkt i det hele taget er i stand til at udføre den. Det er en *tese* i vores undersøgelse af udviklingen af de lokale aftalesystemer, at Ny Løndannelse stiller tillidsrepræsentanter over for nye, mere omfattende opgaver, og at en forudsætning for en effektiv gennemførelse af lønreformen derfor er, at TR-vilkårene forbedres. Uden sådanne forbedringer placeres tillidsrepræsentanterne på en uriaspost og det uundgåelige resultat vil være stigende fastholdelses- og rekrutteringsproblemer.

Der er meget store forskelle i tillidsrepræsentanternes frikøb fra (amts)kommune til (amts)kommune – både når man ser på de otte undersøgelsesenheder og på de i alt fem amter og godt 100 kommuner, som organisationsrepræsentanterne samlet har en førstehåndsviden om. I nogle (amts)kommuner anses vilkårene for at være acceptable, men i mange er de ifølge organisations- og tillidsrepræsentanternes opfattelse ikke gode nok til, at opgaven kan udøves tilstrækkeligt kvalificeret. Det er en entydig holdning blandt repræsentanterne, at der stadig er behov

for at forbedre vilkårene, herunder ikke mindst *tidsmæssig kompensation*, men også sikring af *uddannelse*, så tillidsrepræsentanterne ikke forringer deres faglige kompetence, og sikring af *løntillæg*, så TR-arbejdet ikke fører til, at man kommer lønmæssigt bagud i forhold til kollegerne.

Det vigtigste for tillidsrepræsentanterne er, at de sikres en fast tid, således at den afdeling/institution, de arbejder i, får økonomisk kompensation og dermed mulighed for at indsætte vikarer. Det gælder for tillidsrepræsentanterne om, at deres arbejde ikke belaster kollegerne. Problemet er så på nogle områder, at det på grund af mangel på arbejdskraft ikke er muligt at finde vikarer. Det bidrager bl.a. på ældreområdet og sygehusene yderligere til de *rekrutterings- og fastholdelsesproblemer*, som allerede har vist sig i de otte (amts)kommuner. En tendens, der bekræftes af spørgeskemaundersøgelserns tal. De ses som et resultat af de relativt dårlige TR-vilkår i sammenhæng med hele decentraliseringsprocessen, som Ny Løndannelse blot er et, om end nok det stærkeste og mest symbol-ladede eksempel på. Der ventes stigende problemer i de kommende år.

Der er en professionaliseringstendens på vej. Fællestillidsrepræsentanterne og tillidsrepræsentanter for store grupper nærmer sig i de større kommuner og amter et niveau, hvor de bruger hovedparten af tiden på TR-jobbet. En del FTR arbejder endda fuldtids som tillidsrepræsentanter. Spørgsmålet er, om tendensen til professionalisering ikke vil brede sig, så fuldtidsprofessionelle også bliver mere almindelige i hvert fald i mellemstore kommuner, når vi taler om de større personalegrupper. Selv i de små kommuner kan man forestille sig, at tillidsrepræsentanterne for de større personalegrupper, som fx HK, FOA og BUPL, kunne komme til at fungere som en slags halvprofessionelle tillidsrepræsentanter.

Der er store forskelle på de faglige organisationers TR-struktur, men generelt synes de fleste større organisationer at nærme sig en opdeling, så der både er almindelige tillidsrepræsentanter med base på institutions-/afdelingsniveauet og fællestillidsrepræsentanter med de mere overordnede og tværgående opgaver i (amts)kommunen. Det kunne antyde, at en løsning på problemet med TR-vilkårene vil ligge i at koncentrere ressourcerne om FTR-niveauet. Det kunne skabe grundlag for hel- eller halvprofessionelle fællestillidsrepræsentanter, som ville få forudsætninger for at give lederne både lokalt og decentralt et kvalificeret modspil. Det er i overensstemmelse med vores *tese* om, at tillidsrepræsentanterne videnskabsmæssigt har et potentielt matchningsproblem i forhold til lederne – et problem som vil være tiltagende jo højere op i hierarkiet, man når (som fx det øverste MED-organ), hvis ikke der sker en professionalisering af tillidsrepræsentanterne.⁵

⁵ I nogle af de faglige organisationer mener man, at en alternativ løsning på dette matchproblem kan være at give plads til organisationsrepræsentanter i det øverste MED-udvalg. Det er ledelsen i (amts)kommunerne generelt set ikke indstillet på, fordi de ønsker et samarbejds- og forhandlingssy-

Problemet ved at koncentrere ressourcerne på FTR-niveauet er, at det nye forhandlingssystem i høj grad synes at få institutions-/afdelingsniveauet som omdrejningspunkt. Vurderet ud fra de otte amter og kommuner er det erfaringen, at en udlægning af forhandlingerne gør det nødvendigt, at der også sikres kvalificerede TR'er på afdelings-/institutionsniveauet, hvis der fortsat skal være tale om en reel kollektiv aftaleret. Organisationsrepræsentanter og i mange tilfælde også FTR'er har ikke den nødvendige lokale viden, der gør det muligt at vurdere lokale ledes forslag om tillæg i lønforhandlingerne – for slet ikke at tale om at kunne give et reelt modspil i form af alternative forslag. Dertil kommer, at en del af forhandlingsspillet tilsyneladende kommer til at omfatte diskussioner om kriterier for Ny Løndannelse mv. i de lokale samarbejdsorganer som et modspil til den individualisering, der nogle steder fremmes af, at lønsamtaler el.lign. mellem den enkelte leder og medarbejder gøres til et væsentligt omdrejningspunkt i processen. Denne tendens understreger yderligere behovet for stærke lokale TR'er.

Derfor er der tale om et *både og*, når det gælder sikringen af TR-vilkår, der på den ene side betyder, at de faglige organisationer kan siges at fastholde den kollektive aftaleret, på trods af at arbejdsgiverne på den anden side får gennemført en decentralisering af det nye lønsystem til det yderste led. Der er i høj grad brug for fællestillidsrepræsentanter med hel- eller halvprofessionel status (afhængig af (amts)kommunestørrelse og antal medlemmer) og derudover lokale TR'er, der har vilkår, som gør dem i stand til at matche deres egne direkte ledere.

Hvordan TR-vilkårene kan sikres, er svært at svare på. Det vil måske blive almindeligt, som vi har set det i en af undersøgelsens kommuner, at man på afdelings-/institutionsniveauet indgår egentlige aftaler mellem den enkelte TR og dennes leder om vilkårene. Der er behov for en institutionel forankring både på FTR- og på TR-niveauet. Der skal både aftales til i det øverste MED/SU-organ i (amts)kommunen og i de enkelte afdelinger og institutioner.

Det er ikke kun tillidsrepræsentanterne, men også *afdelings- og institutionsledere* som skal forberedes, hvis ikke der skal opstå problemer i forbindelse med decentraliseringen af forhandlingerne. Det er vores *tese*, at begge grupper skal være klædt på til at løfte forhandlingsopgaven, hvis ikke de skal udgøre en *barriere* for udlægningen af kompetencen. Vores undersøgelse af udviklingen i de otte (amts)kommuner viser, at både ledere og tillidsrepræsentanter i betydeligt omfang netop har udgjort en sådan barriere, fordi de ikke har været tilstrækkeligt forberedt. Det har ikke forhindret, at man nogle steder har lagt kompetencen ud,

stem, der har sit grundlag internt i (amts)kommunen. I en af undersøgelsesenhederne, Sjællandske amt, blev dog indgået en ny MED-aftaler, der åbner mulighed for organisationsrepræsentanter.

men det har medført en række problemer, som betyder, at Ny Løndannelse ikke er kommet til at fungere efter hensigten.

Det må på baggrund af det hidtidige forløb fastslås, at en del af problemet er et overgangsfænomen. Efterhånden som ledere og tillidsrepræsentanter får den nødvendige erfaring, vil de blive i stand til at løfte opgaven. Men det er også i et vist omfang et strukturelt problem, som må forventes mere vedvarende at være en belastning for det nye lønsystem. Det gælder fx de områder, hvor arbejdet udøves af professionsgrupper, og hvor lederne opfatter sig som faglige ledere, dvs. "den bedste blandt ligemænd", og i høj grad søger at undvige arbejdsgiverrollen. Og det gælder på områder med små enheder, hvor det er svært at give lederne vilkår, som gør dem i stand til både at udøve en faglig ledelse og egentlige arbejdsgiveropgaver. Problemerne forstørres, når der som på daginstitutionsområdet bliver et sammenfald mellem "små enheder" og "profession".

Meget tyder på, at der er et stykke vej, før man kan sige, at hverken tillidsrepræsentanter eller ledere udgør en barriere mod arbejdspladsbaserede forhandlinger. Og selv når man nærmer sig det mål, vil der være en del tilfælde, hvor ledelsen på et højere niveau – i praksis formentlig ofte Løn- og Personaleafdelingen – må styre processen, fx i forbindelse med ledelsesskift. Det samme vil gøre sig gældende på organisationssiden, hvor nogle gange FTR'er og andre gange de lokale fagforeninger tilbagevendende må overtage forhandlingskompetencen igen for en periode, hvis en TR skiftes ud, eller hvis der er en relation mellem TR/afdelingsleder, der er gået i hårdknude.

Matchningsproblemer

I de tilfælde, hvor den ene gruppe har fået den nødvendige forberedelse, mens den anden gruppe ikke har det, opstår matchningsproblemer. Disse problemer forstærkes i overensstemmelse med vores *tese*, når decentraliseringen af beslutningskompetencen ikke foregår samtidig. Vi har i de otte amter og kommuner set mange forskellige matchningsproblemer. På den *ene* side har der været arbejdsgivere, som presser på for en decentralisering, men er lidt bange for at lægge det ud, når organisationerne holder fast i kompetencen. En plejehjemsleder eller områdeleder er ikke en match for en erfaren amtskredsformand fra DSR, der endda som regel også møder med en professionel faglig sekretær foruden diverse tillidsrepræsentanter. På den *anden* side har vi hørt om en del svagt funderede tillidsrepræsentanter, som man "let kunne tage røven på", og som man nogle gange skal "holde hånden under". Nogle ledere har en frygt for, at problemet tiltager, fordi det mange gange vil blive "de forkerte", der vælges. Det er de svage, der lader sig overtale, når det er svært at rekruttere tillidsrepræsentanter.

Umiddelbart har det nok mest været tilfældet, at tillidsrepræsentanter har været bedre klædt på til opgaven end deres ledere, men efter vores vurdering udgør de "svage" tillidsrepræsentanter på sigt det mest markante matchningsproblem. Meget kan nås gennem en øget uddannelsesmæssig indsats, forbedring af TR-vilkårene mm. Men det vil formentlig være umuligt at forhindre, at der tilbagevendende vil opstå sådanne problemer for de fleste organisationer. Det er et sisyfosarbejde at fastholde en TR-dækning i amter og kommuner, så man sikrer en matchning på alle niveauer. Selv på et område, hvor man har en dygtig TR, kan der hurtigt opstå problemer, fx i forbindelse med et skifte. Når det gælder de små kommuner og de små personalegrupper, er TR-systemet særdeles sårbart. Kæden fra forbund over afdelinger og til TR, der skal sikre den kollektive aftaleret, er skrøbelig. Den er meget afhængig af det sidste led – systemet er stærkt personbåret. En TR, der holder op, fjerner med et slag kompetencen. Det hænger sammen med, at det i små enheder (styrket af rekrutteringsproblemer) er vanskeligt at opbygge et system med klubber og suppleanter, der langsomt oplæres, så kontinuiteten kan fastholdes.

Mere principielt hænger denne vurdering sammen med, at der – jf. vores *tese* – er tale om et generelt matchningsproblem for tillidsrepræsentanterne, fordi de står over for en modpart, der ikke alene forhandler løn- og arbejdsforhold, men også har den ansættende myndighed og den politiske legitimitet. Arbejdsgivernes dobbeltrolle stiller dem som udgangspunkt stærkere end tillidsrepræsentanterne. Det er et asymmetrisk magtforhold, som til dels ophæves, når forhandlingerne løftes op på organisationsniveau. På TR-niveauet kan det minimeres, fx gennem regler om TR-beskyttelse ol., men det kan ikke helt fjernes. Det udgør i sig selv en begrundelse for, at TR-niveauet ikke fungerer alene, men er en del af en samlet faglig organisering, så der udefra kan ydes en effektiv beskyttelse i krise- og konfliktsituationer.

Tillidsrepræsentanternes og ledernes betydning for det nye lønsystem viser, at parterne er bundet til hinanden. En decentralisering forudsætter, at begge sider sikrer den nødvendige forberedelse af mellemledere og TR. Hvis den ene side kikser i denne proces, bliver det et fælles problem. Det betyder så også, at udannelsen af TR og ledere generelt kan ses som et fælles problem. Og når det er tilfældet, hvorfor så ikke gøre det til en *fælles opgave* ved at etablere fælles udannelse om, hvordan man agerer i forhandlingsprocesser. En proces, som parterne da også har sat i gang.

Opbakning om et arbejdspladsbaseret system

De tendenser, der tegner sig i udviklingen af det nye lønsystem i de otte (amts)kommuner, der indgår i undersøgelsen, peger markant på udviklingen af et arbejdspladsbaseret forhandlingssystem. Spørgsmålet synes dermed ikke så meget at blive, om der skal være tale om et centralt styret forhandlingssystem

med vægt på forhåndsftaler med objektive kriterier eller et institutions-/afdelingsstyret system med vægt på de individuelle lønftaler og subjektive kriterier. Nøglespørgsmålet bliver i stedet, hvordan et arbejdspladsbaseret system skal fungere. Om det skal indrettes, så en kollektiv aftaleret i mere omfattende betydning kan opretholdes, eller det vil blive udviklet på en måde, så den kollektive aftaleret begrænses.

Denne opsummering bygger på de kvalitative data fra undersøgelsen af de otte (amts)kommuner. Spørgsmålet er, om denne arbejdspladsorientering er noget specielt for de udvalgte undersøgelsesenheder, eller om det er en mere generelt gældende tendens. Hvis man sammenholder med resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen, synes svaret at blive, at vi her har fat i en generel tendens. Både blandt tillidsrepræsentanter, medarbejdere og ledere fremtræder en klar opbakning bag et relativt stærkt arbejdspladsbaseret system, når man ser på deres svar på spørgsmålene om, hvem der bør forhandle løn i amter og kommuner.

Tabel 9.1 Hvem har spillet og hvem bør spille en vigtig rolle i forhandlingerne om *forhåndsftaler*?

<i>På ledelsessiden</i>	<i>Har spillet</i>	<i>Bør spille</i>
Ledelsen på afdelings/ institutionsniveau	34%	65%
Ledelsen på forvaltnings/ sektorniveau	41%	36%
Løn- og personaleafdelingen	41%	24%
Direktion/chefgruppe	21%	13%
<i>På medarbejdersiden</i>		
Den enkelte medarbejder	10%	31%
Medarbejdergruppen	12%	28%
Tillidsrepræsentant	58%	82%
Fagforeningsrepræsentant	71%	69%
SU/MED-system	7%	17%

(Spørgsmål 7 og 9, TR-skema)

Hvis vi ser på tillidsrepræsentanterne først, blev de spurgt, både om hvem der *har* spillet en vigtig rolle i forhandlingerne om henholdsvis forhåndsftaler og individuelle lønftaler, og hvem der efter deres opfattelse *bør* spille en vigtig rolle i forhandlingerne. Svarene på spørgsmålet om *forhåndsftalerne* fremgår af tabel 9.1. Når det gælder ledelsessiden, er der at dømme efter tillidsrepræsentanternes svar ikke så stor forskel på den rolle henholdsvis institutions-/afdelingslederne, lederne på forvaltnings-/sektorniveauet samt Løn- og Personaleafdelingen har spillet. Derimod er chefgruppen/direktionens rolle vurderet som noget mindre. Den store forskel kommer dog først i spørgsmålet om, hvilken rolle de forskellige niveauer *bør* spille i fremtiden. Her fremstår et helt entydigt ønske om, at det er ledelsen på afdelings-/institutionsniveauet, der skal spille

hovedrollen. Og jo højere i hierarkiet, vi kommer, desto mindre rolle bør lederne spille.

Når det gælder medarbejdersiden, er der større forskel på bedømmelsen af, hvem der har spillet en vigtig rolle i forhandlingerne om forhåndsaftalerne. Her har organisationsrepræsentanterne – i overensstemmelse med forløbet i de otte (amts)kommuner – spillet hovedrollen med tillidsrepræsentanterne i næste linie, mens alle andre har været uden den større betydning i forhandlingsprocessen. Efter tillidsrepræsentanternes opfattelse bør denne rollefordeling ændres, således at tillidsrepræsentanterne bliver de afgørende fulgt af de faglige organisationer og med en betydelig større inddragelse både af de enkelte medarbejdere og medarbejdergrupperne.

Vurderingen af forhandlingerne om de *individuelle lønaftaler* viser, jf. tabel 9.2, at lederne i afdelinger og institutioner her har haft en meget større rolle. Det er dog på baggrund af vores analyse af forløbet i de otte undersøgelsesenheder overraskende, at lederne på arbejdspladsniveau ligefrem skulle have spillet hovedrollen. I forhold til undersøgelsesenhederne er der, både hvad angår forhåndsftaler og individuelle lønaftaler, en klar undervurdering af Løn- og Personaleafdelingernes rolle. Også vedrørende den individuelle lønfastsættelse ønsker tillidsrepræsentanterne, at beslutningerne lægges længere ud, således at det er de nærmeste ledere i frontlinien, som får den helt dominerende rolle.

Tabel 9.2 Hvem har spillet og hvem bør spille en vigtig rolle i forhandlingerne om de *individuelle lønaftaler*?

<i>På ledelsessiden</i>	<i>Har spillet</i>	<i>Bør spille</i>
Ledelsen på afdelings/ institutionsniveau	57%	79%
Ledelsen på forvaltnings/ sektorniveau	33%	22%
Løn- og personaleafdelingen	32%	17%
Direktion/chefgruppe	16%	8%
<i>På medarbejdersiden</i>		
Den enkelte medarbejder	26%	69%
Medarbejdergruppen	10%	17%
Tillidsrepræsentant	71%	86%
Fagforeningsrepræsentant	60%	47%
SU/MED-system	5%	12%

(Spørgsmål 8 og 10, TR-skema)

Vedrørende medarbejdersiden er det tillidsrepræsentanternes vurdering, at det er organisationsrepræsentanterne med tillidsrepræsentanterne i hælene, der har haft den væsentligste funktion. Her vurderes det dog, at de enkelte medarbejdere har

haft betydeligt mere at sige end i forhandlingerne om forhåndsftalerne, men dog stadig efter de flestes vurdering i en relativt underordnet rolle. Det er tillidsrepræsentanternes opfattelse, at der skal ske en afgørende ændring i denne fordeling, således at tillidsrepræsentanten sammen med den enkelte medarbejder kommer til at spille hovedrollen med fagforeningen i en mere tilbagetrukket – men dog stadig væsentlig – position.

Tillidsrepræsentanternes ønsker til fremtidens forhandlinger udtrykker en udtalt arbejdspladsorientering, hvor TR og institutions-/afdelingsleder skal være omdrejningspunktet både vedr. forhåndsftaler og vedr. individuelle lønftaler – i det sidste tilfælde dog i tæt samspil med de enkelte medarbejdere.

Tabel 9.3 giver et indtryk af, om medarbejderne deler tillidsrepræsentanternes arbejdspladsorientering. Svarene må siges at være bekræftende, selv om man ikke direkte kan sammenligne, fordi der her spørges om, hvem der skal forhandle "din" løn, ligesom der ikke skelnes mellem forhandlinger om forhåndsftaler og de individuelle lønftaler. Men det er tydeligt nok, at medarbejderne mener, at forhandlingerne skal afgøres så tæt som muligt på den enkelte medarbejder og dennes nærmeste leder. Mens lederne gerne forhandler egen løn, er tillidsrepræsentanterne mere tilbageholdne. Det opleves formentlig som et "kasketproblem" at skulle skaffe penge til sig selv og sine medlemmer på samme tid. Vi har da også flere steder i undersøgelsesenhederne oplevet tillidsrepræsentanter, der netop overlader forhandlingen af egen løn til andre.

Tabel 9.3 Hvem mener du bør forhandle din løn?

<i>På medarbejdersiden</i>	<i>Medarbejdere</i>	<i>TR</i>	<i>Ledere</i>
Fagforeningsrepræsentant	43%	56%	33%
Tillidsrepræsentant	37%	71%	22%
Medarbejdergruppe	15%	9%	4%
Jeg selv	60%	39%	65%
<i>På ledelsessiden</i>			
Direktion/chefgruppe	8%	9%	24%
L&P	13%	13%	10%
Ledelsen på forvaltnings/ sektorniveau	12%	22%	39%
Ledelsen i afd./institution	55%	65%	40%

(Spørgsmål 20, Generelt skema)

9.3 De fire scenarier

Ønsket om et arbejdspladsbaseret system med en væsentlig rolle til TR, leder og den enkelte medarbejder behøver i sig selv ikke at være en trussel mod partssy-

stemet og den kollektive aftaleret. Men et arbejdspladsorienteret system med den individualiseringstendens, det indebærer, kan føre til en udvikling, som på sigt vil underminere den kollektive aftalemodel. For at vurdere, hvilken retning en arbejdspladsorientering vil tage, kan vi se på, hvordan holdningen er til kollektive forhandlinger om henholdsvis forhåndsaftaler og individuelle lønaftaler.

Skal der være kollektive forhandlinger *både* om forhåndsftaler og individuelle lønaftaler? Skal der være kollektive forhandlinger *enten* om forhåndsftaler *eller* individuelle lønaftaler? Eller skal der *hverken* være kollektive forhandlinger om forhåndsftaler eller individuelle lønaftaler? Ud fra svarene på disse spørgsmål kan tegnes fire scenarier for det lokale aftalesystems udvikling som følge af lønreformen. Hvor både-og samt enten-eller repræsenterer de to yderpunkter, der indebærer henholdsvis en fortsættelse af det eksisterende kollektive aftalesystem og en demontering af aftalesystemet, udgør enten-eller de to midterpositioner, der betyder en reform af partssystemet, men stadig i et vist omfang fastholder den kollektive aftaleret enten vedrørende forhåndsftalerne eller vedrørende de individuelle lønaftaler.

De fire scenarier fremgår af skema 9.1, hvor ja eller nej til henholdsvis forhåndsftaler og individuelle lønaftaler er opstillet i en firefeltets tabel.

Skema 9.1		Fire scenarier for lokale lønforhandlinger	
		<i>Partsforhandlinger om forhåndsftaler</i>	
		JA	NEJ
<i>Partsforhandlinger om individuelle lønaftaler</i>	JA	<i>Scenario 1:</i> Centraliseret (decentral) partsmodel	<i>Scenario 3:</i> Arbejdspladsbaseret partsmodel
	NEJ	<i>Scenario 2:</i> Individualiseret partsmodel (rammestyret individualisering)	<i>Scenario 4:</i> Individualiseret model (parterne koblet af)

Det *første* scenario er en *centraliseret/decentraliseret partsmodel*, hvor der fortsat – i overensstemmelse med forudsætningerne for aftalen om Ny Løndannelse – er partsforhandlinger både om forhåndsftaler og individuelle lønaftaler. Især en *centraliseret partsmodel*, hvor forhåndsftalerne indgås på centralt niveau eller evt. sektorniveau i (amts)kommunen for hele personalegrupper ligger tæt på de forhandlingsformer, der er blevet anvendt ved lønreformens gennemførelse. I det omfang forhåndsftaler indgås på institutions-/afdelingsniveau, er der

tale om en *decentral partsmodel*, og her sker der således en vis bevægelse væk fra det udgangspunkt, der karakteriserer lønreformens første fase. Det var således karakteristisk, at det kun var i en af de otte undersøgelsesenheder, nærmere bestemt Sjællandske amt, at en sådan decentral partsmodel blev anvendt. Men det afgørende er ikke så meget centraliserings- eller decentraliseringsgraden som det faktum, at der foregår partsforhandlinger og indgås kollektive aftaler om både forhåndsftaler og individuelle lønaftaler, og i den henseende er det derfor et scenario, som i stort omfang holder sig inden for det eksisterende kollektive aftalesystems præmisser.

Det *andet* scenario er en *individualiseret partsmodel*, dvs. en forhandlingsmodel, hvor der er partsforhandlinger og dermed indgås forhåndsftaler for de forskellige personalegrupper (enten på centralt niveau, på sektorniveau eller på institutionsniveau), men hvor der til gengæld ikke er partsforhandlinger om individuelle lønaftaler. Her er aftaleretten koblet fra, og derfor kan man også betegne det som en *rammestyret individualisering*. Hvis vi vurderer udviklingen i de otte (amts)kommuner, der indgår i undersøgelsen, synes en væsentlig tendens netop at gå i retning af en sådan individualiseret partsmodel. Selv om mange arbejdsgiverrepræsentanter fra starten var imod forhåndsftaler, var der en stigende erkendelse af, at de er vanskelige at komme udenom, og at de godt, hvis de ikke bliver for omfattende og bindende, kan udgøre en fornuftig ramme om en individualisering af løndannelsen. Der er så her en forskel mellem ledelsesorienterede (amts)kommuner, der sigter efter en ren individualisering af de individuelle lønaftaler og de samarbejdsorienterede (amts)kommuner, der ganske vist ikke ønsker egentlige kollektive forhandlinger i traditionel forstand, men gerne vil give medarbejderrepræsentanter nye former for indflydelse, som kan fastholde et element af kollektiv aftaleret trods individualiseringen.

Det *tredje* scenario er en *arbejdspladsbaseret partsmodel*, hvor der ikke indgås forhåndsftaler, men til gengæld er partsforhandlinger og dermed en kollektiv aftaleret vedrørende de individuelle lønaftaler. Det er måske en tendens, som mange arbejdsgiverrepræsentanter – at dømme efter vores undersøgelse – regnede som sandsynlig i starten, netop fordi mange gerne ville undgå forhåndsftaler, som lagde bindinger for den individuelle løndannelse. Men det er nok et mindre sandsynligt scenario end det andet – i hvert fald, hvis der skal være tale om en kollektiv aftaleret i en mere omfattende betydning. Hvis den kollektive aftaleret derimod forstås i en minimumsversion, dvs. som TR/organisationsrepræsentanters formelle godkendelse af indstillinger fra ledelsen, er det en udviklingsvej, som nogle arbejdsgivere godt kunne forestille sig, men så nærmere vi os reelt set det fjerde scenario, hvor aftaleretten helt er koblet fra.

Det *fjerde* scenario er en *individualiseret model*, som repræsenterer den mest radikale fornyelse, hvor der ikke er partsforhandlinger på det generelle niveau

og dermed ingen forhåndsftaler, og hvor der heller ikke er partsforhandlinger om de individuelle lønftaler. Her er partssystemet helt koblet fra, og der er dermed slet ingen form for aftaleret vedrørende Ny Løndannelse – ud over den aftaleret, der ligger i fastsættelsen af økonomiske og proceduremæssige rammer i de centrale aftaler mellem KTO og medlemsforbundene og de (amts)kommunale arbejdsgiversammenslutninger. Det er et scenario, der – som det fremgår ovenfor – har en vis opslutning hos arbejdsgiverrepræsentanter i de otte undersøgelsesenheder. Og som sammen med det andet scenario fremstår som den mest eftertragtede udviklingsretning.

Organisations- og tillidsrepræsentanter i de otte (amts)kommuner ønsker fortrinsvis at arbejde for at sikre den kollektive aftaleret både vedrørende forhåndsftaler og individuelle lønftaler, dvs. det første scenario. Men der er en del, som forestiller sig, at der fra medarbejderne vil komme et pres for en individualisering, og de vil formentlig kunne acceptere en form for arbejdspladsorientering med en stærk individualiseringsgrad, hvis der på anden måde – fx indflydelse på kriterierne for tillæg – sikres repræsentanternes indflydelse på løndannelsen og dermed fastholdes en form for kollektiv aftaleret trods individualiseringen. Det er i den sammenhæng sammenkoblingen af aftalesystem og samarbejdssystem er relevant. Det antyder på medarbejdersiden en udvikling i retning af det andet scenario, den individualiserede partsmodel, som et acceptabelt alternativ til scenario et.

Hvis vi skal forsøge at placere de (otte)amtskommuner i forhold til firefelts tabellen, skal det indledningsvis fremhæves, at hovedtendensen synes at være en bevægelse med udgangspunkt i scenario 1, den centraliserede/decentraliserede partsmodel, i retning af scenario 2, den individualiserede partsmodel, og i et vist omfang måske videre til scenario 4, den individualiserede model, hvor parterne er koblet af. Det kan være svært at fastslå entydigt, hvor de enkelte undersøgelsesenheder bevæger sig hen, men man kan måske sige, at Landkommunen, Centerkommunen og Omegnskommunen mest direkte synes at have det fjerde scenario som et mål. Bydelskommunen, Jyske amt og Sjællandske amt er nok mest forankret i scenario 1, hvor Jyske amt karakteriseres af en centraliseret model og Sjællandske amt af en decentraliseret model, men tendensen går også her i retning af en mindskning af partsindflydelsen, og det vil som et minimum sige fjernelsen af aftaleretten – i hvert fald i en mere omfattende betydning – vedrørende de individuelle lønftaler, dvs. scenario 2. Stationsbykommunen og Bykommunen synes med deres samarbejdsorientering at fastholde scenario 2, en rammestyrret individualisering som målsætning. Og det er suppleret med initiativer, der skal bidrage til at fastholde et element af kollektiv aftaleret trods individualiseringen.

Flest bag partsmodellen

Et er, hvad repræsentanterne fra de otte undersøgelseenheder mener. Noget andet er, hvilken opfattelse medarbejdere, ledere og tillidsrepræsentanter i amter og kommuner generelt har til spørgsmålet om partsmodellens fremtid. Her kan tal fra spørgeskemaundersøgelsen give et mere sikkert indtryk.

Vi spurgte i spørgeskemaet, hvordan de individuelle lønftaler for den enkelte medarbejder efter respondenternes opfattelse bør gennemføres? Og der var angivet fire svarmuligheder svarende til de fire scenarier. 1) Forhandlet mellem ledelsen og fagforeningen/tillidsrepræsentanten inden for rammerne af en forhåndsftale (Det første scenario: Centraliseret (decentral) partsmodel). 2) Forhandlet alene mellem lederen og mig selv inden for rammerne af en forhåndsftale (Det andet scenario: Individualiseret partsmodel). 3) Forhandlet mellem ledelsen og fagforeningen/tillidsrepræsentanten uden en forhåndsftale (Det tredje scenario: Arbejdspladsbaseret partsmodel). Og 4) Forhandlet mellem lederen og mig selv uden en forhåndsftale (Scenario 4: Individualiseret model). Svarenes fordeling for de tre hovedgrupper, medarbejdere, tillidsrepræsentanter og ledere, fremgår af skema 9.2, hvor svarprocenterne er sat ind i firefeltets tabellen.

Skema 9.2 Hvordan bør individuelle lønftaler gennemføres?

		<i>Partsforhandlinger om forhåndsftaler</i>				
		JA		NEJ		
<i>Partsforhandlinger om individuelle lønftaler</i>	JA	<i>Scenario 1:</i> Centraliseret (decentral) partsmodel		M: 46% TR: 69% L: 39%	<i>Scenario 3:</i> Arbejdspladsbaseret partsmodel	M: 8% TR: 16% L: 10%
	NEJ	<i>Scenario 2:</i> Individualiseret partsmodel (eller rammestyret individualisering)		M: 30% TR: 11% L: 30%	<i>Scenario 4:</i> Individualiseret model (parterne koblet af)	M: 16% TR: 4% L: 20%

(Spørgsmål 19, Generelt skema)

Det er karakteristisk, at det både hos medarbejdere, tillidsrepræsentanter og ledere er den største gruppe, som svarer i overensstemmelse med *scenario 1*, dvs. at de vil have lønnen forhandlet af TR/organisationsrepræsentanter inden for rammerne af en forhåndsftale. Det er ikke overraskende, at dette synspunkt er dominerende blandt tillidsrepræsentanterne, hvor to tredjedel på denne måde bakker op om den klassiske aftalemodel. Den tilsvarende holdning deles af næsten halvdelen af medlemmerne og fire ud af 10 ledere. I forhold til vores ind-

tryk af ledernes holdninger i de otte undersøgelsesenheder forekommer det sidste at være et overraskende højt tal.

Der synes således at være en relativ bred opbakning om, at fremtidens lokale aftalesystem skal fastholde den dobbelte kollektive aftaleret både vedrørende forhåndsftaler og individuelle lønftaler. Men som det fremgår af vores diskussion af kollektiv aftaleret, er der store forskelle i fortolkningen af begrebet, og der kan derfor være en del ledere, der ganske vist har sat kryds ved det dobbelte ja, men for hvem partsforhandlinger vedrørende de individuelle lønftaler kun indebærer kollektiv aftaleret i en minimumsdefinition. Og så kan der reelt være store holdningsmæssige forskelle på TR og ledere, selv om de har givet det samme svar. Ikke desto mindre må tallene tages som et udtryk for en betydelig opbakning bag aftalemodellen.

Mellem en fjerdedel og en tredjedel af både medarbejdere og ledere ser *scenario 2*, den individualiserede partsmodel, som det foretrukne valg. Skal der ske en ændring af aftalemodellen er det således fjernelsen af partsforhandlinger vedrørende de individuelle lønftaler, som foretrækkes. Men aftalemodellen fastholdes på den måde, at løndannelsen skal ske inden for rammerne af kollektivt indgåede forhåndsftaler. Dette alternativ er mindre interessant for tillidsrepræsentanterne, hvor det kun er hver tiende, der har angivet, at lønnen skal forhandles alene mellem medarbejder og leder inden for rammerne af en forhåndsftale.

En arbejdspladsbaseret partsmodel, *scenario 3*, hvor der ikke er forhåndsftaler, men derimod partsforhandlinger om de individuelle lønftaler, har blandt medarbejdere og ledere mindre interesse. Det er i begge grupper kun hver tiende, der har valgt dette alternativ. Som det fremgår ovenfor svarer det udmærket til vores indtryk fra de otte undersøgelsesenheder. Tillidsrepræsentanterne adskiller sig her fra ledere og medarbejdere ved i højere grad at ønske en sådan form for ændring af aftalemodellen frem for *scenario 2*. Her er det hver sytten tillidsrepræsentant, som ønsker en sådan udvikling. Denne forskel skal formentlig ses som et udtryk for, at det væsentlige i fastholdelsen af den kollektive aftaleret i forbindelse med Ny Løndannelse er at sikre kollektive aftaler om den individuelle løndannelse, fordi det netop er kernen i det nye lønsystem. Det skal dog understreges, at det er begrænsede grupper i begge tilfælde, fordi det store flertal holder fast i den dobbelte kollektive aftaleret, *scenario 1*.

Den individualiserede model, *scenario 4*, betegner den mest radikale fornyelse, som indebærer en afmontering af den klassiske kollektive aftalemodel i forbindelse med decentraliseringen af forhandlingskompetence til de enkelte amter og kommuner. Her er således det, der startede som en centraliseret decentralisering med en klar styring fra aftalesystemets samlede center på det nationale plan, blevet til en form for multiniveau regulering uden samlende center. Der kan

fortsat ligge en vis styring i de aftaler om økonomiske rammer mv., som indgås af parterne på det nationale niveau, men hvordan løndannelsen konkret foregår i de enkelte amter og kommuner, vil disse parter ikke have nogen direkte indflydelse på i et system, hvor der ikke indgås forhåndsftaler, og hvor der ikke er partsforhandlinger om de individuelle lønftaler. Det er ikke overraskende, at det kun er hver sekstende tillidsrepræsentant, som har valgt dette alternativ. For medarbejdere og ledere er det mindre afskrækkende. Hver sjette medarbejder og hver femte leder ønsker direkte en sådan form for afmontering af aftalemodellen eller individualisering af løndannelsen. Man kan så vælge at mene, at det kun er et relativt lille mindretal, og at der samlet set er et flertal bag den dobbelte aftalemodel. Men man kan også se det som udtryk for fremtidens tendens i løndannelsen. Hvis vi sammenligner med de svar, vi har fået fra strategisk placerede ledere i de otte (amts)kommuner i undersøgelsen, forekommer det at være den sidste udlægning, som er den mest sandsynlige. Men hvad det endelige udfald vil blive, kan kun fremtiden vise.

Det skal dog fremhæves, at lederne også i nogle af de andre svar i spørgeskemaundersøgelsen synes at bakke relativt massivt op bag aftalemodellen. Det gælder fx spørgsmålet om, hvorvidt der skal indgås forhåndsftaler (Spørgsmål 18, Generelt skema). Som det fremgår af kapitel 4 om individualiseringstendensen, mener tre fjerdedele af lederne, at der skal indgås forhåndsftaler enten på centralt niveau eller på institutionsniveau i (amts)kommunen, mens kun hver syvende mener, at der slet ikke bør være nogen forhåndsftaler. Det antyder, at der også efter ledernes opfattelse skal være grænser for, hvor langt individualiseringstendensen går. Nok er det et ønske at gøre løndannelsen til et arbejdspladsbaseret spørgsmål med den enkelte medarbejder og dennes nærmeste leder i centrum, men processen skal foregå inden for kollektivt aftalte rammer i et eller andet omfang.

Svarene bliver lidt anderledes end på spørgsmål 19 ovenfor, hvor forhåndsftaler og individuelle lønftaler kobles sammen. Her er mellem en fjerdedel og en tredjedel imod forhåndsftaler, mens det stadig er syv ud af 10, der er for.⁶ Til gengæld har der i spørgsmål 19 været mulighed for at svare ja til partsforhandlinger om individuelle lønftaler, og dermed kan vi samlet gøre op, at otte ud af 10 ledere ønsker partsforhandlinger opretholdt i en eller anden form, mens to ud af 10 ønsker dem helt afviklet.

I tabel 9.4 er diskussionen trukket op ved at samle de første tre scenarier til et, der indebærer fastholdelse af partsforhandlinger i en eller anden form, i modsætning til det fjerde scenario, hvor partsforhandlingerne helt er fjernet. Hermed tydeliggøres det, at der skal ske et markant holdningssskred, hvis individualise-

⁶ En del af forskellen ligger i, at der i spørgsmål 19 ikke var nogen "Ved ikke"-kategori. Her krydsede en ud af 10 ledere i spørgsmål 18.

ringstendensen i det nye lønsystem fundamentalt skal føre til et opgør med den traditionelle aftalemodel. Men det skal dog tilføjes, at der næppe er fuldstændigt entydige opfattelser hos TR og ledere af, hvad partsforhandlinger indebærer. Som det fremgår af vores interview i de otte undersøgelsesenheder har en del ledere en minimumsopfattelse af kollektiv aftaleret, og hvad de lægger i partsforhandlinger, vil for mange tillids- og organisationsrepræsentanter ikke have meget med kollektive forhandlinger at gøre. Derfor er presset på den kollektive aftalemodel nok større, end tabel 9.4 umiddelbart giver indtryk af.

	M	TR	L
Ja til partsforhandlinger om forhåndsftaler og/eller individuelle lønaftaler	84%	96%	79%
Nej til partsforhandlinger	16%	4%	20%

(Spørgsmål 19, Generelt skema)

Det er bemærkelsesværdigt, at medarbejdere og ledere ligger tættere på hinanden end medarbejdere og TR, når det gælder holdningen til de fire scenarier. Det samme kommer frem, når vi samler svarene i "Ja til partsforhandlinger" i en eller anden form contra "Nej til partsforhandlinger" i enhver form, jf. tabel 9.4. Det skal formentlig udlægges på den måde, at der blandt medarbejderne er et væsentligt ønske om en individualisering, fordi det vil give dem en mere direkte og selvstændig rolle i forhandlingerne af deres egne lønforhold. Det er i overensstemmelse med det synspunkt, som en del tillidsrepræsentanter i de otte (amts)kommuner gav udtryk for. Dermed antydes, at individualiseringstendensen næppe kan standses, men at den – med mange variationer fra (amts)kommune til (amts)kommune – formentlig vil bevæge sig mere i retning af scenario 2 (eller evt. 3), hvor partssystemet stadig vil spille en større eller mindre rolle, end i retning af scenario 4, hvor parterne kobles af.

Forskel på driftsområder og faggrupper

Det skal indskydes, at der også er forskel på driftsområder og faggrupper, når det gælder holdninger til fremtidens lokale forhandlingssystem. Det gælder ikke mindst *medarbejderne*. Her var det i gennemsnit knapt halvdelen, der gav tilslutning til *scenario 1*, den dobbelte kollektive aftaleret. Men det samme gælder kun mellem en fjerdedel og en tredjedel af medarbejderne i administration og teknik, og omvendt to tredjedele blandt medarbejderne på undervisning- og kulturområdet. Set i forhold til organisationer lå tilslutningen blandt medlemmer af HK ikke overraskende kun på lige godt en fjerdedel, mens den for medlemmer af DLF nåede op på næsten tre fjerdedele.

Scenario 4, lønfastsættelse helt uden kollektiv aftaleret, er der op mod en tredjedel på det tekniske område mod kun hver sjette for alle medarbejdere i gennemsnit, der giver tilslutning til. Også her er undervisnings- og kulturområdet på den anden fløj med kun hver tolvte medarbejdere bag scenariet. Medarbejdere i administrationen ligger i midterfeltet, men ser vi alene på organisationer, så er hver fjerde HK'er parat til at droppe den kollektive aftaleret. Det samme gælder kun hver sekstende medlem af DLF. Konklusionen på medarbejdersiden bliver dermed igen, at Ny Løn tilsyneladende mest er et system for administration og teknik og mindst for undervisning- og kultur, herunder specielt folkeskolelærerne.

Tabel 9.5. Holdning til fremtiden i forhold til arbejdsområder

	<i>Scenario 1</i>	<i>Scenario 2</i>	<i>Scenario 3</i>	<i>Scenario 4</i>	Total
	Dobbelt kol. aftaleret	Aftaleret om forhåndsft.	Aftaleret om ind.lønftaler	Ingen kollektiv aftaleret	
Administration	29%	41%	7%	22%	(N:109)
Daginstitution	52%	31%	5%	13%	(N:134)
Døgngnstitution	45%	29%	2%	24%	(N: 42)
Ældrepleje	38%	28%	14%	20%	(N:185)
Sygehuse	45%	34%	7%	14%	(N:225)
Teknisk område	31%	26%	13%	31%	(N: 39)
Undervisning og kultur	67%	18%	7%	8%	(N:185)
Andet	41%	35%	7%	18%	(N: 84)
Total	46%	30%	8%	16%	100%
	(N:461)	(N:298)	(N:82)	(N:160)	(N:1003)

(Spørgsmål 19 og 4, Generelt skema)(Chi2:0,00)

For *tillidsrepræsentanternes* vedkommende er der ingen bemærkelsesværdige forskelle mellem driftsområder eller faggrupper. Her er der massiv opbakning om den dobbelte kollektive aftaleret. Der er flere nuancer blandt *lederne*, men her er det alene ledere på det tekniske område, der ligger på yderfløjen med den højeste tilslutning til den individuelle og den laveste tilslutning til den kollektive model – henholdsvis fire ud af 10 mod hver femte i gennemsnit svarer for *scenario 4*, og hver ottende mod fire ud af 10 i gennemsnit svarer for *scenario 1*. Ledere i administrationen og ledere i undervisning- og kulturområdet er tættere på gennemsnittet end medarbejderne på de to områder. Det er således blandt lederne på dag- og døgngnstitutionsområdet, at man med ca. halvdelen finder den største tilslutning til *scenario 1* og omvendt med kun hver tyvende den mindste tilslutning til *scenario 4*. Den aktive arbejdsgiverrolle og større ledelsesorientering er tilsyneladende specielt noget dag- og døgngnstitutionsledere er skeptiske over for. Det samme gælder ikke så meget lederne på undervisnings- og kulturområdet, der ikke deler deres medarbejdere og tillidsrepræsentanters stærke modstand mod det individuelle.

9.4 Kampen om Ny Løndannelse: Hvad er det for et projekt

Rationalet i projektet, som det er udviklet af de offentlige arbejdsgivere, er at gøre lønforhandling til et ledelsesværktøj, der fremmer udviklingen i den offentlige sektor, dvs. et incitament, der skal øge medarbejdernes engagement, evne og vilje til både at øge effektivitet og opnå kvalitetsmål i den offentlige service (jf. virksomhedsplaner, mål- og rammestyring mm.)

Heri ligger en decentraliseringstendens. Løndannelsen skal ikke alene ud til det enkelte amt og den enkelte kommune, men til den enkelte institution/afdeling, fordi det kun er her, man effektivt kan forbinde den enkelte medarbejders indsats og udviklingen af serviceydelser mv.

Heri ligger også en individualiseringstendens, fordi det synes at være en udbredt opfattelse, at det i høj grad er individuelle mere subjektive kvalifikationer, som skal belønnes. Der opstår derfor en potentiel konflikt mellem lokale lederes ønske om subjektive kriterier mod tillidsrepræsentanter og organisationsrepræsentanters større vægt på objektivt målbare kvalifikationer og funktioner.

Når løn i den grad gøres til et ledelsesværktøj, opstår i det hele taget en potentiel risiko for et sammenstød med den kollektive aftaleret, som hidtil har karakteriseret lønfastsættelsen – især fordi der kun i begrænset omfang er traditioner for kollektive lønforhandlinger på lokalt niveau – og fordi det er en klar forudsætning i den centrale aftale om ny løndannelse, at den kollektive aftaleret fastholdes både vedrørende forhåndsaftaler og individuelle lønaftaler.

Derfor har det været et hovedmål med bogen at søge at afdække, hvordan et nyt lokalt forhandlingssystem udvikles i krydsfeltet mellem offentlig ledelse og kollektiv aftaleret. Hele historien om indførelsen af et nyt mere lokalt baseret lønssystem har fra starten i midten af 1980'erne været præget af denne problemstilling. Og selv om de centrale parter i aftalen om Ny Løndannelse var enige om, at den kollektive aftaleret skal følge med ud også vedrørende de individuelle lønaftaler, er der fortsat kamp om projektets indhold, fordi det i ledelserne i de enkelte (amts)kommuner er en ikke sjælden opfattelse, at det spørgsmål skal der gøres noget ved, så den kollektive aftaleret på det punkt fjernes – eller i det mindste begrænses. På den måde står kampen også om, hvad der ligger i begrebet kollektiv aftaleret. Sat på spidsen tegner der sig især to konkurrerende hovedtendenser.

- 1) Ledelseorienteret medarbejderinddragelse (individualisering af løndannelsen, dvs. scenario 4) contra

- 2) Samarbejdsorienteret arbejdspladsstyring (kollektive aftaler om løn – måske gennem en glidning mellem samarbejdssystem og aftalesystem, dvs. scenario 1 eller 2).

Om den ene eller den anden tendens vil blive dominerende, kan der ikke siges noget præcist om i denne relativt tidlige fase af den nye lønreform. Men vi tør godt på baggrund af vores undersøgelse forudse, at der blive store forskelle mellem de enkelte (amts)kommuner. Det er derfor sandsynligt, at der vil udvikle sig lokale aftalemodeller, der vil agere mere selvstændigt i forhold til det centrale system, og hvor der skabes nye former for balance mellem individualisering og kollektiv aftaleret, dvs. et øget præg af multiniveau regulering, hvor politik og strukturer måske mere opstår nedefra og op end fra et samlet center. Men spørgsmålet er, om der ikke er grænser for forskellene – fx i vurderingen af den kollektive aftaleret – hvis man stadig skal kunne tale om et samlet kollektivt forhandlingssystem i den (amts)kommunale sektor i Danmark. Dvs. at der vedrørende udviklingen af afgørende karakteristika fortsat må forudsættes en vis styring, dvs. en form for centraliseret decentralisering i den dobbelte betydning af dette begreb, *både* i form af reproduktion af hovedtrækkene i det centrale system ved decentralisering til det lokale niveau, *og* i form af koordineret proces med udgangspunkt i et styrende center.

Litteratur og kilder

Andersen, Søren Kaj. 2001. *Mellem politik og marked. Interesseorganisering og lønregulering på de kommunene/regionale arbejdsmarkeder i EU*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Beaumont, P.B. 1992. *Public Sector Industrial Relations*. London: Routledge.

Beaumont, P.B. 1995. *The Future of Employment Relations*. London: Sage.

Bregn, Kirsten og Hede, Anders (red.). 1998. "Nye lønformer i den offentlige sektor", temanummer, *Samfundsøkonomen*, nr. 4/5. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Child, John T. 1973. *Man and Organization. The Search for Explanation and Social Relevance*. London: Allan & Unwin.

Christensen, Jens Finn og Ibsen, Flemming. 2001. *Løn som fortjent?* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Clegg, Hugh A. 1976. *Trade Unionism under Collective Bargaining: A Theory Based on Comparisons of Six Countries*. Oxford: Blackwell.

Crouch, Colin og Traxler, Franz (red.). 1995. *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?* Aldershot: Avebury.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 1988. *Når der slås søm i. Overenskomstforhandlinger og organisationskultur*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper, Madsen, Jørgen Steen og Jensen, Carsten Strøby. 1993. *Den danske Model. En historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper, Madsen, Jørgen Steen og Lubanski, Nikolaj. 1995. *Kan virksomhederne overleve uden fagforeninger?* Indtryk fra IIRA's 10. verdenskongres, Washington, D.C., maj-juni 1995. København: FAOS, Sociologisk Institut.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 1996. *Forligsmagerne. De kollektive forhandlingers sociologi*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2001. *Fagbevægelsens struktur i det 20. århundrede. Forhandlingssystemet som problemløser og hindring for udvikling*. LO-dokumentation nr. 1/2001. København: LO.

Dunlop, John T. 1958. *Industrial Relations Systems*. New York: Henry Holt and Company.

Edwards, P.K. 1996. Tale holdt på European Industrial Relations Research Training Workshop 1996.

Flanders, Alan. 1968, *Trade Unions*. London: Hutchinson.

Flanders, Alan. 1970. *Management and Unions: The Theory and Reform of Industrial Relations*. London: Faber & Faber.

Helmer, Jan og DELFA-gruppen. 1994. *Lokalløn i kommunerne*, CARMA, Aalborg Universitet, København: Kommuneinformation.

Ibsen, Flemming og DELFA-gruppen. 1994. *Lokalløn i den offentlige sektor*, CARMA, Aalborg Universitet, København: Kommuneinformation.

Ibsen, Flemming. 1998. "Nye lønformer i den offentlige sektor - succes eller fiasko?". *Samfundsøkonomen*, nr. 4/5, s. 70-77, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Ibsen, Flemming og Christensen, Jens Finn. 2002. *Ny Løn mellem organisation og marked*. Projekt Ny Løndannelse i amter og kommuner. København: Kommuneinformation.

Jensen, Carsten Strøby, Navrbjerg, Steen E. og Lubanski, Nikolaj. 1999. *Tillidsrepræsentanten mod nye udfordringer. Præsentation af en tillidsrepræsentantundersøgelse*. København: FAOS og LO

Jensen, Carsten Strøby, Navrbjerg, Steen E., Lubanski, Nikolaj, Due, Jesper og Madsen Jørgen Steen. 1999. *Tillidsrepræsentanten i tal* En spørgeskemaundersøgelse af tillidsrepræsentantens arbejdsvilkår og holdninger. København: FAOS og LO.

Kerr, Clark, Dunlop, John T., Harbison, F.H., Myers, C.A. 1960. *Industrialism and Industrial Man*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Kochan, Thomas, Katz, H.C. og McKersie, R.B. 1986/1994. *The Transformation of American Industrial Relations*. New York: Basic Books/IRL Press.

Lansbury, Russel D. 1996. Perspectives of Industrial Relations in the Twenty-First Century. In *Proceedings Volume 4*, IIRA's 3. Asiatiske Regionale Kongres. Taipei, Taiwan: Association of Industrial Relations, R.O.C.

Lubanski, Nikolaj, Navrbjerg, Steen E. og Jensen, Carsten Strøby. 1999. *Tillidsrepræsentanten mellem krav og udfordringer*. En analyse af tillidsrepræsentantuddannelse og fremtidens kompetencer. København: FAOS og LO.

Lubanski, Nikolaj. 1999. *Europæisering af arbejdsmarkedet. Bygge- og anlægssektoren i Tyskland, Danmark og Sverige*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Madsen, Jørgen Steen, Due, Jesper og Andersen, Søren Kaj. 1998a. "Diversificering og konvergens mellem offentlig og privat" *POLITICA*, 30. årgang, nr. 3, s. 349-66, Århus.

Madsen, Jørgen Steen, Due, Jesper og Andersen, Søren Kaj. 1998b. "Historien om nye lønformer i den offentlige sektor. Fra lønformudvalget forud for OK87 til gennembruddet i forhandlingerne om nye lønformer i den offentlige sektor under OK97". *Samfundsøkonomen*, nr. 4/5, s. 29-39, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Madsen, Jørgen Steen, Andersen, Søren Kaj og Due, Jesper. 2001. *Fra centraliseret decentralisering til multiniveau regulering. Danske arbejdsmarkedsrelationer mellem kontinuitet og forandring*. København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet. (Engelsk udgave, Invited paper. IIRA's 6. europæiske kongres, Oslo, juni 2001).

Mailand, Mikkel. 2001. *Den danske model lokalt og regionalt*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Mintzberg, Henry. 1979. *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.

Navrbjerg, Steen E., Lubanski, Nikolaj og Jensen, Carsten Strøby. 1999. *Tillidsrepræsentanten mellem arbejdsplads, fagforening og familie*. Et kvalitativt studie af tillidsrepræsentantens arbejdsvilkår. København: FAOS og LO.

Navrbjerg, Steen E. 1999. *Nye arbejdsorganiseringer, fleksibilitet og decentralisering*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Navrbjerg, Steen E., Grieger, Hans-Henrik, Hyldtoft, Lene A., Strøby Jensen, Carsten. 2000. *Nye roller og udfordringer for lokale ledelses- og medarbejderrepræsentanter i den (amts)kommunale sektor*. København: Det Personalepolitiske Forum.

Navrbjerg, Steen, Nordestgaard, Malene og Due, Jesper. 2001. *Fremtidens overenskomster i decentraliseringens tegn. En historisk analyse af udviklingen i Industriens overenskomster i perioden 1902 - 2004 med særligt fokus på tillidrepræsentantens rolle*. København: CO-industri.

Park, Robert E. og Burgess, Ernest W. 1925. *The City*. Chicago: University of Chicago Press.

Pedersen, Dorthe. 1993. *Offentlig løn*. Projekt Forhandlingsøkonomi. København: Samfundslitteratur.

Pedersen, Dorthe. 1997. "Offentlige lønforhandlinger ved en skillevej – fra centrale puljer til virksomhedsbaserede lønformer", i *Økonomi & Politik*, nr. 1, 70 årgang, s. 14-56. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Pedersen, Dorthe. 1998. "Forhandlet ledelse. Konsekvenserne af en dansk moderniseringsstrategi", i *Arbejdspladser og medarbejdere i amter og kommuner. En antologi om kvalifikationer og kompetencer*. København: Det Personalepolitiske Forum.

Pedersen, Dorthe, Rennison, Betina W., Madsen, Jørgen Steen og Ibsen, Flemming. 2002. *Løn mellem kollektiv & individ. Politik - Forhandling - Resultat*. Projekt Ny Løndannelse i amter og kommuner. København: Kommuneinformation.

Pedersen, Dorthe og Rennison, Betina W. 2002. *Kampen om lønnen - Politik, strategi og ledelse i Ny Løn*. Projekt Ny Løndannelse i amter og kommuner. København: Kommuneinformation.

Poole, Michael. 1984. *Theories of Trade Unionism. A Sociology of Industrial Relations*. Revised Edition. London: Routledge & Kegan Paul.

Poole, Michael. 1986. *Industrial Relations - Origins and Patterns of National Diversity*. London: Routledge & Kegan Paul.

Rennison, Betina W. 2000. *Offentlig ledelse? – en fortælling om fortællingen om New Public Management og et alternativt studie på vej*. MPP Working Paper, No. 1/2000. København: Institut for Ledelse, Politik & Filosofi, Handelshøjskolen.

Rennison, Betina W. 2002. *Kunsten at finde koblingspunktet – løn som ledelsespolyfoni*. MPP Working Paper, No. 8/2002. København: Institut for Ledelse, Politik & Filosofi, Handelshøjskolen.

Ruyssseveldt, Joris van, Huiskamp, Rien and Hoof, Jacques van (red.). 1995. *Comparative Industrial & Employment Relations*. London: Sage.

Sisson, Keith. 1987. *The Management of Collective Bargaining. An international Comparison*. Oxford: Blackwell.

Traxler, Franz. 1995. "Farewell to Labour Market Associations? Organized versus Disorganized Decentralization as a Map for Industrial Relations", s. 3-19, i Crouch og Taxler (red.) 1995.

Traxler, Franz, Blascke, Sabine og Kittel, Bernhard. 2001. *National Labour Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change and Performance*. Oxford: Oxford University Press.

Walton, Richard E. og McKersie, Robert B. 1965. *A Behavioral Theory of Labor Negotiations - An Analysis of a Social Interaction System*. New York: McGraw-Hill.

Walton, Richard E., Cutcher-Gerschenfeld, Joel E. og McKersie, Robert B. 1994. *Strategic Negotiations - A Theory of Change in Labor-Management Relations*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.

Publikationer fra de centrale parter i aftalesystemet

Amtsrådsforeningen. 1997. *Lønreform '98*. København: ARF.

Amtsrådsforeningen. 1997. *Vejledning - nyt lønsystem*. København: ARF.

Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte. 1997. *KTO-forliget 1997*, København: KTO.

Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte. 1997. *Aftale om resultatløn*, København: KTO.

Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte. 1998a. *Aftale om ny løndannelse*. København: KTO.

Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte. 1998b. *Diskussionsoplæg vedrørende OK-99*. København: KTO.

Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte. 1999. *KTO-forliget 1999*. København: KTO.

Kommunernes Landsforening. 1996a. *Fremtidens løn i kommunerne – Et debatoplæg*. København: KL

Kommunernes Landsforening. 1996b. *En bedre løn – Et debatoplæg*. København: KL.

Kommunernes Landsforening. 1996c. *Lønpolitik mod år 2000 – en fælles udfordring*. København: KL.

Kommunernes Landsforening. 1996d. *Inspiration til lønpolitik*. København: KL.

Kommunernes Landsforening. 1997. *Ny løn Hvad har vi aftalt? Gennemgang af aftalen om nye lønformer*. København: KL

Kommunernes Landsforening (1998a): *Ny løn fra automatik til politik*, København: KL.

Kommunernes Landsforening (1998b): *Ny løn med nye øjne*, København: KL.

Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte. 1996. *Rammeaftale om medindflydelse og medbestemmelse (MED-aftalen)*. København: De (amts)kommunale parter.

Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte. 1997. *Aftale om tillidsrepræsentanter, samarbejde og samarbejdsudvalg*. København: KL, ARF og KTO.

Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte. 2000. *Generelle rammeaftaler på det (amts)kommunale område - et overblik*. 2. udgave. København: De (amts)kommunale parter.

Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte. 2000. *Den fælles forhandleruddannelse*. København: De (amts)kommunale parter.

Mæglingforslag fra forligsmanden, 21. marts 2002. Bestemmelser for KTO-området mv. inden for det kommunale og amtskommunale område.

Dokumentarisk materiale fra de otte (amts)kommuner

Personalepolitikker

Lønpolitikker

Uddannelsespolitikker

Ledelsesværdigrundlag/politik

Organisationsdiagrammer

Styringskoncepter

Diverse skemamateriale

Interne nyhedsbreve/aviser

Pressemeddelelser

Projektbeskrivelser vedr. omstilling og organisationsudvikling

Projektbeskrivelser vedr. Ny løn

Mødereferater fra SU/MED møder

Konsulentrapporter

Evalueringsrapporter

Forhåndsftaler

Strategi-papirer fra de undersøgte faglige organisationer

(Amts)kommunernes hjemmeside

Fagforeningernes hjemmeside

Interviewliste

Jyske amt

Amtsdirektør (Runde 1 og 2).

Personalechef (Runde 2).

Souschef/kontorchef, L&P (Runde 1).

Kontorchef, sygehusforvaltningen (Runde 2).

Sygehusdirektør (Runde 1 og 2)

Kontorchef, Teknik- og miljøforvaltningen (Runde 1 og 2).

Kontorchef, Socialforvaltningen (Runde 1).

Socialdirektør og kontorchef, Socialforvaltningen (Runde 2).

Centerleder, døgninstitution (Runde 1 og 2).

DSR, amtskredsformand (Runde 2).

FOA, organisationsrepræsentant og tillidsrepræsentant (Runde 1).

FOA, organisationsrepræsentant og fællestillidsrepræsentant (Runde 2).

HK, fællestillidsrepræsentant (Runde 1 og 2).

SL, organisationsrepræsentant 1 (Runde 1).

SL, organisationsrepræsentant 2 og tillidsrepræsentant (Runde 2).

(Runde 1: 10 personer, 9 interview, Runde 2: 14 personer, 11 interview).

Sjællandske amt

Amtsdirektør og personalechef (Runde 1 og 2).

Sygehuschef (Runde 1).

Forstander, døgninstitution, (Runde 1 og 2).

Socialdirektør (Runde 1).

Økonomichef (Runde 2).

DSR, organisationsrepræsentant 1 og tillidsrepræsentant (Runde 1).

DSR, organisationsrepræsentant 2 og fællestillidsrepræsentant (Runde 2).

FOA, organisationsrepræsentant og tillidsrepræsentant (Runde 1 og 2).

HK, organisationsrepræsentant og tillidsrepræsentant (Runde 1).

HK, tillidsrepræsentant (Runde 2).

SL, organisationsrepræsentant og tillidsrepræsentant (Runde 1).

SL, tillidsrepræsentant (Runde 2).

(Runde 1: 13 personer, 8 interview, Runde 2: 10 personer, 7 interview).

Centerkommunen

Kommunaldirektør og personalechef (Runde 1 og 2).

Person- og kulturdirektør (Runde 1).

Person- og kulturdirektør og plejehjemsleder (Runde 2).

Plekehjemsleder (Runde 1).
Forsyningsdirektør (Runde 1).
Kontorchef, forsyningsafdelingen (Runde 2).
Viceskattechef og afdelingsleder 1 (Runde 1).
Viceskattechef og afdelingsleder 2 (Runde 2).
DSR, organisationsrepræsentant (Runde 1).
DSR, tillidsrepræsentant (Runde 2).
FOA, organisationsrepræsentant og tillidsrepræsentant (Runde 1).
HK, organisationsrepræsentant (Runde 1).
HK, organisationsrepræsentant og tillidsrepræsentant (Runde 2).
Metal, organisationsrepræsentant og tillidsrepræsentant (Runde 1).
Metal, tillidsrepræsentant (Runde 2).
TL, organisationsrepræsentant og tillidsrepræsentant (Runde 1).
TL, tillidsrepræsentant (Runde 2).
(Runde 1: 16 personer, 10 interview, Runde 2: 13 personer, 9 interview).

Bykommunen

Kommunaldirektør og personalechef (Runde 1 og 2).
Socialdirektør (Runde 1).
Områdeleder, ældreplejen (Runde 1).
Vicesocialdirektør og områdeleder (Runde 2).
Souschef, teknisk forvaltning (Runde 1 og 2).
DS, organisationsrepræsentant (Runde 1 og 2).
DSR, tillidsrepræsentant (Runde 2).
FOA, organisationsrepræsentant og fællestillidsrepræsentant (Runde 1).
FOA, fællestillidsrepræsentant (Runde 2).
HK, organisationsrepræsentant og tillidsrepræsentant 1 (Runde 1).
HK, tillidsrepræsentant 2 og klubbestyrelsesmedlem (Runde 2).
TL, organisationsrepræsentant og tillidsrepræsentant (Runde 1 og 2).
(Runde 1: 11 personer, 7 interview, Runde 2: 11 personer, 8 interview).

Omegnskommunen

Kommunaldirektør (Runde 1 og 2).
Personalechef (Runde 1 og 2).
Forvaltningschef, socialforvaltningen (Runde 1).
Afdelingsleder, socialforvaltningen (Runde 1 og 2).
Daginstitutionsleder (Runde 1 og 2).
Plejechef (Runde 1 og 2).
BUPL, organisationsrepræsentant og tillidsrepræsentant (Runde 1).
BUPL, organisationsrepræsentant (Runde 2).
DS, tillidsrepræsentant og fhv. tillidsrepræsentant (Runde 1).
DS, organisationsrepræsentant og tillidsrepræsentant (Runde 2).
DSR, organisationsrepræsentant, næstformand og tillidsrepræsentant (Runde 1).

DSR, næstformand og tillidsrepræsentant (Runde 2).
FOA, organisationsrepræsentant og tillidsrepræsentant (Runde 1).
FOA, tillidsrepræsentant (Runde 2).
HK, tillidsrepræsentant (Runde 1 og 2).
PMF, organisationsrepræsentant (Runde 1 og 2).
(Runde 1: 17 personer, 12 interview, Runde 2: 12 personer, 11 interview).

Stationsbykommunen

Personalechef (Runde 1 og 2).
Skoledirektør/afdelingschef og daginstitutionsleder (Runde 1 og 2).
Økonomichef og afdelingschef, Social Service (Runde 1).
Økonomichef og kommunaldirektør (Runde 2).
Områdeleder (Runde 1).
Afdelingschef, social service, og områdeleder (Runde 2).
BUPL, organisationsrepræsentant og tillidsrepræsentant 1 (Runde 1).
BUPL, organisationsrepræsentant og tillidsrepræsentant 2 (Runde 2).
FOA, organisationsrepræsentant (Runde 1).
DSR, fællestillidsrepræsentant (Runde 2).
HK, tillidsrepræsentant 1 (Runde 1).
HK, tillidsrepræsentant 2 (Runde 2).
PMF, organisationsrepræsentant og tillidsrepræsentant (Runde 1 og 2).
(Runde 1: 12 personer, 8 interview, Runde 2: 13 personer, 8 interview).

Landkommunen

Kommunaldirektør og personalechef (Runde 1 og 2).
Socialchef (Runde 1 og 2).
Plejechef/afdelingsleder (Runde 2).
Børne- og kulturchef og daginstitutionsleder (Runde 1 og 2).
Forvaltningschef, teknisk forvaltning (Runde 1).
BUPL, tillidsrepræsentant (Runde 1)
BUPL, organisationsrepræsentant og tillidsrepræsentant (Runde 2).
DS, organisationsrepræsentant og tillidsrepræsentant (Runde 2).
DSR, amtskredsformand og tillidsrepræsentant (Runde 1 og 2).
FOA, organisationsrepræsentant og tillidsrepræsentant 1 (Runde 1).
FOA, organisationsrepræsentant og tillidsrepræsentant 2 (Runde 2).
HK, organisationsrepræsentant og tillidsrepræsentant (Runde 1 og 2).
PMF, organisationsrepræsentant 1 (Runde 1).
PMF, organisationsrepræsentant 2 og tillidsrepræsentant (Runde 2).
(Runde 1: 14 pers, 8 interview, Runde 2: 16 personer, 10 interview).

Bydelskommunen

Bydelschef (Runde 1).
Bydelschef og repræsentant fra L&P (Runde 2).

Personalekonsulent (Runde 1).
Fællesforvaltningschef (Runde 1 og 2).
Forvaltningschef, B&U-forvaltningen (Runde 1 og 2).
Forvaltningschef, socialforvaltningen (Runde 2).
Forstander, plejehjem (Runde 1 og 2).
Daginstitutionsleder (Runde 1 og 2).
BUPL, organisationsrepræsentant (Runde 1).
DSR, organisationsrepræsentant (Runde 1 og 2).
FOA, afdelingsformand og tillidsrepræsentant (Runde 1).
FOA, afdelingsformand (Runde 2).
KKS, organisationsrepræsentant (Runde 1).
LFS, organisationsrepræsentant (Runde 1).
HK, organisationsrepræsentant (Runde 1).
HK, fællestillidsrepræsentant og tillidsrepræsentant (Runde 2).
PMF, organisationsrepræsentant (Runde 1).
PMF, fællestillidsrepræsentant (Runde 2).
(Runde 1: 14 personer, 13 interview, Runde 2: 12 personer, 10 interview).

I alt, Runde 1: 110 personer og 75 interview.

I alt, Runde 2: 101 personer og 74 interview.

Liste over tabeller og skemaer

- Skema 1.1 Moderniseringsproces og partssystem *s. 19*
Skema 1.2 Forhandlingsniveauer i Ny Løndannelse *s. 39*
- Skema 2.1 Tre forhandlingsmodeller i Ny Løndannelse *s. 59*
Skema 2.2 Forhandlingsmodeller i første runde *s. 65*
Skema 2.3 Udviklingstendenser i forhandlingsystemet på baggrund af 2. runde *s. 67*
Skema 2.4 Forhandlingsniveau og partsrelationernes karakter (generelt) *s. 69*
Skema 2.5 Forhandlingsniveau og partsrelationernes karakter (i undersøgelsesenhederne) *s. 70*
Skema 2.6 Karakteristika ved samarbejdsorientering og ledelsesorientering *s. 73*
Skema 2.7 Partsrelationer i forhold til politisk styre og størrelse *s. 74*
- Tabel 3.1 Hvordan er forhandlingerne forløbet? *s. 118*
Tabel 3.2 Hvilken rolle har du spillet i forhandlingerne? *s. 133*
Tabel 3.3.1 Hvordan synes du, at forhandlingerne om Ny Løn alt i alt er forløbet? (TR) *s. 137*
Tabel 3.3.2 Hvordan synes du, at forhandlingerne om Ny Løn alt i alt er forløbet? (Ledere) *s. 137*
Tabel 3.4 Hvad er din generelle holdning til Ny Løn? *s. 138*
Tabel 3.4.1 Hvad er din generelle holdning til Ny Løn i forhold til deltagelse *s. 139*
Tabel 3.5 Hvad skal bestemme lønnen *s. 140*
- Skema 4.1 Individualiseringstendensens omfang *s. 152*
Tabel 4.1 Hvilke forhåndsftaler mener du, der bør eksistere? *s.165*
Tabel 4.2 Med i forhandlinger om forhåndsftaler i forhold til arbejdsområder *s. 170*
Tabel 4.3 Med i forhandlinger om individuelle lønftaler i forhold til arbejdsområder *s. 171*
Tabel 4.4 Holdninger til Ny Løndannelse i forhold til arbejdsområder *s. 177*
Tabel 4.5 Hvad skal bestemme lønnen set i forhold til driftsområder (medarbejdernes svar) *s. 179*

- Skema 4.2 Samarbejdssystem og aftalesystem
– et institutionelt krydsfelt *s. 181*
- Tabel 5.1 Hvordan er tidsforbruget blevet påvirket af Ny Løn? *s. 192*
- Tabel 5.1.1 Påvirkning af tidsforbrug i forhold til forhandlingsdeltagelse
s. 193
- Tabel 5.2 Hvor mange flere timer pr. uge bruger du? *s. 193*
- Tabel 5.3 Synes du, at du har tid nok til at udfylde arbejdet
som tillidsrepræsentant? *s. 194*
- Skema 5.1 Tillidsrepræsentanternes tidsforbrug *s. 203*
- Tabel 5.4 Hvor mange timer bruger du i gennemsnit om ugen på dit
tillidsmandsarbejde? *s. 209*
- Tabel 5.5 Tidsforbrug i forhold til forhandlingsdeltagelse *s. 209*
- Tabel 5.6 Tidsforbrug i forhold til aftale om fast tid *s. 210*
- Tabel 5.7 Den anvendte tid i forhold til den aftalte tid *s. 210*
- Tabel 5.8 Tidsforbrug i forhold til arbejdsområde *s. 211*
- Tabel 5.9 Tidsforbrug i forhold til udvalgte faglige organisationer *s. 212*
- Tabel 5.10.1 Mener du, at tillidsrepræsentanter, bl.a. pga. arbejdet med
Ny Løn, bør have et særligt tillæg for udøvelsen af arbejdet
som tillidsrepræsentant? *s. 216*
- Tabel 5.10.2 Har du haft svært ved at få andel i de nye løntillæg, fordi dit
arbejde som TR forhindrer dig i at udvikle dine kvalifikationer
og arbejdsfunktioner eller påtage dig ny funktioner? *s. 216*
- Tabel 5.11.1 Har indførelsen af Ny Løn gjort det lettere eller sværere
at finde kolleger, der vil være tillidsrepræsentanter? *s. 222*
- Tabel 5.11.2 I hvilken grad vil følgende tiltag gøre TR-jobbet mere
attraktivt? *s. 222*
- Tabel 5.11.3 I hvilken grad vil løntillæg gøre TR-jobbet mere attraktivt?
s. 223
- Tabel 5.12.1 Ny Løndannelses betydning for TR's relationer til ledelsen
s. 233
- Tabel 5.12.1.1 Andel af TR, der har fået bedre relationer til ledelsen *s. 234*
- Tabel 5.12.1.2 Ny Løndannelses betydning for TR's relationer til
medlemmer m.fl. *s. 235*
- Tabel 5.12.2.1 Andel af TR der har fået bedre relationer til medlemmer
m.fl. *s. 235*
- Tabel 5.12.3 Ny Løndannelses betydning for ledernes relationer til
medarbejdernes *s. 236*
- Tabel 5.13 Hvordan har ledelsens og medarbejdernes opfattelse af TR
ændret sig? *s. 237*
- Tabel 5.14 Har kollegernes interesse for TR-arbejdet ændret sig? *s. 238*

- Tabel 6.1 Hvordan har du som TR følt dig "klædt på" til opgaven med at udvikle, forhandle og anvende Ny Løn? s. 276
- Tabel 6.2 Hvordan har du som leder følt dig "klædt på" til opgaven med at udvikle, forhandle og anvende Ny Løn? s. 277
- Tabel 6.1.1 Hvordan har du som TR følt dig "klædt på" til Ny Løn I forhold til deltagelse/ikke deltagelse i forhandlingerne s. 277
- Tabel 6.2.1 Hvordan har du som leder følt dig "klædt på" til Ny Løn i forhold til deltagelse/ikke deltagelse i forhandlinger om forhåndsftaler s. 278
- Tabel 6.2.2 Hvordan har du som leder følt dig "klædt på" til Ny Løn i forhold til lederstillingens niveau s. 278
- Tabel 6.3 Er dit behov for efter-/videreuddannelse til at varetage TR-opgaverne blevet større efter indførelsen af de nye lønformer? s. 279
- Tabel 6.4 Om behov for ledelsesudvikling er blevet større efter Ny Løn set i forhold til forhandlingskompetencen s. 280
- Tabel 6.5 Er det blevet vanskeligere at være leder efter indførelsen Ny Løn? s. 280
- Tabel 6.5.1 Er det blevet vanskeligere at være leder efter indførelsen Ny Løn sammenholdt med arbejdsområde s. 281
- Tabel 6.6 Har dit arbejde med Ny Løn ændret dit syn på at være tillidsrepræsentant i forhold til deltagelse/ikke deltagelse i forhandlinger s. 282
- Tabel 6.6.1 Har dit arbejde med Ny Løn ændret dit syn på at være tillidsrepræsentant i forhold til udvalgte organisationer s. 283
- Tabel 7.1 Hvor enig er du i følgende påstand: Decentraliseringen af lønforhandlinger i amter og kommuner kræver opbygning af et tæt lokalt samarbejde mellem tillidsrepræsentanterne på tværs af faggrupper i amter og kommuner - i forhold til deltagelse/ikke-deltagelse i forhandlingerne s. 300
- Tabel 9.1 Hvem har spillet og hvem bør spille en vigtig rolle i forhandlingerne om forhåndsftaler? s. 374
- Tabel 9.2 Hvem har spillet og hvem bør spille en vigtig rolle i forhandlingerne om de individuelle aftaler? s. 375
- Tabel 9.3 Hvem mener du, der bør forhandle din løn? s. 376
- Skema 9.1 Fire scenarier for lokale lønforhandlinger s. 377
- Skema 9.2 Hvordan bør individuelle lønforhandlinger gennemføres? s. 380
- Tabel 9.4 Ja eller nej til partsforhandlinger s. 383
- Tabel 9.5 Holdning til fremtiden i forhold til arbejdsområde s. 384

Den 1. april 1998 trådte et nyt lønsystem i kraft i amter og kommuner. Det første væsentlige skridt blev taget til en omfattende lønreform, der skal gøre det muligt at koble løndannelsen tættere til (amts)kommunernes personalepolitik, drifts- og servicemål. Det nye lønsystem er udset til at være en hovedhjørnesteen i omstilling og udvikling af (amts)kommunerne og deres personale.

Med denne bog præsenteres resultaterne af delprojekt 2 i 'Projekt Ny Løndannelse i amter og kommuner'. Denne del af forskningsprojektet har haft fokus på forhandlingsrelationer og TR-vilkår. Hovedopgaven har været at give svar på spørgsmålene: hvad sker der med aftalesystemet på det (amts)kommunale område, når man decentraliserer en del af kompetencen om løn fra det centrale forhandlingssystem til det lokale niveau? Hvordan påvirker det relationerne mellem parterne på det lokale niveau? Hvad er det for nye forhandlingsformer og strukturer, der udvikles som en konsekvens af lønreformen?



Forskningsprojekt finansieret af



Kommuneinformation, www.ki.kl.dk
Bestillingsnummer 3240, ISBN 87-7848-739-0