



Mellem medindflydelse og medbestemmelse

- en tværgående analyse af samarbejdet i kommunerne i Danmark.

Steen E. Navrbjerg og Jørgen Steen Madsen

Juni 2004

Hovedrapport i projekt MED-evaluering

ISBN 87-7296-238-0

Employment Relations
Research Centre
Department of Sociology
University of Copenhagen

Forskningscenter for
Arbejdsmarkeds- og
Organisationsstudier
Sociologisk Institut
Københavns Universitet

Linnésgade 22
DK – 1361 Copenhagen K
Tel: +45 35323299
Fax: +45 35323940
faos@sociology.ku.dk
www.faos.dk

Mellem medindflydelse og medbestemmelse – en tværgående analyse af samarbejdet i kommunerne i Danmark

1. udgave, 1. oplag juni 2004

Kommunernes Landsforening
Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte
Københavns Kommune

Publikationen er udarbejdet af:

FAOS, Københavns Universitet:

Steen E. Navrbjerg
Jørgen Steen Madsen

Projektledelse:

Nanna Kolze, KL
Lars Daugaard, KTO
Jørgen Tejlgaard Pedersen, Københavns Kommune

Tryk: Kommunernes Landsforening

ISBN 87-7296-238-0

Indholdsfortegnelse

Forord	7
Indledning	9
13 hovedresultater i MED-evalueringen.....	10
Hovedrapportens opbygning.....	13
1. MED-forhandlingernes forløb.....	15
Status: Få forhandler stadig	15
Den primære interesse: Arbejdsmiljøarbejdet og strukturen.....	16
Struktur	17
Struktur I: Tillidsrepræsentant og sikkerhedsrepræsentant i én.....	17
Struktur II: Størrelse og antal.....	18
Forhandlingernes momentum: FIS, SIF – eller IFS	19
Medindflydelse og medbestemmelse	19
Organisationsrepræsentanter i forhandlingsudvalget	20
Andre barrierer for forhandlinger om MED.....	22
Forskellen på MED og SU	23
TR-vilkår	23
Ny Løn.....	23
Personspørgsmål.....	23
Ressourceprioritering	24
Bydelsforsøg.....	24
Sammenbrud i forhandlingerne	24
Faser og emner i MED-forhandlingerne – en oversigt.....	25
MED-effekten: Diskussionen alene giver resultater	26
Opsamling – MED-forhandlingerne.....	27
2. Arbejdsmiljøarbejdet.....	29
Arbejdsmiljøarbejdets status	29
Når arbejdsmiljøarbejdet drukner.....	32
Strukturen i arbejdsmiljøarbejdet – énstregen eller tostrengen?	33
Tillidsrepræsentant og sikkerhedsrepræsentant i én?	35
Indholdet i arbejdsmiljøarbejdet.....	36
Redskaber i arbejdsmiljøarbejdet.	37
Kan det gøres bedre?	38
Overgang til MED?	39
Lovgivning og aftaler i arbejdsmiljøarbejdet.....	40
Opsamling – arbejdsmiljøarbejdet	41
3. Medindflydelse versus medbestemmelse	43
Medindflydelsens og medbestemmelsens status	44
Medindflydelse ja – medbestemmelse njaahh... ..	46
Når ledelsen vil give medindflydelse (og medbestemmelse)	47
Når ledelsen er en barriere for medbestemmelse	48
Medarbejderne som en barriere for medindflydelse og medbestemmelse ..	49
Samarbejdet – ledelsen generelt mere positiv end medarbejderne	51
Loyalitet over for retningslinjerne	53
Emner til drøftelse i hovedudvalget	54
Opsamling – medindflydelse og medbestemmelse	54
4. Udvalgenes størrelse og struktur	57
Almindelig tilfredshed med størrelsen	57
5. Repræsentation og kommunikation.....	59
Hvordan sikres repræsentation?	59
Hvem repræsenterer næstformanden?	59
Hvem repræsenterer formanden?	61
Udvalgenes sammensætning.....	62

Når violinerne afstemmes	62
Kommunikation mellem udvalgene – og referater	63
Høring	66
De faglige organisationer og organisationsrepræsentanter i HU	66
Lærerdominansen	68
Løsninger	69
Vellykket repræsentation: SOK og mini-KTO'er	69
Uddybende referater og høringer	71
Opsamling – repræsentation og kommunikation	72
6. Matchning af kompetencer og uddannelse	75
Profiler	75
Det personlige: Rutine, erfaring = en sikker eller en konservativ (h)ånd?	75
Det faglige: De professionelle - DJØF'ere og lærere	76
Matchning af kompetencer	77
Uddannelse i samarbejde	78
MED-uddannelsen – kvaliteter og problemer	79
Uddannelses betydning for samarbejdet	81
Uddannelsesbehovet	82
Formænds uddannelsesbehov	82
Næstformænds uddannelsesbehov	83
TR-vilkår og ledelsesvilkår	84
Tidsforbruget	85
Opsamling – matchning, kompetencer og uddannelse	86
7. Politikere og samarbejdssystemet	87
Politikere i hovedudvalget	87
Møder med økonomiudvalget	87
Pseudoinvolvering	87
Problematisk timing	90
Ikke helt uden mening	90
Politikere som kanaler for indflydelse	91
MED som et politisk prestigeprojekt	91
Opsamling – politikere og samarbejdssystemet	92
8. Opsamling – Perspektiver, redskaber og muligheder .95	
Hovedproblemerne – og deres løsning	95
Krydsfeltet mellem medbestemmelse og ledelsesret	96
Hvad vil ledelsen med samarbejdssystemet?	98
Faglig ledelse eller ledelse som fag	100
Personernes betydning	101
Den svage medarbejderrepræsentation	103
Ekstern versus intern partsorientering	106
Fremtidens forhandlingsniveau	109
Øget decentralisering eller recentralisering	111
Forskel på medarbejdergrupperne	112
Strukturreformen som katalysator	112
Hvad kan gøres bedre?	113
Få initiativer til forslag i hovedudvalget	113
Medindflydelse uden medbestemmelse	114
B-siden overmatches af A-siden	114
B-sidens koordinationsproblemer	115
Møder med økonomiudvalget	115
Centrale versus decentrale løsninger	116
Oversigt over tabeller og figurer	117
Tabeller	117
Figurer	119
Referencer	121
Bilag 1: Undersøgelsens metode	123

Den kvalitative undersøgelse	123
Den kvantitative undersøgelse.....	124
Bilag 2: Spørgeskemaer inkl. svarfordelinger.....	127



Forord

Medindflydelse og medbestemmelse er krav, som i stigende grad stilles af medarbejdere på arbejdspladser i den kommunale sektor – ikke mindst i lyset af den stadig mere udbredte decentralisering, som også for mange ledere i amter og kommuner gjorde det naturligt i højere grad at inddrage medarbejderne i beslutningsprocesserne. For kan man decentralisere ledelse og forhandlinger uden også at øge medindflydelsen og medbestemmelsen? I mange amter og kommuner opstod der op gennem 1990'erne i lyset af decentraliseringen stadig tydeligere et behov for en revurdering af samarbejdssystemet.

I 1996 indgik KL, Amtsrådsforeningen, Københavns og Frederiksberg Kommuner samt KTO i forlængelse af OK95 en rammeaftale om medindflydelse og medbestemmelse – i daglig tale kaldet MED-aftalen. Aftalen stillede som udgangspunkt krav om, at der senest per 15. februar 1997 i alle kommuner og amter skulle nedsættes en forhandlingsorgan til diskussion af oprettelse af et MED-udvalg i den enkelte (amts)kommune. Forhandlingsorganet skulle så finde frem til, om man ville have MED eller SU. I skrivende stund – april 2004 – har 157 af KL's medlemskommuner indgået en MED-aftale, mens resten af kommunerne og de syv forvaltninger i Københavns kommune i princippet stadig har SU.

I forlængelse af aftalen blev det besluttet, at aftalen og dens virkninger skulle evalueres efter seks år. Det er denne evaluering af samarbejdssystemerne i danske kommuner, der her foreligger. Undersøgelsen er igangsat af KL, Københavns Kommune og KTO, og er udført af FAOS, Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier med lektor, ph.d. Steen E. Navrbjerg og fil.dr. Jørgen Steen Madsen som projektledere.

Undersøgelsen er baseret både på kvalitative case-studier og på en spørgeskemaundersøgelse, og undersøgelsens resultater falder i tre dele – to delrapporter og en hovedrapport.

I *Delrapport I: Medindflydelsen i ord* præsenteres otte case-studier af store og små kommuner med MED og SU – samt et case-studie af en københavnsk forvaltning. Case-studierne viser, hvordan aftalerne i virkelighedens verden har udmøntet sig – herunder de diskussioner, der har udspillet sig i forhandlingsorganerne, hvilke løsninger, man har fundet i den enkelte kommune, om samarbejdet er blevet forbedret, uanset om man har valgt MED eller SU etc. Med andre ord træder virkeligheden her i karakter – og som studierne viser, findes der næsten lige så mange løsninger på de udfordringer, som stilles til samarbejde i dag, som der findes kommuner.

I *Delrapport II: Medindflydelsen i tal* præsenteres spørgeskemaundersøgelsens resultater. Alle formænd og næstformænd i Hovedudvalg i såvel SU- som MED-kommuner har fået et spørgeskema, som belyser samarbejdet i såvel MED- som SU-systemer. Godt 75% af alle adspurgte har svaret, og vi får her med tørre tal at se, om formænd og næstformænd oplever en forskel på de to systemer – herunder om medindflydelsen og medbestemmelsen er større i det ene system end i det andet.

Hovedrapporten *Mellem medindflydelse og medbestemmelse* er en overordnet analyse af resultaterne fra såvel delrapport I og delrapport II. Det er således her, tal og ord mødes. I rapporten analyseres medindflydelsen og medbestemmelsen i SU og MED-systemerne; arbejdsmiljøets status; kommunikation mellem ni-

veauerne; kompetencer og uddannelse i systemerne; MED-forhandlingernes forløb m.m. Analysen kvalificerer ved hjælp af case-studierne talmaterialet – og omvendt. Desuden præsenteres en række emner for yderligere diskussion.

Hovedrapporten foreligger her som en selvstændig udgivelse. De to delrapporter udgives ikke i bogform, men særligt interesserede kan se rapporterne og downloade dem fra www.kl.dk, www.kto.dk, www.personaleweb.dk og/eller www.faos.dk. Herfra kan også hovedrapporten helt eller delvist downloades.

En sådan evaluering er kun mulig, fordi så mange mennesker har sat tid af til at hjælpe os. Det handler først og fremmest om de formænd og næstformænd, der har brugt tid på at svare på vores omfattende spørgeskema samt alle de mennesker – godt 70 personer - i kommunerne og forvaltningerne, som har stillet sig til rådighed for alle vore spørgsmål. En stor tak til dem alle. Og en særlig tak skal rettes til de mennesker i hver kommune og forvaltning, som har koordineret vores interview i særdeleshed og vores ophold i almindelighed.

Også projektledelsen, styregruppen og fokusgruppen skal takkes for godt samarbejde og konstruktive kommentarer.

Sidst, men ikke mindst, skal vores to dygtige studentermedhjælpere stuc.scient.soc. Anna Ilsøe og stud.scient.soc. Ane Kolstrup takkes for deres store arbejde med bearbejdningen af det empiriske materiale.

København, maj 2004

Steen E. Navrbjerg og Jørgen Steen Madsen

Indledning

Som hovedregel vil jeg da sige, at vi vil jo gerne gå længere, end vi fra ledelsesside egentlig er forpligtet til i forhold til de medindflydelser. Og det har vi selvfølgelig en bagtanke med; det giver bedre motivation hos medarbejderne, når de føler, at de har - og også reelt har - medindflydelse og medbestemmelse.

(Ledelsesrepræsentant i hovedMEDudvalg)

Der er nogen, der har utroligt svært ved, når der gøres et indhug i deres ledelsesret - for det er jo det, man gør. Og det er de dårlige ledere eller de mindre gode.

(Næstformand i MEDudvalg)

Kommunen er måske lidt speciel. Den bryster sig jo af at være en foregangskommune - meget decentral, hvis man kan snakke om topstyret decentralisering. Men hvis man ude decentralt ikke gør, hvad der bliver sagt, så bliver det topstyret igen, ikke?

(Næstformand i hovedMEDudvalg)

Du er delt op på en A-og en B-side. Du har hver din rolle, og som jeg siger: Du skal ikke tage dem i ed med alt med hensyn til medbestemmelse. Altså, det er medarbejder, man er ansat som. Der er stadigvæk det, der hedder ledelsesretten her.

(Ledelsesrepræsentant i hovedMEDudvalg)

Sikkerhedsarbejdet var jo én af årsagerne til, at vi syntes, det ville være godt at få en MED-aftale - fordi sikkerhedsorganisationen fungerede ikke.

(Næstformand i hovedsamarbejdsudvalg)

Jamen altså intentionerne fra vores side var helt klart, at vi syntes, det var en kæmpe fordel at få samlet arbejdet i et én-strengt system. Fordi vi synes ikke, at vores sikkerhedsorganisation kørte godt nok.

(Ledelsesrepræsentant i hovedMEDudvalg)

Nu har vi så fået samlet det i én og samme organisation. Vi mener jo så, at der bliver sat mere fokus på arbejdsmiljøforholdene, fordi nu er der pludselig flere, der er med og drøfter de her ting. Nu er det ikke bare sikkerhedsrepræsentanter. Nu er det alle dem, der sidder i det pågældende MED-organ, som kan snakke med om de her ting.

(Sekretær i forhandlingsudvalg)

Så det var meget for at opprioritere hele arbejdsmiljøområdet. Det så vi både fra medarbejderside og fra ledelsesside som en vigtig brik i at få MED-aftalen på plads.

(Formand i hovedMEDudvalg)

De ovenstående citater giver et meget godt indblik i, hvad der er omdrejningspunkter i samarbejdssystemerne i danske kommuner: Det handler om ledelsesret, medbestemmelse og medindflydelse – og det handler om arbejdsmiljøarbejds rolle i samarbejdsstrukturen. For parterne lokalt er det indholdet i samarbejdsstrukturen. Men indholdet bliver også hurtigt til formen, for på hvilken måde skal medbestemmelse og medindflydelse finde sted – i hvilket omfang skal ledelsen afgive ledelsesret? Og betyder en sammenlægning af arbejdsmiljøarbejdet og samarbejdet, at der skal være færre aktører for at sikre effektiviteten i systemet? Det er i vid udstrækning lagt ud til parterne at finde formlerne for dette i den enkelte kommune.

Dermed handler et evt. nyt samarbejdssystem om meget mere end blot lidt ændrede strukturer – det handler om en decentralt baseret definitionen af helt nye samarbejdsformer og forhandlingskulturer. Og det handler om ledere og medarbejderrepræsentanter, der skal finde nye roller og nye formler for samarbejdet – nogle gange formler, som ingen andre har arbejdet med før dem. Nogle tør kaste sig ud i projektet, andre tør ikke; nogen synes ikke, at projektet giver mening, andre synes, det er det helt rigtige; nogen vælger MED, andre fastholder SU; og nogen vælger løsninger, der reelt ligger midt imellem de to samarbejdsstrukturer.

Men det handler ikke kun om parterne i kommunerne. Netop fordi der er nye formler på spil her, forholder parterne sig lokalt meget forskelligt til, hvordan de skal forhandles på plads. Nogle steder ønsker man tredjeparter involveret, typisk i form af organisationsrepræsentanter; andre steder inddrager man kun nødtigt sådanne eksterne partsrepræsentanter.

Billedet af samarbejdet i kommunerne er således broget, som også citaterne ovenfor antyder. Den her foreliggende rapport er hovedrapporten i MED-evalueringen, som netop analyserer dette brogede billede af samarbejde, medindflydelse og medbestemmelse i kommunerne. Analysen trækker dels på en kvalitativ undersøgelse bestående af otte case-studier af kommuner og et case-studie af en københavnsk forvaltning, dels på en spørgeskemaundersøgelse, hvor 199 formænd og 215 næstformænd har besvaret et større spørgeskema.

Hovedrapporten er bygget op over en række temaer. Disse temaer er de temaer, som undersøgelsesresultaterne tegner som nogle af de vigtigste, både i forhandlingerne om MED og i det daglige samarbejde – både i MED- og i SU-strukturer. I analysen læner vi os også op ad selve den centrale MED-rammeaftale – for hvad er det fra den aftale, vi kan genkende i den virkelighed, vi ser her i rapporten – og hvad er ikke dukket op i den virkelighed?

Som nævnt ovenfor kan vi trække på både talmateriale og interview. De to tilgange kan både supplere og komplementere hinanden og dermed præsentere nogle nuancer i billedet af kommunalt samarbejde, som det ikke ville være muligt at få frem, hvis man kun havde den ene tilgang. Samtidig betyder det som nævnt også et mere broget billede, og ikke mindst fordi man spørger to parter med delvist konfliktende interesser, kan det være vanskeligt at tegne et éntydigt billede af samarbejdet i kommunerne. Alligevel er det muligt at trække nogle konklusioner op, og en helt overordnet – og måske ikke overraskende – kan da afsløres her: Samarbejdet i danske kommuner er i disse år særdeles levende og aktivt – og hvor der er liv, er der både kærlighed og krig og alt indimellem.

13 hovedresultater i MED-evalueringen

MED-evalueringen baserer sig primært på to afgørende aktører i kommunerne – formand og næstformand. Som det også afspejles i rapporten, kan de to parter

have noget divergerende meninger om mange emner – og derfor er rapporten også nuanceret og omfangsrig.

Alligevel vil vi vove det ene øje og kaste os ud i et bud på de 13 vigtigste resultater fra undersøgelsen. Det er til en vis grad at gøre vold på virkeligheden – men rapporten i sin helhed nuancerer det billede, der males i disse 13 punkter.

1. MED rykker ved samarbejdet i alle kommuner

MED-aftalen fordrer, at parterne i alle kommuner går ind i en seriøs debat og forhandling om den eksisterende struktur for samarbejdssystemet og om dets indhold. Det betyder, at også kommuner, som fastholder en SU-struktur, ofte har ændret samarbejdets form og indhold – niveauet for medindflydelse og medbestemmelse og arbejdsmiljøarbejdets status har altså i mange kommuner ændret sig, uanset om vi taler MED eller SU. Og det er ikke mindst MED-rammeaftalens fortjeneste – hvad kan kaldes MED-effekten.

2. Arbejdsmiljøarbejdets status er løftet – også i SU

Uanset den valgte struktur kan vi konstatere, at arbejdsmiljøarbejdets status over de seneste fem år er blevet løftet i mange kommuner. Ikke nødvendigvis fordi det er blevet integreret i samarbejdssystemet, men fordi fokus er skærpet på arbejdsmiljøelementet som en betydelig del af personalepolitikken, også i SU-kommuner og også i kommuner, hvor der er en selvstændig sikkerhedsorganisation.

3. Mange strukturformer i de forskellige kommuner

MED betyder ikke nødvendigvis én-strengt samarbejdsstruktur og SU betyder ikke nødvendigvis to-strengt samarbejdsstruktur. Det kan konstateres, at der findes MED-kommuner, hvor man formelt har én-strengt, men reelt to-strengt struktur – og der findes SU-kommuner, hvor samarbejdet mellem de to formelle organer på mange niveauer reelt er så tæt, at arbejdsmiljøstrukturen ikke lader sig adskille fra samarbejdsstrukturen. Mange flere ledere end medarbejderrepræsentanter går ind for en sammenlægning af tillidsrepræsentantfunktionen og sikkerhedsrepræsentantfunktionen.

4. Forskellige forventninger til MED på A- og B-siden

Ledere og medarbejdere har mange steder haft forskellige forventninger til en evt. MED-struktur. Et flertal af ledere havde forventet mindre og mere effektive udvalg med MED – et flertal af medarbejderrepræsentanter forventede mere medbestemmelse og medindflydelse. I mange kommuner er ingen af parternes forventninger indfriet: MED-udvalgene blev større (fordi også sikkerhedsorganisationen skulle integreres), og ledelsen har mange steder været tilbageholdende med at give medbestemmelse.

5. Medindflydelse er ikke medbestemmelse

Der skelnes både blandt ledere og medarbejderrepræsentanter mellem *medindflydelse* og *medbestemmelse*. Ledere er i langt større grad tilbøjelige til at give medindflydelse end medbestemmelse, og både i forhandlingerne om MED og i det daglige samarbejde i såvel MED som SU bliver ledelsesretten udfordret. Medbestemmelse og medindflydelse er desuden mere udbredt i MED end i SU.

6. Tendens i retning af øget medbestemmelse

Undersøgelsen viser, at omkring en tredjedel af de danske kommuner ifølge næstformændene har et samarbejdssystem præget af høj grad af medbestemmelse. Hvis det kan ses som en hovedindikator for udviklingen, kan denne tredjedel af kommunerne ses som repræsentanter for fremtidens samarbejdssystem. Men samtidig er det dermed også klart, at der fortsat er lang vej at gå, før man får de sidste to tredjedele med.

7. Krydsfeltet mellem medbestemmelse og ledelsesret

Tendensen i retning af større medbestemmelse skærper samtidig risikoen for konflikter mellem de lokale parter, fordi samarbejdssystemet i højere grad bliver præget af et krydsfelt mellem ledelsesret og medinddragelse. Det behøver ikke nødvendigvis at være et problem for samarbejdet, men det kræver, at parterne kontinuerligt kan håndtere deres modsatrettede interesser i spillet om ledelsesrettens grænser.

8. Personligheder er lige så afgørende som strukturer

En strukturændring er kun et halvt skridt mod en forandring – et andet halvt skridt, som har lige så stor betydning, er de afgørende personer i forandringsprocessen. Et personskifte på den øverste ledelsespost er i mange kommuner med gammeldags ledelsesformer helt afgørende for etableringen af et samarbejdssystem med øget medindflydelse og medbestemmelse.

9. Ledelsen ønsker med- og modspil fra medarbejdere

Mange ledere efterlyser mere med- og modspil fra medarbejderrepræsentanter i hovedudvalget. Dels får man på medarbejderside medejerskab til de beslutninger, som træffes her, dels har ledelsen brug for dette medejerskab, hvis kommunen skal kunne klare alle de udfordringer, som den i disse år står overfor. Ledelserne ønsker således godt uddannede og kvalificerede modspillere – men samtidig ønsker de ikke eksterne organisationsrepræsentanter eller for professionaliserede repræsentanter på B-siden, men folk, der har kontakt med det daglige arbejde.

10. Ser hinanden som legitime repræsentanter for 'helhedens interesser'

Et stort flertal af medarbejderrepræsentanterne ser ledelsen som repræsenterende hele ledelsen i kommunen – og et endnu større flertal af ledere ser medarbejderrepræsentanterne som repræsenterende alle medarbejdere i kommunen. Der er altså en høj grad af legitimitet, når de to parter samarbejder og forhandler, og modparten ses ikke som repræsenterende snævre partsinteresser.

11. Næstformand matcher ikke altid formand

I mange kommuner matcher de to hovedaktører i hovedudvalgene hinanden, men der er også en del kommuner, hvor især næstformanden ikke matcher formanden. Det er især indsigt i økonomi, budgetter og regnskaber, medarbejderrepræsentanter efterlyser – netop de områder, hvor ledelsen er særdeles kompetent. Også arbejdsmiljø ønsker mange næstformænd mere indsigt i. En del ledere efterlyser viden om det fagretlige system – og en hel del næstformænd efterlyser en ledelse med mere uddannelse i samarbejde.

12. Stadige repræsentativitetsproblemer på B-siden

I og med, at kun et mindre antal fagforeninger er repræsenteret på B-siden, er der i mange kommuner fare for, at mange stemmer blandt medarbejderne ikke høres. Det fordrer en velsmurt organisation at koordinere synspunkter på B-siden, især når mange ledelser efterlyser mindre og mere effektive udvalg. En løsning kan være forskellige former for mini-KTO'er, hvor alle faggrupper er repræsenteret og koordinerer deres synspunkter. En hjælp vil desuden være bedre kommunikation mellem hovedudvalg og underudvalg – et område, hvor mange kommuner har problemer.

13. Både ledelse og medarbejdere kan være barriere for udvikling

B-sidens repræsentativitetsproblemer er også et udtryk for, at det ikke kun er ledelser, der ønsker at fastholde ledelsesretten, som kan ses som en barriere for udvikling af samarbejdssystemet i retning af stigende inddragelse af medarbejderne i strategiske beslutninger. Det må således i høj grad være medarbejdersidens eget ansvar, om den kan overvinde den organisationsmæssige opsplitning

og udvikle den nødvendige kapacitet, der gør den i stand til at matche ledelsen og give et kvalificeret med- og modspil.

Så vidt 13 udvalgte hovedresultater – nu til nuancerne.

Hovedrapportens opbygning

Vi lægger ud med i *kapitel 1* at diskutere *MED-forhandlingerne*. Hvad er status på forhandlingerne i dag – og hvilke problemer og barrierer har aktørerne oplevet på deres vej mod en beslutning om MED eller SU? Analysen af forhandlingerne har en særlig status i denne hovedrapport, fordi de fundamentale uenigheder om samarbejdet krystaliseres i disse forhandlinger. Uanset, om man gennem mange år har haft et velfungerende SU-system, vil forhandlingerne om MED være en evaluering af det eksisterende og en formulering af, hvad der kunne være bedre. De interessekonflikter, som måtte findes mellem ledelse og medarbejdere, kommer til udtryk i forhandlingerne, uanset om de måtte have ligget i dvale i mange år.

I *kapitel 2* analyseres *arbejds miljøarbejdets status*. Der er ingen tvivl om, at netop det emne har været et af de allervæsentligste for parterne – både i MED-forhandlingerne og i implementeringsfasen. Og undersøgelsen viser, at netop arbejds miljøarbejdet virkelig har løftet sig i kommunerne. Vi ser både på status, indhold og struktur.

I *kapitel 3* ser vi nærmere på begreberne *medindflydelse og medbestemmelse*. Undersøgelsen viser blandt andet, at der mange steder skelnes mellem de to ting – og at medbestemmelse ofte er et ømtåleligt emne for ledelser, som fastholder ledelsesretten. Samtidig synes der dog også at være en tendens til øget medbestemmelse i en del kommuner. Vi ser i dette kapitel også på, hvilke emner der drøftes i hovedudvalgene.

Kapitel 4 beskriver og diskuterer kort *størrelsen og antallet af udvalg*.

Kapitel 5 drejer sig om *repræsentation og kommunikation*. Hvordan sikrer man, at alle medarbejdere rent faktisk føler sig hørt og repræsenteret i hovedudvalget? Kapitlet diskuterer også, hvordan kommunikationen mellem udvalgene forløber og afsluttes med nogle bud på, hvordan det kan gøres bedre.

I *kapitel 6* tager vi fat på emnet *matchning af kompetencer og uddannelse*. Afsnittet handler om, hvad det konkret er for nogle typer af ledere og medarbejderrepræsentanter, der tager teten i hovedudvalget – og hvordan de aktører i MED- og SU-systemerne er uddannede, og om de matcher hinanden. Kapitlet diskuterer afsluttende TR-vilkår og ledelsesvilkår.

Kapitel 7 tager *politikernes rolle i samarbejdssystemet* op. Det diskuteres her, hvilken rolle det politiske system spiller for samarbejdssystemet, herunder hvordan møderne med økonomiudvalget forløber – og om direkte kontakt til politikere er et alternativ til samarbejdssystemet, hvis man søger indflydelse.

I det afsluttende *kapitel 8* løfter vi os et niveau op og opstiller *perspektiver, redskaber og muligheder* i det kommunale samarbejde. Ikke mindst ledelse og samarbejde diskuteres i dette kapitel, og forskellige relationer mellem ledelse og medarbejdere analyseres. Kapitlet giver også nogle bud på, hvor der på grundlag af undersøgelsen kan peges på mulige rum for forbedringer.



1. MED-forhandlingernes forløb

I dette kapitel vil vi se nærmere på, hvilken status MED og SU har i dag, og hvordan forhandlingerne om MED er forløbet.

Måske man umiddelbart skulle forvente, at når først forhandlingerne om MED er afsluttet, så er også samarbejdssystemets struktur og funktion på plads. Men det er ikke altid tilfældet. For det første er der emner, som ingen eller kun den ene af parterne mener, man har nået en tilfredsstillende løsning på, og som måske rører ved noget hjerteblod hos parterne; det kan fx handle om ledelsesretten og graden af medindflydelse og medbestemmelse. At der ikke nås en egentlig løsning er ofte udtryk for, at MED-forhandlingerne har pustet liv i nogle interessemodsatninger, som måske førhen har ligget lidt i dvale – men som nu står meget klarere for parterne, og som derfor også oftere vil dukke op i det fremtidige daglige samarbejde som mere eller mindre latente konfliktpunkter.

For det andet er MED - hvis man har valgt den form for samarbejde – for mange noget nyt, som skal justeres og evalueres løbende, især i de første år.

Dette kapitel vil derfor ikke blot handle om forhandlingernes forløb; det vil også lægge op til resten af denne Hovedrapports diskussioner, for mange af de emner, som diskuteres i forhandlingsudvalget, er blot de mest markante udtryk for de stadige kampe og forhandlinger, der finder sted til daglig i kommunernes samarbejdssystemer – og som der jo også daglig findes løsninger på.

Status: Få forhandler stadig

MED-forhandlinger er formelt set ikke afsluttet i omkring 90 kommuner. Ca. 157 kommuner har oprettet et MED-system, og omkring 30 kommuner og forvaltninger har afsluttet forhandlingerne med en beslutning om at fastholde et SU. Eller sagt på en anden måde: Ca. 157 kommuner har MED i dag – og ca. 120 kommuner har i dag et fungerende SU-system.

Tabel 1.1: Status MED og SU		
	Antal	Procent
MED-kommuner	157	57
SU-kommuner, hvor forhandlinger er afsluttet	30	11
SU-kommuner, der stadig forhandler	90	32
I alt	277*	100

* Inklusiv 7 forvaltninger i Københavns Kommune

I de 90 kommuner, hvor der formelt stadig forhandles, tyder svarene fra spørgeskemaundersøgelsen på, at en del faktisk er på vej til at indføre MED, mens en anden gruppe hælder mod at fastholde SU. Omkring 30 kommuner er dog i et regulært dødvande. Der er således ud fra den nuværende situation udsigt til, at det kan vare længe, før alle vil have indført MED. Som vi skal se, indebærer det ikke, at samarbejdsforholdene i de øvrige kommuner, som fortsat vil have SU, er uforandrede. Praktisk talt samtlige kommuner er blevet påvirket af den proces, der for alvor blev skudt i gang med indgåelsen af den centrale rammeaftale om MED. Og det stopper ikke ved det. Hvis en opgave- og strukturreform bliver til noget, vil en række MED-kommuner blive sammenlagt dels med andre MED-kommuner, dels med SU-kommuner. I alle tilfælde vil en sammenlægning fordre, at der tages stilling til, hvilket samarbejdssystem den nye kommune

ønsker - og i de tilfælde, hvor man ikke kan blive enige om en ny lokal MED-aftale, falder man tilbage på SU-systemet.

Men hvad er det mere præcist, der starter forhandlingerne? Og hvor opstår der knuder i forhandlingsforløbet – knuder, som i nogle tilfælde ikke lader sig løse? Det er det, vi i dette kapitel vil se nærmere på.

Den primære interesse: Arbejdsmiljøarbejdet og strukturen
Som udgangspunkt for at diskutere MED kan det konstateres, at både ledere og medarbejdere mange steder som en overordnet interesse har haft en opprioritering af arbejdsmiljøarbejdet. Det ses både i spørgeskemaundersøgelsen og i case-studierne. Men det skal også bemærkes, at netop spørgsmålet om arbejdsmiljøets status i et fremtidigt MED-udvalg faktisk mange steder gav anledning til særlige problemer i forhandlingerne om MED. Hver femte både på formands- og næstformandsiden angiver dette. Det antyder, at selv om man er enig om, at arbejdsmiljøarbejdet skal løftes, er man ikke helt enig om hvordan.

Tabel 1.2: Hvilke af følgende forhold angående indholdet i MED har givet anledning til særlige problemer i forhandlingerne? (procent)*		
	Formænd	Næstformænd
Uenighed om arbejdsmiljøarbejdets status i MED	21	21

*Der kunne svares ja, nej eller ved ikke på dette spørgsmål – kun ja-svarene er taget med her.

Det bekræftes af, at man også havde problemer med strukturen: Hver tiende formand og hver femte næstformand angiver, at forhandlingerne om MED har været besværliggjort af vanskeligheder med at integrere arbejdsmiljøarbejdet.

Tabel 1.3: Har vanskeligheder ved at integrere arbejdsmiljøarbejdet besværliggjort forhandlingsprocessen om MED? (procent)	
	Afkrydset
Formænd	10
Næstformænd	18

Så trods stor enighed om, at en væsentlig årsag til at indføre MED har været en opprioritering af arbejdsmiljøarbejdet, så er det altså ikke helt smertefrit. En anden hyppigt set årsag til at starte forhandlingerne er ifølge spørgeskemaundersøgelsen ønsket om at tilpasse samarbejdssystemet til decentraliseringen i det samlede aftalesystem. Så vidt er formænd og næstformænd enige ifølge spørgeskemaundersøgelsen.

Men den kvalitative analyse viser to andre meget dominerende interesser hos formænd og næstformænd – og disse interesser er ikke fælles. Formænd har haft store forventninger om en mere effektiv samarbejdsorganisation – mens næstformænd har haft forventninger om større medindflydelse og medbestemmelse. Begge disse forventninger vil blive diskuteret mere indgående, både i dette kapitel og flere andre kapitler.

Vi skal imidlertid ikke ignorere en sidste væsentlig årsag hos både formænd og næstformænd til at diskutere en MED-struktur – nemlig forpligtelsen til at nedsætte et udvalg. At nogle svarer på den måde kan også ses som udtryk for, at man mere eller mindre tvungent accepterede, at man nu var forpligtet til dette – og at det nogle steder har været mere af pligt end af lyst ses af det faktum, at man hyppigere i de kommuner, der var pligtmotiverede, er endt med at afvise MED og fastholde SU.

Struktur

Hvor man nok har kunnet blive enige om, at arbejdsmiljøarbejdet skulle løftes, og at det skulle gøres ved en én-strengt frem for en to-strengt struktur, har der været større uenighed i mange udvalg, når det kom til den konkrete udmøntning af dette ønske.

Struktur I: Tillidsrepræsentant og sikkerhedsrepræsentant i én

En del ledere har haft den forestilling, at en sammenlægning af sikkerhedsorganisationen og samarbejdsorganisationen i praksis ville betyde, at medarbejderrepræsentanterne i hovedudvalget (og evt. også underudvalgene) både skulle bestride tillidshvervet og sikkerhedshvervet.

De, som var positive, kunne godt se det, men havde så også deres problemer med baglandet, fordi det betød jo, på et eller andet niveau, at man blev færre i samarbejdssystemet, fordi nu var man ikke repræsenteret med nogle fagfolk begge steder. Nu var man bare repræsenteret med halvt så mange fagfolk ét sted.

(Ledelsesrepræsentant, case7)

Ønsket fra ledelsessiden om en MED-struktur, det var en én-strengt struktur - en struktur som betyder, at der er færre udvalg og færre møder, man skal gå til – og færre involverede. (...) I hvert fald en slankning.

(Medarbejderrepræsentant, case 4)

For nogle ledelser har sammenlægningen ikke mindst handlet om færre personer i samarbejds- og sikkerhedssystemet. For de fleste har det drejet sig om at få et mere effektivt system – men for enkelte har det simpelt hen handlet om, at der skulle være færre tillidsrepræsentantbeskyttede; for mange beskyttede hæmmer ledelsesretten.

Det er sjældent, at medarbejdersiden har haft den samme opfattelse om sammenlægningen af de to funktioner. For medarbejderne har det slet ikke været pointen:

Der var helt givet nogle intentioner fra arbejdsgiverside, som ikke var i overensstemmelse med de intentioner, vi havde. Arbejdsgiverne var helt givet indstillet på at smalde systemerne, at gøre medarbejderindflydelsen arbejdspladsrelateret, at få færre medarbejdere omfattet af en sikkerhed og alle de der ting. Hvor vi jo havde nogle helt andre intentioner. Og det kunne jo godt give anledning til - hvilket det også gjorde - at vi havde sådan nogle uoverensstemmelser, hvor vi var ved at gå fra hinanden.

(Medarbejderrepræsentant, case 3)

Vi kan ikke ud fra talmaterialet sige, hvor mange steder denne diskussion har spillet en rolle for forhandlingerne om MED. Men spørger vi, om parterne i det hele taget mener, at de to roller skal slås sammen, ser vi, at tre ud af fire formænd mener, at de skal slås sammen – mens det kun er hver fjerde næstformand, der har den samme holdning. Spørgsmålet tages op igen i afsnittet *Tillidsrepræsentant og sikkerhedsrepræsentant i én?*, s.35.

Spørgsmålet er, om denne problemstilling er en fortsat diskussion i udvalgene – altså, om man fra ledelsesside til stadighed presser på for at få de to funktioner sammenlagt – eller om man én gang for alle accepterer, at de to funktioner er adskilte. De kvalitative studier antyder, at ledelsen mange steder havde håbet, at

det skulle være anderledes – men også i det store og hele accepterer, at det ikke blev det.

Struktur II: Størrelse og antal

Selv om ledelsen mange steder måske nok har accepteret, at sikkerhedsfunktionerne og samarbejdsfunktionerne som sådan ikke er sammenlagt, er det ofte til stadig diskussion, hvor mange og hvor store udvalgene skal være. Ifølge både formænd og næstformænd udgjorde spørgsmålet om antallet af udvalg eller antal niveauer af udvalg i høj grad et problem i forhandlingsprocessen.

Tabel 1.4: Hvilke af følgende forhold angående indholdet i MED har givet anledning til særlige problemer i forhandlingerne? (procent)*		
	Formænd	Næstformænd
Antal udvalg i alt	34	31
Antal niveauer af udvalg	33	36
Antal medarbejderrepræsentanter i MED-hovedudvalget	30	32
Antal medlemmer af hovedudvalg	26	29
Antal ledelsesrepræsentanter i MED-hovedudvalget	11	12

*Der kunne svares ja, nej eller ved ikke på dette spørgsmål – kun ja-svarene er taget med her.

Relativt mange – ca. hver tredje - på både A- og B-siden har oplevet problemer i forhandlingerne, som relaterede sig til antallet af udvalg og/eller antallet af niveauer for udvalg og/eller antal medlemmer i hovedudvalget

Vi holdt mange møder før. Man havde sikkerhedsmøder, man havde alle mulige møder. Men når det nu er samlet i MED-systemet, eller vores fælles udvalg dér, så er det noget mere håndterbart. (...)

Jeg oplever som leder, at jeg ikke behøver at holde så mange møder, men kan få en dialog om tingene med de kompetente folk. Og det er egentlig det, der for mig er forskellen [mellem det nuværende og det gamle system].

(Lokal ledelsesrepræsentant, case 2)

Tre ud af ti på både formands- og næstformandsside har oplevet problemer i forhandlingsorganet, som relaterer sig til diskussionen om antallet af medarbejderrepræsentanter i MED-hovedudvalget – til gengæld var antallet af ledelsesrepræsentanter et diskussionsemne i kun hvert tiende forhandlingsorgan.

Vi ser også, at man i gennemsnit har flere medarbejderrepræsentanter end ledelsesrepræsentanter i hovedudvalgene.

Spørgsmålet er imidlertid, om diskussionen om sammenlægningen af TR- og SR-funktionen kan adskilles fra diskussionen om hovedudvalgets størrelse. Noget tyder på, at ledelsen mange steder har set netop sammenlægningen af de to funktioner til én person som et element i en trimning af samarbejdssystemet. Men problemstillingen er set fra B-sidens perspektiv mere kompliceret end som så. Dels er der grænser for, hvor mange opgaver en medarbejderrepræsentant kan løfte, dels betyder enhver trimning af samarbejdsorganisationen et øget repræsentationsproblem – et emne, som tages op igen i kapitel 5 *Repræsentation og kommunikation*, s.59.

Hvor antallet af udvalg i dag ikke bekymrer nogen af siderne, må det forventes, at ledelsen til stadighed vil udfordre de lokale aftaler på antallet af medlemmer af udvalgene; dette emne er altså en stadig levende, om end sovende, diskussion i mange udvalg, ikke mindst når man er gået over til MED.

Forhandlingernes momentum: FIS, SIF – eller IFS

Et af de elementer, der i den seneste udgave af MED-håndbogen er blevet specificeret nærmere, er rækkefølgen af diskussionerne i MED-forhandlingerne. Der er ikke tvivl om, at mange forhandlinger er stødt på betydelige problemer, fordi man er startet fra to forskellige udgangspunkter. A-siden har haft en interesse i en mere trimmet organisation og har derfor ønsket at diskutere struktur først, jf. ovenstående afsnit; B-siden har set det som et angreb på hævdvundne rettigheder og har reageret med at forholde sig til, hvad man allerede har – og dermed en fastholdelse af den eksisterende struktur. Momentum har altså været Struktur – Indhold – Formål (SIF) – og det har givet problemer.

Derfor opfordrer MED-håndbogens nyeste udgave da også til at vende momentummet om – så det i stedet bliver FIS Formål – Indhold – Struktur. Det er da også gået bedre i nogle kommuner:

Vi var godt klar over, at det var Formål - Indhold – Struktur, der skulle gøre det. Og jeg mener da også principielt, at det er forkert at starte med at snakke struktur og derefter snakke formål, fordi selvfølgelig er strukturen da underordnet formålet.

(Medarbejderrepræsentant, case 4)

Men er der nu en fundamental forskel mellem den ene og den anden tilgang? Hvis ledelsens formål mange steder er en trimmet struktur – hvordan adskiller man så formål fra struktur, når man sidder på ledelsens side af forhandlingsbordet? Det er her, vi måske finder en af kilderne til konflikter i forhandlingsorganet. Selv om man ønsker en FIS-tilgang til forhandlingerne, så er og bliver det et problem, når en forenkling af strukturen er målet for ledelsen – og det bliver en pseudodiskussion, hvis den ene part foregiver at diskutere formål før indhold.

Men hvad er formålet så for B-siden? For mange medarbejderrepræsentanter har det – udover den opprioritering af arbejdsmiljøarbejdet, som parterne jo umiddelbart har været enige om – drejet sig om øget medindflydelse og medbestemmelse.

Medindflydelse og medbestemmelse

I spørgeskemaundersøgelsen har vi ikke spurgt til, om uenigheder om medindflydelse og medbestemmelse spillede en konkret rolle i forhandlingerne om MED. Men dels er der andre spørgsmål, som antyder, at der ikke er enighed mellem A-siden og B-siden om niveauet for medindflydelse og medbestemmelse, dels er der i de kvalitative studier eksempler på, at netop dette spørgsmål har været en barriere i forhandlingerne om MED.

Selv om spørgeskemaundersøgelsen ikke overraskende viser, at ledelsen i danske kommuner generelt i højere grad er parat til at give medindflydelse end medbestemmelse, er det den overvejende holdning hos formændene, at medarbejderne gennem samarbejdssystemet både har opnået en høj grad af medindflydelse og medbestemmelse. Otte ud af 10 formænd finder, at medarbejdernes medindflydelse er høj, mens to tredjedele svarer, at medbestemmelsen er høj. Det er en klar forskel, men i begge tilfælde er der tale om en meget positiv vurdering af medarbejdernes indflydelsesmuligheder. Problemet er blot, at der på medarbejdersiden er en ganske anden vurdering. Halvdelen af næstformændene svarer, at medindflydelsen er høj og kun en tredjedel siger det samme om medbestemmelsen.

Der må således i mange kommuner være modstridende opfattelser af, hvilke indflydelsesmuligheder samarbejdssystemet giver, og det kan formentlig ledes tilbage til forskellige forventninger hos parterne til det nye system. Samtidig antyder tallene dog også, at der i mange kommuner er enighed mellem ledelse

og medarbejdere om, at man har en høj grad af medbestemmelse, og det er måske i denne gruppe af kommuner, man kan se konturerne til fremtidens samarbejdssystem. Men det er dog vigtigt at fastholde, at medbestemmelsesniveauet efter medarbejderrepræsentanternes opfattelse ligger lavere i hovedparten af kommunerne.

Vi kommer i kapitel 3 nærmere ind på en diskussion om medindflydelse versus medbestemmelse som begreber i det daglige samarbejde. I denne sammenhæng skal der fokuseres på betydningen af de forskellige forventninger på A-siden og B-siden til netop medindflydelse og medbestemmelse. I flere af vore case-studier viste det sig nemlig, at det var en barriere for forhandlingerne om MED. B-siden havde store forventninger til systemet:

Da MED-systemet blev lanceret, der var det jo også lanceret som: 'Nu har i virkelig mulighed for at få indflydelse. Nu bliver I hørt. Nu kører det, venner.' Og selvfølgelig tænkte vi: 'Yes' – det lyder jo godt.

(Medarbejderrepræsentant, case 1)

Og i et enkelt tilfælde i case-studierne blev det formentlig det udslagsgivende for, at man fra B-side valgte at fastholde et SU-system; man mente simpelt hen ikke, at ledelsen var indstillet på at tilbyde egentlig medbestemmelse men kun medindflydelse

Nu snakker vi åbent herom, hvorfor det ikke blev til noget dengang, det var jo fordi ledelsen ikke ville give os mere indflydelse. Vi fik hele tiden at vide, at det var jo kommunalbestyrelsen, der bestemte, og det står i loven.

(Medarbejderrepræsentant, case 4)

I praksis og i det daglige samarbejde sikrer ledelsen, at medindflydelsen er selektiv; det er bestemte emner, medarbejderne får indflydelse på. Denne historie illustrerer, at ligesom uindfrie forventninger på ledelsesside til en strukturændring kan være en barriere for forhandlingerne, så kan tilsvarende uindfrie forventninger på medarbejderside til graden af medindflydelse og medbestemmelse umuliggøre en etablering af MED. Og måske der her i realiteten er tale om en næsten uundgåelig følge af den centrale rammeaftale. Fordi aftalen af natur er et kompromis mellem centrale parter, ender den på nogle områder med at være så løs og blød i formuleringerne, at den nogle steder skaber mere forvirring og frustration end løsning og samarbejde. Aftalen fordrer jo, at man tager sit samarbejde op til revision – men en revision af samarbejde kan også vække fundamentale interessemodsætninger mellem A-siden og B-siden, som ellers har ligget i dvale, og dermed tydeliggøre, at samarbejdet finder sted mellem to parter, som på mange områder har forskellige interesser. Man kan dog også sige, at rammeaftalen lever op til sit navn ved i høj grad at overlade udfyldningen til de lokale parter. Når begreber som medindflydelse og medbestemmelse ikke er defineret præcist og udmøntet i et detaljeret regelsæt, så giver det de lokale parter reelle valgmuligheder og dermed plads til forskelligheder, som både kan gå i positiv og negativ retning set fra B-sidens forventninger. Men når parterne lokalt ikke kan enes, så bliver det naturligvis et problem.

Organisationsrepræsentanter i forhandlingsudvalget

Et betydeligt diskussionsemne såvel som en alvorlig barriere i mange kommuners forhandlinger om MED har været det faktum, at der sad en eller flere eksterne organisationsrepræsentanter i forhandlingsudvalget. I ca. 80% af forhand-

lingsorganerne sad eksterne organisationsrepræsentanter med ved forhandlingsbordet, og mange ledere står uforstående over for dette.

Lige da jeg kom, undrede jeg mig over, at man kunne vælge folk ind i hovedudvalget, som ikke var ansat i kommunen. Det har man nemlig i vores MED-organ.

Altså organisationsfolk?

Ja, og det synes jeg er forkert. Nu er det for sent at lave om, men det strittede jeg ret meget imod. Man kan så sige, jamen de hævder så, organisationerne, at det er dem, der har muligheden for at udpege, så de må selv bestemme, hvem de kommer med.

(Ledelsesrepræsentant, case 3)

Generelt fandt hver tredje formand og hver fjerde næstformand, at deltagelsen af de eksterne organisationsrepræsentanter besværliggjorde forhandlingsprocessen om MED.

Tabel 1.5: Deltagelse af eksterne organisationsrepræsentanter har besværliggjort forhandlingsprocessen om MED (procent)		
	Afkrydset	Ikke afkrydset
Formænd	37	63
Næstformænd	23	77

Også i mange af case-studierne fremhæves, at organisationsrepræsentanter udgjorde et problem i forhandlingerne.

Et af knudepunkterne var jo, at forvaltningen simpelt hen syntes, at det blev for organisatorisk. Så var det organisationerne, der kom til at sidde med repræsentanter, og så var nærheden gået tabt.

(Medarbejderrepræsentant, case 6)

Nogle ledere syntes, at afstanden mellem virkeligheden på arbejdspladserne og det, som organisationsrepræsentanterne ønskede at diskutere, var for stor.

Dvs. først så forhandler de øverste chefer med organisationsrepræsentanter om hjemmehjælperens arbejdsvilkår herinde. Og samtidig blev vi enige om, hvordan vi skal vi fortolke det, vi har skrevet der. Dem, som det vedrører, og som skal arbejde i det til daglig, de aner overhovedet ikke noget som helst af det. Så udgangspunktet var et meget stort værk, som jeg fornemmede ingen rigtig havde ejerskab til. (...) Det var vigtigt, at der skete noget – i stedet for bare at have et stykke papir.

(Ledelsesrepræsentant, case 6)

Spørgsmålet er, hvorfor hver fjerde næstformand finder, at organisationsrepræsentanter besværliggør forhandlingerne. Det kan blot være udtryk for, at ledelsens modstand mod organisationsrepræsentanters tilstedeværelse udgjorde et problem. Men der er også medarbejderrepræsentanter, der simpelt hen ikke kunne se meningen med en ekstern forhandlingspart i en kommunes forhandlingsorgan:

Det er sikkert godt, at der kommer nogle, der har andre briller på end vores egen lille lokale... Men det var besværligt. Fordi når der var noget,

*som vi syntes var godt, der skulle være sådan, så satte de bremsene i.
Det bøvlede vi med.*

(Medarbejderrepræsentant, case 9)

Tilsvarende eksempler findes i case 8.

Dette kan antyde, at en ikke ubetydelig andel af medarbejderrepræsentanter er internt (virksomheds)orienteret snarere end eksternt (fagforenings)orienteret. De ser i virkeligheden ikke meningen med den eksterne repræsentant. Som nogen siger, så er det måske også et spørgsmål om, at man på medarbejderside i nogle kommuner – især vest for Valby bakke - er mindre fagforeningsorienteret end i andre kommuner:

*Vi har en hel del grupper, som ikke er repræsenteret nogen som helst steder.
Men det har kørt uden de store problemer.*

Af uforklarlige årsager?

Ja, eller også har det været, fordi at man er kommet vest for Valby Bakke.

(Medarbejderrepræsentant, case 6)

Spørgsmålet er, hvordan disse data skal fortolkes. Én fortolkning er, at problemerne opstår på grund af ledelsens protester mod organisationsrepræsentanter i udvalget. Men en anden og lidt skarpere fortolkning er, at en del medarbejderrepræsentanter ikke oplever eksterne organisationsrepræsentanter som en hjælp i forhandlingerne. Tages den fortolkning for gode varer, antyder det, at en del næstformænd er mere internt virksomhedsorienteret end eksternt partsorienteret – ligesom mange ledere. Under alle omstændigheder er dette emne – de eksterne organisationsrepræsentanter deltagelse – det emne, der har scoret højest hos både formænd og næstformænd, når der skal redegøres for emner, der besværliggjorde forhandlingerne om MED.

Problemet relaterer sig ikke kun til strukturen i forhandlingsorganet. Også diskussionen om organisationsrepræsentanternes rolle i et fremtidigt MED-samarbejde har skabt konflikter i fire ud af 10 udvalg. Her er formænd og næstformænd enige i vurderingen, og det er for begge grupper, den svarkategori, der krydses mest af, når de skal angive spørgsmål, som har vanskeliggjort forhandlingerne. Det er altså i mange forhandlingsorganer, at spørgsmålet om intern eller eksternt partsorientering har spillet en rolle.

Andre barrierer for forhandlinger om MED

Ovenfor er de mest markante barrierer og problemfelter i forhandlingerne om MED diskuteret. Men både talmaterialet og de kvalitative studier viste, at der også var andre elementer, der spillede ind.

Tabel 1.6: Har nogle af følgende forhold besværliggjort forhandlingsprocessen om MED? (procent)*

	Formænd	Næstformænd
Svært at se forskellen på SU- og MED-samarbejdet	21	16
Uenighed om vilkår for tillidsrepræsentanter	11	21
Ny Løn tog tid fra MED-organets arbejde	7	21
Udskiftning på lederside i forhandlingsorganet	11	18
Udskiftning på medarbejderside i forhandlingsorganet	11	6

*Der kunne her sættes flere kryds.

I ovenstående tabel ses nogle af de elementer, der spillede en rolle for forhandlingerne ifølge spørgeskemaundersøgelsen. Men også andre forhold som bydelsforsøg og ressourceprioritering havde betydning.

Forskellen på MED og SU

- kan for nogen også i dag være svær at se, og det angives af hver femte formand og hver sjette næstformand som et element, der besværliggjorde forhandlingerne om MED. Det antyder, at der for ca. hver femte kommune ikke har været strukturelle eller organisatoriske forhold, der nødvendiggjorde overvejelser over en anden samarbejdsstruktur og -form. En anden – og til dels sammenhængende – fortolkning er, at man simpelt hen ikke centralt havde fået formidlet budskabet om, hvad der var nyt og anderledes ved MED – eller at det af den ene eller anden årsag ikke er blevet opfattet lokalt.

TR-vilkår

- for arbejdet i hovedudvalget var for hver 10. formand og hver femte næstformand et emne, der besværliggjorde forhandlingerne om MED. Vi har kunnet konstatere, at der overordnet set er indgået aftaler om vilkår for TRs arbejde i hovedudvalget i 40% af udvalgene (se afsnittet *TR-vilkår og ledelsesvilkår*, s.84) – men vi kan også konstatere, at det sker langt hyppigere i MED-udvalg end i SU-udvalg. Halvdelen af MED-udvalgene har lavet sådanne aftaler, mens det kun gælder godt hvert femte SU-udvalg. Så uanset, at emnet skaber problemer i forhandlingerne om MED, så kan det konstateres, at dem, der vælger MED, også ofte får etableret en aftale – om end vi på grundlag af datamaterialet ikke kan sige, om der er tale om en lokal aftale, jf. MED-rammeaftalens § 17 og §14, stk. 3.

Ny Løn

- påpeges af hver femte næstformænd og 7% af formændene at have besværliggjort forhandlingerne om MED; det har simpelt taget tid fra MED-organets arbejde. Der er næppe tvivl om, at netop i de år, hvor MED skulle forhandles, var mange kommuner også ved at slå nogle afgørende søm i vedrørende aftaler om Ny Løn. Men også mere indirekte har spørgsmålet om løn spillet en rolle. 9% af ledere og 14% af næstformænd angiver, at uenigheder om lønpolitikens rolle i et evt. MED-udvalg har skabt særlige problemer i forhandlinger om MED.

Personspørgsmål

- kan spille en rolle på flere måder. For det første kan der være personlige sym eller antipatier mellem hovedaktører i forhandlingsorganerne. For det andet kan udskiftninger af personer på den ene eller anden side betyde, at man bliver sat tilbage i forhandlingerne – eller omvendt, at der kommer nyt skub i forhandlingerne. Godt hver tiende formand har oplevet, at udskiftning på lederside har givet anledning til problemer – og et tilsvarende antal, at udskiftning på medarbejderside har spillet en rolle. På næstformandssiden har knapt hver femte oplevet, at udskiftning af ledelsesrepræsentanter har givet problemer – mens hver tyvende har oplevet udskiftninger blandt medarbejderrepræsentant som et problem.

Som nævnt kan personudskiftninger også have positive konsekvenser. I flere af de kommuner, som deltog i den kvalitative del af undersøgelsen (case 6, 8 og 9), har man skiftet kommunaldirektør i den periode, hvor forhandlingerne fandt sted – og alle steder har den nye direktør sat skub i forhandlingerne i almindelighed og i personalepolitikken i særdeleshed.

Men jeg vil sige, man kan vel altid gøre det bedre. Som sagt, så har vi jo fået en ny kommunaldirektør, og min oplevelse er, at kommunikatio-

nen er blevet væsentligt forbedret, efter at han er trådt til som ansvarlig for HSU.

Så det er også personen, der gør forskellen?

Det er det – meget i vores tilfælde, må man sige. Altså en person som har et ønske om at gøre det bedre. At vi skal samarbejde bedre. Kommunikere bedre. Så det er godt.

(Medarbejderrepræsentant, case 8)

Ressourceprioritering

- har ifølge mange såvel formænd (30%) som næstformænd (50%) givet anledning til særlige problemer i forhandlingerne om MED. Det handler om, hvor mange ressourcer, man har ønsket at lægge i indførelsen af MED, men vi kan ikke på det foreliggende materiale sige noget mere detaljeret om, hvad diskussionen mere præcist handlede om – det var faktisk ikke et emne, der i case-studierne blev fremhævet af nogen af parterne som en betydelig barriere. Men måske det er et bredt begreb, der dækker over nogle andre elementer som fx TR-vilkår.

Tabel 1.7: Hvilke af følgende forhold angående indholdet i MED har givet anledning til særlige problemer i forhandlingerne? (procent)*		
	Formænd	Næstformænd
Prioritering af ressourcer til indførelsen af MED	30	50

*Der kunne svares ja, nej eller ved ikke på dette spørgsmål – kun ja-svarene er taget med her.

Bydelsforsøg

- har – i en enkelt kommune, nemlig København – også spillet en rolle for forhandlingerne. Case-studiet af en københavnsk forvaltning viser, at andre omstruktureringer kan tage så meget tid og så mange kræfter, at man ikke har overskud til også at introducere et nyt samarbejdssystem med de forhandlinger, som dette indebærer.

Sammenbrud i forhandlingerne

Generelt har der være sammenbrud i ca. hvert femte MED-forhandling.

Tabel 1.8: Har der været sammenbrud undervejs i forhandlingerne om MED i MED-organet – fordelt på formænd og næstformænd (procent)		
	Ja	Nej
Formænd	23	77
Næstformænd	21	79

Men hvad er det mere præcist, der kan føre til sammenbrud i forhandlingerne? Der er to faktorer, som øger sandsynligheden for et sammenbrud i forhandlingerne. Den ene er, som antydnet ovenfor, deltagelsen af organisationsrepræsentanter. Ser vi nærmere på talmaterialet, viser det sig, at der faktisk er væsentligt større risiko for sammenbrud i forhandlingerne, hvis organisationsrepræsentanter var med i forhandlingsorganet. Mere end hver tredje formand har oplevet et sammenbrud, hvor de eksterne organisationsrepræsentanter sad med, mens kun hver syvende formand har oplevet sammenbrud i forhandlingsorganer uden deltagelse af eksterne organisationsrepræsentanter. Der er altså, ifølge formænd,

væsentligt større sandsynlighed for et sammenbrud, hvis organisationsrepræsentanter er involveret. Ifølge næstformændene er der ingen forskel.

Tabel 1.9: Har der været sammenbrud i forhandlingerne? - fordelt på, om der har siddet eksterne organisationsrepræsentanter i forhandlingsorganet (formænd i procent)		
	Der har været sammenbrud	Ingen sammenbrud
Ja	38	62
Nej	14	86

Det andet element, som ifølge formændene øger risikoen for et sammenbrud i forhandlingerne, er uenighed om arbejdsmiljøarbejdets status i det fremtidige udvalg. Hvis der har været sådanne uenigheder, har der i mere end halvdelen af udvalgene været sammenbrud. I udvalg, hvor der ikke har været uenigheder om arbejdsmiljøarbejdets status, har sammenbrudsfrekvensen været væsentligt lavere – nemlig 17%.

Tabel 1.10: Har der været sammenbrud i forhandlingerne? - fordelt på, om uenighed om arbejdsmiljøarbejdets status har givet problemer i forhandlingerne (formænd i procent)		
	Der har været sammenbrud	Ingen sammenbrud
Ja	54	46
Nej	17	83

Der er ikke andre områder, som ifølge spørgeskemaundersøgelsen har givet udslag i forhold til sammenbrud i forhandlingerne – og det kan også konstateres, at det kun er på formandsside, der kan identificeres sådanne sammenhænge.¹ Men som nævnt ovenfor er ifølge case-studierne forskellige forventninger til graden af medindflydelse og især medbestemmelse en anden væsentlig faktor.

Faser og emner i MED-forhandlingerne – en oversigt

Vi kan nu på grundlag af ovenstående analyser opstille et oversigtsskema, som lister en række af de områder op, som næsten alle MED-forhandlingsudvalg har skullet forholde sig til – og som i rigtig mange udvalg har ført til diskussioner og i nogle tilfælde til konflikter.

Skemaet angiver områder til diskussion; rammeaftalens oplæg (hvis et sådant findes); ledelsens perspektiv; og medarbejdernes perspektiv.

¹ Der var dog blandt de open-ended svar ét, der skilte sig ud: En næstformand angav som årsagen til sammenbrud, at DLF ønskede at bevare sine fordele mht. TR-vilkår i forhold til de øvrige organisationer. Altså et udtryk for, at der kan være betydelige uenigheder på medarbejderside og så betydelige, at de kan føre til et sammenbrud.

Tabel 1.11: Faser og emner i MED-forhandlingerne

Område	Rammeaftalens oplæg	Ledelsens perspektiv	Medarbejdernes perspektiv
Primære motivation (iflg. spørgeskema)	a) forbedring af samarbejdet b) medindflydelse og medbestemmelse	a) Opprioriteret arbejdsmiljøarbejde b) Tilpasning af samarbejdssystemet til organisationen c) Forpligtelsen til at nedsætte et udvalg	
Primære motivation (case-studier)		Mere effektiv samarbejdsorganisation	Øget medbestemmelse og medindflydelse
Organisationsrepræsentanter i forhandlingsudvalget	Konsulenter og aftaleparter	Uvedkommende ekstern partsindblanding	a) Nødvendig bistand for matching b) Uvedkommende ekstern partsindblanding
Struktur I: Én-strengt frem for to-strengt	Tilpasning af samarbejdssystemet til nye arbejdsorganiseringer	Effektivisering og trimning af samarbejdsorganisationen v.h.j.a. a) færre møder og/eller b) færre medarbejderrepræsentanter	a) Opprioritering af arbejdsmiljøarbejdet med b) Samme antal repræsentanter for ikke at overbelaste en super-TR
Struktur II: Størrelse & antal		Få møder, udvalg af samme størrelse som før	Større udvalg
Forhandlingsmomentum	Formål Indhold Struktur = FIS	Struktur er formål = SIF	Medbestemmelse og arbejdsmiljøarbejde er formål = IFS (?)
Medindflydelse	Ja	Ja	Ja tak
Medbestemmelse	Ja	Nej	Ja tak
Samt: - Ny Løn - Bydelsforsøg - TR-vilkår - Ingen forskel på MED og SU - Ressourcer - Personerne			

Men dette skema og den ovenstående analyse indfanger ikke det måske vigtigste aspekt ved MED-forhandlingerne og hele igangsættelsen af en diskussion af samarbejdssystemet.

MED-effekten: Diskussionen alene giver resultater
Måske er et af de vigtigste resultater i denne undersøgelse, at MED-diskussionen har haft som effekt, at parterne tvinges til at revurdere deres samarbejde og de strukturer, der danner rammen for samarbejdet. I alle samarbejds-

udvalg har man skullet nedsætte et forhandlingsudvalg, og selv om man måske i princippet kunne beslutte sig på første møde for at fortsætte med SU og nedlægge forhandlingsudvalget, så er det næppe mange steder, om nogen, at det er sket. Tværtimod viser case-studierne, at selv dér, hvor man har valgt at fortsætte med et SU-system, har man taget en seriøs debat om fordele og ulemper. Det er altså ikke sket uden seriøse og som regel omfattende overvejelser – så vidt vi kan se i vores undersøgelse. Et enkelt af case-studierne viser sågar, at man fik etableret et HSU i en kommune, hvor man aldrig havde haft et sådant.

At tage forhandlingerne om MED seriøst betyder også, at man mange steder har måttet støve sine basale holdninger af. Ledelser har måttet overveje deres ledelsesret og i hvilket omfang, man har ønsket at fastholde den; og medarbejdere har måttet overveje, om medindflydelse er lige så godt som medbestemmelse. Nogle steder har diskussionerne således uden tvivl ført til en skærpelse af positionerne og måske tilmed til et, i hvert fald midlertidigt, lidt mere anspændt samarbejde – simpelt hen fordi man har fået sat de fundamentale interesseforskelle på dagsordenen igen.

Men der er også mange kommuner, hvor hele diskussionen har haft en positiv effekt – uanset om man har valgt MED eller SU. Særligt på arbejdsmiljøområdet har man mange steder fået støvet de gamle strukturer af og har fundet nye måder at løfte de stadig mere komplekse arbejdsmiljøopgaver på. Der er kommuner, hvor man har fastholdt SU, men har skabt forskellige koordineringsmekanismer mellem samarbejdsdelen og arbejdsmiljødelen, så arbejdsmiljøarbejdet alligevel har fået løftet sin status. Og i et flertal af MED-kommuner er arbejdsmiljøarbejdet blevet en naturlig del af arbejdet i hovedudvalget.

Dette kapitel har handlet om MED-forhandlingernes forløb. Men en overvældende andel af de emner, der har givet parterne lokalt problemer i forhandlingerne, er emner, som fortsat i det daglige arbejde i samarbejdssystemer i danske kommuner spiller en rolle. I de følgende kapitler vil samarbejdet i hovedudvalgene og til en vis grad i underudvalgene blive beskrevet og analyseret.

Opsamling – MED-forhandlingerne

Et flertal af kommunerne har afsluttet forhandlingerne om MED, og de fleste med en beslutning om at etablere et MED-system. Men også kommuner, som har fastholdt SU, har været igennem en seriøs diskussion om fordele og ulemper ved deres samarbejdssystem. Der er to primære årsager til, at parterne har startet forhandlingerne om MED: Ønsket om at løfte arbejdsmiljøarbejdets status – og ønsket om at øge medindflydelsen og medbestemmelsen.

Umiddelbart ser et løft af arbejdsmiljøarbejdet ud til at være en overkommelig opgave, men realiteten er, at der en del steder været diskussioner om, hvordan det konkret skulle udmøntes – herunder strukturen. Mange ledelser havde forventninger om trimmede samarbejdssystemer med færre aktører og udvalg – men er blevet skuffet, da mange udvalg er blevet større ved sammenlægning af arbejdsmiljødelen og samarbejdsdelen. Derfor har diskussionen om arbejdsmiljøarbejdets status ofte været tæt forbundet med diskussionen om struktur, og trods MED-håndbogens betoning af forhandlingsmomentummet – Formål-Indhold-Struktur – har man mange steder måttet erkende, at Formål for ledelsen i høj grad har været Struktur.

En betydelig barriere for forhandlingerne har en del steder været tilstedeværelsen af organisationsrepræsentanter. De opfattes mange steder især af ledelsen som uvedkommende tredjeparter uden tilstrækkelig forståelse for de lokale forhold. På medarbejderside er holdningen blandet; nogle oplever dem som et problem, andre som en hjælp i de ikke helt ukomplicerede forhandlinger.

Blandt andre barrierer i forhandlingerne finder vi diskussioner om medindflydelse versus medbestemmelse; ny løn har taget tid; uenighed om TR-vilkår; bydelsforsøg; ressourcemangel; og persons spørgsmål. Trods disse barrierer kan det alligevel konstateres, at parterne lokalt har fundet en MED-løsning i et flertal af kommunerne her år 8 efter at den centrale MED-aftalen blev indgået.

2. Arbejdsmiljøarbejdet

For mange aktører i forhandlingsudvalgene var arbejdsmiljøarbejdets statusløft en afgørende årsag til overhovedet at overveje et nyt samarbejdssystem. Men som analysen i kapitel 1 viste, var det også et af de områder, som gav anledning til problemer i forhandlingerne om MED.

Ser vi på MED-rammeaftalen, er det egentlig slående, så lidt arbejdsmiljøarbejdet fylder. Der er en høj grad af frihed, hvad angår dette område; det er i den lokale aftale, det *kan* tages op, om organisationsændringen også indebærer en ændring af sikkerheds- og sundhedsarbejdet (§ 3, stk. 3) – og der henvises til bilag, hvori Arbejdsministeriets bekendtgørelse fra 2001 refereres.

Med andre ord spiller arbejdsmiljøarbejdet en forsvindende lille rolle i det formelle dokument, som MED-rammeaftalen udgør – men så meget desto mere fylder emnet i dag i mange hovedudvalg, for hvem det var en væsentlig årsag til at indlede forhandlingerne om MED overhovedet.

Men hvor står arbejdsmiljøarbejdet så i dag?

I dette afsnit vil vi se nærmere på dette spørgsmål. Vi vil også belyse en række forskellige teser om arbejdsmiljøets status. Den mest oplagte tese er, at arbejdsmiljøarbejdets status er øget i MED i forhold til SU – at der er kommet ny vin på nye flasker. Men kan det også være tilfældet, at der i nogle kommuner er kommet ny vin på gamle flasker – altså, at arbejdsmiljøarbejdet er blevet løftet i SU-systemerne, fx ved at emnet tages op regelmæssigt i HSU-møderne? Og findes der også kommuner, hvor der er kommet gammel vin på nye flasker – altså hvor arbejdsmiljøarbejdet formelt er blevet løftet og integreret, men reelt bliver behandlet stedmoderligt eller måske stadig foregår i en to-strengt struktur?

Arbejdsmiljøarbejdets status

Der er ikke tvivl om, at arbejdsmiljøets status og strukturelle placering ligger mange kommunale aktører på sinde, og i case-studierne findes nærmest alle versioner. I case 4, som er en SU-kommune, har man formelt et adskilt samarbejdssystem og arbejdsmiljøsystem – men realiteten er, at de to strukturer er ved at smelte sammen. Man laver adskilte referater, men møderne mellem sikkerhedsorganisationen og samarbejdsorganisationen holdes i nogle lokaludvalg samtidig.

Er sikkerhedsudvalget og samarbejdsudvalget stadigvæk adskilt?

Formelt ja, men ikke reelt. Formelt er det den dér med, at vi snakker om det hele sammen. Men de to møder holdes samtidigt (...)

Men så bliver der jo skrevet referat efterfølgende fra sikkerhedsudvalget og skrevet referat efterfølgende fra samarbejdsudvalget.

(Ledelsesrepræsentant, case 4)

Vi har altså her et eksempel på ny vin på gamle flasker.

Men der er også MED-kommuner, hvor man er ved at falde tilbage til den gamle to-strengede struktur. Det ser vi i case 3, hvor man uformelt er begyndt at holde møder for kun sikkerhedsrepræsentanter.

Vi har jo hørt, at de savner lidt den organisation, hvor der var formelle møder i sikkerhedsorganisationen. Det er et ønske fra sikkerhedsrepræsentanterne, som føler, at de mangler den kontakt, som de havde til kollegaer fra andre institutioner. Det har vi jo ikke mere.(...)

Og det har vi prøvet at få genskabt, for det havde vi i det gamle system. Og det bliver sådan lidt uformelt, kan man sige, for det foregår jo ikke i et formelt system.

(Sikkerhedsleder, case 3)

Årsagen til, at man delvist og uformelt er vendt tilbage til den to-strengede model, er altså, at der manglede et kontaktforum for sikkerhedsrepræsentanterne – og at der var en tendens til, at man glemte arbejdsmiljøarbejdet. Casen er altså et eksempel på gammel vin på nye flasker.

Ligesom der i case-studierne findes mange modeller, kan vi også konstatere i talmaterialet, at formænd og næstformænd ikke er enige om, hvilken rolle arbejdsmiljøet skal spille i hovedudvalget. Over halvdelen af næstformænd mener, at det spiller en for lille rolle, mens det kun gælder hver sjette formand.

Tabel 2.1: Spiller arbejdsmiljøarbejdet en for lille rolle i hovedudvalget – fordelt på formænd og næstformænd (procent)		
	Ja	Nej
Formænd	16	84
Næstformænd	52	48

Vi ser imidlertid også, at der er forskelle mellem SU og MED. Både på formandssiden og på næstformandssiden er utilfredsheden over arbejdsmiljøets rolle i hovedudvalget væsentligt større i SU-strukturen end i MED-strukturen. Hvor hver niende formand finder, at arbejdsmiljøarbejdet spiller en for lille rolle i MED-udvalget, gælder det for 27% af formænd i HSU. Men der er stadig et stort flertal af formænd i begge systemer, som finder, at arbejdsmiljøet har den status, som det skal have i hovedudvalget.

Tabel 2.2: Spiller arbejdsmiljøarbejdet en for lille rolle i hovedudvalget – formænd fordelt på MED og SU (procent)		
	Ja	Nej
MED	12	88
SU	27	73

For næstformændenes vedkommende er tallene noget anderledes. Fire ud af ti i MED finder, at arbejdsmiljøarbejdet spiller en for lille rolle i hovedudvalget – hele tre ud af fire i SU finder, at det her kunne opprioriteres.

Tabel 2.3: Spiller arbejdsmiljøarbejdet en for lille rolle i hovedudvalget – næstformænd fordelt på MED og SU (procent)		
	Ja	Nej
MED	39	61
SU	75	25

Det må betegnes som noget overraskende, at to ud af fem næstformænd i MED-systemer er utilfredse med arbejdsmiljøarbejdets rolle i MED. Et væsentligt element i MED har i mange kommuner været at opprioritere arbejdsmiljøarbejdet i samarbejdssystemet. Det kan være udtryk for, at man nogle steder stadig ikke har fået løftet arbejdets status, i hvert fald ikke i den grad, som man havde

håbet blandt medarbejderrepræsentanter – eller at man måske har fastholdt en to-strengt struktur.

På det strategiske niveau spiller arbejdsmiljøarbejdet en betydelig rolle i mange kommuner. Og ifølge næstformænd er der her forskel på MED- og SU-kommuner. Vi ser, at udarbejdelse af handlingsplaner, inddragelse af personalepolitik i arbejdsmiljøarbejdet og formulering af en lokal arbejdsmiljøpolitik er mere udbredt i MED-kommuner end i SU-kommuner.

Tabel 2.4: Hvilke redskaber anvendes i dag i arbejdsmiljøarbejdet i din kommune? – næstformænd i rocent*		
	MED	SU
Udarbejdelse af handlingsplaner	49	30
Inddragelse af personalepolitik i arbejdsmiljøarbejdet	48	26
Formulering af lokal arbejdsmiljøpolitik	47	28

*Der kunne her sættes flere kryds.

Vi skal dog være meget opmærksomme på, at vi i spørgeskemaundersøgelsen spørger aktører i samarbejdssystemet. Vi har ikke spurgt aktører i arbejdsmiljøsystemet i SU-kommuner, hvor de to systemer jo typisk er adskilt. Vi kan altså her få nogle svar fra folk, som måske nok mener, at det spiller en for lille rolle i hovedsamarbejdsudvalget – men hvor der i selvsamme kommune kan findes et velfungerende arbejdsmiljøsystem, som bare ikke kommunikerer med samarbejdssystemet. Tilsvarende sidder formanden for HSU også meget ofte i de tilsvarende HSIU, hovedsikkerhedsudvalg – og netop i den position vil man sjældent føle et stort behov for en opprioritering af arbejdet i samarbejdssystemet, for man får jo som aktør begge steder de informationer, man har brug for.

Spørger vi til udviklingen i kommunen som helhed over de seneste fem år – nemlig om arbejdsmiljøarbejdet er blevet styrket og effektiviseret i den periode – så ser vi, at et overvældende flertal på 85% af formændene finder, at det er blevet styrket. Kun 14% finder, at der ikke sket nogen forandring. Rigtig mange formænd, også i SU-strukturer, mener altså, at arbejdsmiljøarbejdet er blevet opprioriteret - og det antyder, at der er kommet ny vin på gamle flasker mange steder, i hvert som formændene vurderer det.

På næstformandssiden finder godt halvdelen, at det er blevet styrket, ca. hver tiende, at det er blevet svækket – og fire ud af ti ser ikke nogen forskel.

Tabel 2.5: Er arbejdsmiljøarbejdet i jeres kommune blevet styrket og effektiviseret inden for de sidste 5 år – fordelt på formand og næstformand (procent)			
	Styrket	Hverken styrket eller svækket	Svækket*
Formand	85	14	1
Næstformand	52	39	9

* Det absolutte tal bag det lave procenttal (1%) i dette kryds er meget lille, og tolkningen af det er derfor usikker.

Men her ser vi meget forskellige vurderinger i MED og SU; seks ud af ti i MED-strukturen har oplevet en forbedring af arbejdsmiljøarbejdet mod mindre end fire ud af ti i SU-strukturen. Det skal så også bemærkes, at en tredjedel i MED ikke ser nogen forandring; og 7% af næstformændene i MED finder faktisk, at arbejdsmiljøarbejdet er blevet svækket.

Tabel 2.6: Er arbejdsmiljøarbejdet i jeres kommune blevet styrket og effektiviseret inden for de sidste 5 år – næstformand fordelt på SU og MED (procent)			
	Styrket	Hverken styrket eller svækket	Svækket
MED	59	34	7
SU	37	48	15

Særligt interessant er det dog, at arbejdsmiljøarbejdet ifølge næstformændenes svar er blevet opprioriteret i fire ud af ti SU-kommuner over de seneste fem år. Det antyder altså, at uanset om man har den ene eller den anden struktur, så er der i mange kommuner sket noget på dette område – selv om det klart er mere markant i MED end i SU. En leder vurderer også, at MED-aftalen giver langt mere fokus på sikkerhedsarbejdet.

Vi syntes jo, at det var vigtigt at få det her SI med, fordi vi gerne ville have prioriteret sikkerhed. Og det er en af effekterne af MED-aftalen - der er blevet langt, langt større opmærksomhed omkring sikkerhedsarbejdet. Og det synes jeg er fint. Meget positivt ved den aftale. Og det virker også mere vedkommende; når man alligevel sidder i sådan nogle forskellige fora, hvor man får diskuteret arbejdspladserne, jamen så er det da oplagt, at man også tager sikkerhedsdelen med.

Så det synes jeg har været en utrolig gevinst.

(Leder, case 1)

Selv om der her tænkes på, at en indgåelse af en aftale øger opmærksomheden på arbejdsmiljøarbejdet, så viser alle case-studierne, at kravet i MED-rammeaftalen om nedsættelse af et forhandlingsorgan har betydet, at man har været igennem en proces, hvor alle de aktive forhandlere har måttet overveje arbejdsmiljøarbejdets status i deres samarbejdssystem. Konklusionen er altså, at arbejdsmiljøarbejdet har fået et statusløft især i MED-kommuner, men også til dels i SU-kommuner.

Når arbejdsmiljøarbejdet drukner

Men tallene viser også, at der er en bagside af medaljen. Hvordan kan det være, at et relativt stort mindretal ikke oplever forandringer eller oplever negative forandringer, selv i MED – hvor arbejdsmiljøarbejdet netop skulle kunne opprioriteres? I nogle af case-studierne var en årsag til, at man fra medarbejderside var tilbageholdende med at acceptere en MED-struktur, at man frygtede, at arbejdsmiljøarbejdet ville blive overset, fordi der er så mange samarbejdsrelaterede sager.

Bekymringen var, at sikkerhedsarbejdet ville blive nedtonet, hvis man valgte at gå ind i MED-konstruktionen. Og det var sådan set begrundelsen fra medarbejdersiden til at holde fast i de to organer. Og det accepterede vi så fra ledelsens side.

(Ledelsesrepræsentant, case 7)

Man kan diskutere, om denne frygt er velbegrundet eller ej – men der var i case-studierne eksempler på MED-kommuner, hvor arbejdsmiljøet ikke fik den status, som man måske havde forventet, efter MED blev indført.

Vi har et MED-udvalg, og det er dér, den ligger. Og de føler ikke helt så meget for sikkerhedsarbejdet. (...) Selv om de har de bedste intentioner, så er det altså dét, der bliver Sorteper. Og der var da også fra starten nogle kriti-

ske røster, som sagde: 'Med den her MED-organisation, så går det altså ud over sikkerhedsorganisationen.'

(Sikkerhedsleder, case 3)

Man har altså formelt lavet en struktur, der skulle løfte arbejdsmiljøarbejdet – men det opleves ikke sådan. Det får måske en lidt stedmoderlig behandling i hovedudvalget. Altså gammel vin på nye flasker, eller, hvis vi skal fortsætte denne metafor, måske endda eddike på nye flasker – hvis det ligefrem er sådan, at arbejdsmiljøarbejdet er blevet svækket, som næstformænd i 7% af MED-kommunerne mener er tilfældet (jf. *Tabel 2.6*).

Vi vil nu se nærmere på disse strukturelle forhold, der kan antyde, om der også indholdsmæssigt har fundet forandringer sted ved overgange til MED – og tilsvarende i SU.

Strukturen i arbejdsmiljøarbejdet – énstregen eller tostrengen?

[I det gamle system] ville SU-delen stadig have kørt i sit eget spor og sikkerhedsdelen i sit eget spor. Jeg syntes ikke, at sikkerhedsdelen havde de bedste udfoldelsesmuligheder, når den kørte i sit eget system. Det synes jeg faktisk ikke, den havde.

(Medarbejderrepræsentant, case 3)

Et væsentligt element i at løfte arbejdsmiljøarbejdet har været at slå arbejdsmiljøorganisationen sammen med samarbejdsorganisationen for dermed at få arbejdsmiljøarbejdet med i de mere strategiske personalepolitiske beslutninger. Men i hvilket omfang er det sket – og har det kun fundet sted i MED-systemer? Undersøgelsen viser ikke overraskende, at et stort flertal af både formænd og næstformænd i MED-strukturer oplever et systematisk samarbejde på hovedudvalgsniveau. I SU-strukturer er der flere formænd (37%) end næstformænd (15%), der finder, at der er et systematisk samarbejde i SU på hovedudvalgsniveau.

	Formænd	Næstformænd
MED	98	94
SU	37	15

Igen er en sandsynlig forklaring på forskelle mellem formandssiden og næstformandssiden, at formanden for HSU ofte også sidder i HSIU – eller i hvert fald har en nær lederkollega siddende som sikkerhedsleder. Dermed er der også en større integration på A-siden mellem samarbejdsarbejdet og arbejdsmiljøarbejdet, end der er på B-siden – også i HSU. Dette bekræftes af, at sikkerhedsledere i nogle kommuner deltager i HSU-møder – ifølge hver femte formand finder det sted i deres HSU, mens det kun er hver 12. næstformand, der oplever, at sikkerhedsrepræsentanten deltager. Det betyder for det første, at der altså i hvert femte udvalg faktisk er repræsentation for sikkerhedsarbejdet, i hvert fald på lederside – men det kan også tolkes sådan, at ledersiden i SU-systemet i større grad har integreret de to systemer end medarbejdersiden, hvor der ikke så ofte sidder sikkerhedsrepræsentanter med i samarbejdssystemet. Endelig ser vi også, at ledersiden oftere end medarbejdersiden har en arbejdsmiljøuddannelse – dette vender vi tilbage til nedenfor.

Men i hvilket omfang er der et systematisk samarbejde mellem arbejdsmiljøsystemet og samarbejdssystemet i kommunerne? Vi ser, at det systematiske samarbejde er langt mere udbredt i MED end i SU – som det kunne forventes. Men

særlig interessant er, at der er relativt flere næstformænd i SU-strukturer, der finder, at der er systematisk samarbejde på forvaltningsniveau og på underudvalgsniveau end på hovedudvalgsniveau. Det er modsat MED, hvor et stort flertal af både formænd og næstformænd finder, at der er et systematisk samarbejde på alle niveauer.

Tabel 2.8: Der er et systematisk samarbejde med SiO på følgende niveau – SU- og MED-kommuner (procent)				
	Formand, ja		Næstformand, ja	
	MED	SU	MED	SU
Hovedudvalgsniveau	98	37	94	15
Forvaltnings-/sektorudvalgsniveau	87	50	65	20
Underudvalgsniveau	83	41	79	35

Noget tyder altså på, at der i SU-strukturer i udvalg under hovedudvalgsniveau på medarbejderside er et systematisk samarbejde relativt mange steder – i hvert fald i hvert tredje underudvalg ifølge næstformændene – selv om der i ret få SU-kommuner finder et systematisk samarbejde sted på hovedudvalgsniveau. Det skal bemærkes, at der er en del formænd og næstformænd, som ikke ved, om der foregår et systematisk samarbejde på underudvalgsniveau. Det kan være uvidenhed. Men det kan også være udtryk for, at man nogle steder har sammenlagt sikkerheds- og samarbejdsorganisationerne formelt og på hovedudvalgsniveau – men at de personer, som er i den nye struktur, stadig har en hovedinteresse i samarbejdsdelen. Vi har altså til en vis grad en situation, hvor der nok er kommet nye flasker – men der er stadig lidt gammel vin i dem. Dette har vi endnu mere udtalte eksempler på i to af case-studierne. Både i case 3 og i case 4 er man på arbejdsmiljøområdet gået i nogle lidt andre retninger, end strukturen for det valgte samarbejdssystem lægger op til.

I case 3, som blev nævnt i indledningen til dette kapitel, følte nogle af de centrale aktører, at arbejdsmiljøarbejdet blev lidt overset i MED-strukturen. De formelle strukturer, som førhen sikrede, at sikkerhedsrepræsentanterne fik udvekslet erfaringer, savnes, og en sikkerhedsleder har derfor etableret nogle uformelle møder, kun for sikkerhedsrepræsentanter. Vi har altså en situation, hvor MED formelt er gennemført – men der sker en glidning hen mod en SU-struktur. Altså mod gammel vin på nye flasker.

I case 4 har man fastholdt SU-strukturen, men virkeligheden er, at man i nogle lokaludvalg holder møder i HSIU og HSU samtidig – og så skriver man bagefter to adskilte referater fra samme møde! Altså ny vin på gamle flasker.

Ser vi på, i hvilket omfang strukturen er sammenlagt længere ude i systemet i MED-kommunerne, viser der sig en tendens til, at de to udvalgfunktioner i mindre grad er sammenlagt lokalt end centralt.

Tabel 2.9: Sikkerheds- og MED-udvalget er lagt sammen på følgende niveauer – MED-kommuner (procent)		
	Formand	Næstformand
Hovedudvalgsniveau	90	89
Forvaltnings-/sektorudvalgsniveau	75	59
Underudvalgsniveau	62	60

Ifølge begge parter er sikkerheds- og MED-udvalget lagt sammen på hovedudvalgsniveau i ni ud af 10 tilfælde. På de lavere niveauer er udvalgene lagt sammen i ca. to ud af tre tilfælde. Det betyder, at der altså er en del kommuner med

MED, hvor man har lagt de to ting sammen på hovedudvalgsniveau, mens der på forvaltningsniveau og underudvalgsniveau stadig er tale om et to-strengt system.

Vi har altså eksempler på snart sagt alle former for strukturer, og det er ikke entydigt, at SU-kommuner har adskilte strukturer og MED-kommuner sammenlagte – om end der på hovedudvalgsniveau er en klar tendens. For yderligere at belyse denne dimension i samarbejdet kan det være relevant at se på, hvordan man stiller sig til spørgsmålet om en sammensmeltning af rollerne som tillidsrepræsentant og sikkerhedsrepræsentant.

Tillidsrepræsentant og sikkerhedsrepræsentant i én?

Som diskuteret i afsnittet *Struktur I: Tillidsrepræsentant og sikkerhedsrepræsentant i én*, s.17, var mange ledere interesseret i en ny struktur ud fra et ønske om, at der skulle være færre medarbejderrepræsentanter i hovedudvalget. En måde at nå dette mål på er en sammenlægning af de to funktioner nogle steder i organisationen. Som vi så i kapitel 1, var det et af de områder, som gav anledning til konflikter allerede i forhandlingerne om MED. Ofte ønskede ledelsen en sammenlægning, også for at få færre hoveder i samarbejdssystemet og dermed et mere smidigt og effektivt system – medarbejdersiden ønskede at fastholde antallet, selv om strukturen blev én-strengt.

Her vil vi se mere bredt på holdningerne til spørgsmålet hos formænd og næstformænd i det daglige samarbejde.

Tabel 2.10: Er du sikkerhedsleder/sikkerhedsrepræsentant – fordelt på formænd og næstformænd (procent)

	Ja	Nej
Formænd	39	61
Næstformænd	15	85

Blandt formænd i hovedudvalgene har to ud af fem også en funktion som sikkerhedsleder; og mere end halvdelen af formændene har gennemgået en arbejdsmiljøuddannelse – og her er ingen forskel på MED og SU. Det er altså ret udbredt, som vi også har påpeget ovenfor, at sikkerheds- og samarbejdsfunktionerne er stærkt integreret på A-siden.²

Tabel 2.11: Har du gennemgået en arbejdsmiljøuddannelse – fordelt på formænd og næstformænd (procent)

	Ja	Nej
Formænd	54	46
Næstformænd	38	62

Blandt næstformændene har knap to ud af fem gennemgået en arbejdsmiljøuddannelse – men det er kun hver syvende, som bestrider dobbeltfunktionen som sikkerhedsrepræsentant og tillidsrepræsentant.

Men hvordan stiller man sig til sammenlægning af sikkerhedsrepræsentantfunktionen og tillidsrepræsentantfunktionen? Ikke overraskende går formændene i langt højere grad end næstformændene ind for en sammenlægning af de to

² Formanden, som typisk er kommunaldirektøren (eller i nogle kommuner den ordførende direktør), opfatter ofte, at de har en lederrolle i sikkerhedsorganisationen. Men man kan ikke sige, at de er sikkerhedsledere ud fra den professionelle definition af denne funktion.

funktioner – syv ud af ti formænd går ind for dette mod kun knap hver fjerde næstformand. Der er her ikke forskel på MED og SU, ligesom der ikke er forskelle mellem de forskellige faggrupper.

Tabel 2.12: Bør samarbejdet og arbejdsmiljøarbejdet varetages af de samme medarbejderrepræsentanter? - fordelt på formænd og næstformænd (procent)

	Ja	Nej	Ved ikke
Formænd	71	18	11
Næstformænd	23	65	12

Hvorfor går to tredjedele af næstformænd imod en sammenlægning? Ét problem er, at den enkelte kan blive overbebyrdet, hvis man både skal bestride hvervet som sikkerhedsrepræsentant og tillidsrepræsentant.

Du kan komme til at lave et kæmpemæssigt stykke arbejde for mig at se. Altså hvis det virkelig er nogle folk, der brænder for det, så er der egentlig ikke noget i vejen for, hvor langt man kan nå, næsten. Men jeg synes måske, at det kan være lidt sårbart, når det er hængt op på de personer, der nu kommer til at sidde der.

(Medarbejderrepræsentant, case 8)

Men interessant nok er det især dem, der *ikke* har dobbeltrollen, der er bekymret. Spørger vi næstformænd, som både er tillidsrepræsentant og sikkerhedsrepræsentant, så går halvdelen af dem ind for dobbeltrollen, mens knap en tredjedel er imod. Blandt de, der alene bestrider TR-funktionen, er syv ud af ti imod, mens omkring hver femte går ind for en sammenlægning.

Tabel 2.13: Bør samarbejdet og arbejdsmiljøarbejdet varetages af de samme medarbejderrepræsentanter? – næstformænd fordelt på om de er sikkerhedsrepræsentanter eller ej (procent)

	Ja	Nej	Ved ikke
Sikkerhedsrepræsentant	53	31	16
Ikke sikkerhedsrepræsentant	18	71	11

Altså en væsentlig mere positiv holdning til spørgsmålet blandt de, der allerede bestrider begge funktioner.

Det, at formænd mange steder er uddannet i arbejdsmiljøarbejde og tillige ofte sidder som både sikkerhedsleder og ledelsesrepræsentant i hovedudvalgene, kan betyde, at han eller hun overmatcher næstformanden i arbejdet. Næstformænd i et ny-etableret MED-udvalg har ofte rigeligt at gøre med at koordinere sin side i den nye samarbejdsstruktur og orker sjældent også at lægge ressourcer i arbejdsmiljøarbejdet. Det betyder, at strukturen ofte er sammenlagt, men hvor A-siden også ofte har en personsammenlægning, har B-siden ofte forskellige personer, der varetager samarbejdet hhv. arbejdsmiljøarbejdet.

Indholdet i arbejdsmiljøarbejdet

Når det gælder indholdet i arbejdsmiljøarbejdet, finder væsentligt flere formænd end næstformænd, at man diskuterer generelle linjer for arbejdet og diskuterer det fysiske og det psykiske arbejdsmiljø. Omkring hver tredje formand mener, at det er spørgsmål, der i høj grad drøftes, mod kun omkring hver femte næstformand. Igen kan forskellen skyldes, at A-sidens integration af de to systemer allerede er større end B-sidens.

Vi finder ikke overraskende, at disse emner diskuteres væsentligt mere i MED-systemer end i SU-systemer – tre-fire gange mere. Og tre ud af 10 næstformænd i en SU-struktur angiver, at man slet ikke har drøftet generelle retningslinjer for arbejdsmiljøarbejdet i hovedudvalget.

Tabel 2.14: I hvor høj grad drøftes generelle linjer for arbejdsmiljøarbejdet i hovedudvalget – næstformænd fordelt på MED og SU (procent)				
	I høj grad	I hverken høj eller lav grad	I lav grad	Slet ikke
MED	29	43	22	6
SU	7	26	36	31

Igen skal vi være opmærksom på, at det kan diskuteres, om det ikke også til en vis grad *skal* være sådan – for der er simpelt hen en ofte velfungerende separat arbejdsmiljøorganisation. Men det ændrer ikke ved, at arbejdsmiljøet i væsentlig højere grad er på dagsordenen i MED end i SU. Og ofte er det et særdeles bevidst valg fra parternes side, at arbejdsmiljøet skal på dagsordenen. I en af casene vælger man at kalde det ny MED-system for et SISU-system, netop for at skærpe fokuset på arbejdsmiljøet.

Vi kalder det SISU – sikkerheds- og samarbejdssystemet.

Har der været en pointe i det?

Ja, det har der – også en pointe i, at vi satte 'SI' først. Noget af det, der virkelig var begrundelsen for, at vi skulle lave det her, var en opprioritering af sikkerhedsarbejdet. Der var en pointe i at illustrere, at det var sikkerhedsarbejdet, der var vigtigst.

(Ledelsesrepræsentant, case 2)

Det har således i mange kommuner været afgørende at få løftet arbejdsmiljøarbejdet til det strategiske niveau i samarbejdssystemet – altså dér, hvor retningslinjerne for hele kommunens arbejde udstikkes. I en anden case-kommune er personalepolitikken i ledelsens øjne uadskillelig fra arbejdsmiljøpolitikken.

Vi har den klare holdning – både ledelse og medarbejdere – at arbejdsmiljøet er sådan set paraplyen over det hele. Så kommer både personalepolitik og alle andre politikker som underpolitikker i forhold til arbejdsmiljøpolitikken.

(Ledelsesrepræsentant, case 9)

Redskaber i arbejdsmiljøarbejdet.

Når det gælder redskaber i arbejdsmiljøarbejdet, er APV i den grad slået igennem i kommunerne. Både talmaterialet og case-studierne viser, at dét er et område, som er blevet opprioriteret. Over 90% af kommunerne har implementeret APV, som jo også er lovpligtigt. Vi ser også ret stor enighed hos formænd og næstformænd om, at sygedageopgørelser og arbejdsskadeopgørelser er blevet et udbredt fænomen. Til gengæld er arbejdsmiljøregnskaber ikke slået igennem – kun godt 15% af formænd og næstformænd anvender dette redskab i deres kommuner.

Det er slående, at der ikke er forskel på formænd i SU og i MED, når vi ser på, hvilke redskaber man anvender i arbejdsmiljøarbejdet. Det er der til gengæld på næstformandssiden. Igen forledes man let til at tro, at denne forskel skyldes, at formænd ofte sidder både i hovedsikkerhedsudvalg og i hovedudvalg.

Tabel 2.15: Hvilke redskaber anvendes i dag i arbejdsmiljøarbejdet i din kommune? – næstformand fordelt på MED og SU (pr ocent)*		
	MED	SU
Opgørelse over antal arbejdsskader	75	58
Udarbejdelse af handlingsplaner	49	30
Inddragelse af personalepolitik i arbejdsmiljøarbejdet	48	26
Formulering af lokal arbejdsmiljøpolitik	47	28
Risikovurderinger	36	14
Ulykkesanalyser	30	14

* Der kunne her sættes flere kryds!

På næstformandsside opleves der en forskel – både opgørelse af arbejdsskader, udarbejdelse af handlingsplaner, inddragelse af personalepolitikken i arbejdsmiljøarbejdet, formulering af en lokal arbejdsmiljøpolitik, risikovurderinger og ulykkesanalyser er ifølge næstformændene langt mere udbredt i MED-kommuner end i SU-kommuner. Man kan dog stille spørgsmålstegn ved, om næstformændene i SU-kommunerne har den tilstrækkelige konkrete viden til at svare på disse forhold, hvis de ikke er medlemmer af hovedsikkerhedsudvalget. Men det kan formentlig tages som udtryk for en holdningsforskel i synet på arbejdsmiljøarbejdet i SU- og MED-kommuner.

Kan det gøres bedre?

Selv om arbejdsmiljøarbejdet er blevet opprioriteret mange steder, uanset om der er tale om MED eller SU, så er der stadig plads til forbedringer. Vi spurgte i spørgeskemaundersøgelsen parterne om, hvordan man kunne forbedre arbejdsmiljøarbejdet i kommunen.

Tabel 2.16: Hvad mener du, kunne udvikle arbejdsmiljøarbejdet i din kommune? (procent)*		
	Formænd	Næstformænd
Flere ressourcer	31	66
Overgang til MED-samarbejdet	23	17
En ændring af strukturen i arbejdsmiljøarbejdet	20	21
Større politisk vilje fra kommunalbestyrelsen	8	44
Større kontrol fra arbejdstilsynet	1	36

*Der kunne her sættes flere kryds!

På formandsside er der ikke store udslag på dette spørgsmål. Tre ud af ti mener, at flere ressourcer kunne gøre en forskel, en ud af fire har sat kryds ved en overgang til MED og en ud af fem ved en strukturændring. Kun 1% af formændene mener, at større kontrol fra arbejdstilsynet ville kunne gøre en forskel. På medarbejderside er der anderledes store udslag – og især på tre områder. Først og fremmest bliver der efterspurgt flere ressourcer – det mener hele to tredjedele kunne udvikle arbejdsmiljøarbejdet. Knap halvdelen finder, at en større politisk vilje fra kommunalbestyrelsen ville gøre en forskel, og endelig efterlyser 36% større kontrol fra arbejdstilsynet.

For det første viser disse data, at ledelsen mange steder ikke finder, at der er så store problemer med arbejdsmiljøarbejdet. Men – og for det andet – så er der altså også relativt mange på både A-siden og B-siden, som finder, at ressourcer-

ne mangler. Det kan undre lidt – for næste spørgsmål må være, om det ikke i vid udstrækning ligger i ledelsens hænder at finde de ressourcer. Når næsten en tredjedel af ledere udtrykker, at øgede ressourcer kunne løfte arbejdsmiljøarbejdet, så skal det måske nærmere ses som en *vurdering*, som så også indbefatter, at ledelsen ofte har andre prioriteringer af økonomien – mens det fra medarbejderside er et decideret *ønske*. Men det antyder også, at parterne finder, at det til en vis grad er uden for deres kontrol – når således næsten halvdelen af næstformænd tillægger kommunalbestyrelsens politiske vilje så stor betydning, kan det læses som erkendelse af, at magten til at gøre noget ved arbejdsmiljøarbejdet måske ligger mere på det politiske niveau end hos ledelsen.

Vi vil nu gå lidt dybere i denne diskussion om, hvor initiativet og magten til at gøre noget ved arbejdsmiljøet findes. Som analysen både af de kvalitative og de kvantitative data viser, så har arbejdsmiljøarbejdets status ligget mange af de centrale aktører på sinde i diskussionen om MED eller SU. For mange har en strukturændring været set som midlet, der kunne løfte arbejdsmiljøarbejdets status. Men som påvist har det også givet mange diskussioner – måske fordi A-siden og B-siden har haft forskellige mål med strukturændringen.

Overgang til MED?

Vi kan i første omgang konstatere, at det særligt er formænd i SU-systemer, der mener, at en overgang til MED ville kunne gøre en forskel; det mener 44%.

Tabel 2.17: En overgang til MED ville kunne udvikle et bedre arbejdsmiljøarbejde – fordelt på formænd og næstformænd i SU (procent)

	Afkrydset	Ikke afkrydset
Formænd	44	56
Næstformænd	33	67

Hver tredje næstformand i en SU-struktur mener, at en overgang til MED ville udvikle arbejdsmiljøarbejdet. Det kan tolkes som, at det er en relativt udbredt opfattelse i SU-kommunerne, at overgangen til en mere én-strengt struktur, som ligger i indførelsen af et MED-system, vil kunne forbedre arbejdsmiljøarbejdet. Men det er måske værd at bide mærke i, at to ud af tre næstformænd ikke har sat kryds ud for dette spørgsmål; en relativt stor del af de afgørende aktører på medarbejderside er altså ikke afklaret på dette spørgsmål eller mener ikke, at en MED-struktur gør en forskel.

Men er en strukturændring nok? I et af case-studierne påpeger en leder, at det ikke så meget er strukturændringen i sig selv, der gør en forskel

Hvis det får højere status, så bliver det løst bedre – og det er dét, man skal ind og kigge på: Hvordan får det en højere status. Men jeg mener ikke, at problemet er strukturelt. Arbejdsmiljøarbejdet er ikke et strukturelt problem.

(Ledelsesrepræsentant, case 4)

Spørgsmålet for denne leder er også, hvorvidt området kan løftes på det strategiske niveau.

Prioritering af arbejdsmiljø er noget, der foretages af lederne, og det afgøres selvfølgelig af de ting, som de nu synes er vigtige. Og hvad de synes er vigtigt, afgøres jo af en hel masse faktorer, det kan være økonomi, det kan være hvad det er, de bliver målt og vejet på.

(Ledelsesrepræsentant, case 4)

Pointen her er altså, at strukturen ikke gør det alene – man kan nok så meget lægge strukturerne sammen, men hvis ikke ledelsen lægger en indsats i det og lader det blive et seriøst element i den overordnede strategi i kommunens personalepolitik, rykker det ikke for alvor.

Hvis dette står til troende, er der en række bestemte redskaber, vi måske skal se nærmere på. Der er nemlig redskaber, som i særlig grad kan siges at have et overordnet strategisk element. Det gælder APV; udvælgelse af indsatsområder; udarbejdelse af handlingsplaner; inddragelse af personalepolitikken i arbejdsmiljøarbejdet; og arbejdsmiljøregnskaber.

Tabel 2.18: Hvilke redskaber anvendes i dag i arbejdsmiljøarbejdet i din kommune? – fordelt på formand og næstformand (procent)*

	Formænd	Næstformænd
Arbejdspladsvurderinger	92	92
Udvælgelse af indsatsområder	72	49
Udarbejdelse af handlingsplaner	59	42
Inddragelse af personalepolitik i arbejdsmiljøarbejdet	59	40
Arbejdsmiljøregnskaber	14	16

*Der kunne her sættes flere kryds.

På alle disse områder ser vi, at vurderingen fra både formandsside og næstformandsside er, at der mange steder sker en del - undtagen, når det gælder arbejdsmiljøregnskaber. Som vi også viste ovenfor, er det desuden tydeligt, at især medarbejdersiden vurderer, at der sker langt mere på visse af disse områder i MED end i SU. Der er altså mange steder, hvor det strategiske arbejdsmiljøarbejde spiller en betydelig rolle – men bemærk også, at der er mange, der ikke har sat kryds ud for en række emner. Det kan være udtryk for, at man ikke ved, om der sker noget på det område – men skemaet kan også læses sådan, at der fx er 58% af næstformænd, som *ikke* angiver, at der udarbejdes handlingsplaner for arbejdsmiljøarbejdet. Mere overordnet betyder det, at mange næstformænd måske ikke oplever, at ledelsen har givet arbejdsmiljøarbejdet en høj status i kommunen. Og her har vi et alvorligt problem. Hvis udtalelserne fra ovenstående leder står til troende – og det bekræfter mange andre data i denne undersøgelse – så er det helt afgørende, at de, der har ledelsesretten, og som i det daglige ofte tager initiativerne i hovedudvalget, også tager teten, hvis arbejdsmiljøarbejdet skal løftes. Og det er måske lige så meget dér som i en strukturændring, det afgørende slag for arbejdsmiljøarbejdet skal stå.

Lovgivning og aftaler i arbejdsmiljøarbejdet

Stik mod den almindelige udvikling på samarbejds- og aftaleområdet er der stadig meget arbejdsmiljøregulering, som ligger under lovgivningen – og som er centralt bestemt. Men er det også den vej, det skal gå fremover? Eller er parterne indstillet på i stigende grad selv at styre arbejdsmiljøarbejdet lokalt?

Tabel 2.19: Vi kunne udvikle et bedre samarbejde, hvis arbejdsmiljøarbejdet i højere grad baserede sig på overenskomster og rammeaftaler (procent)

	Afkrydset	Ikke afkrydset
Formænd	8	92
Næstformænd	34	66

Mindre end hver tiende formand mener, at samarbejdet ville blive forbedret, hvis arbejdsmiljøarbejdet i højere grad baserede sig på overenskomster og rammeaftaler. Blandt næstformænd er det hver tredje, der mener det samme. Men der var også 36%, blandt næstformænd, der fandt, at større kontrol fra arbejdstilsynet kunne udvikle arbejdsmiljøarbejdet; det ønskede kun 1% af formændene, jf. *Tabel 2.16*. Tydeligvis ønsker lederne i et flertal af kommunerne et system med interne partsrelationer – mens medarbejdersiden mange steder stadig finder, at de eksterne partsrelationer sikrer dem en bedre basis i samarbejdet med ledelsen på dette område. Hvis formændene havde opfattet spørgsmålet som et valg mellem kollektive aftaler mellem overenskomstparterne som afløser for lovgivning, er det dog sandsynligt, at en langt større del havde sagt ja til aftalevejen.

Opsamling – arbejdsmiljøarbejdet

Forhandlingerne om MED har tvunget alle kommuner til at overveje deres samarbejdsstruktur – og her ikke mindst, hvad arbejdsmiljøarbejdets rolle skal være. Det slår igennem med det resultat, at ikke blot mange MED-kommuner men også mange SU-kommuner har oplevet, at arbejdsmiljøarbejdet i kommunen som helhed er blevet løftet i løbet af de senere år.

Med et løft tænkes ikke mindst på, at arbejdsmiljøarbejdet er blevet en del af det overordnede samarbejde – og er en naturlig del af de overordnede politikker og retningslinjer, som lægges for hele kommunen i samarbejdsystemet. Undersøgelsen viser, at mange kommuner med MED kan karakteriseres ved at have sat arbejdsmiljøarbejdet på dagsordenen på det strategiske niveau – i hovedudvalget. Det er ved at udarbejde handlingsplaner på arbejdsmiljøområdet, inddrage personalepolitikken i arbejdsmiljøarbejdet og formulere lokale politikker på området. Det sker ifølge næstformændene klart mere i MED-kommuner end i SU-kommuner. Men det sker dog også ifølge næstformændene i mellem en fjerdedel og en tredjedel af SU-kommuner. Og i næsten alle kommuner, uanset om vi taler MED eller SU, har man i dag indført arbejdspladsvurderinger. Der er således i mange kommuner sket et løft i arbejdsmiljøarbejdet – måske mere i MED end i SU, men også i mange SU-kommuner har arbejdsmiljøarbejdet fået et løft.

Undersøgelsen viser, at der findes nærmest uendeligt mange forskellige former for samarbejde i almindelighed og samarbejde mellem samarbejdsystemet og arbejdsmiljøsystemet i særdeleshed. Hovedtendensen er, at der i MED på alle niveauer foregår et systematisk samarbejde og/eller at de to systemer er slået sammen. Tendensen er slet ikke så stærk i SU-systemer. Men selv her tegner der sig et billede af, at der i en del SU-kommuner forgår et systematisk samarbejde mellem de to systemer – interessant nok er dette samarbejde mere udbredt på lokaludvalgsniveau end på hovedudvalgsniveau.

Vi ser også, at der findes mange former for strukturer og samarbejde – og det er slet ikke givet, at arbejdsmiljøarbejdet integreres eller løftes, blot fordi en MED-struktur vælges. I nogle kommuner er man så småt gået tilbage til en mere adskilt struktur, selv om man har valgt MED – i andre har man reelt sammenlagt møderne i hovedsikkerhedsudvalg og hovedsamarbejdsudvalg, selv om man har et SU-system.

På spørgsmålet om, hvorvidt én og samme person bør eller skal bestride både sikkerhedsrepræsentanthvervet og tillidsrepræsentanthvervet, deles vandene mellem formænd og næstformænd. Formænd går i vid udstrækning ind for at

samme person bestrider begge funktioner, mens næstformænd i næsten lige så vid udstrækning går imod. Men interessant nok deles vandene også på næstformandssiden; hvis man allerede bestrider begge hverv, har man mere udbredt tendens til at finde den løsning positiv, end hvis man ikke bestrider begge hverv. Dog er hver tredje næstformand, der har begge funktioner, principielt imod dobbelrollen.

Vi har brugt en vinflaske-metafor for at illustrere de forskellige muligheder for samarbejde mellem samarbejdssystemet og arbejdsmiljøsystemet, der findes. Flasken er strukturen, det formelle system, og vinen er indholdet, det reelle system. Og vi ser alle former for kombinationer af vine og flasker: Gammel vin på nye flasker, som det første eksempel ovenfor – og ny vin på gamle flasker, som det andet eksempel. En hel del steder har vinen blot ligget til lagring – der er ikke sket den store fremgang eller tilbagegang, hvis man lader næstformanden være vinkyperen. Men vi ser også, at nogle enkelte aktører oplever, at vinen er blevet sur – at det faktisk er gået tilbage for arbejdsmiljøarbejdet i kommunen, endda selv om man har indført MED. Det er den oplevelse, hver fjortende næstformand har i MED-systemerne og hver syvende i SU. Måske fordi forventningerne har været for høje – det tager tid at lægge systemet om.

Ser vi på, hvor arbejdsmiljøarbejdet kan blive bedre, er det måske især et problem, at over en tredjedel af næstformændene tillægger politikere, overenskomster og/eller arbejdstilsynet betydning for arbejdsmiljøarbejdets udvikling. Det er aktører, der ligger uden for det lokale samarbejdssystem, og spørgsmålet er, om det er den vej, man skal gå i en tid med decentralisering i den offentlige sektor i almindelighed og i aftale- og overenskomstsyste­met i særdeleshed. På formandssiden er det særligt ressourcer, der efterlyses og – en overgang til MED. Det sidste ses af næsten halvdelen af SU-formænd som en metode til at udvikle et bedre arbejdsmiljøarbejde – kun hver tredje næstformænd knytter forhåbninger til, at dette vil løfte status for arbejdsmiljøarbejdet.

3. Medindflydelse versus medbestemmelse

Som påpeget i kapitel 1 var et væsentligt motiv fra særligt medarbejdersiden til at gå ind i MED-forhandlingerne at opnå en højere grad af medindflydelse og medbestemmelse. At der har været en vis ræson i disse forventninger til strukturændringen fremgår dels af selve rammeaftalens titel, dels af MED-rammeaftalens § 2 om formålet, hvor det i stk. 2 hedder:

’Den lokale aftale skal sikre, at alle medarbejdere har ret til medindflydelse og medbestemmelse. Formen og strukturen for udøvelsen af medindflydelse og medbestemmelse aftales på grundlag af en drøftelse af medindflydelsens formål og indhold.’

Det påpeges i kommentarerne til § 2, at ledelse og medarbejdere i den enkelte kommune i fællesskab skal fastlægge, hvad man vil opnå med medindflydelsen og medbestemmelsen og derefter fastlægges strukturen. Som det er påpeget i afsnittet *Forhandlingernes momentum: FIS, SIF – eller IFS*, s.19 er denne formulering nemmere at formulere end at implementere.

Indholdet af medbestemmelsen og medindflydelsen defineres andetsteds, nemlig i § 6 og § 7. I § 6 hedder det:

’Medindflydelse og medbestemmelse indebærer:

1. Gensidig pligt til at informere om og drøfte alle forhold af betydning for arbejds-, personale-, samarbejds- og arbejdsmiljøforhold,
2. medbestemmelse ved fastlæggelse af retningslinjer for tilrettelæggelse af arbejds-, personale-, samarbejds-, og arbejdsmiljøforhold inden for ledelsens ansvars- og kompetenceområder og
3. mulighed for forhandling og indgåelse af aftaler.’

Som vi allerede har påpeget i kapitel 1, gav diskussionerne om, hvad medindflydelse og medbestemmelse er, og hvor meget medarbejderne skal have, anledning til konflikter i MED-forhandlingerne. Nogen mere præcis definition end den, vi ser ovenfor, kan ikke hentes i MED-aftalen – formentlig som udtryk for, at der skal være råderum til, at de lokale parter selv kan definere grænserne for medbestemmelse og medindflydelse. Det kan derfor være vanskeligt at spørge aktørerne om graden af medindflydelse og medbestemmelse, fordi de sandsynligvis vil lægge noget forskelligt i begreberne. For at skabe et fælles udgangspunkt, har vi i spørgeskemaet defineret medindflydelse som adgang til information og deltagelse i drøftelser og medbestemmelse som deltagelse i fastlæggelsen af retningslinjer og deltagelse i forhandling om/indgåelse af aftaler.

Men det betyder ikke, at svarpersonerne nødvendigvis mener det samme. Man kan sige, at yderpunkterne er uden de store fortolkningsproblemer. Det er på den ene side medindflydelse, som er ret til information og høring inden beslutninger træffes. På den anden side er det muligheden for at indgå aftaler, som er et nyt element i MED-aftalen, og som er den genuine form for medbestemmelse, fordi det dermed forudsættes, at parterne *skal* nå til enighed. Ingen kan diktere et resultat.

Problemet opstår, når man skal præcisere, hvad medbestemmelse indebærer vedrørende spørgsmål, der tilhører ledelsens ansvars- og kompetenceområder, som fx løn- og personalepolitik. Hvis medarbejderne skal deltage i fastlæggelsen af retningslinjer på sådanne områder, må det indebære, at ledelsesrettens grænser rykkes, for ellers er det kun en form for høring, dvs. medindflydelse. Men samtidig ligger det også klart, at ledelsen under de givne vilkår vil fastholde ledelsesretten i sidste instans. Medbestemmelse på de klassiske samarbejdsområder må således indebære en proces, hvor hovedreglen er, at parterne gør alt

for at tilstræbe enighed og dermed skabelsen af fælles retningslinier – uden at det direkte ender i kollektive aftaler. Kan der trods alle bestræbelser ikke opnås enighed, vil ledelsesretten være afgørende i sidste instans.

MED-aftalens omtale af medindflydelse og medbestemmelse og en styrkelse af medarbejdernes indflydelse som en underliggende forudsætning har medvirket til, at samarbejdssystemet i de danske kommuner har bevæget sig meget langt i forhold til de første SU-aftaler, hvor man ikke en gang kunne tale om medindflydelse som her defineret, men mere om et orienteringsorgan, hvor medarbejderne blev informeret, når beslutningerne var truffet. Men det er klart, at man samtidig øger de potentielle konfliktmuligheder, fordi man direkte sætter spørgsmålet om ledelsesrettens grænser på dagsordenen. Samarbejdssystemet kommer til at bevæge sig i *krydsfeltet mellem medbestemmelse og ledelsesret*, hvor man for det første hele tiden kan diskutere, i hvilket omfang man kan gøre spørgsmål, som tidligere lå klart som en del af ledelsens kompetenceområde, til genstand for aftaler om ikke 'de jure', så 'de facto'. Og hvor man for det andet kan diskutere, hvor langt bestræbelserne skal gå for at opnå enighed om retningslinier som fx personalepolitik og lønpolitik og dermed sikre et fælles grundlag. Her vil vandene i tilspidsede situationer have en tilbøjelighed til at skilles mellem ledelse og medarbejdere.

Et væsentligt spørgsmål i samarbejdssystemet vil dermed kontinuerligt være, hvor grænserne for medbestemmelsens omfang skal ligge. Det er ikke nogen fastdefineret størrelse, men må løbende diskuteres og fastlægges i relationerne mellem parterne i systemet. Undersøgelsen viser da også tydeligt, at dette spørgsmål har fyldt og fortsat fylder meget i arbejdet i de lokale samarbejdssystemer.

I dette kapitel vil vi se nærmere på, hvordan medindflydelsen og medbestemmelsen så rent faktisk udfolder sig i kommunerne – og hvilke holdninger parterne har til det.

Medindflydelsens og medbestemmelsens status

Overordnet kan vi konstatere, at især formandssiden er ganske positiv i vurderingen af niveauet af medbestemmelse og medindflydelse i kommunerne. Som vi ser vurderer to tredjedele af formændene medbestemmelsen som høj – mens en tredjedel af næstformændene har samme vurdering.

Tabel 3.1: Vurdering af medarbejderrepræsentanternes medbestemmelse – fordelt på formænd og næstformænd (procent)

	Høj	Hverken høj eller lav	Lav
Formænd	64	32	4
Næstformænd	32	52	16

Endnu mere positiv er vurderingen af medindflydelsen – her er det mere end otte ud af ti formænd og halvdelen af næstformænd, der finder medindflydelsen høj.

Tabel 3.2: Vurdering af medarbejderrepræsentanternes medindflydelse – fordelt på formænd og næstformænd (procent)

	Høj	Hverken høj eller lav	Lav
Formænd	84	16	0
Næstformænd	50	39	11

Ser vi nærmere på forskelle mellem MED og SU, er der for formændenes vedkommende en vis, men ikke overvældende stor forskel – en del flere formænd i MED end i SU vurderer medbestemmelsen som høj.

Tabel 3.3: Vurdering af medarbejderrepræsentanternes medbestemmelse – formænd fordelt på MED og SU (procent)

	Høj	Hverken høj eller lav	Lav
MED	69	29	2
SU	56	36	8
I alt	64	32	4

En tilsvarende forskel gælder for medindflydelsen – vi har dog ikke medtaget tabellen her.

Ser vi nærmere på medarbejdersidens holdninger, er de knapt så positive. Men det er dog halvdelen af næstformænd, der finder, at medarbejdersiden har en høj grad af medindflydelse.

Tabel 3.4: Vurdering af medarbejderrepræsentanternes medindflydelse – næstformænd fordelt på MED og SU (procent)

	Høj	Hverken høj eller lav	Lav
MED	54	37	9
SU	45	43	12
I alt	50	39	11

Det kan også her konstateres, at især på området medbestemmelse er der forskel på MED og SU; medarbejdersiden vurderer i videre udstrækning i MED end i SU, at medbestemmelsen er høj.

Tabel 3.5: Vurdering af medarbejderrepræsentanternes medbestemmelse – næstformænd fordelt på MED og SU (procent)

	Høj	Hverken høj eller lav	Lav
MED	38	47	15
SU	21	62	17
I alt	32	52	16

Så vidt en statusvurdering. Men ser vi nærmere på vurderingen af udviklingen over de seneste fem år, viser det sig også, at ca. halvdelen af formænd i både MED og SU og halvdelen af næstformænd i MED har en positiv vurdering af udviklingen i medbestemmelsen. Til gengæld er der tre fjerdedele af næstformænd i SU-systemet, der finder, at der ikke har været nogen udvikling i medbestemmelsen.

Tabel 3.6: Medarbejderrepræsentanternes medbestemmelse er blevet større efter indgåelsen af den lokale MED-aftale/ i de sidste 5 år – fordelt på MED og SU (procent)

	Formænd	Næstformænd
MED	55	48
SU	47	27

Som det fremgår, er der mange steder sket et ryk i retning af større medbestemmelse og medindflydelse, og måske er især medarbejderrepræsentanternes mening af betydning her – for hvis ikke *de* føler medbestemmelsen øges, vil det så rykke ned igennem systemet? Som vi ser i disse tabeller, er det især på medarbejderside, at man mærker forskellen i medindflydelse og medbestemmelse i MED i forhold til i SU. Seks ud af ti har oplevet øget medindflydelse og fem ud af ti øget medbestemmelse efter indgåelsen af MED-aftalen – hvor kun relativt halvt så mange har oplevet det samme i SU-systemet over de seneste fem år.

Tabel 3.7: Medarbejderrepræsentanternes medindflydelse er blevet større efter indgåelsen af den lokale MED-aftale/ i de sidste 5 år – fordelt på MED og SU (procent)		
	Formænd, Ja	Næstformænd, Ja
MED	59	60
SU	59	31

Der er i case-studierne flere eksempler på, at der gives og tages mere medindflydelse og medbestemmelse. Det gælder især casene 6, 8 og 9 – som faktisk har det til fælles, at de er SU-kommuner. Det skal der nu ikke lægges noget særligt i. I alle tre kommuner spiller et personskifte på en central lederpost en stor rolle, og i alle tre kommuner har man tidligere haft en ledelse, der i høj grad har fastholdt ledelsesretten. Derfor fremtræder og opleves den nye ledelse også som en stor – positiv – forandring.

Og så har HSU jo oplevet en proces, hvor de virkelig føler, at de er med, fordi vi siger, hvornår de har en medbestemmelse, altså hvornår vi laver aftaler, og præcis hvornår de har en medindflydelse.

(Ledelsesrepræsentant, case 6)

Netop på baggrund af en tidligere ledelse, som har været stærkt hierarkisk, har enhver forandring set fra medarbejderside kun kunnet være positiv – i retning af mere medbestemmelse og medindflydelse. I to kommuner var der end ikke et hovedsamarbejdsudvalg, da den ny ledelse trådte til. Derfor er man startet fra bunden, og det kan kun gå fremad – og i alle kommunerne har man valgt at starte med et SU-system og så raffinere det, før man igen eventuelt tager MED op til diskussion.

Noget anderledes forholder det sig i de kommuner, som så har indført MED. Her har der ofte været store forventninger til det nye samarbejdssystems muligheder for medbestemmelse og medindflydelse – og i ikke helt få tilfælde har disse ikke kunnet indfries.

Medindflydelse ja – medbestemmelse njaahh...

For mange ledere har det været afgørende, at ledelsesretten ikke skulle blive undergraved i en proces mod mere medindflydelse – uanset om kommunen har valgt MED eller SU. Det betyder, at ledelsen både i diskussionen i MED-forhandlingsorganerne og i det daglige samarbejde mange steder har gjort meget ud af at fastholde, at det er dem, der bestemmer i sidste instans.

En overordnet konklusion på denne evaluering af MED må derfor være, at man mange steder skelner mellem medindflydelse og medbestemmelse – især på ledersiden. Heri ligger en erkendelse af, at man med begrebet medbestemmelse bevæger sig op på et højere niveau af indflydelse til medarbejderne.

Problemet har en del steder været, at man måske ikke har talt så åbenlyst om, at det var dét, diskussionerne i virkeligheden handlede om – også fordi det ikke

alle steder er helt afklaret, hvor grænsen mellem ledelsesret, medbestemmelse og medindflydelse går.

Og det kan også godt være, at det er vi ikke gode nok til at fortælle hinanden: Hvor langt rækker de medindflydelser og medbestemmelser, som egentlig ligger i det her ? (...)

Og det er nok fordi, at vi i er meget forventningsfulde i forhold til, at nu kom det til at hedde medindflydelse og medbestemmelse. Men hvad går det egentlig ud på, og hvor meget adskiller det sig egentlig fra tidligere tid? Hvad er det så, man reelt har indflydelse på? Fordi det er jo ret diffust, når man læser aftalen.

(Ledelsesrepræsentant, case 1)

Ser vi nærmere på talmaterialet viser det sig, at man trods alt i mange kommuner oplever, at høj medindflydelse og høj medbestemmelse følges ad. Tre fjerdedele af de formænd, der finder, at der er høj medindflydelse, mener også, at medarbejderne har høj medbestemmelse. Og der er ingen forskel på MED og SU her.

Tabel 3.8: Høj grad af medindflydelse fordelt på høj grad af medbestemmelse (formænd i procent)			
		Høj medbestemmelse	
		Ja	Nej
Høj medindflydelse	Ja	74	26
	Nej	9	91

Knapt så positive er næstformændene – her mener godt halvdelen af dem, der vurderer medindflydelsesniveauet som højt, at der også er en høj grad af medbestemmelse. Men det er altså modsvarende knapt halvdelen af næstformændene, der mener, at de har høj medindflydelse, men ikke høj medbestemmelse. For dem er oplevelsen, at ledelsen i for høj grad fastholder ledelsesretten.

Tabel 3.9: Høj grad af medindflydelse fordelt på høj grad af medbestemmelse (næstformænd i procent)			
		Høj medbestemmelse	
		Ja	Nej
Høj medindflydelse	Ja	56	44
	Nej	9	91

Vi ser altså, at :

- en større del af formænd end næstformænd vurderer, at medindflydelse og medbestemmelse er stor
- både formænd og næstformænd vurderer tiere, at der er medindflydelse end medbestemmelse
- medindflydelse såvel som medbestemmelse er mere udbredt i MED-kommuner end i SU-kommuner.

Når ledelsen vil give medindflydelse (og medbestemmelse)

Kigger vi på det kvalitative materiale, får vi nogle væsentlige nuancer frem. Her ser vi kommuner, hvor ledelsen er mere eller mindre parat til at afgive ledelsesret. Vi har allerede fremhævet casene 6, 8 og 9 som eksempler på kommuner, hvor medindflydelsen og til en vis grad medbestemmelsen er øget.

I case 9 går man så vidt, at man bruger ledelsesretten til at gennemtvunge indførelsen af MED, fordi man finder det afgørende, at medarbejdersiden i højere grad involveres.

Kan I [som ledelse] så bestemme, at I skal lave det her?

Det tillod jeg mig at gøre, fordi jeg ser det som en meget, meget væsentlig del af den samlede kommunale organisation. Og i dét øjeblik det er at vurdere vores organisation ud fra en helhedsbetragtning, så er jeg overhovedet ikke i tvivl om, at så har vi kompetencen til at gå ind og sige: 'Sådan gør vi altså'.

(Leder, case 9)

For ledelsen i denne kommune er det afgørende, at organisationsstrukturen og samarbejdsstrukturen bliver tilpasset hinanden.

For ledelsen kan det være lidt af en overraskelse, når medarbejdersiden ikke udtrykker interesse for medindflydelse og medbestemmelse. Det ses i flere cases, at ledelsen må komme med initiativer til at etablere en ny samarbejdsstruktur:

Jeg troede egentlig, lige da MED-aftalen kom frem, at [den ville blive modtaget positivt] - men det er altså ikke sådan en 'hurra-sag' i organisationen. Det er det ikke. Det er folk sgu ligeglade med, hvis det i øvrigt fungerer fornuftigt.

(Ledelsesrepræsentant, case 8)

I en anden kommune indfører man ikke MED, men ledelsen insisterer på etableringen af et hovedsamarbejdsudvalg og en styrkelse af medarbejdersiden – simpelt hen fordi man savner med- og modspillere.

Der var ikke, hverken formaliseret eller reelt, en samarbejdskultur i kommunen. Der tænkte jeg jo: 'Jamen hov, hvor er dem, jeg skal spille med for at få tingene til at lykkes?' Du starter med at sige: 'Hvor er mine medspillere, som af medarbejderne er valgt til at varetage deres interesser?' Og de fandtes så ikke rigtig. (...) Overraskelsen var stor, da der ikke var et HSU.

(Leder, case 6)

Det er ikke givet, at man her vil gå længere og give mere egentlig medbestemmelse. Men man starter et sted, for hvis ikke medarbejdersiden involveres og bliver medejere af de organisationsændringer, som kommunerne skal igennem, bliver processen for tung. Det har hidtil været en ledelsesstyret medinddragelse - enten fordi kommunerne som udgangspunkt ikke har haft en særlig samarbejdsorienteret ledelse, eller fordi medarbejdersiden ikke har været gearret til de nye tilbud om medindflydelse. Om det fortsat vil være det, hvis og når medarbejderne opdager og udnytter mulighederne for medbestemmelse og medindflydelse, står åbent. Og der er også ledelser, som sætter grænser for medbestemmelsen og medindflydelsen.

Når ledelsen er en barriere for medbestemmelse

Der findes omvendt også eksempler på stærkt ledelsesorienterede kommuner, hvor man tydeligvis kun er interesseret i at give medindflydelse og ikke medbestemmelse. Det gælder fx case 5, hvor man ganske vist har indført MED – men hvor der ingen tvivl er om, hvor ledelsesretten ligger:

Du er delt op på en A- og en B-side. Du har hver din rolle, og som jeg siger: Du skal ikke tage dem i ed med alt med hensyn til medbestemmelse. Altså,

det er medarbejder, man er ansat som. Der er stadigvæk det, der hedder ledelsesretten her.

(Ledelsesrepræsentant, case 5)

Og det er medarbejderne i denne kommune helt klar over:

Vi kan godt have medbestemmelse, og vi kan også godt have medindflydelse – men hvis man ikke kan blive enige, jamen så bestemmer A-siden jo.

(Medarbejderrepræsentant, case 5)

Der er altså kommuner, hvor man kun får medbestemmelse og medindflydelse på bestemte områder, hvor det ikke virkelig rykker ved ledelsesretten – en medarbejder beskriver systemet i kommunen i case 5 som *centralistisk decentralisering* - og det kan let føre til, at medarbejderrepræsentanterne føler sig som gummitempler for ledelsesbeslutninger, fordi man ikke er helt klar over, hvornår man har medbestemmelse og hvornår man blot har medindflydelse. Andre eksempler findes i case 2, hvor en medarbejderrepræsentant konstaterer, at når der er tale om *'ømt lederstof'* som fx økonomisk decentralisering, så fastholder ledelsen ledelsesretten.

Det var jo egentlig afgjort inden, men der har da været nogle fine møder og høringer. Men det var egentlig afgjort.

(Medarbejderrepræsentant, case 2)

Og ledelsen er helt på det rene med, at det er omkring de økonomiske beslutninger, ledelsesretten især fastholdes.

Til syvende og sidst er det jo også et spørgsmål om økonomi. For selvfølgelig er der meget, man kan gøre selv, og det er jo også fint nok. Men når det kommer til de virkelig hårde ting, så må jeg nok sige, så 'fattes riget jo penge'.

(Ledelsesrepræsentant, case 2)

Denne tilgang kan genkendes i andre kommuner, som også fastholder ledelsesretten – MED eller ej.

Det er i sidste ende lederen, der står med ansvaret for økonomien – det er lederens hovedansvar og ikke medarbejderens.

(Ledelsesrepræsentant, case 5)

Medarbejderne som en barriere for medindflydelse og medbestemmelse

Som påpeget ovenfor i afsnittet *Når ledelsen vil give medindflydelse (og medbestemmelse)* søger ledelsen nogle gange at give medbestemmelse, som ikke bliver modtaget med åbne arme. En del af dette problem kan være, at man ikke har gjort det ret klart, at der er grænser for medindflydelsen og medbestemmelsen. Men det kan også være, at medarbejderne ikke er gode nok til at skabe et modspil til ledelsen.

Det er nemlig den anden side af denne mønt – at der også findes kommuner, hvor medarbejdersiden bliver nødt til at forholde sig mere professionelt og komme med flere input til arbejdet i de forskellige udvalg. Det efterlyses af ledelser i stort set alle kommuner – problemet er særlig belyst i case 3, 5 og 6, men vi kunne for så vidt have trukket det frem i så godt som alle case-studierne. For ledelsen handler det om at få noget med- og modspil – som en leder siger:

Jeg mangler respons fra medarbejderne – jeg synes, de bør være bedre til at komme med ting. Jeg har også sagt, at i et samarbejdsforum kan det jo ikke nytte noget, at I sidder med korslagte arme og venter på, at der er møde, og så kan I slå ledelsen oven i hovedet med, at 'det har I sgu glemt'.

(Ledelsesrepræsentant, case 3)

Det er jo ledelsen, der er ansvarlige for sagsoplæggene til de respektive MED-organer. Når de holder møder, så ligger der en dagsorden. Og dem, der laver dagsordenen, det er ledelsen. Hvis ikke ledelsessiden sørgede for det, så blev der aldrig lavet nogen dagsorden – så enkelt er det.

(Sekretær, case 3)

Tilsvarende citater ville kunne trækkes ud af stort set alle cases – ledelsessiden mangler sparring fra B-siden.

Men vi skal også her huske at fastholde nuancerne: For det første er der nogle fra medarbejderside, som i langt højere grad end andre kommer med initiativer. Det er typisk en næstformanden og en eller to andre fra B-siden, som formår at skabe noget input – mens en række andre repræsentanter måske er mere passive. Derfor kan det falde nogle medarbejderrepræsentanter for brystet, når ledelsen antyder, at de ikke kommer med input nok.

Jeg synes, vi kommer med en masse forslag, fx når vi skal stykke en dagsorden sammen! (...) De sager, der har været kørt på, der mener jeg helt sikkert, at det er medarbejderne, der har taget initiativet.

(Medarbejderrepræsentant, case 3)

For det andet - og måske vigtigst – har B-siden til stadighed betydelige problemer med at koordinere deres synspunkter. Det kan forklare, hvorfor B-siden ofte har problemer ikke blot med at levere input, men også at formulere et respons på ledelsens oplæg. Dette aspekt uddybes i kapitel 5, *Repræsentation og kommunikation*, s.59.

En del af problemet er, at medarbejderrepræsentanterne ikke har tilstrækkeligt gode vilkår til at kunne matche ledelsen. Men det skal dog fremhæves, at det naturligvis må være B-sidens eget ansvar at sikre den nødvendige koordinering. Når dette åbenlyst ikke er tilfældet, så skyldes det den store opsplitning på medarbejdersiden med deraf følgende manglende vilje til at sikre et effektivt samarbejde. Og disse mangler må ses som en væsentlig del af forklaringen på, at udviklingen af medbestemmelsen ikke er nået endnu længere i de danske kommuner.

En anden del af forklaringen, som kan tilskrives medarbejdersiden, er de lokale fagforeningers modstand mod reelt at lægge beslutningskompetencen ud til medarbejderrepræsentanterne i de enkelte kommuner. Og det punkt er for mange ledelser netop afgørende. De vil nok være parat til at give interne medarbejderrepræsentanter del i ledelsesretten, men de melder fra, hvis samarbejdssystemet i for høj grad præges af eksterne repræsentanter. Det så man, som nævnt i kapitel 1, tydeligt i diskussionerne om organisationsrepræsentanternes rolle i forhandlingsorganerne.

Der er eksempler i case-studierne på, at man i nogle kommuner fra lederside ikke var meget for at flytte sine standpunkter i MED-forhandlingerne, når lokale organisationsrepræsentanter var involveret. Men for nogle på medarbejderside handlede det også om, at ledelsen måske benyttede organisationsrepræsentanternes tilstedeværelse som en bekvem undskyldning for ikke at gå seriøst ind i MED-diskussionen – og dermed også diskussionen om ledelsesret og medbestemmelse.

Var det organisationsrepræsentanter, der skræmte ledelsen?

Ja, og så er det da også for at have en hellig dør. Altså - det er da mit klare indtryk, at det handler om, at man vil gerne give medindflydelse, men ikke medbestemmelse. Man vil have den fulde ledelsesret. Og det er der ikke nogen hemmelighed i.

(Medarbejderrepræsentant, case 6)

Det manglende input fra medarbejderside kan få konsekvenser for, om kommunen kommer til at udgøre en samlet helhed. Hvis ikke det lykkes at skabe et fælles ejerskab til de retningslinjer og de politikker, der etableres på hovedudvalgsniveau, kan det virke kontraproduktivt på samarbejdet – som det beskrives i dette citat.

Men når man så forholder sig til det ude lokalt og ikke kan genkende sig selv, så påpeger man i højere grad fejl og mangler, end man kommer med konstruktive forslag.

(Medarbejderrepræsentant, case 5)

Så vidt begreberne medindflydelse og medbestemmelse – som altså ikke blot var til diskussion i forhandlingsudvalgene, men også i det daglige er noget, der til stadighed defineres i interaktionen mellem ledelse og medarbejderrepræsentanter – især i hovedudvalgene.

Samarbejdet – ledelsen generelt mere positiv end medarbejderne

Vi har også spurgt lidt bredere til samarbejdet i kommunen end blot medindflydelses- og medbestemmesaspektet. Blandt de syv emner, der bliver spurgt til, ligger 'godt samarbejde i kommunen' på en førsteplads hos formændene og på en andenplads hos næstformændene – næsten ni ud af ti formændene fremhæver dette som en kvalitet, og halvdelen af næstformændene angiver, at der er et godt samarbejde i kommunen. Det tegner overordnet en positiv vurdering af samarbejdssystemet.

Tabel 3.10: Hvilke generelle kvaliteter opleves ved samarbejdssystemet i kommunen (procent)*		
	Formænd	Næstformænd
Et godt samarbejde i kommunen	87	50
Høj grad af medindflydelse	74	60
Høj grad af medbestemmelse	56	36
Tydelig ledelse	52	23
Arbejds miljøarbejdet står stærkt	43	24
Et godt beslutningsgrundlag	42	22
En god udvalgsstruktur	32	28

* Der kunne her sættes flere kryds

Spørger vi ind til, i hvilken ånd man modtager hinandens forslag i hovedudvalget, ser vi igen en overvældende tilfredshed hos formændene; 83% angiver, at forslag bliver behandlet positivt af medarbejdersiden, og der er ikke nogen forskel her på MED og SU.

Tabel 3.11: Bliver forslag fra jeres side behandlet konstruktivt af modparten – formænd fordelt på MED og SU (procent)

	I høj grad	I hverken høj eller lav grad	I lav grad
MED	84	12	4
SU	81	17	2
I alt	83	14	3

Igen er svarene lidt mere blandede blandt næstformændene – 43% oplever, at ledelsen modtager deres forslag konstruktivt, mens 42% forholder sig neutralt til spørgsmålet – men så har vi altså også 14%, som finder, at ledelsen i lav grad forholder sig konstruktivt til deres forslag. Der er ikke forskel på MED og SU i denne sammenhæng.

Tabel 3.12: Bliver forslag fra jeres side behandlet konstruktivt af modparten – næstformænd fordelt på MED og SU (procent)

	I høj grad	I hverken høj eller lav grad	I lav grad
MED	46	38	16
SU	37	49	14
I alt	43	42	15

Hvad er der på spil her? For disse data viser, sammen med mange andre i denne undersøgelse, at ledelserne generelt er meget mere positive over for mange emner end medarbejderne. Der er øjensynligt en ret stor forskel i nogle kommuner på den måde, ledelsen opfatter samarbejdet på, og den måde medarbejderne opfatter det på.

Hvad der ligger bag dette, kan diskuteres. Nogen svarer måske ud fra en fornemmelse af, hvad der *bør* svares for at passe ind i definitionen af en god leder – og især på områder, som betyder lidt mindre for ledelsen (læs: som ikke handler om ledelsesretten), kan man svare meget 'blødt'. En anden forklaring er, at lederne faktisk mener, at der er sket meget med samarbejdssystemet, og at hovedindtrykket derfor males i positive farver.

En tredje årsag, som ikke udelukker den første, kan være den fundamentale forskel på den autonomi og indflydelse på eget arbejde i almindelighed og samarbejdet i særdeleshed, som de to parter oplever. Hvis en ledelse er utilfreds med den måde, samarbejdet kører på, hvem kan man så kritisere – andre end sig selv? Selv om medarbejderne selvfølgelig kan være mere eller mindre samarbejdsvillige (set med ledelsens øjne), så har vi jo også set, at mange ledere fastholder ledelsesretten – og dermed også den endelige beslutningskompetence. Man har således primært sig selv at skyde skylden på, hvis samarbejdet ikke fungerer – og det gør man sjældent. Ergo svarer mange ledere formentlig, at samarbejdet fungerer godt – underforstået: ellers har jeg jo ikke passet mit arbejde og/eller ellers kunne jeg jo bare selv gøre noget ved det.

Omvendt set fra medarbejdernes side af bordet – her har en del en følelse af manglende indflydelsesmuligheder og skuffede forventninger, netop fordi man mange steder får medindflydelse, men ingen eller kun selektiv medbestemmelse; magten ligger i sidste instans hos ledelsen. Dette kan forklare fænomenet – men det løser ikke det fundamentale problem, at ledelse og medarbejderrepræsentanter mange steder har et ganske forskelligt billede af, hvor godt samarbejdet fungerer. Man kan sat på spidsen formulere det som forskellen mellem dem,

der leder, og dem, der bliver ledet. Det vil naturligt tendere at give et svarmønster med flere positive svar hos lederne og mere kritiske svar hos de ledede.

Loyalitet over for retningslinjerne

Også når vi spørger til loyaliteten over for de retningslinjer, som formuleres i den lokale samarbejds- eller MED-aftale, ser vi, at ledelsen er overvældende positiv. 91% opfatter sig selv som i høj grad loyale over for retningslinjerne – og 83% opfatter medarbejderrepræsentanterne som meget loyale. Kun skemaerne angående ledelsesrepræsentanternes loyalitet er vist her.

Tabel 3.13: Er ledelsesrepræsentanterne loyale over for de retningslinjer, der er fastlagt i jeres hovedudvalg – formænd fordelt på MED og SU (procent)		
	I høj grad	I hverken høj Eller lav grad
MED	91	9
SU	90	10
I alt	91	9

Her er medarbejderrepræsentanterne igen lidt mere forbeholdne; kun 33% opfatter ledelsen som meget loyale over for retningslinjerne.

Tabel 3.14: Er ledelsesrepræsentanterne loyale over for de retningslinjer, der er fastlagt i jeres hovedudvalg – næstformænd fordelt på MED og SU (procent)			
	I høj grad	I hverken høj eller lav grad	I lav grad
MED	36	53	11
SU	28	58	14
I alt	33	55	12

Interessant nok opfatter kun 57% af næstformændene medarbejderrepræsentanterne som meget loyale. Vi ser altså, at formænd opfatter medarbejderrepræsentanter som mere loyale over for retningslinjerne end de ledende medarbejderrepræsentanter selv! Vi har altså igen nogle yderst positive ledere og/eller nogle meget ærlige og selvkritiske næstformænd.

I det kvalitative materiale findes flere eksempler på, at ledelsen ikke har fulgt retningslinjerne. Langt de fleste er i den 'blødere' afdeling – ledelsen glemmer at orientere, der gives ikke tid nok til at sende emner til høring etc. Generelt er det forhold, som ikke giver anledning til egentlige sager på højere niveau, men som ordnes i mindelighed mellem ledere og medarbejderrepræsentanter. Men det er på den anden side også oplagt, at for hver sag af denne art bliver tilliden til ledelsens vilje til at give medindflydelse og medbestemmelse svækket.

Vi har nogle oplevelser ind imellem, hvor vi tænker: Er vi lidt naive at tro, at vi får den medindflydelse, som det hele lægger op til? Men jeg troede jo på det, og så bliver vi lige banket lidt ned.(...) Man så... arg... så kommer der lige en episode igen, hvor man ikke synes, at indflydelsen får nogen pondus overhovedet.

(Medarbejderrepræsentant, case 1)

Emner til drøftelse i hovedudvalget

Ifølge MED-rammeaftalen er der emner, der *kan* diskuteres – og emner, der *skal* diskuteres i hovedudvalget. Men hvad bliver rent faktisk drøftet i kommunerne? Igen er formændene overvældende positive i deres vurdering af, hvad der diskuteres i forhold til næstformænd. Der er både områder, hvor der er relativt stor overensstemmelse mellem de to parter – og områder, hvor der er betydelige forskelle. Områder, som både formænd og næstformænd i mange kommuner diskuterer, er ny løndannelse (ni ud af ti diskuterer det), budgettets konsekvenser for ansættelse og afskedigelse (81% hhv. 71%), seniorpolitik (75% hhv. 70%), kompetenceudvikling (73% hhv. 61%) og rationaliserings- og omstillingsprojekter (72% hhv. 66%) og afholdelse af MUS (63% hhv. 58%). Vi kan altså konstatere, at disse områder diskuteres i rigtig mange kommuner.

Tabel 3.15: Hvilke områder er blevet drøftet inden for de sidste to år (procent)*		
	Formænd	Næstformænd
Ny løndannelse	93	88
Overordnede samarbejdsforhold	81	53
Budgettets konsekvenser for ansættelse og afskedigelse	81	71
Seniorpolitik	75	70
Kompetenceudvikling	73	61
Rationaliserings- og omstillingsprojekter, herunder udlicitering og privatisering	72	66
Budgettets konsekvenser for kompetenceudvikling	70	47
Arbejds miljø	63	58
Afholdelse af MUS	63	58
Særlige ansættelsesvilkår for folk med nedsat arbejdsevne	51	55
Ligestillingspolitik	51	38
Vilkår for tele- og hjemmearbejde	26	24

*Der kunne her sættes flere kryds

Men så er der en række områder, hvor der viser sig mindre overensstemmelser mellem formænd og næstformænd. Det gælder først og fremmest overordnede samarbejdsforhold (81% hhv. 53%), budgettets konsekvenser for kompetenceudviklingen (70% hhv. 47%) og ligestillingspolitik (51% hhv. 38%). Arbejds miljø holder vi uden for denne diskussion, da det allerede er diskuteret relativt grundigt andetsteds.

Men er det så sådan, at mange medarbejderrepræsentanter finder, at vigtige emner overses i hovedudvalgets diskussioner. Til det må vi generelt sige nej – kun hver femte af alle næstformænd, uanset om vi taler MED eller SU, finder, at der er væsentlige emner, der ikke tages op; der er altså 80% som finder, at man generelt får drøftet de emner, der skal drøftes i hovedudvalget.

Opsamling – medindflydelse og medbestemmelse

Tallene i dette afsnit kan diskuteres – er det meget eller lidt, når halvdelen af næstformænd finder, at der er kommet mere medbestemmelse i MED-systemerne efter de er blevet etableret? Det er åben for fortolkning. Der tegner sig dog et ret positivt billede af medbestemmelsen, medindflydelsen og samar-

bejdet i kommunerne – også i mange af de kommuner, der har fastholdt SU, har der fundet en positiv udvikling sted.

Der er dog også mange nuancer i dette billede. For det første er der mange kommuner, hvori ledelsen fastholder ledelsesretten. Der gives indflydelse, men ofte i mindre grad medbestemmelse.

Hele spørgsmålet om grænserne mellem ledelsesret, medbestemmelse og medindflydelse er mange steder til stadig diskussion, både i ord i hovedudvalgene og i praksis, når beslutninger skal implementeres. Nogle steder efterlyser man mere præcise beskrivelser af grænserne, det vil sige mere præcise formuleringer om medindflydelse og medbestemmelse – men samtidig er en stor del af især lederne imod for stramme regler.

Der er også mange forskellige niveauer af medbestemmelse og medindflydelse. I nogle kommuner har man end ikke haft et hovedsamarbejdsudvalg – i andre har man haft et velsmurt samarbejdssystem i mange år, før man forhandlede om MED. Det betyder også, at aktørerne starter med vidt forskellige forventninger til graden af medindflydelse og medbestemmelse – og dermed også forskellige idéer om, hvor styret processen kan og skal være. Det afspejler sig også i vurderingerne af medindflydelse og medbestemmelse – lave forventninger er nemmere at indfri end høje forventninger.

Generelt møder parterne hinanden med betydelig respekt i hovedudvalget, og modpartens udspil modtages generelt positivt – ligesom der er høj grad af loyalitet over for de retningslinjer og politikker, der beslutes i hovedudvalget. Dog efterlyser mange ledere en mere proaktiv medarbejderside – og ikke helt få steder er det øjensynligt *ledelsen*, der er initiativtager til at øge medindflydelsen. Det er udtryk for et betydeligt behov på lederside for kompetente og involverede med- og modspillere i lyset af de store forandringer, kommunerne skal gennemgå i de kommende år.

Selv om forskellen i MED-aktørernes og SU-aktørernes vurdering af medindflydelse og medbestemmelse ikke er stor, så er den der dog. Især på medarbejderside er betydeligt flere, der vurderer MED-systemet positivt, når det gælder udviklingen i medindflydelse og medbestemmelse siden indførelsen af MED – i forhold til SU-næstformænds vurdering af udviklingen i SU i de seneste fem år. Formændenes holdning afviger imidlertid ikke i de to systemer. Og generelt er det ikke helt få kommuner også med SU, der har oplevet en øget medindflydelse og medbestemmelse over de seneste år.



4. Udvalgenes størrelse og struktur

I forbindelse med forhandlingerne om MED har vi allerede diskuteret udvalgenes størrelse og struktur. Det var her åbenbart, at der var noget forskellige interesser fra medarbejderside og lederside på dette område. Men hvad siger dataene om dette emne?

Almindelig tilfredshed med størrelsen

Fra lederside var det for mange afgørende for indførelsen af MED at få et mere effektivt system. Med sammenlægningen af de to strukturer har man da også nogle steder opnået et enklere system.

Vi holdt mange møder før. Man havde sikkerhedsmøder, man havde alle mulige møder. Men når det nu er samlet i MED-systemet, eller vores fælles udvalg dér, så er det noget mere håndterbart. (...)

Jeg oplever som leder, at jeg ikke behøver at holde så mange møder, men kan få en dialog om tingene med de kompetente folk. Og det er egentlig det, der for mig er forskellen [mellem det nuværende og det gamle system].

(Ledelsesrepræsentant,, case 2)

Andre steder har man efter indførelsen af MED ifølge ledelsen stadig mange møder og (for) store udvalg.

For det første synes jeg, at man skal overveje igen, om man kan samle det på lidt færre personer og møder. Altså jeg er godt klar over, at hvis man mødes færre gange, så bliver det for meget generelt, så det er en meget svær balance.

(Ledelsesrepræsentant, case 3)

MED-rammeaftalen siger, at der ikke nødvendigvis skal være paritet i udvalgene – A-siden kan altså have flere repræsentanter end B-siden – eller omvendt. I praksis er det sådan, at B-siden mange steder har flere repræsentanter i hovedudvalgene end A-siden – uanset om vi taler MED eller SU. I gennemsnit er der otte medarbejderrepræsentanter og mellem fem og seks ledelsesrepræsentanter. Der er dog også eksempler på, at B-siden kan være dårligere repræsenteret end A-siden. Det ser vi fx i case 6, hvor det simpelt hen ikke har været muligt at fylde pladserne ud – derfor sidder der seks personer fra A-siden og fem personer fra B-siden.

Generelt ser vi også, at MED-udvalgene er noget større end SU-udvalgene – det er næppe så overraskende, al den stund at MED-udvalgene jo netop ofte som en væsentlig strukturændring har sammenlagt arbejdsmiljøorganisationen og samarbejdsorganisationen. Men det har også betydet, at det for nogle ledere er blevet lige stort nok.

Der er jo mange i hovedudvalget. 14 mennesker, det er et [meget, meget] stort udvalg. (...) Jeg kunne godt ønske mig det mindre. (...) Jeg kan ikke lige pege på nogle, der skulle ud. Men det er en kendsgerning, at udvalg af den størrelsesorden, de er tunge at arbejde med.

(Leder, case 3)

Vi har allerede diskuteret, at ledelsen med denne sammenlægning nok havde håbet, at udvalgene blev mere trimmet, end de faktisk er blevet. Således finder hver femte formand i MED-organisationer, at der sidder for mange i hovedudvalget – mens slet ingen i SU-organisationer finder, det er tilfældet. MED-

udvalgene er altså ofte blevet større, og det har skuffet en del ledere, som havde håbet på en fastholdelse eller trimning af størrelsen.

Tabel 4.1: Holdning til antal medarbejderrepræsentanter i hovedudvalget – formænd fordelt på MED og SU (procent)		
	For mange	Passende
MED	19	81
SU	0	100

Uanset, hvad parterne måtte have håbet, da de i sin tid gik i gang med forhandlingerne om MED, så kan det alligevel konstateres, at det store flertal i dag har lagt diskussionen om udvalgenes størrelse bag sig. Både blandt ledere og medarbejderrepræsentanter er et overvældende flertal tilfredse med størrelsen af udvalgene – det er altså næppe et emne, der bliver et kardinalpunkt i senere evalueringer af det lokale MED-system.

Interessant er det også, at omkring 15% af lederne i MED-systemer finder, at der er for mange ledelsesrepræsentanter! Det antyder, at lederne mener det alvorligt, når de taler en trimning af hovedudvalgene – det skal ikke kun trimmes på medarbejderside, men også på lederside.

Også når det gælder udvalgenes antal og antallet af niveauer er der almindelig tilfredshed. Der er meget få næstformænd, der synes, at der er for mange udvalg eller medlemmer i udvalgene.

Når lederne er villige til at afgive pariteten i hovedudvalgene, kan der være flere forklaringer. En forklaring kan være, at ledelsen vil gå forrest ved at 'trimme sig selv' – og måske forventer, at medarbejderne gør det samme. Men det er for så vidt også relativt omkostningsfrit, for det er relativt enkelt for ledersiden at samordne de forskellige interesser og med en afgrænset gruppe skabe en repræsentation, der udtrykker ledelsens holdning. Det er meget sværere på medarbejdersiden på grund af opsplitningen i mange faggrupper, der er organiseret i et stort antal forskellige faglige organisationer. Der vil derfor på B-siden være et pres for at sikre så mange repræsentanter så muligt i samarbejdssystemets forskellige organer. Repræsentationsproblematikken vil blive taget op i det følgende kapitel.

5. Repræsentation og kommunikation

Skal man have et effektivt MED-system, så er det nogle, der vil sige, at så er det bedst, hvis alle var repræsenteret. Men det er jo fuldstændig umuligt at lave sådan et system. Så man er jo nødt til at lave et eller andet.

(Medarbejderrepræsentant, case 3)

Vi har en hel del grupper, som ikke er repræsenteret nogen som helst steder. Men det har kørt uden de store problemer.

(Ledelsesrepræsentant, case 6)

Et meget vigtigt element i såvel forhandlingerne om MED som det daglige samarbejde er spørgsmålet om repræsentation. Som vi har set ovenfor, er der i dag tilfredshed med størrelsen på udvalgene, men kapitlet om MED-forhandlingerne viste også, at det var et af de steder, hvor der var betydelige diskussioner – hvor store skulle udvalgene være? Diskussionen viste to modstridende interesser: Ledelsen ønskede, at udvalgene skulle være så små som muligt med repræsentanter, der havde kompetence til at dække meget bredt i medarbejderskaren. Medarbejdersiden ønskede et større antal repræsentanter for at sikre så mange faggrupper som muligt direkte repræsentation. Hvordan sikrer man, at især medarbejdersiden bliver repræsenteret bredt i hovedudvalget, når hovedudvalget samtidig især fra ledesside søges minimeret mest muligt? Samtidig er der næppe tvivl om, at både medarbejderrepræsentanter og ledere ønsker så bredt et ejerskab af samarbejdssystemet som muligt – uanset om vi taler MED eller SU.

Hvordan sikres repræsentation?

Især i case-studierne afsløres på medarbejderside betydelige problemer med at sikre, at alle stemmer bliver hørt. Det drejer sig dels om udvalgenes sammensætning, dels om hvordan de mennesker, der så sidder i udvalgene, evner at sikre, at også personalegrupper, der ikke sidder med i hovedudvalget, kan komme til orde - eller som en interviewperson siger det, hvordan ”violinerne afstemmes”.

I spørgeskemaundersøgelsen har vi spurgt både til, hvem formænd og næstformænd selv mener, de repræsenterer – og hvem modparten mener, de repræsenterer. Indledningsvis kan vi kort konstatere, at såvel formænd som næstformænd ifølge begge disse vurderinger repræsenterer de overordnede interesser i kommunen, dvs. henholdsvis ’ledelsen generelt’ og ’alle medarbejdere i kommunen’. Vi vil her fokusere på næstformændene, da det særligt er på B-siden, der er problemer med at organisere sig, så der sikres repræsentation af det størst mulige antal ansatte.

Hvem repræsenterer næstformanden?

Undersøgelsen viser, at hele fire ud af fem formænd mener, at næstformændene repræsenterer alle medarbejdere i kommunen. Godt en tiendedel mener, at de repræsenterer medarbejdere inden for eget hovedorganisationsområde, og lige så mange, at de repræsenterer medarbejdere inden for eget organisationsområde. Med andre ord har lederne en overordentlig positiv opfattelse af, hvem næstformændene repræsenterer – hvis vi tager udgangspunkt i den opfattelse, at medarbejderrepræsentanterne i samarbejdssystemet skal behandle relationen

mellem ledelse og medarbejdere i et helhedssyn og ikke ud fra partielle interesser.

Tabel 5.1: Hvem repræsenterer næstformanden? – fordelt på formænd og næstformænd (procent)*

	Formænd	Næstformænd
Alle medarbejdere i kommunen	82	74
Medarbejderne inden for eget hovedorganisationsområde	12	42
Medarbejderne inden for egen organisation/arbejdsområde	12	34
Fagforeningen	3	28

*Der kunne her sættes flere kryds

Spørger vi næstformændene selv, hvem de mener, de repræsenterer, ser vi at tre fjerdedele svarer, at de repræsenterer alle medarbejdere i kommunen, 42% mener, at de repræsenterer medarbejdere inden for eget hovedorganisationsområde, en tredjedel at de repræsenterer medarbejdere inden for eget organisations- eller arbejdsområde – og 28% at de repræsenterer fagforeningen. Også næstformændene ser sig således fortrinsvis som helhedens repræsentanter, men de mener samtidig, at der også i en vis udstrækning skal være plads til at repræsentere de organisationer, faggrupper og hovedorganisationsgrupper, de selv kommer fra. Der var mulighed for at sætte flere kryds, men over halvdelen af næstformændene har kun sat ét kryds, og ser vi nærmere på denne gruppe, viser det sig, at 36% af alle næstformænd alene har sat kryds ved, at de repræsenterer medarbejderne i kommunen som helhed, mens 12% kun har sat kryds ved, at de repræsenterer medarbejdere inden for eget organisations- eller arbejdsområde. 5% afkrydser kun, at de repræsenterer medarbejderne inden for eget hovedorganisationsområde.

Tabel 5.2: Hvem repræsenterer næstformanden? – næstformænd, der kun har sat et kryds (i procent af alle næstformænd)

Alle medarbejdere i kommunen	36
Medarbejderne inden for eget hovedorganisationsområde	5
Medarbejderne inden for egen organisation/arbejdsområde	12
Fagforeningen	0

Vi kan i alt konstatere, at 17% af næstformændene ikke mener, de repræsenterer alle medarbejdere i kommunen – men blot deres egen hovedorganisationsgruppe eller medarbejdergruppe. Som vi skal se i det følgende, kommer hovedparten af næstformændene fra enkelte store organisationer, hvor Danmarks Lærforening og HK dominerer billedet. Når det gælder denne særlige gruppe på omkring en sjettedel af næstformændene, som lægger vægten på, at de varetager specifikke organisationsinteresser, er der ingen forskel på, om næstformændene er medlemmer af DLF, HK eller en anden organisation.

I case-studierne findes et eksempel på, at det kan have konsekvenser, når nogle af de stærkeste repræsentanter primært forholder sig til egen faggruppes interesser – selv om de i princippet skulle repræsentere alle faggrupper. I case 7 er der en faggruppe, der mest forholder sig til egne problemer. Gruppen er dog også den dominerende i forvaltningen – langt de fleste medarbejdere er ansat inden for det fag, som næstformanden repræsenterer. I eksemplet her handler det om arbejdsmiljøarbejdet – og her vurderes det, at en medvirkende årsag til, at man ikke får koordineret arbejdsmiljøarbejdet på hovedudvalgsniveau, netop er, at

man har et to-strengt system, og at det åbner mulighed for at gå efter at sikre mere specifikke interesser.

Så dér har vi nok vurderet, at hvis vi arbejdede med det selv, så kunne vi sådan set godt opnå noget af det, vi gik efter. (...)

Der ingen tvivl om, at det havde været en styrke, hvis vi var gået samlet ind på det. Vi har også drøftet det noget i HSU, men det er klart, det er en svaghed, når vi ikke har sikkerhedsrepræsentanterne med.

(Medarbejderrepræsentant, case 7)

Også i case 8 og case 9 ses tendenser i den retning.

Fordi det er jo den snak der er i de her år omkring de nye årgange, ikke? Om de er fagligt aktive, eller om de meler deres egen kage. Altså, tendensen er vel nok, at folk er sig selv nærmest. Men jeg håber, at det vender. Så jeg har ikke lige sådan en opskrift.

(Medarbejderrepræsentant, case 8)

Jeg kan ane en tendens til, at man bliver mere sig selv nærmest. Det gør vi måske også i hovedudvalget.

(Medarbejderrepræsentant, case 9)

For nogle handler det simpelt hen også om at lære rollen som repræsentant for en bredere gruppe af medarbejdere.

Øvelsen er at hive sig op i helikopteren, og så lige se det fra oven, og så sige: 'Jamen altså vi sidder her for en lang række mennesker og ikke bare for mig selv og min egen lille arbejdsplads.'

(Medarbejderrepræsentant, case 6)

Hvem repræsenterer formanden?

Spørgsmålet om, hvem formanden repræsenterer i hovedudvalget, er lidt mindre kompliceret end for næstformandens vedkommende. Undersøgelsen viser, at et overvældende flertal på ni ud ti såvel formænd som næstformænd mener, at formanden repræsenterer ledelsen i kommunen. 13% af formænd og lidt mindre end hver tredje næstformand mener, at formanden repræsenterer flertallet i kommunalbestyrelsen.

	Formænd	Næstformænd
Ledelsen i kommunen generelt	92	94
Flertallet i kommunalbestyrelsen	13	28
Ledelsen inden for eget område	3	9

*Der kunne her sættes flere kryds

Der kunne her sættes flere kryds – der er således en del næstformænd, der finder, at formænd repræsenterer flere samtidig. Der er ikke nogen signifikant forskel her på MED og SU.

Udvalgenes sammensætning

Udvalgenes sammensætning er ret klart defineret i MED-rammeaftalen. De baserer sig på tre valggrupper med tilhørsforhold til hhv. LO, FTF og AC. Man kan fravige i kommuner, hvor personalesammensætningen berettiger hertil. Men da hver af disse hovedorganisationsgrupper dækker et større eller mindre antal selvstændige fagforeninger, vil der altid være grupper, som ikke er direkte repræsenteret – ligesom bestemte faggrupper dominerer næstformandsposterne. KTO har i alt 55 medlemsorganisationer. De har ikke alle medlemmer i hver eneste kommune, men en meget stor del af dem har det.

Skal man have et effektivt MED-system, så er det nogle, der vil sige, at så er det bedst, hvis alle var repræsenteret. Men det er jo fuldstændig umuligt at lave sådan et system. Så man er jo nødt til at lave et eller andet.

(Medarbejderrepræsentant, case 3)

Både fra lederside og fra medarbejderside erkender man, at det jo ikke kan lade sig gøre, at alle bliver repræsenteret i hovedudvalget. Og med de diskussioner, der har været i MED-forhandlingerne om udvalgenes størrelse, er der intet der tyder på en udstrakt hånd fra lederside til medarbejderne i form af en forøgelse af udvalgenes størrelse for at sikre bredere repræsentation. I forvejen finder tre ud af ti ledere, at en ulempe ved samarbejdssystemerne er, at så mange skal høres. Men er problemet virkelig så stort – og hvordan kan det løses? Vi vil nu først set på problemets omfang og siden afslutningsvis pege på nogle mulige løsninger.

Når violinerne afstemmes

Når ledelsen i mange kommuner beklager, at der fra medarbejderside ikke leveres nok oplæg i hovedudvalget, skyldes det også, at man mange steder har rigeligt at gøre med overhovedet at koordinere en nogenlunde samlet holdning til de udspil, ledelsen kommer med.

Er I lige så gode til at komme med udspil i hovedudvalget som ledelsen?
Nej, det er vi ikke. Men det er jo naturligt, fordi vi sidder meget hver for sig. I modsætning til lederne - når de vil lave noget om fx Ny Løn, organisationsændringer eller lignende, jamen så sætter de sig i en gruppe her på rådhuset og laver et udspil, der bliver taget op i hovedudvalget.

(Medarbejderrepræsentant, case 2)

Og her påpeges det ofte, at A-siden har langt bedre muligheder for at koordinere deres synspunkter

Det er et kæmpe problem, synes jeg. A-siden har ofte langt, langt bedre mulighed for at mødes og koordinere deres arbejdsindsats i arbejdstiden, end B-siden har. B-siden skal organisere i forhold til mange forskellige arbejdspladser. Bare det at få indkaldt til et møde, hvor man sidder i 1½ time og kan drøfte tingene igennem, er et kæmpe problem.

(Medarbejderrepræsentant, case 3)

Det skaber en klar ulighed i de forberedelsesmuligheder, som de to sider har.

Og i et hovedudvalg, hvor cheferne på Rådhuset nok er de mest markante. De har chefgruppemøder. De har alt, hvad der skal til for at kunne være meget velforberedte.

Dér synes jeg ikke, at man er ligestillet. Men man kan skabe nogle forhold, der gør det... og anerkende, at det er legalt, at man holder de dér møder. Man skal have lov til at gå fra arbejdspladsen. Dér bliver de små arbejdspladser jo hårdt ramt. For går der én fra et hjemmehjælperhold, så skal de andre jo altså lave et eller andet stykke arbejde, imens de andre er væk osv. Så man er ikke helt ligestillet.

(Medarbejderrepræsentant, case 3)

Også på lederside er man meget vel klar over, at der er en ulighed i mulighederne for at koordinere holdninger og udspil i hovedudvalget.

A-siden kan godt finde ud af at snakke med sit bagland og sige: 'Jamen nu skal vi drøfte de her ting'. Så går man til mødet, og så fremfører man sin argumentation i den givne sag. Men dét kan jeg love dig for, at det har B-siden altså et kæmpe problem med. Det kan de slet ikke styre for at sige det rent ud. Det kan de ikke. De kan ikke holde baglandet kørende.

(Ledelsesrepræsentant, case 3)

Det handler altså set fra medarbejdersiden om, at B-sidens repræsentanter i hovedudvalget ikke har vilkår, som gør det muligt at sikre en effektiv koordinering og dermed mulighed for at matche ledelsen. Set fra ledersiden er det i høj grad medarbejderrepræsentanternes eget ansvar, at de ikke sikrer et bedre samarbejde omkring MED-arbejdet. Konklusionen må være, at der er tale om en kombination af begge forhold, men der er næppe nogen tvivl om, at den stærkt opsplittede organisationsstruktur på medarbejdersiden ofte kan være en afgørende barriere for effektiv koordinering og forberedelse på B-siden. Udviklingen af samarbejdssystemet i retning af en større grad af medbestemmelse og med medarbejderrepræsentanterne i en mere proaktiv rolle synes dermed også at forudsætte ændringer i medarbejdernes lokale repræsentationssystem.

Kommunikation mellem udvalgene – og referater

Ser vi på talmaterialet, kan vi konstatere, at syv ud af ti formænd og næsten halvdelen af næstformændene finder informationen fra hovedudvalg til underudvalg tilfredsstillende – og tallene er de samme for MED som for SU.

	Ja	Nej	Ved ikke
Formænd	70	17	13
Næstformænd	47	44	9

Det tegner umiddelbart et positivt billede af kommunikationen. Men når vi spørger nærmere ind til, hvorfor informationen er utilfredsstillende, ser vi, at det uden sammenligning største problem ifølge både formænd og næstformænd er, at underudvalgene får for lidt information om arbejdet i hovedudvalget. Overordnet set mener omkring to tredjedele af de utilfredse formænd og næstformænd, at man i underudvalgene får for lidt information om arbejdet i hovedudvalget. Vi kan også udfra nedenstående tabel skyde os ind på problemernes årsag: Mange mener, at der kommer for få forslag fra underudvalgene til, hvad der skal diskuteres i hovedudvalget, og fra næstformændene side påpeges også, at for få emner sendes til høring, og at referaterne ikke er udførlige nok.

Tabel 5.5: Hvilke grunde er der til, at informationen fra hovedudvalg til underudvalg er utilfredsstillende? (procent af utilfredse)*

	Formænd	Næstformænd
Underudvalgene får for lidt information om arbejdet i Hovedudvalget	60	66
For få forslag fra Hovedudvalget til, hvad der skal diskuteres i underudvalgene	30	39
Hovedudvalget sender for få emner til høring i underudvalget	15	37
Referater fra møder i Hovedudvalget bør være mere udførlige	12	46

*Der kunne her sættes flere kryds

Kommunikationen mellem udvalgene forgår selvfølgelig i høj grad via medarbejderrepræsentanterne, og nogle gange lever de ikke op til opgaven.

Det er et problem i kommunen, fordi den er lille. Organisationerne tæller meget få medlemmer, sådan enkeltvis, og derfor er det sgu vanskeligt at få etableret noget, som gør, at vi kan få samlet op, og at vi også kan få videregivet vores informationer.

Hvorfor er det svært at få samlet op?

Det er jo det her med kommunikationen mellem lagene.

(Medarbejderrepræsentant, case 3)

Men en væsentlig del af kommunikationen er også referater fra og til underudvalg. Her ser vi, at kun 12% af formændene finder, at referaterne fra hovedudvalget bør være mere udførlige – mod hele 46% af næstformændene! Og her har ledelsen et medansvar. De kvalitative case-studier viser, at referater har en meget svingende kvalitet og funktion. Mange steder har man kun beslutningsreferater, og det gør det umuligt for medarbejderne rundt omkring at forstå baggrunden for beslutningerne – og ikke mindst er det umuligt at se, om der rent faktisk har været en diskussion.

Referaterne opstår på den måde, at der er en gevaldig grundig sagsfremstilling og baggrund og hele smøren omkring det [til selve hovedudvalgs mødet]. Referatet består så som regel af ét ord. Enten 'drøftet' eller 'taget til efterretning'. Og der er mange fra medarbejdersiden, der snakker om, at man gerne vil have et referat, der afspejlede debatten - ikke nødvendigvis med navns nævnelse, men... Og det har vi ikke kunnet. Det har vi ikke kunnet blive enige om at få ændret.

(Medarbejderrepræsentant, case 5)

Fra lederside er man godt klar over problemet.

Og hvis man vil have diskussionen.....jeg er ikke sikker på, at man altid kan læse, hvad det dybereliggende i den diskussion egentlig har været - nuancerne får du ikke med alligevel.

(Ledelsesrepræsentant, case 5)

Man kan så undre sig over, hvordan ledelsen mener, at informationen skulle komme fra hovedudvalget til underudvalget – men måske man ikke finder, at det er ledelsens opgave. En leder påpeger, at beslutningsreferaters baggrund skal forklares af medarbejderrepræsentanterne.

Det handler da om, at tillidsrepræsentanterne skal da også gå ud i deres

bagland og forklare dem, hvad det er, det her handler om. Lige såvel som A-siden skal gøre det i deres bagland.

(Ledelsesrepræsentant, case 5)

Og det er en pointe, som går igen i mange interview med ledere: Medarbejderne skal have adgang til information, men de skal også selv søge den.

Og måske læser man ikke dagsordensteksten, så man kan se, hvad beslutningen reelt indebærer. Ikke for at skyde den helt af, men medindflydelse er også et medansvar. Og det vil sige, at hvis man vil have oplysningerne, så har man også et ansvar for at sætte sig ind i, hvad det handler om. Og dén synes jeg halter gevaldigt. Og det er måske kendetegnet, at den er lidt halvhjertet. Der mangler måske en forståelse for, at hvis man vil være med til at bestemme, så må man virkelig sætte sig ind i det. Og det gælder begge veje.

(Ledelsesrepræsentant, case 1)

Der er dog også tilfælde, hvor referaterne kan være så omstændelige og præcise, at de bliver for u håndterlige for medarbejderne at arbejde med. I et par af case-ne, mest markant i case 7, har referaterne mere karakter af markeringer af (fag-politiske) synspunkter end af egentlige samarbejds mæssige inputs; dette emne uddybes i afsnittet *Uddybende referater og høringer*, s.71

Det er ikke kun fra hovedudvalg til underudvalg, at beslutningsreferaterne kan være for enkle. Også i hovedudvalget kan det give problemer at måtte arbejde med beslutningsreferater.

Når jeg smiler lidt, så er det, fordi referaterne fra de to andre organer - altså områdeudvalg og hovedudvalg - de er ubrugelige, fordi referaterne kun er lavet som beslutningsreferater. Og det har vi haft mange diskussioner om. Jeg kan ikke se, hvem der har sagt hvad, og hvem der mener hvad. (...) Du har egentlig ikke en jordisk chance for at se, hvad der er sket og hvorfor. Det betyder, at hvis man ikke præcis har siddet til mødet, så er de fuldstændig ubrugelige til noget som helst.

(Medarbejderrepræsentant, case 3)

Her viser talmaterialet stort set det samme som for kommunikationen fra hovedudvalg til underudvalg. Syv ud af ti af formænd finder informationen tilfredsstillende, mod fire ud af ti næstformænd, og heller ikke her er der forskel på MED og SU.

Tabel 5.6: Hvilke grunde er der til, at informationen fra underudvalgene til hovedudvalget er utilfredsstillende? (procent af utilfredse)*

	Formænd	Næstformænd
For få forslag fra underudvalgene til, hvad der skal diskuteres i hovedudvalget	73	77
Der er for lidt information om arbejdet i underudvalgene	48	60
Der kommer for få tilbagemeldinger på høringer og andre initiativer fra hovedudvalget	31	43
Referaterne fra underudvalgene er ikke udførlige nok	15	39

*Der kunne her sættes flere kryds

Den primære anke blandt de utilfredse er, at der ikke kommer nok forslag fra underudvalg til hovedudvalg om, hvad der skal diskuteres – det finder ca. 75%

af både formænd og næstformænd – og fem ud af ti formænd og seks ud af ti næstformænd føler sig underinformerede om arbejdet i underudvalgene. Hvad angår referaterne, finder 39% af næstformændene, at de ikke er udførlige nok – jf. citatet ovenfor. Det er kun et problem for 15% af formændene.

Problematiske er det også, hvis man udelukkende anvender IT til at formidle referater og andre informationer. Det betyder nemlig, at den relativt stor del af kommunens medarbejdere, som ikke har daglig adgang til PC'ere (om overhovedet adgang) kun får informationerne, hvis ledere eller kolleger printer dem ud og formidler dem. Eksempel på sådanne problemer findes i næsten alle kommuner, men er nærmere beskrevet i case 5.

Igen må det dog konkluderes, at medarbejdersiden selv må bære hovedansvaret for kommunikationen i samarbejdssystemet både oppefra og nedefra. Når det angives, at der er problemer, er det derfor tegn på, at det ikke alene kniber med den tværgående kommunikation mellem medlemmerne i de enkelte udvalg. Der synes også at være problemer med kommunikationen mellem de enkelte repræsentanter og deres bagland.

Høring

En anden måde, hvorpå man kan sikre, at i hvert fald en stor del af medarbejderne er indirekte repræsenteret og får medejerskab til hovedudvalgets beslutninger, er gennemførelse af høringer – altså, at man udsender spørgsmål, som skal diskuteres til underudvalgene og siden indarbejder deres svar i hovedudvalgets endelige beslutninger.

Vi kan i case-studierne konstatere, at det ikke er noget, der optager parterne meget. Og ser vi på talmaterialet, er der blandt dem, der er utilfredse med kommunikationen, kun 15% formænd og 37% næstformænd, der mener, at der bliver sendt for få emner til høring i underudvalget – hvor til gengæld 31% af formænd og 43% af næstformænd finder, at der kommer for få tilbagemeldinger fra underudvalgene på høringer og andre initiativer.

Det samlede indtryk af undersøgelsens resultater er, at høringer da benyttes – men også, at det ikke regnes for en specielt vigtig del af samarbejdssystemet i hverken MED eller SU.

Men hvad ligger bag den begrænsede succes med høringer – og de ofte problematiske referater? I mange af case-studierne fremføres det, at der simpelt hen er et tidsproblem: Der er ikke tid nok mellem et emne sendes til høring, og det igen tages op i hovedudvalget.

Der er et stort timingsmæssigt problem. Det er jo fuldstændig umuligt at skabe en dialog mellem lokalsamarbejdsudvalgene, afdelingssamarbejdsudvalget og hovedsamarbejdsudvalget. Simpelt hen på grund af timing og tid. Vi får ikke materialet til HSU-mødet ud, så vi kan nå at diskutere det her og slet ikke lokalt. Og det, man diskuterer lokalt, hvad det end måtte være, kommer aldrig herop.

(Ledelsesrepræsentant, case 7)

Også på andre måder er tid et problem. Det er vanskeligt for medarbejdersiden altid at nå at blive klædt på til næste møde – altså få de mandater, man skal have for at være sikker på, at alle eller i hvert fald tilstrækkeligt mange står bag de argumenter, der fremføres i hovedudvalget.

De faglige organisationer og organisationsrepræsentanter i HU Samlet set har man ikke de store problemer med de faglige organisationers indflydelse på samarbejdet i hovedudvalget. Kun 12% af formænd og 4% af næstformænd finder generelt, at de faglige organisationers indflydelse på hovedudvalgsarbejdet er for stor – langt de fleste finder den passende, dog er der 26% af

næstformænd, der finder, at den er for lille. Så de faglige organisationer er overordnet set ikke en torn i øjet på ledelsen i det daglige samarbejde – hvilket også kan aflæses af det faktum, at ledelserne i vid udstrækning ser medarbejderrepræsentanterne som hele kommunens medarbejders repræsentanter, jf. afsnittet *Hvem repræsenterer næstformanden?*, s.59.

	De har for lille indflydelse	De har en passende indflydelse	De har for stor indflydelse	Ved ikke
Formænd	4	82	12	2
Næstformænd	26	65	4	5

Men det bliver lidt anderledes, når det principielle bliver reelt. Ét er diskussionen om organisationsrepræsentanter i forhandlingsudvalget om MED; det har vi tidligere behandlet. Noget andet – og for så vidt lige så vigtigt – er tilstedeværelsen af organisationsrepræsentanter i hovedudvalget. Det er formelt ikke tilladt, men det kan alligevel i et vist omfang lade sig gøre. Det gælder specielt for skolelærerne, hvor kredsformænd har orlov fra deres stilling i kommunen og dermed fortsat kan være repræsentant i samarbejdssystemet, fordi de formelt stadig er ansat i kommunen. Det medfører, at ledelsen mange steder *opfatter* næstformanden som professionel organisationsrepræsentant i den forstand, at han eller hun er frikøbt til funktionen.

	0%	1-49%	50- 100%
HK	77	11	12
DLF	15	41	44
Anden org.	70	10	20

Undersøgelsen viser, at godt hver tiende HK-næstformand er frikøbt 50-100%, mens tallet for lærere er mere end fire ud af hver 10. En femtedel af medlemmerne af andre organisationer er frikøbt i samme omfang. Der er således betydelige forskelle mellem de forskellige faggrupper på dette område. Vi ser således også, at godt tre fjerdedele af HK-næstformændene er slet ikke frikøbt – og det samme gælder syv ud af 10 næstformænd fra andre organisationer. Kun hver syvende af næstformændene med fagligt tilhørsforhold i DLF er slet ikke frikøbt.

Der er således blandt lærerne rigtig mange, der qua deres frikøb set med ledelsens øjne er ret professionaliserede organisationsrepræsentanter.

Vi har rent faktisk et medlem siddende i vores hovedudvalg, som ikke er ansat i kommunen. Det siger han så, at han er, men han arbejder jo ikke fysisk i kommunen, fordi han er frikøbt. Men jeg synes, det virker lidt underligt, at man kan have folk, som ikke arbejder i kommunen til daglig, til at sidde og bestemme de lokale arbejdsforhold.

(Ledelsesrepræsentant, case 3)

Der var flere af case-studierne, hvor man fra lederside klart betragtede næstformanden som organisationsrepræsentant og ikke som en medarbejder i kommunen. Spørgsmålet er, om man er helt galt afmarcheret – en medarbejderrepræsentant omtaler i hver fald sig selv som organisationsrepræsentant – om det så er et *freudian slip* eller ej.

Det var bestemt ikke problemløst. Vi går jo ind som organisationsrepræsentanter med det formål at få forbedret medindflydelsen.

(Medarbejderrepræsentant, case 3)

Nogle ledere finder, at det kan give en skævvridning af dialogen, når nogen er så meget mere professionaliserede end andre.

Jeg vil gerne have den dialog, den kvalificerede dialog. Den har jeg jo ikke hele vejen rundt. Og så får det meget vægtning af, at det er en professionel organisationsmand, som har været på kurser, og som har en viden fra andre steder, som også er god at få ind i debatten - det er slet ikke det.

(Formand for hovedudvalget)

Fra medarbejderside handler det om matchning – er der ikke mere eller mindre frikøbte medarbejderrepræsentanter, kan man simpelt hen ikke matche ledelsen, som er højt professionaliseret.

Kunne man have klaret sig uden organisationsrepræsentanter i hovedudvalget?

Nej, det synes jeg ikke.

Modargumentet, især fra ledelsens side, er, at de ikke har kontakt med arbejdspladsen til daglig.

Selvfølger har vi en kontakt til arbejdspladser. Det er jo alfa og omega.

Hvis vi skal kunne gøre vores arbejde ordentligt, så skal vi jo have en tæt kontakt til vores arbejdspladser.

(Medarbejderrepræsentant, case 3)

Matchningsproblemerne vender vi tilbage til i kapitlet *Matchning af kompetencer og uddannelse*, s.75.

Hvorvidt der skal være organisationsrepræsentanter i hovedudvalg er et spørgsmål, som må diskuteres mellem parterne. Men vi vil dog kort dvæle ved det faktum, at der er mange lærere, der bestrider næstformandsposten i hovedudvalget – og at det også er den gruppe, der er relativt mest professionaliseret. Som vi skal vende tilbage til, vil et effektivt MED-system med høj grad af medbestemmelse formentlig forudsætte en øget professionalisering af medarbejdersidens repræsentanter. Når ledelsen savner mere initiativ og et mere markant med- og modspil, så kræver det medarbejderrepræsentanter, som har de nødvendige vilkår. Men der, hvor vandene skilles i dag, og formentlig vil komme til at skille i fremtiden, er på spørgsmålet om interne eller eksterne repræsentanter. De fleste ledelser i danske kommuner vil modsætte sig en styrket ekstern partsrepræsentation, så hvis parterne skal enes om en fortsat udvikling af samarbejdssystemet, synes den farbare vej at være en styrkelse af de interne partsrepræsentanter.

Lærerdominansen

Vi kan konstatere, at tæt på halvdelen af næstformændene i hovedudvalgene er fra Danmarks Lærerforening – se *Figur 6.2: Næstformandens faglige tilhørsforhold*, s.76. Det er en meget stærk overrepræsentation i forhold til, hvor mange lærere der er anset på det kommunale område.

Samtidig kan vi altså konstatere, at netop lærerne er relativt mere professionaliserede end de andre grupper. Faren kan være, som citatet nedenfor antyder, at det så også alt andet lige er lærernes synspunkter, der i særlig grad bliver dominerende i diskussionerne i hovedudvalgene.

Når lærere siger meget i sådan nogle grupper, så er det altså også, fordi at de er fandeme med til mange møder, og de er vant til at føre sig frem. Jamen det er de jo. Og der sidder da nogle fra hjemmeplejen, som er mere vant til at tage sig af den måde, de nu arbejder på end at sidde i et stormøde og føre sager frem. Det er jo ikke unaturligt, at det bliver sådan. Men faren er selvfølgelig, at der bliver fokuseret meget på lærersynspunkter.

(Medarbejderrepræsentant, case 3)

Andre grupper har simpelt hen ikke altid den fornødne træning i 'at føre sig frem' ved stormøder, som det her beskrives. Men omvendt ville der måske slet ikke ske noget, hvis ikke netop en ret professionelt indstillet modpart tog emner op:

Hvis ikke det var lærerne, der satte dagsordenen, så tror jeg ikke, at der ville ske ret meget.

(Ledelsesrepræsentant, case 3)

På godt og ondt er det altså mange steder lærere, der sætter dagsordenen fra B-siden. De har den fornødne træning, et stærk fagligt bagland – og uanset om A-siden kan lide den høje grad af frikøb eller ej, er det så også dem, der leverer det input fra B-side, som ofte efterlyses. Det skal også her erindres, at lærerne i samme omfang som de øvrige næstformænd ser sig som repræsentanter for 'alle medarbejdere' i kommunen, og der var heller ikke flere lærere end andre næstformænd i den gruppe, som angav, at de lægger hovedvægten på repræsentation af egen faggruppes eller hovedorganisationsgruppes interesser.

Løsninger

Vi har indtil nu i dette kapitel peget mere på problemer i forbindelse med repræsentation og kommunikation – nu vil vi se lidt på løsninger, for der er også gode eksempler i undersøgelsen på succesrige repræsentationssystemer og kommunikationsformer.

Vellykket repræsentation: SOK og mini-KTO'er

I mange af case-studierne er der eksempler på, at medarbejderrepræsentanter ikke kan samle et bagland til at give dem mandat i hovedudvalget. Det er simpelt hen problematisk at få alle med og få afstemt violinerne. En medarbejderrepræsentant har en idé til, hvordan problemet måske kunne løses:

Vi har talt meget om at få etableret en eller anden form for fælles samarbejdsorgan i kommunen, fordi vi faktisk sidder og pisker rundt i hvert vores lille hjørne.

(Medarbejderrepræsentant, case 3)

Et sådant fælles samarbejdsorgan har man faktisk etableret i case 2. Udvalget kaldes her SOK – *Sammenslutningen af Organisationer i Kommunen*, og det er i princippet et mini-KTO, hvor der sidder repræsentanter – helst formænd – fra alle faggrupper i kommunen. Og fordelene er, at alle faggrupper således bliver dækket, uanset om de sidder i hovedudvalget eller ej.

Ét er, at medarbejdersiden får et stærkere mandat – noget andet, og måske nok så vigtigt er, at ledelsen også kan være sikker på, at dette mandat holder.

Fordelen er jo også, set fra kommunens side, at alle personalegrupper faktisk er repræsenteret - stort set. Det er de jo ikke i et hovedudvalg. Man må ikke glemme, at nogle har et meget varieret bagland at sikre sig.

Så for dem [ledelsen] er det jo også en sikkerhed for, når vi skriver under, så véd de, at så holder det.

(Medarbejderrepræsentant, case 2)

Men selv her, hvor man har et velfungerende mini-KTO på lokalt plan, er der om ikke et repræsentationsproblem, så det problem, at nogle dominerer mere end andre.

Vi er rimelig tilfredse med strukturen med SOK. Det eneste problem, jeg kan se, er måske, at nogle af os er gengangere – vi er begge steder, [både i SOK og i MED]. Og det er måske meget dem, der mange gange tager téten, der er begge steder.

(Medarbejderrepræsentant, case 2)

Med ovenstående analyse in mente kan man meget vel forestille sig, at bestemte grupper med særligt stærkt fagligt bagland bliver dominerende i sådanne mini-KTO'er. Men omvendt vil det formentlig være tilfældet i endnu højere grad uden et sådant fælles samarbejdsorgan, der dog sikrer, at alle bliver inddraget.

Det kan diskuteres, hvorfor der ikke allerede er etableret mini-KTO'er i hovedparten af kommunerne, men kun i et absolut fåtal. Det hænger på den ene side sammen med, at der i en del faglige organisationer - og herunder nogle af de større og betydende - er en frygt for, at sådanne mini-KTO'er vil betyde, at de mister selvstændig indflydelse. De lokale fagforeninger og repræsentanterne i kommunerne kan blive underlagt et fællesskab, som måske kan få større vægt end forbindelseslinierne til ens eget fagforbund. Og her nærmer vi os kronjuvelerne for enhver faglig organisation: den selvstændige forhandlingsret for egne medlemmer. Det vil derfor ofte være sådan, at faglige organisationer kun indgår i sådanne former for forpligtende samarbejde, hvis det er en forudsætning for varetagelsen af medlemmernes interesser. Og da de større organisationer også uden et mere forpligtende lokalt fællesskab har gode muligheder for selv at gøre deres indflydelse gældende, er der ikke et tilstrækkeligt tvingende behov. At det så samlet medfører ringere muligheder for medarbejdersiden, bl.a. i samarbejdssystemet, har ikke ført til en ny holdning på dette område.

På den anden side hænger det sammen med forholdet mellem den eksterne og den interne interesserepræsentation. SOK er, som det er fremgået, et eksternt organ, som fortrinsvis har de lokale fagforeningsformænd som medlemmer. Det er typisk, at et sådant fællesskab er opstået i en af store danske kommuner, hvor de fleste forbund har lokale afdelinger, og hvor der også traditionelt er en tættere forbindelse mellem disse fagforeninger og den store kommunes professionelle personale- og forhandlingsapparat. I de meget store kommuner synes der at ske nærmest en sammensmeltning mellem de eksterne og de interne partsrelationer, også fordi kommunen qua sin størrelse fylder meget set fra de lokale fagforeningers side. Der er i sådanne kommuner tætte formelle og uformelle forbindelser mellem personaleledelsen og eksterne organisationsrepræsentanter, og derfor giver det ikke problemer, at man har et eksternt organ som SOK, der fastlægger den politik, som medarbejderrepræsentanterne derefter følger i det kommunale samarbejdssystem. Der er som nævnt også for nogle repræsentanters vedkommende tale om et overlap, idet de både deltager i SOK og i MED. I mange andre kommuner ville ledelsen se med langt større skepsis på den tætte sammenvævning med de eksterne organisationsrepræsentanter. Det er også langt vanskeligere for de lokale fagforeninger i det store net af små kommuner at danne sådanne mini-KTO'er. Som regel vil kun få eller slet ingen af fagforeningerne have en selvstændig afdeling i kommunen. Den vil være placeret i en helt anden kommune og i øvrigt dække medlemmer i en række kommuner. Dertil kommer, at de forskellige organisationer har meget varierede strukturer, og de forskellige lokale fagforeninger dækker derfor ofte i en vis grad forskellige kommuner. Det gør det ekstra svært at etablere et eksternt mini-KTO med

organisationsrepræsentanter, og da ledelsen mange steder vil se med skepsis på et sådant organ, er den alternative løsning derfor i stedet at styrke det interne samarbejde mellem tillidsrepræsentanter m.fl. i den enkelte kommune, så der skabes et forpligtende fællesskab, hvor relationerne til ledelsen i såvel samarbejds- som forhandlingssystem kan koordineres. Et sådant organ vil de fleste steder formentlig blive modtaget positivt af ledelsen. Godt nok vil man dermed stå over for en stærkere medarbejderrepræsentation, men til gengæld vil det være en med- og modspiller, der kan bruges til noget. Tendentielt kan det derfor også medføre, at ledelsen i højere grad vil være indstillet på at udvide indflydelsen og dermed rykke grænsen mellem medbestemmelse og ledelsesret.

Uddybende referater og høringer

Det andet element i sikringen af repræsentativitet og medejerskab af et samarbejdssystem relaterer sig til kommunikationen mellem udvalgene. Analysen viser, at både referater fra hovedudvalg og referater fra underudvalg mange steder er af en karakter, så de er ubrugelige for andre udvalg; det er beslutningsreferater, ud fra hvilke udenforstående ikke kan vurdere, hvilke diskussioner man har været igennem – og det gælder både de centrale aktører og de menige medarbejdere.

Løsningen på dette problem ligger lige for – mere præcise og uddybende referater. Det har man i case 7, en københavnsk forvaltning. Her er referaterne meget detaljerede – i en grad, så nogen finder, at det mere er et markeringsinstrument for parter og personer i hovedudvalget – men de har dog også den funktion, at alle kan se præcis, på hvilket grundlag beslutninger er truffet.

Faren ved sådanne detaljerede referater er selvfølgelig, at de kun i begrænset omfang bliver læst – men i hvert fald vil de centrale aktører i udvalgene få adgang til den information, de skal bruge i deres udvalgsarbejde. Og skylden for manglende information kan ikke lægges på hovedudvalgets eller ledelsens skuldre, men må lægges på egne.

Det skal dog igen tilføjes, at medarbejdersiden har et selvstændigt ansvar for kommunikationen mellem niveauerne i samarbejdssystemet. Hvis man ønsker et højt indflydelsesniveau, er det afgørende, at man skaber et effektivt repræsentationssystem, hvor man får inddraget alle niveauer og dermed kan fremføre synspunkter og stille forslag, der har tyngde og grobund bredt i medarbejderskaren.

Et andet vigtigt element i kommunikationen mellem udvalgene er høringer. Undersøgelsen viser, at det er et emne, der behandles lidt lunkent af parterne. Der efterlyses mange steder, at flere emner sendes til høring – og at mere kommer fra underudvalgene.

Dette problem er imidlertid knapt så enkelt at løse. De lokale aktører i underudvalg og på personalemødeniveau har et lidt andet fokus end de centrale aktører. For dem kan høringer om rammeaftaler være meget langt fra hverdagen på en mindre arbejdsplads.

Det er det nære samarbejde, der kan gøre sig gældende på en institution. Det er det, de interesserer sig mest for. Det er APV, og det er sikkerhed, og det er 100.000 ting, som de kan drøfte. Men det er det nære miljø. Der er langt fra det nære og så til HSU.

(Ledelsesrepræsentant, case 7)

Afstanden mellem hovedudvalget, som har nogle overordnede interesser og fastlægger overordnede retningslinjer, til lokaludvalgene kan altså være stor, fordi nogle emner er meget konkrete og nærværende og andre mere fjerne og abstrakte. Afstanden er måske nogle steder for stor til, at høringer fungerer. Spørgsmålet er, om dette problem kan eller skal løses – det er jo i princippet

netop hovedudvalgets opgave at fastholde et helikopterperspektiv på alle emner, der tages op her. Men hvis man ikke tager hørings svarene op og giver respons, kan det skabe frustrationer lokalt.

Det blev så sendt ud til høring, hvor vi havde skitseret, hvordan man kunne have kørt processen; 'prøv at samle alle medarbejderne og få indlæg fra 7-9-13 forskellige, hvis I gør sådan, giver det de og de muligheder'. Så ville man få en åben dialog om det og reel medindflydelse. Men det fik vi ikke rigtig nogen tilbagemelding på. Og så traf politikerne deres beslutning. Det har de selvfølgelig lov til, det er ikke det. Men jeg synes ikke, det har været nogen god proces. Det synes jeg ikke.

(Ledelsesrepræsentant, case 1)

Endelig er der, som denne undersøgelse også har vist, ofte et problem med timingen. Hovedudvalget vil gerne have hurtige høringssvar, men med op til 50 underudvalg i nogle kommuner er det ikke noget, der lige kan klares inden for et par uger. Dette problem kan der kun findes lokale løsninger på. Men igen er det ikke mindst medarbejdersidens eget ansvar at udvikle samarbejdsrelationer både på tværs og internt i de enkelte faggrupper, så man kan sikre, at baglandet bliver hørt, og at problemer 'ude på nettet' bliver opfanget og taget op. Herunder er det en selvstændig opgave at gøre de mere overordnede diskussioner og beslutninger i hovedudvalget nærværende for medarbejdere i de enkelte afdelinger og institutioner.

Opsamling – repræsentation og kommunikation

Almindeligvis betragtes hovedudvalget som et forum, hvor de to sider, A-siden og B-siden formodes at repræsentere nogle større fælles interesser frem for nogle partielle interesser. Og parterne ser i vid udstrækning sig selv og modparten som repræsenterende netop de to sider som helheder: 'ledelsen af kommunen' henholdsvis 'alle medarbejdere i kommunen'.

Et mindretal af næstformænd mener, at de alene repræsenterer medarbejdere inden for egne organisationer eller organisationsområder – men sådan vælger ledelsen ikke at se på det – for dem fremstår næstformandens repræsentation som medarbejdersidens repræsentant. Det gør det også nemmere for begge parter at navigere, når der skal samarbejdes og forhandles. Der er imidlertid også en mindre del af ledere, som ser næstformænd som organisationsrepræsentanter, og det er især lærere, der virker semi-professionelt i hovedudvalget – bl.a. i kraft af et betydeligt frikøb.

Hovedudvalgets sammensætning baserer sig på tre valggrupper med tilhørsforhold til hhv. LO, FTF og AC. Hver af disse grupper dækker et antal selvstændige fagforeninger, som dermed ikke alle er direkte repræsenteret i hovedudvalget – og derfor må satse på, at de, som sidder i hovedudvalget på medarbejderside, også vil tale deres sag. For medarbejdersiden er det i mange kommuner et betydeligt problem at 'afstemme violinerne' – det vil sige koordinere holdninger til udspil fra ledelsen og sikre, at alle grupper er blevet hørt eller har haft mulighed for at blive hørt. A-siden er dels mindre, dels mere hierarkisk opbygget, så for ledelsen er det et klart mindre problem at koordinere synspunkter – og gøre det hurtigt. På B-siden er problemerne meget større, og ofte er der tilmed et tidsproblem at få koordineret holdningerne. På den måde bliver B-sidens egne koordineringsproblemer en barriere for øge medindflydelse og medbestemmelse.

Det er et problem for mange ledelser som i lyset af udviklingen i den offentlige sektor har brug for engagerede og proaktive mod- og medspillere i samarbejds-

systemet. Hvis ikke medarbejdersiden bliver bedre til at koordinere og forberede sig, mangler en vigtig forudsætning for øget medindflydelse og medbestemmelse. Det ses mange steder, hvor ledelsen efterlyser input fra medarbejdersiden, men kun får den sporadisk fra de mest dominerende aktører. Der er eksempler på kommuner, hvor man på medarbejderside er dygtige til at koordinere synspunkterne via noget, der svarer til mini-KTO'er. For ledelsen er det en fordel med sådanne organisationer, fordi man så ved, at aftaler indgået med dem holder og bliver støttet af et enigt bagland.

Generelt er der pæn tilfredshed med kommunikationen mellem hovedudvalg og underudvalg. Men der er også et større mindretal blandt såvel formænd som næstformænd i hovedudvalgene, som finder, at kommunikationen ikke er tilfredsstillende. På hovedudvalgets side kunne man være bedre til at give information fra hovedudvalg til underudvalg, ligesom man sender for få forslag til underudvalgene om, hvad der skal diskuteres. Men den anden side leverer heller ikke altid varen. Rigtig mange formænd og næstformænd finder, at underudvalgene ikke i tilstrækkelig grad kommer med forslag til, hvad der skal diskuteres i hovedudvalget – og mange føler sig underinformeret om aktiviteter i udvalgene.

Referater spiller en særlig rolle i kommunikationen mellem hovedudvalg og underudvalg. Mange kommuner arbejder med beslutningsreferater i hovedudvalg (og somme tider også i underudvalg), og det umuliggør indsigt i, hvad der ligger bag beslutninger – nogle gange gør det ligefrem beslutningerne selv uforståelige. I kommuner, som arbejder med minutiøse referater, er der anderledes indsigt i alle aktørers standpunkter, og de ikke direkte repræsenterede kan se, om deres interesser er blevet tilgodeset – også selv om en beslutning går dem imod.



6. Matchning af kompetencer og uddannelse

I det foregående kapitel har vi diskuteret B-sidens problemer med at sikre repræsentation i samarbejdssystemerne vis-a-vis ledelsen. I dette afsnit vil vi gå nærmere ind i en anden dimension af samarbejdet i udvalgene - vi vil her gå tæt på de afgørende personer i samarbejdssystemerne, nemlig formand og næstformand, og vi vil se nærmere på deres kompetencer og uddannelse. Med andre ord: Hvem er de, og hvad kan de – og hvordan matcher de hinanden?

Profiler

Indledningsvis vil vi kort give en gennemsnitsbeskrivelse af formænd og næstformænd. Både formand og næstformand er i gennemsnit i starten af 50'erne, har typisk siddet i hovedudvalget i knap 10 år – og har været ansat i kommunen i længere tid. Formænd typisk i 12 år (men ofte i andre kommuner før), næstformænd i hele 22 år. Samlet set må man sige, at de dominerende personer i hovedudvalgene i danske kommuner er præget af erfaring i det kommunale system – og i livet som helhed. Det er ikke overraskende, når vi taler formændene, idet hovedparten af dem er kommunaldirektører, dvs. personer som indtager den øverste position i det kommunale administrative hierarki. Næstformændene har et bredere rekrutteringsgrundlag, men også på medarbejdersiden gælder det altså, at der er tale om personer med erfaringsmæssig pondus, der placeres i toppen af samarbejdssystemet. Hvilke konsekvenser har det for samarbejdet og udviklingen i kommunerne?

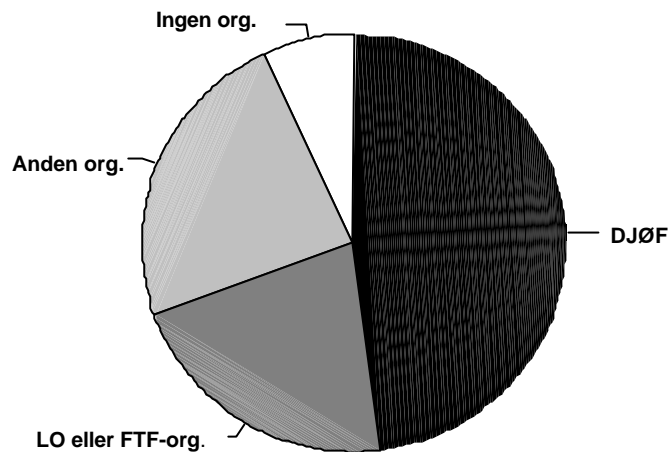
Det personlige: Rutine, erfaring = en sikker eller en konservativ (h)ånd?

Ser vi først på fordelene, så kan det konstateres, at de to parter i hvert fald alders- og erfaringsmæssigt matcher hinanden meget godt. Begge parter vil typisk have en nogenlunde ens erfaring i det kommunale liv. Begge parter har været i systemet gennem de seneste 15 års turbulente restrukturering og decentralisering og har samarbejdssystemet såvel som det kommunale systems udvikling og dets funktion på rygmarven. Begge parter taler det samme sprog, både i forhold til erfaring i systemet og i forhold til generationen.

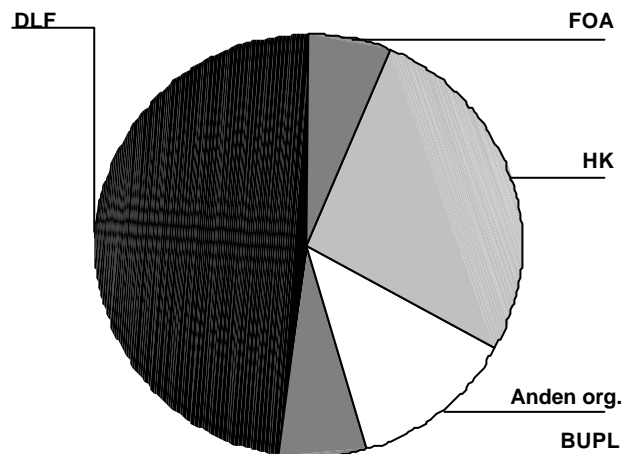
Dette er imidlertid også det, der vil kunne bekymre nogle sjæle. Grænsen mellem erfaring og rutine på den ene side og konservatisme og forstokkethed på den anden *kan* – men behøver ikke – være hårfin. Er der fornyelse at finde hos de nogen-og-halvtredsårige? Er det også dem, der går forrest i forandringer som medindflydelse og medbestemmelse? Sammenligner man med private virksomheder af den størrelse, som mange kommuner har, er det formentlig vanskeligt at finde ret mange, der fx har haft den administrerende direktør siddende ved roret i 12 år eller mere – så længe, som den gennemsnitlige danske kommunaldirektør ofte har siddet i hovedudvalget. Til gengæld har fællestillidsrepræsentanten i mange private virksomheder ofte været i virksomheden i mange år. Når man ser, hvad der er sket i den kommunale sektor i det seneste tiår – herunder de forandringer, der er påvist i denne undersøgelse - må den umiddelbare konklusion være, at det åbenbart ikke har været en barriere for forandring, at såvel ledelse som medarbejderrepræsentanter i hovedudvalgene ofte har en vis alder og erfaring. Men samtidig viser mange af case-studierne, at et personskifte på ledelsespositionerne ofte har været helt afgørende for en udvikling af samarbejdet, medindflydelsen og medbestemmelsen – eller i nogle tilfælde for etableringen af et centralt hovedsamarbejdsudvalg overhovedet. Konklusionen er således ikke entydig – snarere må det konstateres, at kommunal ledelse er lige så forskellig som mennesker i almindelighed.

Det faglige: De professionelle - DJØF'ere og lærere

Undersøgelsen viser, at halvdelen af alle næstformænd er medlemmer af DLF og et tilsvarende antal formænd er medlemmer af DJØF. Det er de to helt dominerende grupper i billedet af næstformænd/formænd.



Figur 6.1 : Formandens faglige tilhørsforhold



Figur 6.2: Næstformandens faglige tilhørsforhold

Danmarks Lærerforening er kendt som en ret professionel og fagligt stærkt profileret organisation, der generelt gør meget ud af at klæde sine repræsentanter godt på til arbejdet. Lærerguppen er også én af de grupper, som er kendt for ikke at have taget imod en række af de senere års decentraliseringstendenser med kyshånd, og som i høj grad har skolet medlemmer og repræsentanter i at

tackle decentraliseringen som et element i den faglige kamp. Med andre ord er deres repræsentanter i hovedudvalgene ofte semi-professionelle i forhandlings- og samarbejdsspillet. Det spiller for så vidt godt sammen med en tilsvarende professionaliseret ledertype – det er sjældent en fagperson, der stadig forholder sig til et specifikt fagområde (som lærer, ingeniør el. lign.) – men en ledertype, for hvem ledelse er *faget*.

Det typiske hovedudvalg vil altså som sine to dominerende aktører have en helt igennem professionel leder og en faglig repræsentant, som ofte har været igennem en solid faglig skoling. Som vi har set i kapitel 5,

Repræsentation og kommunikation, s.59, spiller dette en rolle i mange hovedudvalg.

Vi vil nu se lidt nærmere på, i hvilket omfang parterne har fået en egentlig uddannelse i samarbejde – og hvordan de matcher hinanden.

Matchning af kompetencer

Uanset, hvor meget uddannelse medarbejderrepræsentanter og ledere får, kommer man ikke uden om, at lederne meget ofte har et kompetencemæssigt forspring. Selv hvis de ikke er professionaliserede, det vil sige uddannede til at lede, så er ledelse og samarbejde simpelt hen deres job, deres *metier*. De kan lægge al den tid, de vil i samarbejde og personalepolitik. Selvfølgelig er det inden for et i øvrigt stramt arbejdsprogram. Men det står alligevel i modsætning til medarbejderrepræsentanterne, for hvem (sam)arbejdet i hovedudvalget er en meget lille del af deres samlede opgave i kommunen – på nær de medarbejderrepræsentanter, som er frikøbt. Som udgangspunkt er der altså ofte tale om en vis overmatchning.

Føler du dig godt nok klædt på foran en kommunaldirektør?

Nej, det gør jeg da ikke, og det er jeg da heller ikke. Hvordan i al verden skulle jeg foregive det, altså. Og det er da dér, hvor B-siden bliver svag.

(Medarbejderrepræsentant, case 6)

Case-studierne viser enorme variationer i matchningen mellem ledelse og medarbejdere – der findes kommuner, hvor man ikke engang tidligere har haft et hovedudvalg, og hvor medarbejdere og ledere simpelt hen skal lære samarbejdets kunst fra bunden. Og der findes kommuner, hvor der bare ikke er traditioner for at føre dialog, der findes kommuner, hvor medarbejderne er dialogorienteret, og ledelsen ikke er – og der findes kommuner, hvor det modsatte er tilfældet.

Det var i hvert fald noget af det, der rystede mig ret kraftigt, da jeg kom hertil - hvor ukvalificerede samarbejdsudvalgsmedlemmerne var til at påtage sig den rolle. Egentlig helt grundlæggende i forhold til samarbejdsudvalg sreglerne, og hvad sad man der for.

(Ledelsesrepræsentant, case 4)

I det udsnit, som case-studierne repræsenterer, finder vi en lang række af disse forskellige matchningsmuligheder. I den ene ende af spektret finder vi case 6, hvor man først for nylig har etableret et hovedudvalg, og hvor en betydelig opgave simpelt hen er at lære samarbejde på et mere overordnet niveau end arbejdspladsniveauet. I case 4 og 5 finder vi hhv. en SU- og en MED-kommune med ret stærk ledelsesorientering og uden superprofessionaliserede medarbejderrepræsentation. I case 2 og 7 finder vi til gengæld hhv. en MED-kommune og en SU-forvaltning, hvor samarbejdet er ret professionaliseret og kører efter nogle ganske klare planer – mest udpræget i case 7, hvor ledelsen til fulde matcher af medarbejderrepræsentanterne.

Mange af dem sidder jo i de faglige organisationer, om ikke fuldtids, men har mange timer i organisationerne. Det er jo deres hovedbeskæftigelse. Det er en stor kommune og en stor forvaltning. (...) De er meget professionelle. Top-professionelle. Og de har hele baglandet, som kan fodre dem med informationer om dit og dat.... De er velrustede. De er lige så velrustede, som jeg er. De står lige så stærkt..Det er meget, meget jævnbryrdigt.

(Ledelsesrepræsentant, case 7)

Så vidt de bløde data – men hvad siger tallene om matchning? Det har vi spurgt direkte til i spørgeskemaundersøgelsen. Hver femte af formændene mener, at de er bedre klædt på end medarbejderne, mens fire femtedele finder, at de to parter matcher hinanden. På medarbejdersiden angiver hver femte, at de er bedre klædt på end ledelsen – mens hver tredje finder, at ledelsen er bedre klædt på end dem selv. Knap halvdelen finder, at de to parter matcher hinanden. På den positive side kan vi altså konstatere, at det trods alt er godt halvdelen af næstformænd, der finder, at man matcher ledelsen. Men det er altså også hver tredje næstformand, der finder, at de bliver overmatchet af ledelsen.

	A-siden er bedst klædt på	De matcher hinanden	B-siden er bedst klædt på
Formænd	21	78	1
Næstformænd	35	47	18

* Det absolutte tal bag det lave procenttal (1%) i dette kryds er lille, og tolkningen af det er derfor usikker.

Hvilke sammenhænge kan vi se her? Vi har krydset tallene med uddannelse hhv. frikøb, og vi kan konstatere, at hverken MED- eller SU-uddannelse eller frikøb kan forklare forskellene. Heller ikke størrelsen af kommunen spiller nogen rolle. Til gengæld finder vi, at de medarbejderrepræsentanter, der føler sig overmatchet af ledelsen, især er at finde blandt dem, som ikke føler sig godt nok uddannet i budgetter og regnskaber. Også de medarbejderrepræsentanter, der er mindre godt klædt på inden for arbejdsmiljø, føler sig i større grad overmatchet. Særlig interessant er det måske, at 18% af alle næstformænd finder, at de selv overmatcher ledelsen. En mulig forklaring er, at de mere professionaliserede næstformænd besidder en stor viden om det komplekse regelsæt i overenskomst- og aftalesystemet. Mange ledere er ikke inde i disse regler (eller ser måske stort på dem) – måske fordi de lokale spørgsmål er vigtigere for dem.

Uddannelse i samarbejde

Ser vi nærmere på, hvorvidt parterne har fået uddannelse i samarbejde, kan det konstateres, at 63% af formændene i SU-systemerne har fået en SU-uddannelse – 78% af formændene i MED-systemerne har fået en MED-uddannelse.

	Ja	Nej
Formænd	63	37
Næstformænd	80	20

Blandt næstformænd har hele fire ud af fem fået en SU-uddannelse, mens der inden for MED-systemet er tre ud af fire, der har fået uddannelse i MED.

Tabel 6.3: Har du gennemgået MED-uddannelsen? – fordelt på formænd og næstformænd i MED-kommuner (procent)

	Ja	Nej
Formænd	78	22
Næstformænd	75	25

På formandssiden kan man altså konstatere, at MED har fået flere til at tage en uddannelse i samarbejde. På medarbejderside er der altså lidt færre i MED, der har fået en MED-uddannelse end SU-næstformænd, der har fået en SU-uddannelse. Men her skal man være opmærksom på, at rigtig mange næstformænd i MED-systemerne formentlig allerede har haft en SU-uddannelse med i bagagen – det kan altså *ikke* konkluderes, at der er mindre tendens blandt næstformænd i MED end i SU til at tage samarbejdsuddannelse. Desuden er der en del kommuner, som først for nylig har besluttet sig for MED og som endnu ikke har fået igangsat uddannelsen. Derfor vil det være misvisende at konkludere, at der bliver taget mere uddannelse i samarbejde i SU end i MED. Snarere er konklusionen, at rigtig mange i både SU og MED har taget en samarbejdsuddannelse – og når MED er rigtigt etableret i de kommuner, som har valgt dét, vil det formentlig være stort set alle formænd og næstformænd, der har fået en MED-uddannelse.

Generelt er indtrykket fra interviewundersøgelsen i øvrigt, at ledere ikke finder det strengt nødvendigt for dem selv at få uddannelse i samarbejde; holdningen er, at samarbejde er deres job, og det er de jo allerede uddannet i.

MED-uddannelsen – kvaliteter og problemer

Ifølge MED-håndbogen skal MED-uddannelsen kvalificere ledelses- og medarbejderrepræsentanter til at indgå et samarbejde om de samlede opgaver i MED-systemet. Det har ikke været en hovedopgave i denne undersøgelse at evaluere, om de formål, som beskrives i bilaget om MED-uddannelsen, er nået – og endnu mindre har det været muligt at evaluere de enkelte moduler. Men vi vil alligevel her ved hjælp af især case-studierne grave lidt dybere i, hvad parterne mener om uddannelsen.

Spørger vi til relevansen af MED-uddannelsen, kan vi konstatere, at hele ni ud af ti næstformænd og tre ud af fire formænd fandt uddannelsen relevant. 17% af ledere fandt den ikke relevant, tallet for næstformænd er 5%. Det tyder selvfølgelig på en ret stor succes for MED-uddannelsen.

Tabel 6.4: Var MED-uddannelsen relevant for dit arbejde i hovedudvalget? – fordelt på formænd og næstformænd, der har gennemgået MED-uddannelsen (procent)

	Ja	Nej	Ved ikke
Formænd	75	17	8
Næstformænd	91	5	4

Vi vil alligevel dvæle lidt ved, hvad de utilfredse så har haft problemer med, og det kan case-studierne kaste lidt lys over.

Vi fik vel to dage [uddannelse i MED-regi]. Det synes jeg var smadder dårligt. Problemet, var, at man tog nogle små cases og små rollespil, hvor man

skulle spille roller. Det blev enormt søgt, og man fik egentlig ikke fat i de problemstillinger, som der måske egentlig reelt kunne ligge i det. (...) Jeg ved, at der simpelt hen var nogle, der blev væk anden kursusdag, fordi de syntes, at det var spild af tid.

(Ledelsesrepræsentant, case3)

Generelt synes problemet for lederne at være, at uddannelsen er for langt fra de daglige problemer.

Jeg tillader mig at sige; gaaab. (...) Ja, man sidder bare og tænker: Det her er løgn, vi sidder her voksne mennesker, og vi kunne bruge den tid så meget mere givtigt på at finde ud af, hvordan man fungerede i dagligdagen og komme videre med nogle ting, sådan så det var lidt mere fremadrettet.

(Ledelsesrepræsentant, case 5)

Når der har været utilfredshed med uddannelsen, har det typisk handlet om, at uddannelsen ikke er forankret nok i de lokale forhold. Alle kommuner er – og synes selv i høj grad at være – helt unikke, og derfor mener især de lokale ledere, at undervisning skal tage udgangspunkt i kommunen selv.

Det er ikke altid, at medarbejdere er enige i dette. Nogen finder, at kvaliteten ved at tage på kursus netop er, at man lærer af hinanden – man deler erfaringer om den samme type problemer.

Det, jeg synes var godt ved den, var, at man mødte andre faggrupper i samme kommune, hvor vi kunne diskutere de forskellige problematikker, som var på de forskellige arbejdspladser.

Jeg synes, at det var meget lærerigt at se, hvordan fx vejvæsenets folk tænkte i den anden kommune. Nogle gange var det dejligt at høre, hvor kontant de tænkte på nogle ting - hvor vi andre sætter det i udvalg og diskuterer osv. Det var meget givtigt. Det blev rigtig godt.

(Medarbejderrepræsentant, case 3)

For mange kommuner handler det altså om at tage en beslutning om, hvorvidt uddannelsen skal være intern i kommunen – eller om der også kunne være kvaliteter ved at tage på kurser, hvor også andre kommuners ledere og medarbejdere deltager. I spørgeskemaundersøgelsen har vi spurgt til, om de centrale parter kan bidrage til en forbedring af samarbejdet ved at udbyde uddannelse i samarbejde, og her ser vi, at knapt hver fjerde formand mener, at det kunne gøre en forskel – mens 60% af næstformænd går ind for dette.

	Afkrydset	Ikke afkrydset
Formænd	22	78
Næstformænd	60	40

Vi ser altså ovenstående forskel mellem lederes og medarbejderrepræsentanters holdninger til central versus lokal uddannelse afspejlet i tallene – ledere finder ikke, at centralt styret uddannelse er specielt attraktivt. Men det afspejler nok en generel holdningsforskel i forhold til, om løsning af problemer og udvikling af samarbejdet skal være lokalt eller centralt funderet. Noget tyder på, at det ville virke konstruktivt, hvis lederne blev mere opmærksomme på uddannelsesspørgsmålet. Så kunne de til gengæld arbejde for at realisere uddannelsen i en form, som de ville finde mere effektiv.

Et problem synes nogle steder at være at skaffe undervisere. Det er i case 1 blevet den kollektive forståelse af årsagen til, at mange ikke har fået MED-uddannelse.

Vi har vitterlig ikke kunnet få det til at fungere i praksis. (...) Jeg har sågar meldt mig til at blive uddannet som instruktør, så jeg selv kunne undervise, og vi kunne ikke få uddannelsen, fordi der ikke var nogen, der kunne undervise os. Så det har været en lang og tornstridig vej.

(Ledelsesrepræsentant, case 1)

Den manglende uddannelse kan ifølge en medarbejderrepræsentant føre til, at kommunikationen mellem de forskellige udvalg bliver mangelfuld.

Hensigten var jo bl.a., at man fik noget indflydelse, og vi fik noget uddannelse til at varetage den funktion at melde tilbage og ligesom være den, der binder trådene der sammen.

Og så siger vi: 'Jamen der sker ikke rigtig noget?' Så siger de bare: 'Jah.....' Der er sådan lidt en tilbagelænet holdning, ikke?

(Medarbejderrepræsentant, case 1)

Som dette citat antyder, tillægges uddannelse i samarbejde mange steder en betydelig rolle for samarbejdet – vi vil nu se nærmere på dette aspekt.

Uddannelses betydning for samarbejdet

En medarbejder beskriver et MED-system uden uddannelse som 'en taske uden hank'.

Jeg tror, at man egentlig som arbejdsgiver gerne vil have, at folk bliver engagerede. Men samtidig vil vi også gerne give dem noget til at ha' det i. Og det er ligesom en eller anden taske uden hank.

(Medarbejderrepræsentant, case 1)

Men er uddannelse så vigtigt for samarbejdet? Spørgeskemaundersøgelsen viser, at 69% næstformænd tillægger uddannelse stor betydning; de finder, at samarbejdet ville kunne forbedres, hvis der blev brugt flere ressourcer på uddannelse i samarbejde. Kun 23% af formændene har den samme opfattelse.

Tabel 6.6: Vi kunne udvikle et bedre samarbejde i kommunen, hvis vi anvendte flere ressourcer til uddannelse i samarbejde – fordelt på formænd og næstformænd (procent)		
	Afkrydset	Ikke afkrydset
Formænd	23	77
Næstformænd	69	31

Blandt næstformændene er der ingen forskel på MED og SU i denne sammenhæng. Det er der til gengæld blandt formændene – her er det især formænd i SU-systemer, der mener, at ressourcer til uddannelse ville gøre en forskel - måske fordi en del af formændene i SU-systemerne ikke har uddannelse i samarbejde.

Tabel 6.7: Vi kunne udvikle et bedre samarbejde i kommunen, hvis vi anvendte flere ressourcer til uddannelse i samarbejde – formænd fordelt på MED og SU (procent)

	Afkrydset	Ikke afkrydset
MED	18	82
SU	33	67

Vi har også spurgt til holdningen til uddannelse i underudvalgene – her finder 45% af næstformændene, at det ville gøre en forskel, hvis man blev bedre uddannet i samarbejde. Kun 17% af formændene mener det samme, og for begge grupper er tallene de samme i MED hhv. SU.

Det er lidt slående, at uddannelse i samarbejde i de underliggende niveauer tillægges så ringe betydning af ledere – når relativt mange samtidig er utilfredse med kommunikationsniveauet fra underudvalg til hovedudvalg og omvendt, jf. afsnittet *Kommunikation mellem udvalgene – og referater*, s.63

Uddannelsesbehovet

Vi har allerede set på uddannelsesbehovet inden for samarbejde. Nu vil vi se lidt bredere på, hvor parterne kunne ønske sig at blive opkvalificeret. Vi har ikke spurgt direkte til, om de gerne vil have uddannelse inden for et bestemt område – men spurgt mere indirekte, om den enkelte føler sig godt nok uddannet til at tage vare på nogle bestemte områder i hovedudvalgsarbejdet. Og svarene på dette spørgsmål peger også på nogle områder, hvor der er betydelig mismatchning mellem formænd og næstformænd.

Generelt kan vi konstatere, at der ikke er nogen forskel på MED og SU i disse sammenhænge.

Tabel 6.8: Jeg føler mig ikke godt nok uddannet til at tage vare på følgende områder i hovedudvalgsarbejdet (procent)*

	Formænd	Næstformænd
Det fagretlige system	24	30
Overenskomster	18	21
Ændrede driftsformer – eksempelvis udlicitering eller BUM	16	74
Arbejds miljøarbejdet	14	54
Kommunikation	6	23
Lønpolitik	3	20
Personalepolitik	2	13
Budgetter og regnskaber	0	60

* Der kunne svares "ja", "nej" og "ved ikke" på dette spørgsmål. I skemaet er kun vist nej-svarene i procent.

Formænds uddannelsesbehov

Som det ses, er det relativt få formænd, der føler, at de mangler uddannelse inden for de områder, vi har spurgt til. Der er faktisk et område, hvor ingen formænd har behov for uddannelse - og det er budgetter og regnskaber. Alle formænd angiver, at de er godt nok uddannet på dette område. Det må også være et område, som man formodes at have styr på som kommunaldirektør eller borgmester... Også personalepolitik og lønpolitik føler stort set alle formænd sig hjemme i.

Ellers tegner der sig et billede af, at hver fjerde formand godt kunne bruge noget efteruddannelse i det fagretlige system og hver femte i overenskomster. Vi nævnte ovenfor, at når hver femte næstformand føler, at de overmatcher ledelsen, så er det måske netop på dette område. Der er 16% af formænd, der ikke er helt på toppen vedrørende ændrede driftsformer (fx BUM) og 14% der gerne vil brushes lidt op i arbejdsmiljøarbejdet.

Når det gælder lederes uddannelse i samarbejde, er der betydelig forskel på formænds og næstformænds vurdering. Blandt formændene er det hver femte, der i høj grad finder, at ledere skal være bedre uddannet til samarbejde – blandt næstformændene er det syv ud af ti, der efterlyser bedre uddannelse i samarbejde til lederne.

	I høj grad	I hverken høj eller lav grad	I lav grad
Formænd	18	67	15
Næstformænd	68	30	2

Det kan tolkes som et problem, at ledelsen mange steder ikke selv er opmærksom på, at medarbejderne efterlyser bedre samarbejdsevner hos dem. Vi vender tilbage til dette problem i det afsluttende kapitel.

Generelt har ledere ikke udtalt sig meget om egne uddannelsesmæssige mangler i interviewene, men i et af case-studierne løfter en leder sløret for, hvor man måske kunne sætte ind i MED-uddannelsen.

Jeg kunne godt tænke mig, at der var lige lidt mere vejledning på sådan det mere praktiske - mere praktiske eksempler: Hvordan foregår et valg til lokaludvalget? Hvordan ville man foreslå det? Det kunne man godt sætte nogle fælles spilleregler op om og lave nogle eksempler på. Eller hvordan laver man personalemøder med SISU-status? Hvad er vigtigt for medarbejdere i den sammenhæng - og for den sags skyld også for ledelsen? Vi er ikke specielt kloge på det punkt, synes jeg.

(Ledelsesrepræsentant, case 1)

Sådanne vejledninger, som her efterlyses, kunne meget vel være en del af MED-uddannelsen.

Næstformænds uddannelsesbehov

Blandt næstformænd er der generelt langt flere, der finder deres kompetencer for begrænsede, jf. Tabel 6.8. Og det er slående, at netop det område, hvor alle formænd føler sig bedst uddannede, er det område, som i meget stort omfang volder næstformændene problemer. Tre ud af fem næstformænd føler ikke, de er godt nok uddannet til at varetage budgetter og regnskaber! Her er altså tale om et betydeligt mismatch: I 60% af kommunerne har den ledende medarbejderrepræsentant altså en følelse af ikke at kunne leve op til kravene på dette område – samtidig med at den umiddelbare modpart føler at have fuldstændig kontrol over netop det område.

Andre områder, hvor næstformænd ikke føler sig helt på toppen, er ændrede driftsformer (tre ud af fire), og godt halvdelen føler sig ikke godt nok uddannet i arbejdsmiljøarbejdet. Især på det sidste område finder vi overraskende resulta-

ter; selv blandt de næstformænd, som har gennemgået en arbejdsmiljøuddannelse, angiver 32%, at de ikke føler sig godt nok klædt på til arbejdet!

Tabel 6.10: Føler du dig godt nok uddannet til at tage vare på arbejdsmiljøarbejdet? – næstformænd fordelt på, om de har gennemgået en arbejdsmiljøuddannelse (procent)		
	Ja	Nej
Arbejdsmiljøudd.	68	32
Ingen arb.miljøudd.	24	76

Vi ser altså en betydelig mismatchning især på området budgetter og regnskaber, arbejdsmiljøarbejdet og ændrede driftsformer – på disse områder finder formænd sig væsentligt bedre klædt på end næstformænd. Især problemer med at matche ledelsen i forståelse af budgetter og regnskaber er et problem i mange kommuner – også i case-studierne:

Men lige præcis dér synes jeg virkelig, at jeg er på bar bund. Hvis jeg skal gennemskue det dér økonomi. Det kan jeg simpelt hen ikke. Og det kan vi ikke på medarbejdersiden. Det er helt umuligt.

Skal man have et kursus i økonomi for at kunne sætte sig ind i det?

Ja, altså hvis jeg virkelig skulle sætte mig ind i det, så skal jeg da. Jeg kan ikke gennemskue det. Det må jeg sige.

(Medarbejderrepræsentant, case 8)

Det er således oplagt, at skal medarbejdersiden blive en aktiv medspiller på det strategiske niveau – også i mødet med økonomiudvalget – så skal medarbejderrepræsentanterne opkvalificeres på området økonomi og budgetter. Men med invitationen i mange MED-kommuner til større medindflydelse og medbestemmelse er der også andre nye udfordringer – for skal man have medindflydelse, så skal man også lære at kunne brænde igennem i en diskussion eller forhandling i et hovedudvalg.

Personligt har jeg en idé om, at de kurser giver noget input til, hvordan man får noget igennem - og så måske giver os nogle værktøjer til at formulere os anderledes. Hvad er det, der gør, at vi måske ikke kommer videre med vores ting? Hvordan griber man tingene anderledes an, hvis man ligesom går mod en mur?

(Medarbejderrepræsentant, case 1)

TR-vilkår og ledelsesvilkår

Et væsentligt element, hvis man ønsker en mere lige matchning mellem A-siden og B-siden, er sikring af TR-vilkår. Ifølge MED-rammeaftalen må varetagelsen af hvervet ikke medføre indtægtstab og medarbejderrepræsentanter skal have den nødvendige og tilstrækkelige tid til varetagelsen af deres hverv (§ 15). TR-bestemmelserne kan fraviges ved særskilt indgået lokal TR-aftale (§17).

Vi har hverken i case-studierne eller spørgeskemaet spurgt ind til de konkrete paragraffer. Der er blevet spurgt mere bredt – fx om der er indgået en konkret aftale om vilkårene for arbejdet i hovedudvalget. Dette er der ifølge 44% af formændene og 39% af næstformændene.

Tabel 6.11: Er der for medarbejderrepræsentanterne indgået en konkret aftale om vilkår for arbejdet i hovedudvalget? (procent)

	Formænd	Næstformænd
MED	54	49
SU	22	23
I alt	44	39

Der er imidlertid betydelig forskel på MED og SU angående konkrete aftaler. Vi ser således, at der både blandt formænd og næstformænd er mere end dobbelt så stor en tendens til at indgå en konkret aftale om TR-vilkår for arbejdet i hovedudvalget, hvis der er tale om en MED-struktur, end hvis man arbejder i en SU-struktur. Rammeaftalens omtale af TR-vilkårene synes altså virke i den forstand, at mange MED-kommuner indgår sådan en aftale. Men der er stadig omkring halvdelen af MED-kommunerne, hvor der ikke er indgået konkrete aftaler om vilkår for arbejdet i hovedudvalget.

Tidsforbruget

I gennemsnit bruger næstformænd 7,5 timer om måneden på arbejdet inkl. forberedelse – mens formændene bruger 3,5 timer. Man skal dog her være opmærksom på, at det formentlig er væsentligt nemmere for næstformænd end formænd at vurdere det præcise tidsforbrug. For formændene er arbejdet i hovedudvalget en del af det at lede – for næstformændene er det ofte en afbrydelse i arbejdet.

Undersøgelsen viser, at aktører i MED-udvalg tenderer til at bruge mere tid på arbejdet end aktører i SU-udvalg. En forklaring er oplagt, at der nu er to strukturer i ét udvalg – og aktørerne skal nu ikke bare behandle samarbejde, men også arbejdsmiljø. Om det samlet set tager mere tid ud af systemet, kan vi ikke sige. Én af grundene til, at arbejdet tager mindre tid i SU-systemet kan ganske enkelt være, at der jo er mindre at lave i et hovedsamarbejdsudvalg, når der er et hovedsikkerhedsudvalg, der tager sig af arbejdsmiljøarbejdet.

Som nævnt angiver MED-aftalen det typiske 'fornødne tid' til arbejdet i hovedudvalget. Ikke overraskende finder stort set alle ledere, at de har tid nok til arbejdet i hovedudvalget. Det forholder sig lidt anderledes for næstformændene.

Tabel 6.12: Har du tilstrækkelig tid til at forberede dig til møder i hovedudvalget – næstformænd fordelt på MED og SU (procent)

	Ja	Nej
MED	57	43
SU	60	40

Her finder omkring 40%, at de ikke har tid nok til arbejdet i hovedudvalget. Det er værd at bemærke, at der ikke er forskel på MED og SU i disse spørgsmål – vi ser altså, at selv om parterne bruger mere tid på arbejdet i MED end i SU, er der altså ikke flere, der mangler tid. Det kunne antyde, at man faktisk får justeret 'den fornødne tid' mange steder, så det passer til arbejdet i hovedudvalget – og 60% af næstformændene har da heller ikke problemer med tiden.

Blandt dem er formentlig mange, som er helt eller delvist frikøbt. Vi har allerede diskuteret frikøbet i en anden sammenhæng (se *De faglige organisationer og organisationsrepræsentanter i HU*, s.66), men kan kort repetere her, at lærerne – som også tegner en stor del af næstformændene – er relativt mere frikøbt end

andre grupper. Der er således betydelige forskelle mellem de forskellige faggrupper på dette område – fx er 77% af HK-næstformænd slet ikke frikøbt, jf. *Tabel 5.8, s.67.*

Opsamling – matchning, kompetencer og uddannelse

De afgørende aktører i hovedudvalget er formand og næstformand – og de er præget af en betydelig rutine. Aldersmæssigt er de typisk i starten af 50'erne, og både formand og næstformand har ofte mange år på bagen i kommunen. Det garanterer på den ene side for viden og kompetence i det kommunale system – om det også er en barriere for udvikling, kan diskuteres. En betydelig forandring har jo fundet sted gennem de seneste 15 år. Men vi kan også i case-studierne se, at det ofte har været afgørende med en personudskiftning på den centrale lederpost – kommunaldirektør/formand – før en fundamental udvikling i samarbejdssystemet har været mulig.

Et væsentligt problem i medbestemmelse og medindflydelse er matchningen mellem ledere og medarbejderrepræsentanter – især mellem formand og næstformand i hovedudvalget. En stor andel af formænd såvel som næstformænd finder, at de to parter matcher hinanden. Men der er også et relativt stort mindretal på begge sider, som finder, at A-siden overmatcher B-siden.

Den afgørende kompetence, der efterlyses i matchningen med ledelsen, er indsigt i budgetter og regnskaber. Andre områder, som der efterspørges kvalifikationer i, er ændrede driftsformer og arbejdsmiljøarbejdet. Især på næstformandsiden er det en udbredt opfattelse, at flere ressourcer til uddannelse ville forbedre samarbejdet.

På formandssiden føler man sig generelt godt klædt på. Men mange næstformænd mener rent faktisk, at ledelsen ville have godt af noget mere uddannelse i samarbejde. Samlet set har et overvældende flertal på såvel formands som næstformandside fået en samarbejdsuddannelse – både i SU-systemer og i MED-systemer.

Når det gælder formen af den uddannelse i samarbejde, der udbydes, ønsker især ledelsen, at den skal være lokalt funderet. Kommunerne er ifølge ledelsen på så forskellige udviklingsstadier i samarbejdet, og forskellene kan være så store, at det bliver som at sammenligne æbler og pærer, hvis uddannelserne inddrager aktører fra flere kommuner. På medarbejderside er der også nogen, der har den holdning – men en del mener også, at det kan give nye impulser at sammenligne sig med andre kommuner.

Man har i væsentligt videre udstrækning i MED-kommuner end i SU-kommuner indgået konkrete aftaler for medarbejderrepræsentanterne om vilkår for arbejdet i hovedudvalget. Næstformænd bruger i gennemsnit dobbelt så meget tid på forberedelse og møder end formænd, og begge parter bruger mere tid, hvis de sidder i et MED-udvalg, end hvis de sidder i et SU – formentlig fordi udvalget ofte er større og har flere sager, fordi arbejdsmiljøarbejdet er inkorporeret. Men når det gælder manglen på tid er vurderingen den samme – to ud af fem næstformænd i såvel MED som SU oplever tidsmangel.

7. Politikere og samarbejdssystemet

Politikerne lægger rammerne for ledelsen af kommunen. De har dermed en betydelig, men (som oftest) indirekte indflydelse på samarbejdet i kommunen. I dette kapitel vil vi se nærmere på, hvordan rollerne fordeler sig mellem medarbejdere, ledelse og politikere – herunder hvordan aktørerne ser på møderne med økonomiudvalget, som man ifølge MED-aftalens §9, stk. 3 skal holde en gang om året.

Politikere i hovedudvalget

Undersøgelsen viser, at der sidder politikere i godt hvert femte hovedudvalg – og det angiver såvel formænd som næstformænd. Her er der ikke forskel på MED og SU. I 15% af udvalgene sidder borgmesteren simpelt hen som formand – og heller ikke her er der forskel på MED og SU. Det betyder så også, at der trods alt er relativt mange kommuner, hvor der ikke er vandtætte skotter mellem medarbejderne og det politiske system. Og den afgørende stemme på lederside i hovedudvalget i hver syvende kommune er altså også borgmesterens. Til gengæld har medarbejderne så også den direkte forbindelse til den, der bestemmer i sidste instans.

I et af case-studierne var formanden rent faktisk også borgmesteren. Men samarbejdet i denne kommune adskilte sig ikke af denne grund fra samarbejdet i andre kommuner. Dog var der i denne kommune et, som en medarbejderrepræsentant beskrev det, udefinérbart rockwool-lag mellem medarbejdere og ledelse – men vi kan ikke påvise, at det havde noget med politikernes tilstedeværelse i hovedudvalget at gøre.

Møder med økonomiudvalget

Som nævnt hedder det i MED-rammeaftalen, at der skal holdes et årligt møde med økonomiudvalget. Formålet er at skabe en dialog mellem politikere og medarbejderrepræsentanterne – og det skal holdes i så god tid, at medarbejderrepræsentanternes synspunkter og forslag kan indgå i grundlaget for kommunalbestyrelsens beslutninger. Men hvordan fungerer dette så?

Overordnet viser undersøgelsen to ting: For det første at dette møde ofte opleves som en pseudoinvolvering – og for det andet at timingen ofte er problematisk. De to ting hænger til en vis grad sammen, fordi problematisk timing ofte betyder, at man ikke kan indarbejde medarbejdernes evt. ændringsforslag i budgettet.

Pseudoinvolvering

Holdningen til møderne med økonomiudvalget er ret blandet – men de kvalitative studier viser mange nuancer. Næsten alle steder er det meget nyt for begge parter – og begge parter skal lære, hvad mødet kan bruges til. I meget få kommuner har man prøvet dette før, og det gør, at alle parter er usikre på, hvad der overhovedet skal ske – og hvad man gør ved eventuelle kommentarer fra medarbejderne.

Så vi sad der alle sammen og vidste ikke, hvad vi skulle.

(Medarbejderrepræsentant, case 9)

Fra medarbejderside er forventningen, at man rent faktisk har en mulighed for at påvirke politikerne – men som regel er budgettet allerede handlet af mellem politikerne, inden mødet holdes. Derfor glider politikerne ofte af på de kommentarer, som medarbejderrepræsentanterne har, og det opleves som pseudoindflydelse.

Det er røv og nøgler! Problemet med at holde møde med økonomiudvalget det er, at vi får sgu aldrig noget reelt at vide. Den reelle indflydelse får du ikke. Du kan fremføre dine synspunkter, men om de lytter til det, det ved jeg ikke. Jeg mener, det er fis i en hornlygte at møde dem. Men altså det er da også meget rart at snakke med dem.

(Medarbejderrepræsentant, case 1)

Som dette citat påpeger, bliver man lovet en indflydelse, som man reelt ikke får – og det er et problem. Men samtidig er vurderingen fra denne medarbejderrepræsentant nuanceret nok til at værdsætte, at man trods alt får sat ansigter på hinanden i mødet mellem medarbejdere og politisk ledelse.

Det interessante er, at det ikke kun er medarbejderne, der oplever mødet med økonomiudvalget som problematisk – det gør også mange ledere.

I skal jo have et møde med økonomiudvalget en gang om året. Hvordan fungerer det?

Vi har det i år. Og det var mildt sagt ad h..... til, det møde. Vi får ikke en ordentlig snak om hovedudvalgets hovedsyn i forhold til budgettet. Politikerne sidder og er udelukkende interesserede i, at det budget de har lagt, det skal bæres igennem. Nu tillader jeg mig at sige, at de betragter hovedudvalget - som et nødvendigt onde. Noget, der skal overstås.

(Ledelsesrepræsentant, case 9)

Problemet er, at politikerne ikke rigtig svarer på medarbejdernes indlæg og kommentarer.

Økonomiudvalget er den sidste rigtige påvirkningsmulighed, dit hovedudvalg – medarbejderrepræsentanterne - har, hvor de sidder 'face-to-face' med de folkevalgte politikere. Og hvis de så glider af eller ikke kan svare klart, sååå...

(Ledelsesrepræsentant, case 1)

Når de politiske ledere 'glider af' på medarbejdernes indsigelser og kommentarer, opfattes det som en pseudointeresse fra den politiske ledelses side.

Det har været lidt svært at få politikerne tilstrækkeligt motiverede til at komme. Den første gang var der kun tre, og jeg måtte så sige til dem: 'Véd I hvad, det er dumt af jer. I er folkevalgte, og I sender et skidt signal. I har lavet MED-system, og I skal simpelt hen vise jeres interesse'. Det går lidt bedre nu. Sidste gang var der vist fem ud af syv, men der er altid en, der er ude og rejse eller noget andet...

(Ledelsesrepræsentant case 1)

Denne pseudoindflydelse er problematisk for ledere. Nogle ledere var helst foruden det årlige møde med økonomiudvalget – ikke fordi medarbejderrepræsentanternes møde med økonomiudvalget er et indgreb i deres ledelsesret, men mere fordi det stikker medarbejderne blår i øjnene.

Efter min mening er det er en illusion, man skaber hos medarbejderne om, at de får mere medindflydelse. Det er et synspunkt, jeg har haft hele vejen

igennem, og jeg har prøvet at overbevise medarbejderne om, at det ikke tjener noget formål. Men der har holdningen så været, at det mener de, det gør. Det fører let til, at medarbejderne tror, de får noget indflydelse, og i det øjeblik de opdager, at det gør de ikke, så bliver de jo dybt frustrerede og forvirrede.

(Ledelsesrepræsentant, case 2)

For en ledelse, der måske i forvejen til daglig kæmper med medarbejderrepræsentanter om definitionen af medindflydelse og medbestemmelse, er troværdighed afgørende. Og det fremmer ikke ligefrem processen, når man en eller to gange om året holder nogle møder, som så åbenlyst illustrerer for medarbejderne, at der ikke er nogen som helst reel indflydelse på budgetlægningen.

Så der kan vi konkludere, at dér har den nye MED-aftale ikke flyttet en skid. Det er en fordel ved den nye system, at der er adgang til, at man får lov til at møde borgmester og økonomiudvalg. Men vi har altså ikke fået ordentlig substans ind i det! De smutter...

Jeg véd ikke, om det er manglende velvilje, jeg tror nærmere, det er berøringsangst. De har det udmærket, når de er sammen med medarbejderne. De ved også godt, at det er vælgere, ikke? Tonen er såmænd pæn nok, men der er sku ikke rigtig noget kød på det. De smutter.

(Ledelsesrepræsentant, case 1)

Problemet for denne leder er altså, at de høje forventninger til mødet med økonomiudvalget måske ikke bliver indfriet og derfor mere kan skabe frustrationer end glæde.

I en anden case, case 8, er modstanden mod møder med økonomiudvalget motiveret lidt anderledes fra ledelsens side. Her handler det ikke om uindfrie forventninger, men mere princippet om, at ledelsen skal være dem, der kører det daglige samarbejde, og politikerne sammenlignes med en bestyrelse, som netop ikke skal have kontakt med medarbejderne – ledelsen er bufferen mellem medarbejdere og politikere.

Kommunalbestyrelsen er en bestyrelse. Bestyrelsen render altså ikke rundt og snakker med medarbejderne. Det har man direktionen til. Gennem direktionens ledere. (...) Man skal have en professionel ledelse, der håndterer organisationen fornuftigt. (...) Og så skal man have nogle politikere, der er politikere og bestyrelse.

(Ledelsesrepræsentant, case 8)

For denne leder er netop den regel med det årlige møde en torn i øjet – for den giver ikke ledelsen mulighed for at finde lokalt tilpassede løsninger.

Efter min mening skal økonomiudvalget ikke sidde og blande sig i den daglige, direkte personaleledelse. (...) Man kan godt vælge at delegerer ansvar. Det kan du ikke jævnfør den her bestemmelse her.

Man kan ikke engang - jævnfør den her - finde på noget andet, som måske passer bedre til ens organisation, som jeg synes, at vi har gjort det.

(Ledelsesrepræsentant, case 8)

Det, der i denne situation ville passe organisationen – eller ledelsen – bedre, er formentlig en struktur, hvor der er vandtætte skotter mellem politikere og ledelse.

Problematisk timing

Det andet afgørende problem ved møderne i økonomiudvalget er timingen. Som regel lægges budgettet henover sommeren, og det afhandles mellem politikerne og deres partier i starten af efteråret. Først derefter inviteres medarbejderrepræsentanterne – men det er meget begrænset, hvad politikerne derefter føler, de kan ændre ved, for det involverer jo ofte en større gruppe, både inden for eget parti og fra andre partier.

Selve mødet ved jeg ikke, hvordan man skal forbedre. Det er i hvert fald ikke godt nok. Og jeg forstår det på en måde godt. De vil ikke sidde og melde ud på et eller andet område. Det vil de gemme, til de er sammen med deres egen gruppe og kommer med ændringsforslag til budgetforslaget. Der har de det meget svært. For medarbejderne går dem jo på klingen. De er ikke bange for dem. Medarbejderne spørger jo ind til alt muligt.

Jeg har det lidt underligt, når jeg går fra de møder. Jeg synes ikke, de er gode nok.

(Ledelsesrepræsentant, case 1)

Fra den administrative ledelses side forstår man således godt, at politikerne ikke bare kan tage medarbejdernes ændringsforslag ind i budgettet; det vil kræve en genåbning af forhandlingerne mellem politikerne, og det er mange tilbageholdende med. Men det hjælper ikke just på fornemmelsen af, at indflydelsen ikke er reel.

Ikke helt uden mening

Men er det så helt uden mening at holde disse møder med økonomiudvalget? Det kommer nok meget an på, hvordan man gør det. Først og fremmest viser studierne, at hverken politikere, ledere eller medarbejdere endnu har fundet en endelig form for disse møder. Forventningerne er uklare, ligesom det er uklart, i hvilket omfang medarbejdernes stemme bliver hørt – og rent faktisk kan føre til ændringer. Undersøgelsen viser altså på dette område et behov for at specificere mere præcist, hvad disse møder med økonomiudvalget kan føre til – og dermed afstemme forventningerne med virkeligheden. Når det kommer til stykket, er beslutninger om økonomien ikke til at uddelegere, og her handler det ikke så meget om ledelsesrettens grænser som om politisk legitimitet. Det er kommunalbestyrelserne, der er valgt til at træffe de afgørende økonomiske beslutninger.

De mest afklarede medarbejderrepræsentanter er så småt ved at forstå, at der er grænser for, hvilke konkrete ændringer, mødet med økonomiudvalget kan afstedkomme. For dem får mødet nu en anden funktion: Man kan få markeret nogle synspunkter, og politikerne får ansigter på nedskæringerne – det kan på længere sigt få indirekte indflydelse på kommende budgetter. Reelt må man imidlertid nok erkende, at det budget, som netop på dét møde diskuteres, ikke lader sig ændre. Men for de medarbejderrepræsentanter, som er kommet til den erkendelse, at det er et længere træk, det handler om, er møderne ikke meningsløse. De kan have en betydning set i et mere langsigtet strategisk perspektiv.

Interessant nok er det ikke mindst lederne, der har givet udtryk for, at møderne med økonomiudvalget giver problemer. Det handler for dem primært om uindfrie forventninger hos medarbejderne – som så i anden omgang kan give dem selv problemer i det daglige samarbejde. Selv om medarbejderne måske godt ved, at det er politikerne, der ikke lytter nok, så smitter det af på lederne i deres rolle som samarbejdspartner for medarbejderrepræsentanterne. Vi ved således fra spørgeskemaundersøgelsen, at 28% af næstformændene mener, at ledelsen repræsenterer flertallet i kommunalbestyrelsen – og hvis kommunalbestyrelsen så ikke optræder lyttende og responsivt, kan det altså give lederne problemer.

Politikere som kanaler for indflydelse

Generelt kan man sige, at den administrative ledelse i en kommune er *bufferen* mellem politikere og medarbejderne. Det er ledelsen, der skal implementere de politiske beslutninger, og det er også dem, der skal få det daglige samarbejde til at fungere. Men kan man som medarbejder omgå ledelsen og kontakte politikere direkte, hvis man ikke mener, at den administrative ledelse lytter? Det spørgsmål ser man meget forskellige svar på i de forskellige kommuner. I nogle kommuner er det langt mere accepteret at kontakte politikere direkte end i andre. Vi ser fx i case 7, at det i København simpelt hen er en accepteret del af spillet mellem de mange interesser, at medarbejderne går til borgmesteren inden for et område, hvis de ikke mener sig hørt i samarbejdssystemet. Og det bekymrer ikke den administrative ledelse, for det er simpelt hen en del af samarbejdskulturen i kommunen.

De samme medarbejdere, som sidder til HSU - når HSU-mødet er færdigt, så er de inde ved borgmesteren bagefter (...) Og hvis nogle af dem skal have nogle ting igennem i forbindelse med budgettet, så er de jo lige så tit inde hos borgmesteren. Så der er en meget høj grad af politisk interesse i København.

Hvordan stiller det dig? Fordi det er jo lidt at være under krydsild fra to sider?

Jo, det er det vel. Men det generer mig ikke, der er ingen problemer i, set ud fra et embedsmandssystem, at det politiske bliver så infiltreret. For man kan også vende om og sige, at samtlige faggrupper er politiske. De er valgt af medarbejderne for at være politiske, og hvis ikke de skulle gøre deres politiske forbindelser og indflydelser gældende, så skulle de da være nogle skarn. Så det, synes jeg, er fair.

(Ledelsesrepræsentant, case 7)

I andre cases er det stærkt problematisk, hvis medarbejderne gør det samme, og her holdes knivskarpt øje med, om medarbejderne får direkte kontakt med den politiske ledelse. Man kunne tro, at det havde med kommunens størrelse at gøre – at det er i store kommuner, man kan arbejde mere politisk. Men det er ikke tilfældet – også i små kommuner kan man som medarbejder tage kontakt til politikerne direkte – hvis andre veje ikke viser sig farbare.

Hvis du nu skal have en sag op, foregår det så igennem borgmesteren ?

Ja, det ville det nok gøre. Eller også så ville jeg tage kontakt til HSU.

(Medarbejderrepræsentant, case 6).

Og så kan vi jo snakke med borgmesteren, hvis vi har lyst, og borgmesteren kan spørge os, hvis han har lyst. Så der er jo ikke de der milevide veje, som vi skal gå for at få et svar vel.

(Ledelsesrepræsentant, case 6)

Case-studierne viser således, at der er betydelige variationer i kommuner, når det gælder, hvor legitimt det er at kontakte det politiske niveau direkte.

MED som et politisk prestigeprojekt

MED handler først og fremmest om samarbejde – men i flere kommuner kan der også identificeres et samspil mellem MED-systemet og ledelsens (læs: politikernes) profilering af kommunen som en progressiv kommune med en moder-

ne personalepolitik. Det ses i nogle af case-studierne – mest markant i case 3 og case 5.

I case 3 ser vi således et eksempel på en kommune, som decideret bruger MED-systemet som en løftestang for en profilering af kommunen – og det var måske i sidste instans den politiske prestige, der her blev lagt i projektet, der gjorde, at man fik indført MED.

Men der er da også noget prestige for en kommune, i, at man har indgået en samarbejdsaftale med medarbejderne. Helt sikkert. Og det var da også dét, der måske bevægede den en gang imellem, når vi var på sammenbruddets rand.

(Medarbejderrepræsentant, case 3)

Også i case 5 fornemmer man – om end lidt mindre direkte – at det betød en del for ledelsen i almindelighed og den politiske ledelse i særdeleshed, at MED kunne spille sammen med billedet af en foregangskommune.

Et element i forhandlingerne om MED kan således være den politiske interesse i at profilere en kommune – en interesse, der lægger ekstra pres på især ledelsen i kommunen.

Opsamling – politikere og samarbejdssystemet

Forholdet til det politiske niveau spiller ind på forskellige vis i kommunerne. Det kan være i form af møder med økonomiudvalget, i form af politikere i hovedudvalget eller via mere uformelle kontakter direkte mellem medarbejdere og politikere.

I hvert femte hovedudvalg sidder der politikere og i hvert syvende sidder en borgmester – det gælder både i MED og i SU. I disse udvalg er der altså ikke en buffer i form af en ledelse mellem det politiske niveau og medarbejderne. Til gengæld er der direkte kontakt til det afgørende niveau i det kommunale system.

MED-aftalen fordrer et årligt møde mellem økonomiudvalget og hovedudvalget, hvor parterne i hovedudvalget kan kommentere budgettet. Generelt er indtrykket, at disse møder ikke fungerer efter hensigten – måske fordi det ikke står partene klart, hvad hensigten er. Medarbejdersiden føler ikke, at der er tale om reel involvering, fordi budgettet allerede er lagt – det er et problem med såvel timing som vilje. For nogle ledere er det et problem, at medarbejderne ikke oplever egentlig medindflydelse på dette område, for det smitter af på den måde, som medarbejderne oplever medindflydelsen og medbestemmelsen i det daglige. Andre ledere er principielt imod direkte kommunikation mellem den politiske ledelse og medarbejdere – for dem skal kontakten være mellem den administrative ledelse og medarbejderne.

Alligevel er møderne måske ikke helt uden betydning. Politikere får sat ansigter på nedskæringerne, og for begge parter vedkommende er det første skridt i en proces, som skal finde sin form. Det kan meget vel være, at man i år eller næste år ikke umiddelbart kan se fingeraftrykkene fra medarbejderne. Men på længere sigt kan møderne i økonomiudvalget meget vel blive forum for reel medarbejderindflydelse på det overordnede strategiske niveau. Der må således investeres fra begge sider i denne langsigtede proces, så den om nogle år har fundet en form, hvor medindflydelsen bliver mere reel.

Direkte kontakt til politikere kan være en vej, som medarbejdersiden kan gå, hvis man ikke føler sig hørt i samarbejdssystemet. I nogle kommuner vil det være helt uacceptabelt for ledelsen, i andre er det en tilgang, som er anerkendt

og accepteret af ledelsen – det afhænger øjensynligt af kultur og ledelsesstil og ikke af kommunens størrelse eller professionaliseringsgraden i samarbejdssystemet. Det er nok mest accepteret i kommuner præget af eksterne partsrelationer, hvor der formelt og uformelt er tætte relationer mellem organisationsrepræsentanter og ledere.

I nogle kommuner har MED været en del af eller hovedsagen i en profilering af kommunen som en moderne, effektiv og fremadrettet kommune. Derfor har der også i nogle tilfælde ligget politisk prestige i at indføre MED, og det kan have spillet en rolle i nogle forhandlinger.



8. Opsamling – Perspektiver, redskaber og muligheder

I de forudgående kapitler er en række elementer i samarbejdet i kommunernes hovedudvalg blevet beskrevet og analyseret. I dette kapitel vil vi samle op på analysen.

Det er forudsætningen for denne analyse, at man ikke kan vurdere MED-processen fra første halvdel af 1990'erne og frem uden at se den i lyset af den generelle decentraliseringsproces i den offentlige sektor og den dermed følgende tendens til decentralisering af forhandlingssystemet, som bl.a. har haft som resultat, at der er sket en sammenkobling af det traditionelle samarbejdssystem og forhandlingssystem.

Kommunal ledelse har ændret sig meget i de senere år – mange ledere har skullet forholde sig til helt nye udfordringer i lyset af den stadigt mere udbredte decentralisering. Men hvordan forholder man sig i kommunerne til denne udvikling? Undersøgelsen viser, at lederne til stadighed er dominerende i samarbejdet, og det er derfor relevant at se på, hvilke former for ledelse, der kan identificeres, og hvordan de kommer til udtryk.

Vi diskuterer to hovedproblemer, der er identificeret i undersøgelsen. På den ene side ledelser, der ensidigt holder fast i ledelsesretten og ikke vil give medbestemmelse, og på den anden medarbejderrepræsentationer, som er præget af mangelfuld koordination og evne til at matche ledelsen. Derved kan medarbejdersiden selv nogle steder udgøre en barriere for udvikling af samarbejdssystemet. Samtidig fremhæves yderligere problemfelter, som dels går på omfanget af decentralisering i partssystemet, dels på hvem hovedaktørerne skal være. Skal det være interne eller eksterne partsrelationer, som præger det samlede samarbejds- og forhandlingssystem i fremtidens kommuner?

Vi får med denne overordnede analyse set nærmere på de konflikter i samarbejdet og barrierer for introduktionen af MED, som vi har identificeret i evalueringen i de foregående syv kapitler. Ikke i sig selv for at fremhæve vanskelighederne eller fremstille samarbejdssystemet i mol – men simpelthen fordi det kan bruges i det videre arbejde.

Derfor skal det også understreges, at det samlede indtryk af samarbejdet i danske kommuner er, at det fungerer. Der er ikke store konflikter, og som helhed får parterne løst deres problemer. Men det betyder ikke, at det ikke kan gøres bedre. Det har været karakteristisk i undersøgelsen, at ledere og medarbejdere nok har været meget villige til at pege på de problemer, som de har oplevet i samarbejdet, men samtidig har mange af dem også forslag til løsninger. I den sidste del af dette afsluttende kapitel vil vi derfor konkret fremhæve nogle af disse forslag ud fra synsvinklen – kan vi ikke gøre det lidt bedre? Dertil kommer, at der også i undersøgelsen er påvist en række områder, hvor parterne netop *ikke* har oplevet problemer og konflikter – og altså dermed nogle områder, hvoraf der rent faktisk kan trækkes på nogle succeshistorier i vurderingen af, hvad der kan forbedres.

Hovedproblemerne – og deres løsning

Det er en afgørende pointe i denne evaluering af samarbejdssystemet i de danske kommuner, at samarbejdsrelationerne mellem ledelse og medarbejdere i store træk er positive, og at der er en tendens i retning af øget medbestemmelse. Men samtidig fremgår det også, at der mange steder er problemer i samarbejdssystemet – i hvert fald, hvis vi tager udgangspunkt i, at det netop var en målsæt-

ning med indgåelsen af den centrale rammeaftale om MED for otte år siden at styrke medindflydelse og medbestemmelse.

Undersøgelsen viser, at omkring en tredjedel af de danske kommuner ifølge næstformændene har et samarbejdssystem præget af høj grad af medbestemmelse. Ifølge formændene i hovedudvalgene er det ganske vist meget mere udbredt, men det må formodes, at der så må være tale om en anden definition af begrebet medbestemmelse, end næstformændene går ud fra. Det opleves ikke af næstformændene, og så er der et problem.

Det er en andet hovedpointe, at tendensen i retning af større medbestemmelse samtidig skærper risikoen for konflikter mellem de lokale parter, fordi samarbejdssystemet i højere grad bliver præget af et krydsfelt mellem ledelsesret og medinddragelse. Det er ikke i sig selv noget problem eller udtryk for dårligt samarbejde. Hvis parterne er bevidste om, at ledelsesrettens grænser dermed kontinuerligt er på dagsordenen, og hvis de kan håndtere de stadige diskussioner og konflikter, der udspringer af de forskelligt rettede interesser, kan det tværtimod styrke samarbejdet. Der bliver i højere grad end i det traditionelle samarbejdssystem et væsentligt med- og modspil mellem parterne om spørgsmål af reel betydning.

Vi har kaldt denne rapport for *Mellem medindflydelse og medbestemmelse*, hvilket indikerer en relativ forsigtig konklusion vedrørende inddragelsen af medarbejderne i væsentlige beslutninger i de danske kommuner. Men hvis vi her afslutningsvis mere dristigt ser den tredjedel af næstformændene, som mener, at der er et høj grad af medbestemmelse i deres kommune, som en indikator for den fremtidige udvikling, så kunne rapporten også have heddet *På vejen mod medbestemmelse*. Hermed fremhæves en afgørende tendens i udviklingen af samarbejdet, men samtidig antydes også en vis distance og risikoen for forhindringer undervejs. Der er barrierer, der skal fjernes eller omgås, hvis man skal sikre, at det ikke alene er i et mindretal af kommuner, at samarbejdet styrkes, men at det tværtimod bliver realiseret i det store flertal af kommuner.

Der er to hovedproblemer, som det er væsentligt at fremhæve her:

- 1) Det er på den ene side ledelser, der blokerer for udvidet medbestemmelse, fordi de meget markant ønsker at holde fast i ledelsesretten.
- 2) Og det er på den anden side medarbejderrepræsentationer, der er for opsplittede og mangler kapacitet til at matche ledelsen.

Krydsfeltet mellem medbestemmelse og ledelsesret

Hvad kan man gøre ved det første problem? Det vigtige er at afstemme forventningerne ved at skabe en fælles forståelse af, hvad medbestemmelse indebærer. Undersøgelsen viser, at det netop er forskellige forventninger til omfanget af medindflydelse og medbestemmelse, som skaber utilfredshed især på medarbejdersiden, men faktisk også indirekte blandt ledere.

Vi kan i samarbejdssystemer skelne mellem fire forskellige typer af indflydelse. Det første er en *informationsret*, som blot indebærer, at medarbejderne orienteres om væsentlige beslutninger, når de er blevet truffet af ledelsen, men om muligt inden de effektueres. En sådan begrænset indflydelse prægede de tidlige SU-aftaler i både den private og offentlige sektor, men i de nyere udgaver og specielt i MED-aftalen er niveauet hævet, så man i det mindste opnår *medindflydelse*, dvs. adgang til information og deltagelse i drøftelser, inden beslutninger om væsentlige forhold træffes af ledelsen. Der er altså en mulighed for at påvirke beslutningen. Men dertil kommer, at der i et vist omfang også gives *medbestemmelse*, som indebærer deltagelse i fastlæggelsen af retningslinier, fx omkring personalepolitik og lønpolitik, dvs. forhold som i høj grad har betydning for de ansattes vilkår. Hvis denne deltagelse skal bevæge sig ud over den rene høringsprocedure, som ligger i medindflydelse, indebærer det en proces,

hvor hovedreglen er, at parterne gør alt for at tilstræbe enighed og dermed skabelsen af fælles retningslinier. Men da der her er tale om spørgsmål, der som udgangspunkt tilhører ledelsesrettens område, ligger det også i begrebet, at det i de tilfælde, hvor der ikke kan opnås enighed, vil være ledelsesretten, som gælder i sidste instans.

Det nye i MED-aftalen (som i øvrigt også kom til at omfatte SU-aftalen) er, at samarbejdssystemet også på nogle områder giver mulighed for indgåelse af aftaler. Det er specielt omkring procedurerspørgsmål som fx tilrettelæggelsen af forhandlingsprocessen om Ny Løn og implementering af de øvrige rammeaftaler, som er indgået mellem de centrale parter, fx om seniorpolitik og efter- og videreuddannelse. Denne *aftaleret* kan også karakteriseres som en genuin form for medbestemmelse, hvor begrebet tages for pålydende, dvs. at det er to parter, der sammen bestemmer, hvorfor den ene part ikke ensidigt kan diktere vilkårene. Man *skal* nå til enighed.

Hermed er der sket en *sammenkobling* af det traditionelle samarbejdssystem, der tilhører ledelsesrettens område i sidste instans, og forhandlingssystemet, hvor aftaleretten gælder. Set i kritisk belysning er der skabt en gråzone, som har givet komplikationer, og som er et aktuelt stridsspørgsmål mellem parterne. Vi vender tilbage til dette spørgsmål om lidt.

Men når vi taler om medbestemmelse, som ovenfor defineret, er det vigtigt at slå fast, at det ikke indebærer, at man fjerner ledelsesretten som sådan. Der er i sidste instans en demokratisk legitimeret politisk beslutningsret, som i høj grad godt kan uddelegeres, men hvor det er den administrative og politiske ledelse, der har det sidste ord. Det afgørende spørgsmål, som er blevet introduceret med udfyldelsen af medarbejdernes indflydelse, bliver dermed, hvor grænsen mellem medbestemmelse og ledelsesret ligger. Den kan sjældent fast defineres, men vil til stadighed være genstand for diskussion. Det indebærer, at samarbejdssystemet befinder sig i et krydsfelt af modsatrettede forventninger og konfliktende interesser. Per definition er der dermed en indbygget konflikt i systemet. Det er i sig selv ikke noget problem, men kan tværtimod skabe dynamik gennem et frugtbart med- og modspil mellem parterne.

Væsentligt er først og fremmest, at ledelsen markerer sig direkte over for medarbejderne. Så vil medarbejderrepræsentanterne formentlig mange steder acceptere, at grænsen måske ikke lige er placeret, hvor de kunne ønske sig. I spørgeskemaundersøgelsen kan man således findes en indikator for, at medarbejderne vil acceptere en grænse, hvis man ellers har en 'klar ledelse'. Det forudsætter så nok også, at medarbejderne kan se en vilje hos ledelsen til medbestemmelse på den anden side af grænsen. Når man spørger parterne om, hvad der er en kvalitet ved samarbejdet i deres kommune, angiver halvdelen af formændene tydelig ledelse som en kvalitet. Spørger vi næstformændene, er det ganske vist kun en fjerdedel, der angiver, at en kvalitet i deres kommune er klar ledelse. Men dermed er det altså en egenskab, som den vigtigste medarbejderrepræsentant i omkring en fjerdedel af kommunerne lægger vægt på.

Spørgsmålet er selvfølgelig, hvad man skal forstå ved klar eller uklar ledelse. I en analyse som denne har vi søgt især i case-studierne at undersøge ledelsesformerne. Er det en ledelsesorienteret ledelse – eller er den samarbejds- eller medarbejderorienteret? Kan man acceptere eksterne parter involveret i forhandlinger om MED eller måske endda i MED-udvalget eller i SU? Hvor det sidste har været relativt klart i casene, er det noget vanskeligere præcist at definere ledelsen i de enkelte kommuner i case-studierne ind i nogle præcise definitioner for ledelsesstil. Mange steder er der blandingsformer på spil – der findes eksempler i case-studierne på kommuner, hvor ledelsen er ledelsesorienteret på nogle områder og mere samarbejdsorienteret på andre.

Hvad vil ledelsen med samarbejdssystemet?

Det handler – sagt på en anden måde – meget om, hvad ledelsen i kommunerne vil med samarbejdssystemet. Hvis vi ser på de centrale parter, og deres rammeaftale, er det let at identificere en fælles enighed om, at moderne ledelsesformer og øget medarbejderinddragelse i et partssystem, som giver medbestemmelse, er et væsentligt mål. Men det er ikke uden videre givet, at ledelsen i de enkelte kommuner har den samme opfattelse som deres arbejdsgiversammenslutning. Faktisk viser denne undersøgelse på tilsvarende måde som tidligere undersøgelser om de lokale forhandlings- og samarbejdsforhold i den offentlige sektor, at der kan være stor forskel på de centrale og lokale parter opfattelse af systemet. Og det gælder ikke kun på ledelsessiden, men også på medarbejdersiden. Vi kan tage udgangspunkt i fire typer af kommunal ledelse.

- *De ledelsesorienterede traditionalister*, som vil fastholde en autoritær ledelsesstil, og som agerer stærkt ledelsesorienteret. Det indebærer, at medarbejderne kun inddrages i et omfang, som man ifølge en minimumstolkning af reglerne skal.
- *De partsorienterede traditionalister*, som anvender en stærkt regelstyret ledelsesform, men samtidig giver plads for partsinddragelse.
- *De ledelsesorienterede modernister*, som ikke nødvendigvis vil inddrage partssystemet i kommunens udvikling, men som godt kan være medarbejderorienterede på den måde, at der lægges vægt på direkte deltagelse frem for inddragelse via repræsentative organer.
- *De partsorienterede modernister*, som ønsker at inddrage valgte repræsentanter i væsentlige beslutninger - ud over den medinddragende ledelsesform og dermed følgende direkte deltagelse.

Det er vigtigt at understrege, at man ikke kan putte kommunerne ind i firkantede kasser. De fleste udgør et mix af modernisme og traditionalisme, selv om det nok – også ud fra denne undersøgelse – er rigtigt at sige, at traditionalisterne er ved at udgøre en døende race. I hvert fald hvis man skal tage ledelsernes egne udsagn for pålydende. Det er fx karakteristisk både i spørgeskemaanalysen og i case-studierne, at formændene udtrykker sig næsten entydigt negativt om alt, hvad der har med udefra kommende regler og bestemmelser at gøre. Og ensidigt positivt om mulighederne for selv fleksibelt at kunne afgøre, hvordan man skal indrette sig inden for så vide rammer som muligt. Og omvendt er der langt flere næstformænd, som betoner betydningen af centralt fastsatte regler, som mere præcist kan styre den lokale udvikling.

De forsigtige kommuner

Men spørgsmålet er, om virkeligheden ikke er lidt mere sammensat, og om formændene ikke bag tilslutningen til de moderne management begreber stadig nogle steder er præget af den klassiske bureaukratiske regelstyring. Man kan i hvert fald også udlæse både af spørgeskemaanalysens tal og af case-studierne, at der formentlig kan identificeres et større antal kommuner, hvor ledelsen anvender moderne ledelsesformer mv. med en vis forsigtighed. Der går langsomt til værks. I nogle af disse kommuner har ledelsen et godt om end afgrænset samarbejde med interne og/eller eksterne repræsentanter for medarbejderne. I andre køres en mere hård ledelsesorienteret stil med minimal partsinddragelse. Et fælles træk ved sådanne kommuner er, at medarbejderne ofte er præget af begrænsede forventninger til inddragelse i væsentlige beslutninger, både på arbejdspladsniveau og på det øverste niveau i kommunen. Her er der derfor ikke de store konflikter eller frustrationer over samarbejdsrelationerne, men det er næppe denne - formentlig ret udbredte kommunetype – som parterne generelt set ønsker som eksempel til efterfølgelse. I en vis forstand befinder vi os her i

en verden, som lever relativt upåvirket af hele moderniseringsprocessen og den dermed følgende MED-proces.

Men kravet om tilpasning til et forstærket ydre pres vil set i et tiårigt perspektiv formentlig give et nyt afgørende skub i retning af modernisering af ledelsesformerne, herunder anvendelsen af medarbejderinddragende arbejdsorganiseringer. Strukturreformen kan forventes at skabe et nyt momentum for fornyelsen af både ledelses- og samarbejdsformer i kommunerne, og det er derfor betydningen af denne fornyelsesproces, vi vil koncentrere os om.

Det afgørende spørgsmål bliver derfor, hvad det er for en form for samarbejdssystem, som vil præge kommunerne med de moderne ledelsesformer.

Ledelsesorientering versus samarbejdsorientering

I spørgeskemaundersøgelsen kan der generelt konstateres forskellige holdninger hos formændene til medarbejderindvolvering og medbestemmelse. Variationerne er endnu større, når vi ser på case-studierne.

På den ene yderfløj finder vi den stærkt ledelsesorienterede ledelse, hvor man knap nok overhovedet ønsker at diskutere medbestemmelse (men gerne medindflydelse). Tiltag gennemføres ved en orientering af medarbejderne, men egentlig medejerskab har medarbejderne ikke – eller i hver fald kun, hvor ledelsen vælger at give den (case 5 – den sjællandske MED-købstad).

På den anden yderfløj findes ledelser, der higer og søger efter medarbejdernes bidrag og samarbejde til ledelsestiltag – tilmed i en grad, så man fra ledelsens side hjælper medarbejdersiden i gang med at lære samarbejdets kunst fra grunden (case 6 – den fynske SU-landkommune), hvor man dog samtidig har ret nemt ved at fastholde ledelsesretten, fordi medarbejderne er så uvante med samarbejde). Case 9, den jyske MED-landkommune, er et eksempel på en ledelse, som også i høj grad søger medarbejderrepræsentanternes input og aktive medvirken – faktisk i en grad, så medarbejderne i en sammenligning med den forrige ledelse opfatter den nuværende ledelse som lidt vag.

Ind imellem disse yderpunkter findes en række mellemformer for samarbejde. Det, som måske er det mest slående ved undersøgelsens resultater på dette område, er, at der øjensynligt ikke er forskelle på MED og SU, når vi ser på ledelsesformerne. Vi finder således en klar ledelsesorientering i en kommune som case 5, der er en MED-kommune – og i de to SU-kommuner, case 6 og case 8 finder vi, at ledelsen i høj grad er primus motor for inddragelse af medarbejderne.

Modernisterne

Hvis vi ser på kommuner med en udpræget modernistisk ledelsesform, er nogle af dem ledelsesorienterede og andre medarbejder- eller samarbejdsorienteret.Fx er case 5, den sjællandske MED-købstad, en kommune med en særdeles udviklet moderne ledelsesform. Uanset om sådanne kommuner er ledelses- eller samarbejdsorienteret, er det en væsentlig del af deres styringsprincipper, at det gælder om at decentralisere beslutningsprocesserne, så ledelser på afdelings- og institutionsniveau får afgørende indflydelse, og herunder også kompetencen til at styre relationerne med medarbejderne og deres repræsentanter. Heri ligger en decentralisering og i stigende omfang også en individualisering af relationerne. Forskellen er så, at der i nogle af disse kommuner er et ønske om at nedtone og evt. helt afmontere det kollektive samarbejds- og forhandlingssystem, mens andre kommuner forsøger at gennemføre decentraliseringen og individualiseringen inden for kollektivt aftalte rammer.

Case 5, den sjællandske MED-købstad, fremstår som eksempel på den første type. Her er der netop tale om en kommune, der i høj grad er præget af moderne ledelsesformer, herunder med anvendelsen af nye medarbejderinddragende arbejdsorganiseringer. Det betyder, at medarbejderne kan få betydelig indflydelse i det daglige arbejde og også i forhold til mere overordnede beslutninger på den arbejdsplads/afdeling, man er på. Til gengæld rummes der er ikke så meget

plads til den mere repræsentative form for indflydelse. Det er ikke ualmindeligt, at den meget strategiske ledelse i sådanne kommuner i høj grad er en stærk ledelse, som tager initiativerne og lægger de lange linier selv. Organer som hovedudvalg i samarbejdssystemet vil dermed ikke nødvendigvis blive præget af en høj medbestemmelsesgrad, der svarer til de moderne ledelsesformer i øvrigt. Det er også ofte karakteristisk for denne form for ledelse, at man ganske vist har en udpræget delegation til det yderste led, men samtidig er parat til at anvende den betydelige styringskapacitet, ledelsen besidder. Dvs. at der er opmærksomhed på, om de forskellige enheder handler i forhold til de udstukne mål. Derfor vil det ofte være en form for centraliseret decentralisering, som karakteriserer disse kommuner.

Case 9, den jyske MED-landkommune, kan ses som eksempel på den anden type. Her er der også en ledelse, som forsøger at udvikle kommunen efter de mest moderne principper, som indebærer en vidtgående uddelegering af kompetence og vedr. ansættelsesforhold mv. også en vis individualisering. Men her arbejder ledelsen til gengæld bevidst på det centrale niveau i kommunen for at inddrage medarbejderrepræsentanterne og give dem stor indflydelse, herunder på nogle områder en reel medbestemmelse, på væsentlige strategiske beslutninger. Viljen til medbestemmelse er dog ikke i så stort omfang kommet på prøve, fordi medarbejderrepræsentanterne ikke rigtigt har fået øje for de nye muligheder.

Konklusionen af denne gennemgang af forskellige ledelsesformer er, at såvel lokale medarbejderrepræsentanter som organisationsrepræsentanter i nogle kommuner oplever, at udviklingen af det lokale forhandlings- og samarbejdssystem måske nok er en form for centraliseret decentralisering, hvor de centrale parter har lagt forhandlinger og beslutninger ud til det lokale niveau, men samtidig betyder de selvstændige ledelser på lokalt plan, at der dermed er startet en proces, som kan indebære en afmontering af det kollektive partssystem. Det medvirker til at skabe en skepsis mod hele MED-processen og mod den generelle decentralisering og hermed følgende udvikling af et virksomheds- og arbejdspladsbaseret styringsystem, som er et fundamentalt træk i fornyelsesprocessen i den offentlige sektor. Denne skepsis kan, som vi skal se senere, dokumenteres i vores undersøgelse, hvor medarbejderne i relativt stort omfang vender sig mod en yderligere decentralisering, mens ledelserne ikke kan få nok. Der er her tale om en potentiel konflikt mellem ledelse og medarbejdere.

Faglig ledelse eller ledelse som fag

Selv om spørgsmålet om moderne ledelsesformer på grund af potentielle uenigheder om partssystemets rolle er et konfliktfelt i samarbejdsrelationerne, er det vigtigt at tilføje, at undersøgelsen faktisk også viser enighed om væsentlige principper på dette område mellem ledelse og medarbejdere.

Ledelse kan være baseret på faglig ledelse, dvs. viden om et bestemt fag (den bedste blandt ligemænd), ledelse som fag – eller en blanding af de to kompetencer. Men hvordan stiller man sig til dette blandt aktørerne i hovedudvalgene?

Tabel 8.1: Topleledelsen i kommunen skal i høj grad være:*		
	lederuddannet	faguddannet
Formænd	88	8
Næstformænd	78	46

* Der kunne her sættes flere kryds

Den generelle holdning blandt et flertal af såvel formænd som næstformænd er, at ledere, der har ledelse som fag, foretrakkes. Ni ud af 10 formænd og otte ud af 10 af næstformændene finder i høj grad, at topledelsen skal være lederuddannet. Formænd og næstformænd er derimod uenige, når det gælder i hvilken grad topledelsen i kommunen bør være faguddannet. Hver anden næstformand mener, at topledelsen i høj grad skal være faguddannet, mens kun hver 12. formand har denne indstilling. Denne forskel finder vi både i MED- og i SU-kommuner. Det kan tages som udtryk for, at mange faggrupper finder, at det er en fordel, hvis lederen også har en faglig forankring inden for det område, som man er leder for. Det er ikke overraskende, at dette er langt mere udpræget blandt lærerne end i andre faggrupper. 68% af næstformænd med tilknytning til DLF finder, at topledelsen skal være faguddannet – mod 15% i HK-gruppen og 35% i andre grupper. Lærerne er altså en faglig gruppe med stærkt professionspræg, der i særlig grad ønsker ledere med faglig ballast.

Tabel 8.2: Topleledelsen i kommunen skal i høj grad være faguddannet – næstformænd fordelt på fagligt tilhørsforhold (procent)

	Ja	Nej
HK	15	85
DLF	68	32
Andre org.	35	65

Det er bemærkelsesværdigt, at vi her ser en væsentlig forskel mellem nogle af faggrupperne. Det er en forskel, som vi neden for skal vende tilbage til, og det må vurderes som en afgørende faktor i den videre udvikling af de lokale forhandlings- og samarbejdssystemer.

Vi har også spurgt til holdninger til værdiledelse, og her ser vi overvældende enighed mellem formænd og næstformænd – otte ud af ti både formænd og næstformænd mener, der i høj grad bør være værdiledelse, og meget få fra de to grupper går ind for en høj grad af regelstyret ledelse.

Tabel 8.3: Kommunal ledelse skal være i høj grad være:*

	værdiledelse	regelstyret
Formænd	79	1
Næstformænd	79	7

* Der kunne her sættes flere kryds

Specielt den entydigt positive holdning til værdiledelse kan ses som en væsentlig indikator for, at både ledelse og medarbejdere i høj grad tilslutter sig moderne ledelsesformer. Traditionalismen er på retur. Slaget vil i fremtiden stå om, hvilke roller, der skal tildeles parterne inden for rammerne af de moderne decentrale styringsprincipper.

Personernes betydning

Spørgsmålet om, hvad det er for et samarbejdssystem, ledelsen i danske kommuner ønsker, er i meget høj grad personbåret. Det er vores erfaring - ikke alene fra denne undersøgelse, men også fra forudgående undersøgelser af forhandlings- og samarbejdsrelationer i amter og kommuner (Madsen (2002) og Navrbjerg et al (2000)), at det først og fremmest er det administrative system og ikke det politiske system, der er udslagsgivende. Politikere lægger nok nogle overordnede linier, men personaleadministration mv. defineres som ikke mindst

kommunaldirektørens område. Derfor er netop den øverste administrative leder en nøgleperson i samarbejdssystemets udvikling.

Vi har i denne undersøgelse i case-studierne set flere særdeles illustrative eksempler på, hvor afgørende kommunaldirektørens holdning i den sammenhæng er. Noget andet er så, at stærkt forankrede traditioner ofte kan virke som en barriere og gøre det vanskeligt selv for en stærk ny kommunaldirektør at vende skuden. En kommune er i den henseende en supertanker, som har en meget stor venderadius, men supertankeren som billede holder også på den måde, at skuden netop kan vendes, når kaptajnen på broen ønsker det.

I tre af caseenhederne fik kommunerne i løbet af perioden efter gennemførelsen af den central MED-rammeaftale ny kommunaldirektør. Det er i case 6, den fynske SU-landkommune, case 8, den jyske SU-landkommune og endelig case 9, den jyske MED-landkommune. I de to første kommuner kom den nye direktør til små, relativt traditionelt styrede kommuner med svagt udviklede samarbejdssystemer. Og med ledelseskiftet blev der sat fart i samarbejdsprocessen. I begge tilfælde er det sket gennem oprettelse af et øverste samarbejdsorgan, HSU, som man ikke i forvejen havde haft i disse kommuner. Ambitionsniveauet for den videre udvikling er højt, men alene det at få etableret et HSU har været en omfattende proces, så derfor vil en eventuel etablering af et nyt MED-system først komme i den næste fase. I den tredje kommune fik den nye kommunaldirektør sat skub i udviklingen af MED-systemet. Her er det også karakteristisk, at medarbejdersiden har vanskeligt ved at følge med. Kommunaldirektøren har med sin ledelsesstil åbnet et stort rum for medbestemmelse, men det udnyttes kun i begrænset omfang af medarbejderrepræsentanterne. De opfatter åbningen som et tegn på en vis svaghed, fordi de sammenligner med den tidligere mere autoritære kommunaldirektør, hvis stil man er blevet vænnet til. Der er således i alle tre tilfælde også tale om, at det er vanskeligt at vende supertankeren, og karakteristisk nok synes det i ikke ubetydelig udstrækning at være medarbejdersiden, der er barrierer for fornyelsen. Det spørgsmål vender vi tilbage til. Det er nok karakteristisk, at de nævnte eksempler på enkeltpersoners betydning er hentet fra små kommuner. Der er noget, der tyder på, at størrelse her spiller en rolle. I store kommuner er apparatet så omfattende og arbejdsgangene så institutionaliseret, at det er vanskeligere som ny centralt placeret aktør hurtigt at ændre systemerne.

Uformelle kontakter

De personlige relationer har også stor betydning på en anden måde. Et afgørende element i samarbejde og forhandling er *tillid*. Der må skabes et tilidsforhold mellem de personer, der indgår i partsrelationerne, hvis de skal fungere, og det er derfor et karakteristisk træk ved de fleste sociale systemer, at der i samspil med de formelle regler og procedurer udvikles uformelle kontakter. Det er ikke mindst gennem uformelle kontakter, at tilliden skabes og vedligeholdes.

Men uformelle kontakter har også betydning for de kommunale samarbejdssystemer på en anden måde. De kan anvendes som et middel til så at sige at omgå de formelle samarbejdsfora. I case 7, SU-hovedstadsforvaltningen, var det fx helt tydeligt, at det formelle forum for medindflydelse og medbestemmelse kun var én af mange former for indflydelse – og for nogle aktører var det bestemt ikke den vigtigste.

Jeg tror også, at man der er nået til en erkendelse af, at det er ikke i samarbejdsudvalgene, mulighederne for at påvirke processerne finder sted. Det foregår bag om. Det foregår i kontakt med det politiske niveau. Og det foregår, også i stor udstrækning, hvis man kan påvirke pressen.

(Ledelsesrepræsentant, case 7)

Det er også et eksempel på betydningen af kommunernes størrelse, idet sådanne muligheder for at omgå systemet passer ind i de mere omfattende rammer, der karakteriserer nogle af de helt store kommuner. Men dermed ikke været sagt, at uformelle kontakter er uden betydning i små kommuner. En af de mindste kommuner i undersøgelsen, case 6, den fynske landkommune, er præget af relativt uformelle samarbejdsrelationer, men her er det uformelle udtryk for noget andet – nemlig at man i mindre grad bruger et formelt samarbejdssystem. Det kan der være både fordele og ulemper ved. Fordelen – hvis man ser sådan på det – kan være, at der er en mere direkte kontakt mellem medarbejdere og politikere/ledere i kommunen. Det kan også give et større fælles ejerskab. Ulempen kan være, at der er bestemte personer, der navigerer bedre i et uformelt samarbejdssystem end andre – og det er så også dem, der får størst indflydelse. Et andet problem kan være, at konflikter bliver personificeret og måske også personlige – og at der i hovedudvalget finder sagsbehandling sted snarere end principbeslutninger, jf. afsnittet ovenfor.

Den svage medarbejderrepræsentation

Det ene hovedproblem var altså ledelser, som ikke vil give medarbejderrepræsentanterne medbestemmelse. Som vi har set det handler det ikke kun om traditionelle bureaukratisk ledede kommune, men kan også findes i kommuner med moderne ledelsesform. I en vis forstand kan det ses som en del af moderniseringsprocessen i den offentlige sektor, men det er ikke en uafvendelig udvikling – snarere er det en valgsituation, som både ledelse og medarbejdere står i. Det andet hovedproblem er, at de kommunale samarbejdssystemer er præget af en medarbejderrepræsentation, der er opsplittet og mangler kapacitet til at matche ledelsen. På den måde udgør medarbejdersidens svaghed en selvstændig barriere for udviklingen af samarbejdssystemet. At medarbejdersiden kan ses som en selvstændig barriere er en *tredje hovedpointe* i denne undersøgelse. Der er to sider ved denne opsplitning og manglende koordinering på medarbejdersiden:

- 1) koordineringen horisontalt og vertikalt på medarbejdersiden i de enkelte kommuner, og
- 2) koordineringen mellem det eksterne organisationssystem og medarbejder- og ledelsesrepræsentanter i kommunerne.

De interne partsrepræsentanter

Det umiddelbart mest aktuelle for samarbejdssystemet er de interne problemer, dvs. medarbejderrepræsentanternes mangelfulde koordinering og manglende selvstændige politikudvikling. Det bliver en barriere for udvikling af medbestemmelse, fordi medarbejderrepræsentanterne ikke kan levere det relevante med- og modspil. Initiativet kommer for ensidigt til at ligge på ledelsessiden, fordi medarbejderrepræsentanterne ikke har de nødvendige vilkår eller viljen til at levere modspillet og agere proaktivt. Der mangler kompetencer og kvalifikationer. Dertil kommer, at der heller ikke er den nødvendige koordination og politikudvikling på tværs blandt medarbejderrepræsentanterne. Der synes heller ikke at være en systematisk og effektiv koordinering inden for de enkelte faggrupper. Der er således kun i begrænset omfang en løbende mødevirksomhed og diskussion om de forskellige initiativer i samarbejdsstrukturen, således at det kan sikres, at eksempelvis alle medarbejderrepræsentanter fra den enkelte faggruppe på de forskellige niveauer koordiner udviklingen sammen. Forbindelsen til de almindeligt ansatte, og dvs. medarbejderrepræsentanternes menige medlemmer, synes også at være sporadisk. Naturligvis er der mange steder en vis aktivitet, og der er eksempler på omfattende koordineringsvirksomhed. Men det generelle billede synes at være, at der ikke engang i de enkelte organisationer sikres en effektiv koordinering. Hvis vi ser det fra ho-

vedudvalgets synsvinkel, kan der således – sat på spidsen – sættes spørgsmålstegn ved, om de enkelte repræsentanter virkelig for alvor repræsenterer deres eget bagland.

Koordination på tværs af medarbejderrepræsentanterne i hovedudvalget er også, hvis vi ser på case-studierne i denne undersøgelse, generelt set relativt svag. Der er undtagelser, som vi vender tilbage til, men ellers kan man groft sagt påstå, at det eneste væsentlige kendetegn ved den tværgående koordinering er, at medarbejderrepræsentanterne sidder sammen i hovedudvalget. Den almindelige forbedelse er typisk afholdelse af formøder umiddelbart før hovedudvalgsmøderne, hvor dagsordenen diskuteres. Det er sjældent, at der er etableret et politikudviklende organ, som samler medarbejderne i kommunen og sikrer, at deres repræsentanter kan agere mere proaktivt.

Et typisk eksempel er case 3, den sjællandske MED-landkommune, hvor der ellers er en dygtig, relativt professionel næstformand, men hvor det klart fremgår, at koordineringen internt og ikke mindst til de øvrige faggruppers repræsentanter er sporadisk, hvorfor det også fortrinsvis er ledelsen, der tager de afgørende initiativer i arbejdet i samarbejdssystemet.

Et tredje problem i denne sammenhæng er, at en del personalegrupper ikke repræsenteres i hovedudvalget, og at der ikke i almindelighed er gennemført procedurer, der sikrer, at repræsentanterne uden for hovedudvalget også inddrages systematisk i beslutningsprocessen. Det svækker yderligere medarbejdersidens position, fordi der kan sættes spørgsmålstegn ved, i hvilket omfang de repræsenterer den samlede medarbejderskare.

Medarbejdersidens opsplitning og manglende koordinering står i modsætning til ledelsen. Magtrelationerne er således præget af en manglende balance, der giver ledelsen en strategisk fordel. Den enkelte kommune er præget af en sammenhængende beslutningsstruktur fra top til bund og klar placering af autoriteten. Fx kan udlagt kompetence til hver en tid trækkes tilbage, hvis den administrative og/eller politiske ledelse skulle finde det nødvendigt. Og her overfor står så den relativt opsplittede medarbejderskare, der er organiseret i en lang række adskilte organisationer uden effektiv koordinering.

Gråzonen mellem forhandlings- og samarbejdssystem

Dette magtproblem er blevet skærpet af, at der med processen om MED-rammeaftalen, som nævnt, er skabt en sammenkobling af samarbejds- og forhandlingssystemet ved at give mulighed for at indgå egentlige aftaler i samarbejdssystemet. Det giver således især set fra en række faglige organisationers side et problem ved decentraliseringsprocessen af forhandlingssystemet, der modsvarer den generelle decentralisering af den offentlige opgavevaretagelse mv. Medarbejderrepræsentanterne i hovedudvalgene har i mange tilfælde ikke den nødvendige styrke til at matche ledelsen, og i øvrigt anses de egentlige aftaler stadig af mange organisationerne som deres domæne.

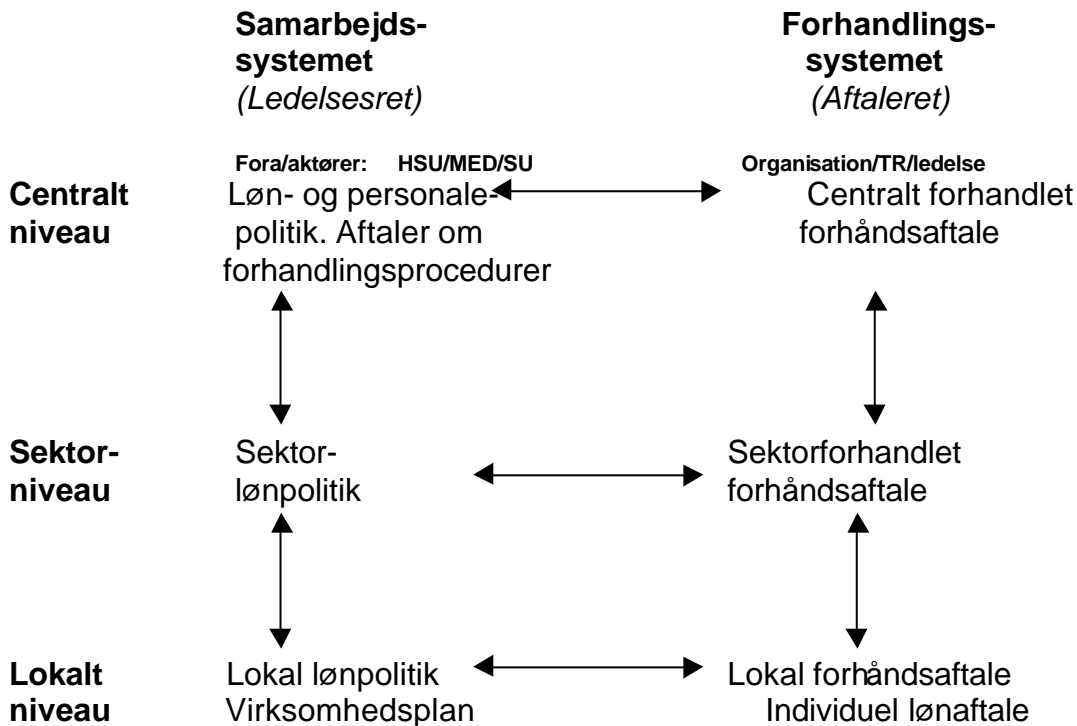
Når der blev givet mulighed for aftaler i MED-systemet (og derefter også i SU-systemet), hænger det sammen med, at gennemførelsen af MED-rammeaftalen og de efterfølgende rammeaftaler på forskellige områder gjorde det nødvendigt at skabe et fælles forum på medarbejdersiden, hvor man kunne aftale procedurer mv. Og da det eneste sted, hvor medarbejdersiden er nogenlunde samlet, netop er i hovedudvalget i samarbejdssystemet, var det naturligt, når man i øvrigt var ved at indføre en aftale, som skulle styrke samarbejdssystemet, at indføre muligheden for også at indgå aftaler i dette regi.

Derfor er det blevet så meget desto større et problem, at heller ikke processen efter indførelsen af MED-rammeaftalen for alvor har sat skred i opbygningen af formelle og uformelle samarbejdsformer, som kunne sikre en effektiv koordinering på medarbejdersiden. Og det har medvirket til at øge de faglige organisationers skepsis i forhold til den etablerede praksis med forhandlinger og aftaleindgåelse i samarbejdsregi. Ganske vist er det en forudsætning, at organisationerne skal acceptere, at der indgås sådanne aftaler, og som hovedregel handler det om procedurer. Men i praksis kan det være vanskeligt at styre, og der kan

komme indholdsmæssige spørgsmål med, der derved binder de faglige organisationer, der formelt set er de egentlige aftalparter. Det problem skærpes af, at mange personalegrupper slet ikke er repræsenteret i hovedudvalget, og dermed vil disse organisationer blive underlagt aftaler, som de slet ikke har haft indflydelse på.

Spørgsmålet om gråzonen mellem forhandlingssystem og samarbejdssystem kan illustreres med følgende figur, hvor drøftelser og forhandlinger om ny løn er anvendt som eksempel.

Figur 8.1: Samarbejdssystem og aftalesystem – et institutionelt krydsfelt



(Madsen 2002: 181)

Som figuren viser, involverer Ny Løn såvel samarbejdssystem som forhandlingssystem på alle niveauer. Derved sker der en sammenkobling af systemerne, og der opstår en gråzone, fordi der er manglende afklaring og en strid om, hvem der egentlig skal indgå aftaler. Skal det være organisationsrepræsentanter, eller kan det overlades til medarbejderrepræsentanter i hovedudvalgene?

Med sammenkoblingen sættes en proces i gang, der principielt kan gå i to retninger, hvor det enten bliver samarbejdssystemets traditionelle forankring i ledelsesretten eller forhandlingssystemets forankring i aftaleretten, der slår igennem. Man kan sige, at hvis samarbejdssystemets udgangspunkt, ledelsesretten, kommer til at præge det sammenkoblede system, vil sammenkoblingen tendere at svække medarbejdernes indflydelsesmuligheder. Og omvendt, hvis forhandlingssystemets udgangspunkt, aftaleretten, kommer til at præge det sammenkoblede system, vil det styrke medarbejdernes indflydelsesmuligheder.

Forbindelseslinierne til de eksterne repræsentanter

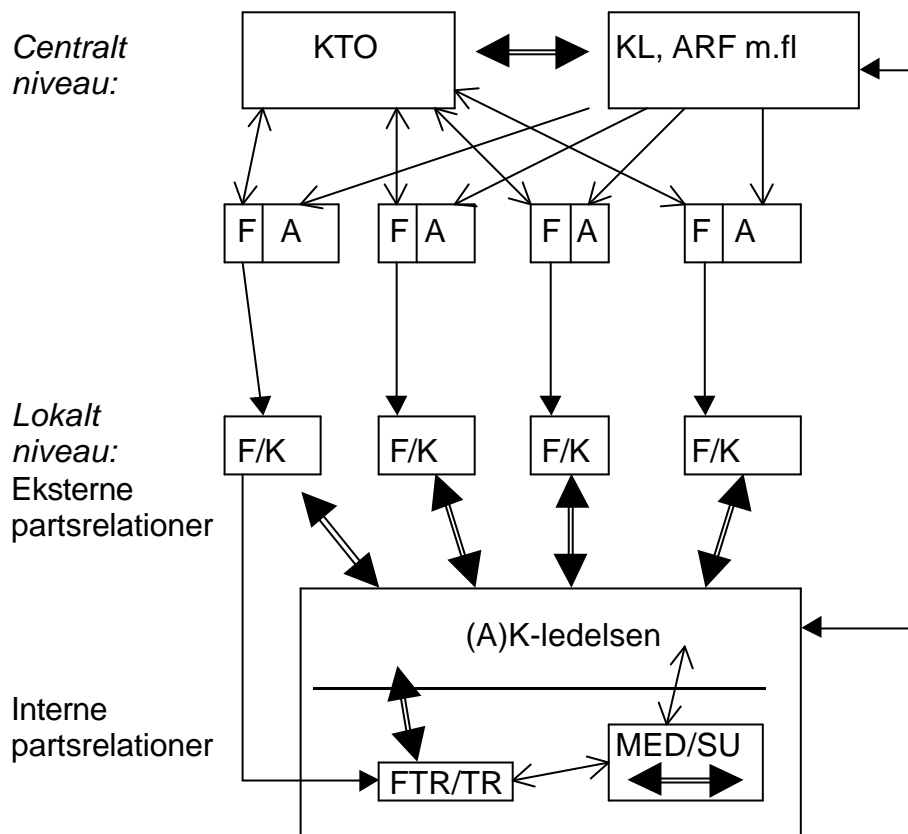
Hermed har vi allerede berørt den anden del af problemet med opsplitningen og den mangelfulde koordinering på medarbejdersiden. Forbindelseslinierne mellem medarbejderrepræsentanterne og deres bagland opad i organisationssystemet er heller ikke tilstrækkeligt udviklet, og her ligger desuden et konfliktfelt mellem organisationerne og ledelsen i kommunerne, men også mellem organisationerne og deres lokale repræsentanter om, hvor forhandlingskompetencen

og beslutningsretten skal placeres på medarbejdersiden. Er det interne eller eksterne partsrelationer, som skal være dominerende? Det skal nævnes, at der i spørgsmålet om samarbejds- og forhandlingssystemets decentraliseringsgrad er store forskelle mellem de faglige organisationer. Det er en afgørende problemstilling, som vi tager selvstændigt op nedenfor.

Ekstern versus intern partsorientering

Det traditionelle samarbejdssystem, som næsten udelukkende bevægede sig på områder, der principielt i sidste instans var underlagt ledelsesretten, var per definition et internt partsorgan i de enkelte kommuner. Godt nok byggede systemet på aftaler indgået mellem organisationerne, men arbejdet i samarbejdsudvalgene handlede om kommunens indre forhold. Med udviklingen af samarbejdssystemet, der er en konsekvens af MED-rammeaftalen og tiltag i retning af decentralisering af forhandlingssystemet, er grænserne til kommunerne blevet overskredet, fordi man så i en vis udstrækning behandler spørgsmål, der principielt hører under de faglige organisationer. Derfor er spørgsmålet om forholdet mellem intern og ekstern partsorientering blevet aktuelt.

Figur 8.2: Decentralisering af forhandlingssystemet



F: Medlemsforbund i KTO, A: Repræsentanter for arbejdsgiversiden,
F/K: Lokale fagforeninger/kredse, (A)K: (Amts)kommunen.
(Madsen & Navrbjerg 2003:15)

Figur 8.2 illustrerer niveauerne og forbindelseslinierne i det samlede forhandlingssystem. Og spørgsmålet for mange ledelser og fagorganisationer er, hvor hovedvægten i fremtidens lokalt baserede forhandlings- og samarbejdssystem skal ligge. Hovedtendensen i kommunerne, som den er fremstået både i denne og tidligere undersøgelser, er, at ledelserne siger ja til intern partsorientering. Så

længe det er lokale, i kommunen ansatte og valgte medarbejderrepræsentanter, man samarbejder og forhandler med, vil ledelsen mange steder give en nærmest uindskrænket medbestemmelsesret. Men hvis der bliver tale om eksterne partsrepræsentanter fra de lokale fagforeninger, er det den udbredte opfattelse på ledelsessiden, at man vil begrænse indflydelsen. I princippet kan repræsentanter, der ikke er ansat i kommunen, ikke indgå i MED-hovedudvalgene, men det omgås delvis via fagforeningsrepræsentanter, der er på orlov, og derfor formelt set stadig er ansatte i kommunerne. Og det er til tydelig irritation for mange ledelser.

Der skal dog tilføjes, at der er store forskelle i det kommunale landskab på holdningerne til eksterne partsrelationer. Og der er også store forskelle mellem organisationerne på, om de vil flytte beslutningskompetence eller ikke flytte kompetence til det lokale niveau.

Case 2, MED-regionskommunen, og case 7, SU-hovedstadsforvaltningen, er eksempler på, hvordan eksterne og interne relationer nærmest integreres. Det skyldes, at der er tale om en særlig kommunetype, hvor mange fagforeninger har hjemsted, og hvor der er traditioner for tætte kontakter mellem repræsentanter for disse organisationer og den store, professionelle personaleafdeling, der findes i sådanne kommuner.

Disse eksempler viser således, at det er i de store enheder, man ser de mest professionaliserede medarbejderrepræsentanter. Regionskommunen og hovedstadsforvaltningen viser de mest professionelle og for så vidt også mest partsorienterede relationer. Der er tale om forhandlinger, og selv i hovedudvalgsmøderne er der i vid udstrækning mere tale om partsindlæg end egentlig diskussioner. Det kan man diskutere som et problem, men man kan også se det som et naturligt udtryk for, at et relativt stort bagland har handlet synspunkter af inden et møde – og disse synspunkter lader sig ikke så let ændre, fordi et kompromis ofte har måtte indgås for overhovedet at nå til enighed. Referater fra sådanne hovedudvalgsmøder får derfor mere karakter af (personale)politiske standpunktmarkeringer end af dynamiske diskussioner, der fører til interessante løsninger. Det skal dog samtidig tilføjes, at partsrelationerne fungerer meget effektivt og bl.a. via uformelle kontakter skaber holdbare kompromiser mellem parterne både vedrørende egentlige aftaleforhold og vedrørende mere traditionelle samarbejdsspørgsmål.

Det er nok fortrinsvis i de allerstørste enheder, der på den måde er opbygget et stærkt professionelt apparat på begge sider af bordet. Men som nævnt kan der også, bl.a. via organisationsrepræsentanter, der er på orlov, i en række kommuner være en medarbejderside, der har en professionel repræsentant i front. Det gælder fx case 3, den sjællandske MED-landkommune, som er relativ lille med sine omkring 10.000 indbyggere, men på næstformandsposten har en ganske professionelt arbejdende repræsentant. Der er dog i denne case betydelige problemer med at sikre fuld og effektiv repræsentation. Case-studierne viser således samlet set, at store enheder ofte er mere gennemorganiserede på B-siden og dermed også bedre formår at sikre repræsentativitet – i hvert fald formelt. Det er også i disse kommuner, at den mangeårige tradition med stærke eksterne partsrelationer har bevirket, at det for ledelsen ikke er noget problem. I sådanne enheder er det således meget enkelt fortsat at udvikle et styrket lokalt forhandlings- og samarbejdssystem som en kombination af interne og eksterne partsrelationer.

Men vi taler her om en lille gruppe kommuner. Hovedindtrykket er stadig, at de fleste kommuner vender sig imod eksterne partsrelationer og dermed i virkeligheden kun vil acceptere den videre udvikling af et lokalt baseret samarbejds- og forhandlingssystem, hvis det bliver de interne partsrelationer, som alene styrer processen.

Organisationernes bekymringer over en sådan udvikling kan til dels siges at være sagligt begrundet. Lokale medarbejderrepræsentanter står svagere i forhold til ledelsen, og organisationerne frygter ikke mindst mange moderne ledel-

sers ønske om individualisering og ensidig vægt på den direkte deltagelse på bekostning af den kollektive repræsentation (også selv om den er intern) Problemet ligger i sammensmeltningen af samarbejdsforhold og aftaleforhold. Det gør, at de faglige organisationer ønsker at holde fast i tømmerne. Det er kronjuvelerne for en faglige organisation.

Hvis løsningen bliver, at man genskaber en klar adskillelse, så svækker man MED/SU, og gør det til et mindre interessant system for ledelsen. Organisationerne opnår dermed ikke nødvendigvis særligt meget ved at forsøge på at trække udviklingen baglæns. Det vil blot delvist indholdstømme samarbejdssystemet og dermed skrue udviklingen tilbage, dvs. formindske rummet for medbestemmelse. Det kan næppe siges at være i de almindelige medlemmers interesser. Som vi skal se det, så mener både formænd og næstformænd fx, at samarbejdssystemet bør være et væsentligt forhandlingsorgan. Men at insistere på eksterne partsrelationer vil de fleste steder betyde, at samarbejdssystemets rolle tværtimod svækkes.

Selv om den i skrivende stund uafklarede, men forventede strukturreform betyder, at der bliver færre og større kommuner, er det nok vanskeligt at forestille sig, at udviklingen vil gå i retning af de kombinerede eller nærmest sammensmeltede eksterne og interne partsrelationer i regionskommunen og hovedstadsforvaltningen.

Det er mere sandsynligt, at man vil få et lokalt samarbejds- og aftalesystem præget af interne partsrelationer som forudsætning for en fortsat styrkelse af medbestemmelsen.

Det indebærer, at organisationerne skal være villige til at afgive kompetence til deres lokale repræsentanter. På grund af uligheden i magtrelationer på det lokale niveau, må det gennemføres på en måde, der sikrer, at forbindelseslinierne mellem de lokale medarbejderrepræsentanter og fagforeningerne ikke skæres over. Medarbejderrepræsentanter må have et bagland at støtte sig til, ligesom det også i forbindelse med udskiftninger på tillidsposter kan være nødvendigt, at organisationen trækker den udlagte kompetence tilbage for en tid. Det må så også accepteres af ledelsen. Men der er også en fælles interesse, fordi både ledelse og medarbejdere har brug for det effektive konfliktløsningssystem, som det centrale forhandlingssystem giver. Begge parter har et behov for en forankring i det overordnede forhandlingssystem.

Kommuner og fagforeninger i fællesskab må så bidrage til at skabe vilkår, som styrker medarbejderrepræsentanterne. Der skal skabes en professionaliseret med- og modspiller til ledelsen. Et sammenvævet repræsentationssystem, der kan sikre en koordinering på kryds og tværs af medarbejdergrupperne og fra top til bund i den kommunale organisation. En markant strukturreform kan bidrage til at gøre denne opgave meget mere håndterlig end den ville være i den nuværende kommunale struktur. Det bliver en form for mini-KTO'er, der som nævnt allerede findes i nogle af de større kommuner, men det bliver med hovedvægten på samspillet mellem de interne medarbejderrepræsentanter.

På den måde kan man også overvinde den svaghed, som ligger i, at aftaler indgået i samarbejdssystemet ikke på samme måde som aftaler indgået i forhandlingssystemet er underlagt det fagretlige system. Det er et af de væsentligste argumenter for, at man fra de faglige organisationers side vil have minimeret om ikke helt fjernet aftalemulighederne i samarbejdssystemet. Men hvis det skal gennemføres uden at svække medarbejdersidens samlede indflydelsesmuligheder, kræver det netop, at der findes en alternativ samling af tillidsrepræsentanterne i de enkelte kommuner. I praksis vil det som regel være stort set de samme repræsentanter for medarbejderne i samarbejdssystemet og forhandlingssystemet, men man kan så opretholde det væsentlige formelle skel, således at aftaler indgås af repræsentanterne med forhandlingskasketten på, og man derved sikrer sig, at disse aftaler om nødvendigt kan forsvares med de midler, som det fagretlige system giver.

Fremitidens forhandlingsniveau

Når vi spørger til parternes holdninger til aftaler og forhandlinger – altså hvilket niveau, disse skal finde sted på – tegner der sig et særdeles broget billede. Men igen kan det konstateres, at flere formænd end næstformænd tillægger direkte forhandlinger mellem ledelsen og den enkelte medarbejder stor betydning, mens næstformænd tillægger forhandlinger mellem ledelsen og lokale fagforeninger betydning. Samtidig er det interessant, at der er markante forskelle mellem de forskellige faggrupper, hvor HK-næstformændene er mest indstillet på en stærk decentraliseringsgrad, mens DLF-næstformændene holder fast i et mere eksternt og centraliseret forhandlingssystem.

I dette kapitel har det særligt interesse, hvilke ønsker parterne har til fremtidens forhandlingssystem. Det kan vi vurdere ved at se på formændenes og næstformændenes svar på, hvilken betydning de forskellige niveauer for aftaler og forhandlinger efter deres opfatelse bør have.

	Formænd	Næstformænd
Mellem de centrale parter	30	77
Mellem kommunens ledelse og lokale fagforeninger	44	81
Mellem ledere og TR/FTR	65	74
I MED/SU-systemet	59	77
Mellem ledere og den enkelte medarbejder	60	19

Der er specielt på tre punkter forskel på formænd og næstformænd. Den første forskel gælder betydningen af direkte forhandlinger mellem den enkelte leder og medarbejder. Det skal ifølge seks ud af 10 af formændene have stor betydning, mens det kun er hver femte næstformænd, der mener det samme. Den anden forskel er holdningen til det centrale aftaleniveau, som tre fjerdedele af næstformændene vil fastholde som et afgørende niveau, mens det samme gælder for mindre end hver tredje formænd. Endelig er det også bemærkelsesværdigt, at formændene tillægger forhandlinger og aftaler mellem ledelsen og de lokale fagforeninger langt mindre betydning end næstformændene.

Det fremgår dermed meget klart, at formændenes præferencer går i retning af et samarbejds- og forhandlingssystem præget af interne partsrelationer, mens næstformændene ønsker en kombination, hvor også de eksterne partsrelationer fortsat har en betydelig vægt. På medarbejdersiden er der således skepsis i forhold til en for vidtgående decentralisering.

Det er påfaldende, at flertallet af både formænd og næstformænd mener, at aftaler og forhandlinger i MED- eller SU-systemet bør have stor betydning. Det er et udtryk for, at begge parter ønsker samarbejdssystemets forhandlingsrolle styrket. Det tyder på, at parternes erfaringer fra samarbejdssystemet, herunder den stigende mulighed for at indgå aftaler, som udfylder de centrale parter rammeaftaler, har ført til den konklusion, at samarbejdssystemet i fremtiden bør have større vægt. Men som det fremgår, er det ikke på bekostning af de øvrige forhandlingsniveauer, men som et supplement.

Forskellene mellem faggrupperne er dog næsten mere interessante end forskellene mellem formænd og næstformænd.

	HK	DLF	Andre org.
Centralt niveau	70	90	62
Kommunens ledelse og lokale fagforeninger	75	88	75
Ledere og TR/FTR	89	55	96
I MED-/SU-systemet	95	65	83
Direkte mellem ledere og de enkelte medarbejdere	35	9	26

Det er bemærkelsesværdigt, at DLF-repræsentanterne lægger stærkest vægt på de eksterne partsrelationer, det vil henholdsvis sige det centrale aftaleniveau samt forhandlinger mellem ledelsen og lokale fagforeninger, mens HK-repræsentanterne lægger hovedvægten på de interne partsrelationer, det vil henholdsvis sige forhandlinger mellem ledere og tillidsrepræsentanter og forhandlinger i MED/SU-systemet. Det er endvidere værd at bemærke, at en tredjedel af HK-repræsentanterne finder, at de individuelle relationer bør have stor vægt, mens det samme kun gælder for knapt hver tiende DLF-repræsentant.

Med andre ord er HK-repræsentanterne væsentligt mere lokalt og kommunalt orienteret end DLF-repræsentanterne, som i større udstrækning ønsker en ekstern partsorientering i forhandlingerne. Det er således oplagt, at der kan være betydelige potentialer for konflikter på dette område – men det kan altså også konstateres, at det i særlige grad er i kommuner med stærke DLF-næstformænd, problemerne kan opstå. Det er også interessant, at 'Andre organisationer' mere ligner HK, end de ligner DLF. Det understreger lærernes særlige position, som er en væsentlig pointe med store praktiske implikationer i denne undersøgelse.

Holdning til rammeaftaler

Holdningsforskellene mellem formænd og næstformænd går igen, når vi ser på, hvor forpligtende rammeaftaler bør være. Her finder 60% af formændene, at de er hjælpemidler og kun bør bruges, hvis de er relevante. Det samme mener kun 34% af næstformænd. For de fleste ledere er rammeaftalerne et mulighedskatalog:

Den pest, der følger med rammeaftaler, det er, at der ligger sådan et udgangspunkt, og så skal man så brygge lokale aftaler sammen. Det synes jeg er håbløst. Jeg har den idé, at en rammeaftale giver nogle muligheder - så man hiver den op, når man har brug for det. For hvorfor begynde at lave flere regler, når der er åbne muligheder. Det kan jeg ikke lige se.

(Ledelsesrepræsentant, case 1)

En tredjedel af næstformændene mener, at rammeaftaler altid bør bruges. Der er altså mange medarbejderrepræsentanter, der godt kunne tænke sig færre 'bør'-bestemmelser og lidt flere 'skal'-bestemmelser.

Ville du hellere have nogle strammere regler, I så skulle følge lidt mere nøje ude på de enkelte arbejdspladser?

Ja, rent sikkerhedsmæssigt ville jeg gerne have, at der var færre 'bør-ting' i deres formuleringer. Lige så snart, at det 'bør' være sådan, så er det jo, at der kan tolkes på det.

Men det er også klart, at der er mange steder, der bliver nødt til at være løse regler - det kan heller ikke være fuldstændig firkantet.

(Medarbejderrepræsentant, case 3)

16% af lederne mener, at rammeaftalerne altid bør bruges – og der er således ikke så mange ledere, der vil sige direkte, at der skal være flere 'skal'-bestemmelser. Men der findes dog ikke helt få ledelsesrepræsentanter, som godt kunne tænke sig lidt mere konkret vejledning i forhold til fx MED-implemterering. Der er trods de moderne ledelsesformers fremmarch åbenbart en snert tilbage af holdningerne fra den traditionelle mere regelstyrede bureaukratiske ledelsesform.

Jeg kunne godt tænke mig, at der var lige lidt mere vejledning på sådan det mere praktiske - mere praktiske eksempler: Hvordan foregår et valg til lokaludvalget? Eller hvordan laver man personalemøder med SISU-status? Hvad er vigtigt for medarbejdere i den sammenhæng - og for den sags skyld også for ledelsen? Vi er ikke specielt kloge på det punkt, synes jeg.

(Ledelsesrepræsentant, case 1)

Øget decentralisering eller recentralisering

Den decentraliseringsproces, som den offentlige sektor har været igennem i de seneste 15 år, har påvirket både ledelse og medarbejdere. I den sammenhæng er det en væsentlig kendsgerning, der kan slås fast, at når det gælder spørgsmålet om, hvilken centraliserings- eller decentraliseringsgrad, kommunens organisation skal have, så er ledelsesretten ikke til deling. Det er et kardinalpunkt for ledelsen, og derfor er det af central betydning, når vores undersøgelse dokumenterer, at der på dette punkt er markante holdningsforskelle mellem ledelse og medarbejdere. Slagsmålet om decentraliseringsgraden, som er et af de væsentligste kendetegn ved moderniseringen, kan ses som det *tredje hovedproblem*. Og det understreger yderligere, at samarbejdssystemet også i fremtiden vil blive præget af konflikter.

Vi har spurgt nærmere om en række forhold vedrørende centralisering og decentralisering, og der er to hovedresultater: For det første er der overordnet kun på meget få områder forskel på MED- og SU-aktører. For det andet viser undersøgelsen overordnet, at formændene generelt ønsker en yderligere decentralisering – mens halvdelen af næstformændene synes, at decentraliseringen er gået for vidt allerede. Den typiske holdning hos lederne er da også, at der skal være så få bindende regler som muligt.

Jeg synes, at der er for meget 'skal' (...) Der er mange ting, der skal op og vende hver gang én gang om året, og hvis man egentlig holder de møder, man skal, jamen så... Du har ikke fået så mange nye idéer.

(Ledelsesrepræsentant, case 4)

Det viser igen, at formændene i høj grad er præget af moderne ledelsesformer, som netop kan ses som et opgør mod regelstyring.

	For mange beslutninger lægges ud lokalt	Passende balance	For få beslutninger lægges ud lokalt
HK	6	61	33
DLF	78	21	1
Andre org.	31	51	18

* Det absolutte tal bag det lave procenttal (1%) i dette kryds er lille, og tolkningen af det er derfor usikker.

Der er lidt mere blandede holdninger på B-siden. Vi ser således betydelige forskelle mellem de forskellige faggrupper på næstformandsiden i denne sammenhæng. Således finder hele 78% af DLF-næstformænd, at for mange beslutninger lægges ud – mens det kun gælder 6% af HK'erne. Både når det gælder spørgsmålet om forhandlingernes placering, og når det gælder spørgsmålet om holdningen til decentraliseringsprocessen, kan vi fastslå som et væsentligt træk, at medarbejderne, deres repræsentanter og organisationer ikke udgør en ensartet helhed, men er præget af meget forskellige holdninger til netop disse afgørende spørgsmål og deres implikationer for samarbejds- og forhandlingssystemet.

Forskel på medarbejdergrupperne

Dermed fremstår meget tydeligt en *fjerde hovedpointe* i undersøgelsen: at der er markante forskelle mellem medarbejdergrupperne. Vi kan her opstille HK og DLF som yderpunkterne. Holdningsforskellene mellem medarbejdergrupperne er klart mere markante end forskellene på ledelsessiden og krydser interesse-skellet mellem ledelse og medarbejdere.

Den *ene gruppe* vil en fortsat decentraliseringsproces og udlægning af kompetence til repræsentanterne i den enkelte kommune, dvs. bidrage til udvikling af et internt partsorienteret lokalt samarbejds- og forhandlingssystem. De spiller sammen med de nye ledelsesformer i den offentlige sektor med decentralisering og nye arbejdsorganiseringer præget af stærk medinddragelse af de ansatte i udviklingen af arbejdspladserne.

Den *anden gruppe* vil standse decentraliseringen og gerne rykke den baglæns og holder fast i et eksternt partsorienteret lokalt samarbejds- og forhandlingssystem. De holder fast i overordnede værdier præget af deres professionsbaggrund og ønsker samme vilkår for de ansatte og samme indhold i folkeskolen på tværs af kommunegrænserne. Det sikres gennem relativt faste generelle regler og styring via eksterne parter.

Det er dog samtidig en gruppe med både fagligt og fagpolitisk veluddannede repræsentanter med stort engagement, der derfor i højere grad end de fleste andre faktisk kan give ledelsen et modspil. Det er en gruppe, der på den ene side er præget af kreativitet og nytænkning og på den anden side af en centraliseringsstankegang og herunder ønsket om at fastholde den eksterne indflydelse. I en vis forstand ligger disse synspunkter nærmere ved visse traditionalistiske ledelser, som er tilhængere af partsrelationer inden for regelstyrede rammer, dvs. at man her kommer til at stå i modsætning til de moderne ledelsesformer, der i stigende grad præger de danske kommuner.

Da lærergruppen samtidig på grund af dens kvaliteter sidder tungt på samarbejdssystemet, bidrager det til vanskelighederne med at sikre den fortsatte udvikling og herunder finde kompromisernes balancepunkt mellem ledelsens fastholdelse af en overordnet styring og medbestemmelse til medarbejderne.

Men set ud fra et fagpolitisk synspunkt kan man naturligvis opfatte lærerne som garanten for fastholdelse af de lokale fagforeningers indflydelse, hvor HK'erne vil acceptere et system på ledelsens præmisser, som på sigt vil underminere den kollektive indflydelse og styrke individualiseringen og den direkte deltagelse på de kollektive repræsentanters bekostning.

Strukturreformen som katalysator

Det er vigtigt at understrege, at MED-systemet er et meget nyt samarbejdssystem. Selv om den centrale rammeaftale er omkring otte år gammel, skal det huskes, at det som regel har taget mindst et par år, før aftalen udmøntede sig i lokale MED-aftaler i kommunerne. Det har været en langvarig proces i mange kommuner, og en proces, der langtfra er afsluttet, om end kommuner, der stadig har SU-systemer, også er blevet påvirket af udviklingen. Derfor er det naturligt,

at der stadig er en vis karakter af tilvænning til noget nyt, og at væsentlige problemer ikke har fundet en mere permanent løsning.

Det er vel så i øvrigt en pointe, at mange af problemerne må antages at have en permanent karakter og derfor vil skabe konflikter, som skal håndteres løbende. Det er sandsynligt, at strukturreformen, hvis den gennemføres i den markante form, som der er lagt op til, vil kunne sætte ny fart i processen og fingere som katalysator eller en slags *deus ex machina*, der afliver de traditionalistiske ledelser (og sikrer MED i praktisk talt alle kommuner), og som samtidig skaber basis for en professionalisering af medarbejderrepræsentationen baseret mere på interne end eksterne partsrelationer.

Hvad kan gøres bedre?

På en række punkter har der vist sig problemer i samarbejdssystemerne. Mange af disse problemer relaterer sig ikke i første række til SU eller MED, men snarere til nogle arbejdsvilkår, strukturer, ledelsesformer, organisationsrelationer – eller personlige sym- eller antipatier.

Vi har her listet de mest markante konflikter i hovedudvalgets arbejde op – som vi har set det i undersøgelsen. Der er andre problemer, men vi fandt disse særligt værd at tage op i forbindelse med en diskussion af, hvad der kunne forbedres.

Tabel 8.7: Væsentlige konfliktområder i hovedudvalget – såvel MED som SU

Område	Ledelsens perspektiv	Medarbejdernes Perspektiv
Initiativer til forslag i HU	a) Ledelsen altid forrest, medarbejderne er sløve b) Få input fra underudvalg	a) Ledelsen ofte forrest, medarbejderne har ikke ressourcer b) Få input fra underudvalg
Kommunikation	Beslutningsreferater	Indholdsreferater
Medindflydelse uden medbestemmelse	Ledelsesretten fastholdes	Medbestemmelse er et blålys
B-siden matcher ikke A-siden - eller hvem er modspillere og hvem er medspillere	Intern partsorientering Lokalt forankret	Ekstern partsorientering Næsten-organisationsrepræsentanter i hovedudvalg
B-siden har koordinationsproblemer	Uklar mod- & medspiller	Svært at skabe samlet holdning
Møder med økonomiudvalget	Forventninger indfries ikke	Pseudoinvolvering

Når man lister sådanne emner op, ligger der også indbygget en række løsninger – nogle mere oplagte end andre. Vi vil i det følgende kort gøre rede for de problemer og løsninger, som vi umiddelbart har kunnet lede ud af analyserne – men der lægges også her op til en videre diskussion af problemfelterne

Få initiativer til forslag i hovedudvalget

Både blandt ledere og medarbejderrepræsentanter i hovedudvalgene er der mange steder utilfredshed med underudvalgenes input til, hvad der kan tages op i hovedudvalget. I nogle tilfælde bliver medarbejderrepræsentanterne i hovedudvalget kritiseret af ledelsen for ikke at tage emner op, og denne kritik er ikke altid forkert. Det skyldes ikke mindst, at man ikke altid fra B-side er god nok til

koordinere synspunkter og høre medarbejdere i alle hjørner af kommunen. Vi har allerede flere steder været inde på dette problem. Men det er ikke kun medarbejdersiden, der kan kritiseres. Ledelsen kunne også sætte et spejl op for ansigtet og se, om man selv lever helt op til kravene om information og høring. Et udbredt problem synes at ligge i referaternes karakter. Referaterne er mange steder beslutningsreferater, og det betyder, at medarbejdersiden ikke kan gennemskue og forstå den diskussion, der ligger bag en beslutning – kun for de indviede, dvs. dem der sidder i hovedudvalget, giver sådanne referater mening. Denne referattype er ofte noget, ledelsen har besluttet. Mere udførlige referater ville give alle medarbejdere muligheden for at læse sig til baggrunden for beslutningerne og - ikke mindst – genkende sig selv i sager, der bliver taget op – også selv om de måske bliver afvist. Det giver simpelt hen muligheden for et bredere ejerskab af beslutningerne – om muligheden udnyttes, bliver medarbejdernes ansvar og ikke ledelsens. Nogle andre krav til referaters karakter kunne altså skabe større medejerskab.

Alternativt kunne denne information spredes gennem en nyhedsavis – elektronisk og på tryk – som udsendes i forbindelse med afholdelse af hovedudvalgs-møderne.

Et andet vigtigt element, som ligger lidt i forlængelse af dette, er høring. Hovedudvalget kan sende emner til høring, og her kan det være af stor betydning, at man dels giver tid nok til at behandle emnerne (= ressourcer), dels sørger for, at underudvalgene på den ene eller anden vis får en tilbagemelding om, hvor sagen ender. Får man ikke den tilbagemelding, kan man let i underudvalgene komme til at føle, at der er tale om pseudoinvolvering.

Medindflydelse uden medbestemmelse

Medindflydelse og medbestemmelse har været et hovedemne i dette kapitel. Alligevel vil vi her kort dvæle ved, hvad der har været et hovedproblem – nemlig at parterne lokalt ikke har kunnet blive enige om grænserne for ledelsesret, medbestemmelse og medindflydelse. Der skal næppe træffes centrale løsninger på dette i en tid med decentralisering – men nogle oplæg fra centralt plan om, hvad der skal forstås ved de forskellige begreber, og hvordan de kan udmøntes i virkelighedens verden kan måske skabe et klarere fokus lokalt på, hvad der kan forventes og hvad der handles af i samarbejdet – både i det daglige, og når der diskuteres nyt samarbejdssystem. Men man må også erkende, at det er en evig forhandling og nogle steder kamp, når disse grænser skal afstikkes – og det er også det, der skaber livet i et samarbejdssystem.

B-siden overmatches af A-siden

Når B-siden i mange tilfælde ikke matcher ledelsen, skyldes det især manglende kompetencer på områder som budgetter og regnskaber. Men også på andre områder kan medarbejderrepræsentanter føle sig overmatchet. Der er flere muligheder for at løse problemet. En er mere uddannelse og dermed opkvalificering af medarbejderne; det vil begge parter formentlig kunne gå ind for, om end det vil fordre, at der afsættes ressourcer til dette. En anden er udefrakommende hjælp i form af organisationsrepræsentanter. Det er der en klar holdning til fra lederside: Det er utidig indblanding, og en sådan tredjemand har ikke forståelse for de unikke vilkår, den enkelte kommune arbejder under. Man foretrækker med andre ord intern partsorientering. Desuden opleves organisationsrepræsentanter af og til som rigide og regelstyrede – en erfaring, som ikke mindst stammer fra MED-forhandlingerne, hvor mange organisationsrepræsentanter var lige så opmærksomme på ikke at miste medarbejderrepræsentanter som ledelsen var på ikke at miste ledelsesret. I nogle tilfælde er også B-siden imod denne indblanding, fordi de også ser organisationsrepræsentanter som en barriere for den vej, kommunen – og de selv - vil gå

En tredje vej er, at både kommuner og organisationer bidrager til at styrke medarbejderrepræsentationen, så den får et mere professionelt grundlag, jf. næste afsnit.

B-sidens koordinationsproblemer

Et betydeligt problem for medarbejdersiden er at få koordineret de forskellige medarbejdergruppers holdninger til ledelsesudspil i hovedudvalget. Vi har allerede udførligt diskuteret, hvorfor og hvordan det er et problem for medarbejdersiden. Men det er ikke kun et problem for medarbejdersiden. For ledelsen kan det være uklart, hvem der egentlig tegner medarbejdersiden, og om deres mandat er bredt nok funderet. En løsning har for nogle kommuner været etablering af et SOK – Sømmenslutningen af Organisationer i Kommunen – en slags mini-KTO på lokalt plan, som koordinerer synspunkter og holdninger. I vores case-studier har det fungeret i de to største kommuner, og det er her først og fremmest de lokale fagforeningers organ, dvs. at det i høj grad er eksterne organisationsrepræsentanter, som sidder i udvalgene, suppleret med interne tillidsrepræsentanter fra hovedudvalget. Der er tale om en form for sammenkobling af det eksterne og interne partssystem, som fungerer udmærket her, hvor der er traditioner for tætte formelle og uformelle relationer mellem fagforeningerne og det store professionelle personaleapparat, der findes i sådanne kommuner.

Det er næppe en løsningsmodel, der kan anvendes generelt, fordi der i de fleste kommuner i ledelsen er en stærk modvilje mod eksterne partsrelationer. Derfor er det mere sandsynligt, at en samling på medarbejdersiden, som skaber grundlaget for et kvalificeret med- og modspil, kommer til at få hovedvægten på de interne partsrepræsentanter i de enkelte kommuner.

Den største hindring mod en sådan udvikling er nok de enkelte fagforbunds tilbøjelighed til at fastholde deres egne enemærker – en tendens, der for tiden synes at være den mest fremtrædende blandt forbundene med medlemmer i kommunerne. Men en ny situation kan muligvis blive skabt, hvis der gennemføres en markant strukturreform, fordi det vil skabe langt bedre betingelser for udvikling af tværgående samarbejdsstrukturer i de enkelte kommuner.

Møder med økonomiudvalget

Det årlige møde med økonomiudvalget, som MED-rammeaftalen foreskriver, har endnu ikke fundet sin form, og i ingen af de undersøgte case-kommuner havde møderne været særlig succesfulde. Der tegner sig tre problemer:

- a) Medarbejdersidens forventninger til indflydelse er store og bliver ikke indfriet
- b) Ledelsen kommer til at bære ansvaret for de uindfrie forventninger
- c) Nogle ledere mener simpelt hen ikke, at der bør være kontakt mellem politisk ledelse og medarbejdere.

a) og b) hænger til dels sammen: Medarbejdersiden forventer indflydelse, som de ikke får, og den daglige ledelse må efter mødet bruge tid og energi på at løfte tilliden til ledelsen igen. c) handler mere om ledelsesstil – nogle ledelser mener principielt, at de er ansat af en (kommunal)bestyrelse til at lede og dermed skal være det eneste ledelsesansigt, som medarbejderne møder.

En løsning, som igen går lidt imod decentraliseringsånden i aftale- og overenskomstsystemet, er nogle centralt definerede retningslinjer for møderne – hvor det står beskrevet mere præcist, hvad parterne kan forventes at give og få ved mødet. En anden løsning er at lade tiden gå; man må lokalt finde nogle former, hvorunder det står alle tre parter – ledelsen, politikere og medarbejdere – klart, hvad man kan forvente af mødet og i hvilket omfang mødet kan føre til revisioner af budgettet.

Som en af næstformændene fremhæver det, kan en løsning være, at man vurderer møderne som en mulighed for at få en langsigtet indflydelse på væsentlige kommunale dispositioner, mens det erkendes, at den direkte indflydelse på det aktuelle budget er meget begrænset.

Centrale versus decentrale løsninger

Mange af de problemer, som er lanceret ovenfor, kan løses ved mere stramme regler – man kan i rammeaftalerne skrive, at der *skal* være mere minutiøse referater; at der *skal* opfyldes bestemte forhold for medindflydelse og medbestemmelse; at der *skal* etableres mini-KTO'er; at der *skal* følges bestemte regler i mødet mellem hovedudvalg og lokaludvalg. Men denne tendens går helt imod den decentralisering, som har fundet sted i de seneste 15 år. Som også undersøgelsen her viser, er der ganske vist ikke helt enighed på A- og B-side om, hvor decentraliseret aftale- og overenskomstsyste­met skal være – men med kommunernes organisationsstruktur og med deres selvopfattelse som unikke, er det næppe den vej, der er den mest farbare. Men skal de centrale parter være til hjælp i denne sammenhæng, må der træffes nogle valg mellem 'skal'-bestemmelser og 'bør'-bestemmelser eller måske gøres mere ud af at beskrive de muligheder, der kan ligge i de brede rammer – og håbet er, at denne rapport kan bidrage til at kvalificere denne diskussion på centralt plan.

Oversigt over tabeller og figurer

Tabeller

Tabel 1.1: Status MED og SU	15
Tabel 1.2: Hvilke af følgende forhold angående indholdet i MED har givet anledning til særlige problemer i forhandlingerne? (procent)*	16
Tabel 1.3: Har vanskeligheder ved at integrere arbejdsmiljøarbejdet besværliggjort forhandlingsprocessen om MED? (procent).....	16
Tabel 1.4: Hvilke af følgende forhold angående indholdet i MED har givet anledning til særlige problemer i forhandlingerne? (procent)*	18
Tabel 1.5: Deltagelse af eksterne organisationsrepræsentanter har besværliggjort forhandlingsprocessen om MED (procent)	21
Tabel 1.6: Har nogle af følgende forhold besværliggjort forhandlingsprocessen om MED? (procent)*.....	22
Tabel 1.7: Hvilke af følgende forhold angående indholdet i MED har givet anledning til særlige problemer i forhandlingerne? (procent)*	24
Tabel 1.8: Har der været sammenbrud undervejs i forhandlingerne om MED i MED-organet – fordelt på formænd og næstformænd (procent).....	24
Tabel 1.9: Har der været sammenbrud i forhandlingerne? - fordelt på, om der har siddet eksterne organisationsrepræsentanter i forhandlingsorganet (formænd i procent)	25
Tabel 1.10: Har der været sammenbrud i forhandlingerne? - fordelt på, om uenighed om arbejdsmiljøarbejdets status har givet problemer i forhandlingerne (formænd i procent).....	25
Tabel 1.11: Faser og emner i MED-forhandlingerne	26
Tabel 2.1: Spiller arbejdsmiljøarbejdet en for lille rolle i hovedudvalget – fordelt på formænd og næstformænd (procent).....	30
Tabel 2.2: Spiller arbejdsmiljøarbejdet en for lille rolle i hovedudvalget – formænd fordelt på MED og SU (procent).....	30
Tabel 2.3: Spiller arbejdsmiljøarbejdet en for lille rolle i hovedudvalget – næstformænd fordelt på MED og SU (procent).....	30
Tabel 2.4: Hvilke redskaber anvendes i dag i arbejdsmiljøarbejdet i din kommune? – næstformænd i procent*	31
Tabel 2.5: Er arbejdsmiljøarbejdet i jeres kommune blevet styrket og effektiviseret inden for de sidste 5 år – fordelt på formand og næstformand (procent).....	31
Tabel 2.6: Er arbejdsmiljøarbejdet i jeres kommune blevet styrket og effektiviseret inden for de sidste 5 år – næstformand fordelt på SU og MED (procent).....	32
Tabel 2.7: Der er et systematisk samarbejde med SiO på hovedudvalgsniveau (procent)	33
Tabel 2.8: Der er et systematisk samarbejde med SiO på følgende niveau – SU- og MED-kommuner (procent)	34
Tabel 2.9: Sikkerheds- og MED-udvalget er lagt sammen på følgende niveauer – MED-kommuner (procent)	34
Tabel 2.10: Er du sikkerhedsleder/sikkerhedsrepræsentant – fordelt på formænd og næstformænd (procent).....	35
Tabel 2.11: Har du gennemgået en arbejdsmiljøuddannelse – fordelt på formænd og næstformænd (procent).....	35
Tabel 2.12: Bør samarbejdet og arbejdsmiljøarbejdet varetages af de samme medarbejderrepræsentanter? - fordelt på formænd og næstformænd (procent)	36

Tabel 2.13: Bør samarbejdet og arbejdsmiljøarbejdet varetages af de samme medarbejderrepræsentanter? – næstformænd fordelt på om de er sikkerhedsrepræsentanter eller ej (procent)	36
Tabel 2.14: I hvor høj grad drøftes generelle linjer for arbejdsmiljøarbejdet i hovedudvalget – næstformænd fordelt på MED og SU (procent).....	37
Tabel 2.15: Hvilke redskaber anvendes i dag i arbejdsmiljøarbejdet i din kommune? – næstformand fordelt på MED og SU (procent)*	38
Tabel 2.16: Hvad mener du, kunne udvikle arbejdsmiljøarbejdet i din kommune? (procent)*	38
Tabel 2.17: En overgang til MED ville kunne udvikle et bedre arbejdsmiljøarbejde – fordelt på formænd og næstformænd i SU (procent)	39
Tabel 2.18: Hvilke redskaber anvendes i dag i arbejdsmiljøarbejdet i din kommune? – fordelt på formand og næstformand (procent)*	40
Tabel 2.19: Vi kunne udvikle et bedre samarbejde, hvis arbejdsmiljøarbejdet i højere grad baserede sig på overenskomster og rammeaftaler (procent) ..	40
Tabel 3.1: Vurdering af medarbejderrepræsentanternes medbestemmelse – fordelt på formænd og næstformænd (procent).....	44
Tabel 3.2: Vurdering af medarbejderrepræsentanternes medindflydelse – fordelt på formand og næstformand (procent).....	44
Tabel 3.3: Vurdering af medarbejderrepræsentanternes medbestemmelse – formænd fordelt på MED og SU (procent).....	45
Tabel 3.4: Vurdering af medarbejderrepræsentanternes medindflydelse – næstformænd fordelt på MED og SU (procent).....	45
Tabel 3.5: Vurdering af medarbejderrepræsentanternes medbestemmelse – næstformænd fordelt på MED og SU (procent).....	45
Tabel 3.6: Medarbejderrepræsentanternes medbestemmelse er blevet større efter indgåelsen af den lokale MED-aftale/ i de sidste 5 år – fordelt på MED og SU (procent)	45
Tabel 3.7: Medarbejderrepræsentanternes medindflydelse er blevet større efter indgåelsen af den lokale MED-aftale/ i de sidste 5 år – fordelt på MED og SU (procent)	46
Tabel 3.8: Høj grad af medindflydelse fordelt på høj grad af medbestemmelse (formænd i procent)	47
Tabel 3.9: Høj grad af medindflydelse fordelt på høj grad af medbestemmelse (næstformænd i procent)	47
Tabel 3.10: Hvilke generelle kvaliteter opleves ved samarbejdssystemet i kommunen (procent)*	51
Tabel 3.11: Bliver forslag fra jeres side behandlet konstruktivt af modparten– formænd fordelt på MED og SU (procent).....	52
Tabel 3.12: Bliver forslag fra jeres side behandlet konstruktivt af modparten– næstformænd fordelt på MED og SU (procent).....	52
Tabel 3.13: Er ledelsesrepræsentanterne loyale over for de retningslinjer, der er fastlagt i jeres hovedudvalg – formænd fordelt på MED og SU (procent) ..	53
Tabel 3.14: Er ledelsesrepræsentanterne loyale over for de retningslinjer, der er fastlagt i jeres hovedudvalg	53
Tabel 3.15: Hvilke områder er blevet drøftet inden for de sidste to år (procent)*	54
Tabel 4.1: Holdning til antal medarbejderrepræsentanter i hovedudvalget – formænd fordelt på MED og SU	58
Tabel 5.1: Hvem repræsenterer næstformanden? – fordelt på formænd og næstformænd (procent)*.....	60
Tabel 5.2: Hvem repræsenterer næstformanden? – næstformænd, der kun har sat et kryds (i procent af alle næstformænd)	60
Tabel 5.3: Hvem repræsenterer formanden? – fordelt på formænd og næstformænd (procent)*.....	61
Tabel 5.4: Er informationsniveauet fra hovedudvalg til underudvalg tilfredsstillende – fordelt på formand og næstformand (procent).....	63

Tabel 5.5: Hvilke grunde er der til, at informationen fra hovedudvalg til underudvalg er utilfredsstillende?	64
Tabel 5.6: Hvilke grunde er der til, at informationen fra underudvalgene til hovedudvalget er utilfredsstillende?	65
Tabel 5.7: Holdning til faglige organisations indflydelse i forhold til hovedudvalgsarbejdet (procent)	67
Tabel 5.8: Frikøb – næstformænd fordelt på fagforeningsmedlemskab (procent)	67
Tabel 6.1: Matcher A- og B-siden i Hovedudvalget hinanden? – fordelt på formænd og næstformænd (procent)*	78
Tabel 6.2: Har du gennemgået SU-uddannelsen? – fordelt på formænd og næstformænd i SU-kommuner (procent).....	78
Tabel 6.3: Har du gennemgået MED-uddannelsen? – fordelt på formænd og næstformænd i MED-kommuner (procent)	79
Tabel 6.4: Var MED-uddannelsen relevant for dit arbejde i hovedudvalget? – fordelt på formænd og næstformænd, der har gennemgået MED-uddannelsen (procent).....	79
Tabel 6.5: De centrale parter kan til en forbedring af samarbejdet bidrage med uddannelse i samarbejde – fordelt på formænd og næstformænd (procent)	80
Tabel 6.6: Vi kunne udvikle et bedre samarbejde i kommunen, hvis vi anvendte flere ressourcer til uddannelse i samarbejde – fordelt på formænd og næstformænd (procent)	81
Tabel 6.7: Vi kunne udvikle et bedre samarbejde i kommunen, hvis vi anvendte flere ressourcer til uddannelse i samarbejde – formænd fordelt på MED og SU (procent)	82
Tabel 6.8: Jeg føler mig ikke godt nok uddannet til at tage vare på følgende områder i hovedudvalgsarbejdet (procent)*	82
Tabel 6.9: Skal lederne være bedre uddannet i samarbejde end de er i dag? – fordelt på formænd og næstformænd (procent).....	83
Tabel 6.10: Føler du dig godt nok uddannet til at tage vare på arbejdsmiljøarbejdet? – næstformænd fordelt på, om de har gennemgået en arbejdsmiljøuddannelse (procent)	84
Tabel 6.11: Er der for medarbejderrepræsentanterne indgået en konkret aftale om vilkår for arbejdet i hovedudvalget? (procent).....	85
Tabel 6.12: Har du tilstrækkelig tid til at forberede dig til møder i hovedudvalget – næstformænd fordelt på MED og SU (procent).....	85
Tabel 8.1: Topleledelsen i kommunen skal i høj grad være:*	100
Tabel 8.2: Topleledelsen i kommunen skal i høj grad være faguddannet – næstformænd fordelt på fagligt tilhørsforhold (procent).....	101
Tabel 8.3: Kommunal ledelse skal være i høj grad være:*	101
Tabel 8.4: Aftaler og forhandlinger på dette niveau bør have stor betydning (procent)	109
Tabel 8.5: Aftaler og forhandlinger på dette niveau bør have stor betydning – næstformænd i forhold til fagligt tilhørsforhold (procent)	110
Tabel 8.6: Hvad er din generelle holdning til decentralisering i aftalesystemet – næstformænd fordelt på fagligt tilhørsforhold (procent)*.....	111
Tabel 8.7: Væsentlige konfliktområder i hovedudvalget – såvel MED som SU	113

Figurer

Figur 6.1: Formandens faglige tilhørsforhold	76
Figur 6.2: Næstformandens faglige tilhørsforhold.....	76
Figur 8.1: Samarbejdssystem og aftalesystem –	105
Figur 8.2: Decentralisering af forhandlingssystemet.....	106



Referencer

Madsen, Jørgen Steen (2002): *Forhandlingssystemet - konflikt eller forlig. Ny Løn mellem individualisering og kollektiv aftaleret*
Projekt Ny Løndannelse i amter og kommuner. Delprojekt 2. Kommuneinformation, København.

Madsen, Jørgen Steen og Steen E. Navrbjerg (2003): *Aftaleretten i en gråzone*.
Notat til Det Kommunale Kartel.
FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Navrbjerg, Steen E.; Hans-Henrik Grieger; Lene Askgaard Hyldtoft & Carsten Strøby Jensen (2000): *Nye roller og udfordringer for lokale ledelses- og medarbejderrepræsentanter i den (amts)kommunale sektor*
Det Personalepolitiske Forum, København



Bilag 1: Undersøgelsens metode³

Den her foreliggende undersøgelse er baseret på såvel en spørgeskemaundersøgelse som en kvalitativ undersøgelse. Ofte er man som forsker af ressourcemæssige årsager nødt til at vælge, om man skal lave kvantitative eller kvalitative studier, og det skal overvejes grundigt, hvad der er af fordele ved det ene og det andet.

En tommelfingerregel siger, at hvis man ikke ved så meget om et emne – dvs. hvis emnet er nyt og uudforsket – så vil en eksplorativ tilgang være relevant. Det vil i praksis ofte sige en kvalitativ tilgang, hvor det i løbet af interviewene er muligt at generere nye teser og opdage nye facetter af problemstillingen. Det er sjældent muligt i en spørgeskemaundersøgelse.

Omvendt benytter man ofte den kvantitative tilgang, hvis man allerede ved en del om emnet, men ønsker at vide, hvor udbredt forskellige kendte fænomener er.

Én af kvaliteterne ved denne MED-evaluering er, at vi har haft mulighed for både at arbejde med kvalitative og kvantitative data.

I case-studierne kan man finde frem til, hvordan man i den enkelte kommune og forvaltning tænker om samarbejdssystemet. Case-studierne kan også fortælle særlige historier. Men det er ikke muligt via case-studierne at belyse, hvor udbredt et særligt fænomen er i kommuner og forvaltninger generelt.

Her er det så, at de kvantitative data har deres styrke. Ønsker vi at vide, hvor udbredte nogle af de fænomener, vi ser i case-studierne er, så kan det beskrives ved hjælp af de kvantitative data.

Men også den omvendte tilgang er frugtbar. Den kvantitative undersøgelse kan vise nogle umiddelbart interessante resultater, men kan kun i begrænset omfang forklare, hvorfor sammenhængen mellem tallene er sådan.

Eller for at sige det kort: *Case-studierne kvalificerer spørgeskemaundersøgelsen – mens spørgeskemaundersøgelsen kvantificerer case-studierne*. Dermed sikres, at undersøgelsen har en høj grad af validitet – at undersøgelsens resultater rent faktisk er til at stole på – samtidig med at der er mulighed for at give nogle mere nuancerede forklaringer på observationer fra de to studier.

I det følgende vil vi kort gøre rede for metoden i undersøgelsen – fordelt på hhv. den kvalitative og den kvantitative del af undersøgelsen.

Den kvalitative undersøgelse

De valgte enheder

De otte kommuner og forvaltningen i København blev udvalgt i et samarbejde mellem FAOS og projektledelsen. Kriterierne var dels en nogenlunde ligelig fordeling af MED-kommuner og SU-kommuner, dels en vis geografisk og størrelsesmæssig repræsentativitet.

Målet med den kvalitative undersøgelse er ikke mindst at *belyse relationerne mellem de forskellige udvalg*. En centralt spørgsmål er således, om underudvalg – områdeudvalg, forvaltningsudvalg, lokaludvalg eller personalemøder – oplever medbestemmelse og/eller medindflydelse, uanset om der er tale om et SU-system eller et MED-system. Og herunder, om de ændringer, der mange steder har fundet sted efter MED-forhandlingerne – uanset om man har valgt MED eller SU – har slået igennem på lokalt plan. Målet har således ikke været at be-

³. Nærmere beskrivelse af og overvejelser om hhv. den kvalitative og den kvantitative metode findes som bilag i de to delrapporter, som kan downloades fra www.personaleweb.dk og/eller www.faos.dk.

lyse, hvordan samarbejdet i de enkelte underudvalg har været – men mere relationerne mellem udvalgene.

De valgte personer

I hver enhed blev formand og næstformand i hovedudvalget interviewet hver for sig. De to parter blev bedt om at fortælle om en lang række elementer vedrørende samarbejdet i hovedudvalget, forhandlingerne om MED-aftalen (hvis de havde været involveret), arbejdsmiljøets status, uddannelse i samarbejdssystemet etc.

Også formænd og næstformænd i underudvalg på alle niveauerne blev interviewet – ofte parvis, enten formand/næstformand sammen eller formand/formand hhv. næstformand/næstformand på samme niveau. Desuden blev mindst én sikkerhedsrepræsentant og i nogle enheder også en sikkerhedsleder interviewet i hver enhed. Typisk blev også en central person i forhandlingerne om MED interviewet – fx sekretæren for MED-forhandlingsudvalget eller sekretæren for hovedudvalget, som ofte også var sekretær i forhandlingsudvalget. Endelig blev der i nogle enheder interviewet personer, der på anden måde sad inde med en betydningsfuld viden om samarbejdssystemet – eller forhandlingerne herom. I de ni case-studier blev der i alt interviewet 74 personer – fordelt på 19 gruppeinterview og 34 solointerview.

Anonymitet

I forhold til det overordnede projekt er det ikke af interesse, hvilke konkrete personer eller kommuner, der har været involveret i undersøgelsen; her søges udelukkende at belyse det overordnede samarbejdssystem via nogle mere eller mindre tilfældigt valgte cases. De ni case-enheder er anonyme i de denne undersøgelse. Deres identitet kendes dog af projektledelsen og FAOS, som sammen har udvalgt dem.

Den kvantitative undersøgelse

Udformning og indsamling af spørgeskema

Spørgeskemaet er blevet udarbejdet i et tæt samarbejde mellem FAOS, projektledelsen og en fokusgruppe af udvalgte repræsentanter fra forbundene og fra arbejdsgiversiden. FAOS udarbejdede en skitse til et spørgeskema, som så ved et fokusgruppeseminar over fem timer blev diskuteret indgående og følgende revideret. Siden blev skemaet igen revideret i flere omgange i et samarbejde mellem projektledelse og FAOS.

Udsendelsen og indsamlingen af spørgeskemaet fandt sted i november og december 2003. I alt udsendtes der spørgeskemaer til formænd og næstformænd i 277 hovedudvalg inkl. de syv forvaltninger i Københavns Kommune. Hele populationen af formænd og næstformænd i Hovedudvalgene er således blevet spurgt i den kvantitative undersøgelse, og ikke – som det er almindeligt i de fleste surveyanalyser – et tilfældigt repræsentativt udvalg. Den endelige samlede svarprocent blev 74,7%. Blandt formænd svarede 71,8% (199 formænd) og blandt næstformænd 77,6% (215 næstformænd). Med svarprocenter så høje som over 70 må man karakterisere spørgeskemaundersøgelsen som repræsentativ.

Repræsentativitet

Generelt kan vi konkludere, at undersøgelsens datamateriale har en høj repræsentativitet i forhold til hele populationen. Svarprocenterne er høje og vi kan konstatere, at både hvad angår køn og kommunistørrelse er undersøgelsen repræsentativ, ligesom der også er en rimelig repræsentativitet fra MED-kommuner hhv. SU-kommuner og vi har ingen skævheder i bortfaldet i forhold

til kommunestørrelse blandt formænd og i forhold til køn blandt både formænd og næstformænd.

Præsentation af data

Undersøgelsens resultater præsenteres dels i form af 'rådata' – dvs. simple tabeller over, hvordan svarene på hvert enkelt spørgsmål fordeler sig mellem formand og næstformand i spørgeskemaet – og dels i form af krydstabeller, hvor vi analyserer sammenhængen mellem svarene på de forskellige spørgsmål nærmere.

Mængden af mulige krydstabeller er næsten uendelig, og vi har derfor lagt særligt fokus på de krydstabeller, som vi har fundet relevante for den overordnede opgave – nemlig evalueringen af MED-systemet i særdeleshed og samarbejds-systemer i almindelighed.

I krydstabeller kommer man nogle gange ud for, at tallene i de enkelte svarkategorier kan blive endog meget små. Dette gør analysen af tallene usikre, og derfor kan det være nødvendigt at mindske antallet af kategorier ved enten af slå udvalgte kategorier sammen eller – hvis en kategori ikke meningsfuldt kan slås sammen med andre - helt at udelade enkelte svar af analysen. Sidstnævnte gælder i denne undersøgelse for 'ved ikke'- svarene, som ofte er så få, at vi har været nødt til at udelade dem i krydstabellerne.



Bilag 2: Spørgeskemaer inkl. svarfordelinger

I dette bilag findes spørgeskemaerne i den form, de blev sendt ud. Svarprocenterne fra hhv. formænd og næstformænd er skrevet ind i hvert sit skema, og de er opgivet i procent af alle svar, medmindre andet er angivet. Hvis svarene er angivet som et gennemsnit – eksempelvis næstformænds aldersgennemsnit – så er det angivet med 'gns.'. Enkelte steder har vi angivet svarene som median – det gælder bl.a. begyndelsesåret for forhandlingerne om MED. Median-året – eksempelvis 1998 – betyder i denne sammenhæng, at det var det år, hvor 50% af kommunerne havde påbegyndt forhandlinger.

Bemærk at der flere steder i spørgeskemaet kunne sættes flere kryds ud for samme spørgsmål. Procenttallene kan i disse tilfælde ikke lægges sammen til 100.