

040

Aftaleretten i en gråzone

Problemer og muligheder ved glidningen mellem aftalesystemet og samarbejdssystemet i amter og kommuner. Effekter af decentraliseringen af et aftalesystem

Notat til Det Kommunale Kartel

Jørgen Steen Madsen og Steen E. Navrbjerg, FAOS

november 2003

Forskningscenter for
Arbejdsmarkeds - og
Organisationsstudier
Sociologisk Institut
Københavns Universitet

Employment Relations
Research Centre
Department of Sociology
University of Copenhagen

Linnésgade 22
DK-1361 København K
Tlf: +45 35323299
Fax: +45 35323940
faos@sociology.ku.dk
www.faos.dk

Indholdsfortegnelse

1. Indledning *s. 3*
2. Baggrund *s. 4*
3. Konsekvenser af aftalerettens decentralisering *s. 5*
 - 3.1 Eksterne partsrelationer *s. 5*
 - 3.2 Interne partsrelationer *s. 6*
 - 3.3 Parternes mål med decentraliseringen *s. 7*
4. Hvorfor MED/SU som aftaleforum *s. 8*
5. Problemer ved MED/SU som aftaleforum *s. 11*
 - 5.1 Arbejdsdeling mellem aftale- og samarbejdssystem *s. 12*
 - 5.2 Organisationsrepræsentanter i MED *s. 13*
 - 5.3 Ekstern og intern partsorientering *s. 14*
 - 5.4 Koordineringen på medarbejdersiden *s. 16*
 - 5.5 Det forskellige grundlag *s. 17*
 - 5.6 Forskel på aftalerne *s. 18*
6. Eksempler på gråzonen og håndteringen af problemer *s. 18*
 - 6.1 Forhandlinger hen over hovedet på aftalesystemet *s. 18*
 - 6.2 Fagforeninger og MED/SU-repræsentanter i tre kommuner *s. 20*
 - Organisationsrepræsentanter i MED *s. 21*
 - Ledelsesorienteret partssamarbejde *s. 24*
 - Forsøg på at sikre fælles decentralisering *s. 27*
 - 6.3 Problemer i forbindelse med Ny Løn *s. 29*
 - 6.4 Sammenkobling i forhandlinger om Ny Løn *s. 30*
 - 6.5 MED-systemets potentielle muligheder *s. 30*
 - 6.6 Konklusion *s. 32*
7. De faglige organisationers handlemuligheder *s. 32*
 - 7.1 Hvad kan der gøres? *s. 32*
 - 7.2 'The point of no return?' *s. 33*
 - 7.3 Den pragmatiske vej *s. 34*
 - 7.4 Tilbage til grundlaget *s. 36*
 - Udvalgte kilder *s. 37*

1. Indledning

"Sammenfattende er organisationsudviklingen gået over forventning på det centrale niveau. Det samme kan man ikke sige om det lokale niveau. Her går processen frem mod tættere samarbejde fortsat trægt. Der er tilsyneladende fortsat barrierer og nogen vanetænkning. Resultatet er svagt samarbejde og derfor vanskelige vilkår for det fælles faglige arbejde lokalt. Vanskelighederne kommer ikke mindst til udtryk ved, at man ikke altid går i takt i forhold til udmøntningen af rammeaftalerne." (DKK, Årsberetning 2003:8).

Rammeaftalen om MED har i sammenhæng med nye rammeaftaler på forskellige områder, herunder ikke mindst Ny Løn, ændret samarbejdssystemet i (amts)kommunerne. Der er på flere områder mulighed for, at der i hovedudvalget kan indgås aftaler. Det gælder retningslinjerne for Ny Løn-forhandlingerne og principper for TR-vilkårene, som det er blevet en del af hovedudvalgenes kompetence at fastlægge.

Hermed synes der at være en forskydning på vej i forhandlingssystemet. Bevægelsen går fra det traditionelle aftalesystem baseret på relationen mellem de lokale faglige organisationer og ledelsen i amter og kommuner i retning af samarbejdssystemet. Selv om det formelt set stadig er de faglige organisationer, som har forhandlings- og aftaleretten, synes der i praksis at ville ske en flytning til (fælles-) tillidsrepræsentanterne i (amts)kommunerne, hvor samarbejdssystemet spiller en væsentlig rolle. Der sker en glidning mellem aftalesystem og samarbejdssystem og opstår derved overlappende områder, hvor der kan opstå tvivl om, hvem der har kompetence til at gøre hvad.

Det er formålet med dette notat at give en første analyse af feltet mellem de lokale faglige organisationer og hovedudvalgene i MED/SU-systemet. I hvilket omfang er aftaleretten ved at bevæge sig ind i en gråzone? Betyder tendenserne til sammenkobling en svækkelse eller måske snarere en styrkelse af organisationernes og deres medlemmers indflydelsesmuligheder? Er det et problem eller en mulighed?

Udgangspunktet for analysen bliver en opridsning i afsnit to af baggrunden for aftalesystemets decentralisering, der ses som et resultat af den forudgående decentralisering af opgaverne og deres varetagelse i den offentlige sektor. På det grundlag diskuteres i tredje afsnit de magtmæssige effekter af udlægning af beslutningskompetence fra det nationale til det lokale niveau i aftalesystemet. Derefter analyseres i afsnit fire og fem, hvorfor MED/SU er blevet anvendt som aftaleforum, og hvilke problemer det indebærer at anvende samarbejdssystemet i denne sammenhæng. Sjette afsnit giver en række konkrete eksempler på de problemer, som har vist sig med gråzonen mellem samarbejdssystem og aftalesystem, og hvordan disse problemer er blevet tacklet af de lokale parter. Endelig slttes der af med syvende afsnit, hvor perspektiverne diskuteres under overskriften: De faglige organisationers handlemuligheder.

2. Baggrund

De ændringer i organisations- og aftalesystemet, som tendensen til sammenkoblingen af aftale- og samarbejdssystem er en væsentlig del af, kan først og fremmest ses som et resultat af to sammenhængende decentraliseringsprocesser i den offentlige administration og udøvelse af velfærdsopgaverne. Det er for det *første* decentraliseringen af opgavevaretagelsen, som fra kommunalreformen i 1970 og frem førte til, at stadig flere opgaver blev flyttet fra stat til amter og kommuner.

I forlængelse af denne proces og det samtidigt stærkt voksende offentlige serviceapparat blev for det *andet* med stigende tempo fra 1990'ernes begyndelse og frem anvendt nye styringsinstrumenter. Fra detaljeret regelstyring gik man i amter og kommuner i stigende grad over til mål- og rammestyling, hvor de enkelte institutioner og enheder fik øgede handlemuligheder inden for de fastsatte overordnede ideer og mål og – naturligvis – økonomiske rammer. Et led i denne proces har været en udvikling i arbejdsorganisering og ledelsesformer præget af stigende medarbejderinddragelse.

Denne dobbelte decentraliseringsproces har skabt et voksende pres for decentralisering af forhandlingssystemet. Decentraliseringen af opgaver og nye styringsformer har skabt et behov for at sikre lokal fleksibilitet med hensyn til fastsættelsen af løn- og arbejdsforhold, herunder arbejdstid og løn som personalepolitisk redskab samt som middel til at fremme netop den arbejdsmetode, der er valgt på den enkelte institution. Det er således arbejdsgiverne, der har været *proaktive*, og det vel at mærke i en proces, som i betydeligt omfang er skabt nedefra, dvs. fra ledelsen i de enkelte amter og kommuner til de centrale arbejdsgiverparter om at sikre større lokalt råderum. Det er således ikke nogen tilfældighed, at starten på forsøg med forskellige former for decentral løndannelse fra midten af 1980'erne i høj grad var et krav, som kommunaldirektørerne pressede frem.

De faglige organisationer har derimod hovedsageligt været *reaktive*. Flere organisationer har efterhånden set muligheder i decentraliseringen i almindelighed som redskab til at skabe øget indflydelse til medarbejderne og deres repræsentanter samt decentrale lønforhandlinger i særdeleshed som middel til at sikre egne medlemsgrupper større lønforhøjelser.

Decentraliseringen af aftalesystemet har således været en langvarig proces. Den startede under OK87 med de første tilløb til systemer for lokal lønforhandling, som blev justeret flere gange siden. Det fortsatte op gennem 1990'erne med indgåelse af rammeaftaler på forskellige områder, hvorved de centrale parter på det nationale niveau gav øget lokal råderum. Omdrejningspunktet i den proces blev – på baggrund af forsøg med samarbejdssystemet i en række amter og kommuner (MAI-projektet fra 1991) – den nye MED-aftale fra 1996, hvor det øverste organ i det lokale samarbejdssystem fik tillagt aftalebeføjelser vedr. fastlæggelse af procedurer og retningslinier ved implementeringen af de forskellige rammeaftaler. Ganske vist er det en sej og langt fra overstået proces at få udbredt MED-aftalen, men da også SU-systemet er blevet tillagt samme beføjelser, er de nye aftalemuligheder blevet generelt gældende. Nye af-

gørende punkter i processen var for det første aftalen om Ny Løn ved OK97 og for det andet indgåelsen af rammeaftalen om lokale arbejdstidsaftaler under OK99. Dermed var for alvor åbnet op for lokale forhandlinger og aftaler om de helt centrale punkter i det kollektive aftalesystem: løn og arbejdstid.

Udgangspunktet for sådanne lokale forhandlinger har været de allerede eksisterende partsrelationer, som har udviklet sig og over tid er blevet institutionaliseret med normer, værdier og regler, der ofte har et særligt præg og dermed adskiller sig fra (amts)kommune til (amts)kommune. Men det er også noget nyt, der skal skabes, fordi den udlægning, som har fundet sted af opgaver og kompetence over det seneste tiår kvalitativt skaber et andet grundlag for de lokale partsrelationer. Der skal udvikles et lokalt forhandlingssystem til varetagelsen af en del af de partsrelationer, som hidtil har fundet sted på det nationale niveau.

Hvordan et nyt lokalt forhandlingssystem skal formes har været et mere åbent spørgsmål – bortset fra at det har været en forudsætning, at den kollektive aftaleret skal fastholdes. Det har ligget klart, at der udover forhandlinger mellem lokale fagforeninger/kredse og ledelserne i de enkelte (amts)kommuner har kunnet blive tale om muligheden for at flytte forhandlingerne længere ud, således at FTR/TR bliver med- og modspiller i forhold til de lokale ledelser. I begge tilfælde er det inden for det eksisterende aftalesystems rammer, men blot med kompetencen placeret mere eller mindre decentralt. Derudover har der med den nye MED-aftale været lagt op til, at også samarbejdssystemet skal spille en væsentlig rolle. Man kan sige, at et nyt lokalt baseret forhandlingssystem således synes at udvikle sig netop i krydsfeltet mellem aftalesystem og samarbejdssystem.

3. Konsekvenser af aftalerettens decentralisering

Det er vigtigt at understrege, at den magtbalance, som præger det centrale aftalesystem mellem parterne på det nationale niveau, ikke nødvendigvis kan opretholdes, når forhandlings- og aftaleret decentraliseres.

Den umiddelbare effekt af en decentralisering, når man sammenligner organisationsstrukturen på arbejdsgiver- og medarbejderside, synes at være en ændring af magtbalancen til arbejdsgiversidens fordel. Den kompetence, der udlægges, placeres på arbejdsgiverside i én samlet organisation, ledelsen i den enkelte (amts)kommune, mens den på medarbejdersiden placeres i en række opsplittede lokale fagforeninger og kredse karakteriseret ved, at de forskellige forbund i høj grad har forskellige lokalstrukturer.

3.1 Eksterne partsrelationer

Det giver på den ene side i mange tilfælde de enkelte organisationer vanskelige vilkår, når det gælder varetagelse af forhandlingsopgaver i forhold til de enkelte (amts)kommuner. Fx har nogle organisationer amtskredse, der med en relativ beskedent bemanning skal varetage opgaver i

forhold til mere end 20 kommuner og derudover i forhold til et amt. Stort set alle lokale fagforeninger/kredse dækker mere end en kommune – som regel en håndfuld eller mere. Det medfører i forhold til amterne, at det i flere tilfælde ikke alene er en, men flere fagforeninger, som er forhandlingspart.

Da de lokale forhandlinger ikke alene drejer sig om de enkelte organisationers forhold, men også en række fælles forhold på tværs af personalegrupperne i (amts)kommunerne, giver det på den *anden* side endnu større vanskeligheder for den opsplittede lønmodtagerfront. Som absolut hovedregel er der ikke mellem de lokale fagforeninger etableret et samarbejde med kompetence til at forhandle generelle spørgsmål med ledelsen på (amts)kommunens niveau. Det giver arbejdsgiversiden en mulighed for at praktisere del-og-hersk teknikker i relationerne til den opsplittede modpart. Her kommer det således endnu stærkere frem, at decentraliseringen på arbejdsgiversiden sker til en *intern* sammenhængende ledelsesstruktur, hvor der er sammenfald mellem den administrative og politiske ledelse af (amts)kommunen som offentlig myndighed og udøver af offentlig servicevirksomhed og ledelsen som arbejdsgiver, hvorimod decentraliseringen på lønmodtagersiden sker til *eksternt* placerede opsplittede lokale organisationer.

Opsamlende kan vi konstatere, at en udlægning af forhandlingskompetence fra de centrale parter på nationalt niveau til de lokale fagforeninger og ledelserne i de enkelte (amts)kommuner mellem parterne skaber et mere ulige magtforhold, som står i kontrast til den højere grad af magtbalance mellem de centrale parter på de nationale niveau.

Der er dog stadig i en vis udstrækning tale om forhandlinger i et eksternt rum ligesom i det centrale aftalesystem. Men forskellen er, at det drejer sig om de direkte interne forhold hos den enkelte arbejdsgiver (her (amts)kommunen), og ikke som på det nationale niveau om regler og rammer på tværs af grænserne. Oprindeligt var det faktisk arbejdsgivernes betingelse for at gå med til regulering af løn- og arbejdsforhold gennem kollektive overenskomster, at de skulle løftes op på et centralt niveau, fordi man derved fjernede interessekonflikten mellem parterne internt i den enkelte virksomhed – eller som her den enkelte (amts)kommune. Hvad man kunne forhandle om blev afgrænset og eksternaliseret. Den øvrige del af relationerne mellem arbejdere og arbejdsgivere tilhørte dermed ledelsesrettens område.

3.2 Interne partsrelationer

Når arbejdsgiverne nu bevæger sig i den modsatte retning, er det på grund af nye styrings- og arbejdsformer, som kræver forskellige løsninger fra sted til sted – og hermed ikke alene forstået fra (amts)kommune til (amts)kommune, men fra institution til institution inden for disse administrative enheder. Det er ikke længere muligt at fungere under centrale aftalers rigide regler. Så må arbejdsgiverne tage med, at den direkte konfrontation genopstår og deres ledelsesret risikerer at blive anfægtet. Ja, de ønsker at tage udfordringen op, fordi de vil have forhandlingerne flyttet ud, så det er de interne repræsentanter, FTR/TR, og ikke de eks-

terne lokale fagforeninger, som får forhandlings- og aftaleretten. Her ønsker mange faglige organisationer klart at fastholde kompetencen i eget regi, og en begrundelse for det kan være, at man dermed sikrer, at konflikten flyttes op i et eksternt relativt neutralt rum, så systemet fra de nationalt dækkende forhandlinger fastholdes. Men da der nu er tale om forhandlinger af interne spørgsmål i forhold til den enkelte (amts)kommune, vil arbejdsgiverne også have interne løsninger. Derfor kræver de en yderligere decentralisering af kompetencen, så deres modparter ikke bliver lokale fagforeninger/kredse, men FTR/TR, som er ansat og arbejder i (amts)kommunen.

Set fra de faglige organisationers side er der et magtproblem ved denne proces. Balancen forskydes yderligere, når man flytter forhandlingerne fra organisationsniveauet til de lokale FTR/TR'er i den enkelte (amts)kommune, dvs. går fra eksterne til interne partsrelationer. Og det er i den sammenhæng lige meget om, der er tale om en flytning af kompetence til FTR/TR i egenskab af repræsentanter i MED/SU-systemet eller som de lokale repræsentanter for de faglige organisationer. (Der er naturligvis på andre punkter forskelle, som vi vender tilbage til).

I forhandlinger mellem interne partsrepræsentanter i den enkelte (amts)kommune er det vanskeligt at skabe et forhandlingsrum med principielt lige parter. Eksempelvis vil tillidsrepræsentanten her stå over for en arbejdsgiverpart, som på den ene side er modpart i en interesseforhandling og på den anden side både er den ledelse, som har ansat tillidsrepræsentanten, og den ledelse, der udgør tillidsrepræsentantens overordnede i den daglige arbejdsproces. Det er en klar asymmetri i magtrelationer, som kan søges modvirket med den særlige tillidsrepræsentantbeskyttelse mv., men som man altid skal have et øje for som faglig organisation.

Der er i sammenhæng hermed også et potentielt matchproblem, som især gør sig gældende på det centrale niveau i (amts)kommunen – kan en TR matche kommunaldirektøren? – men som nok må siges generelt at være FTR/TR-systemets akilleshæl. Det er et personafhængigt system, og der kan ikke undgås i forbindelse med udskiftning af FTR/TR at opstå sårbare situationer set fra de faglige organisationers side. Det er klart, at disse magtmæssige effekter af en decentralisering må føre til overvejelser i organisationerne. Ikke nødvendigvis med den konklusion, at udlægningen opgives. Men det indebærer bl.a., at kompetenceudlægning til FTR/TR-niveauet aldrig kan være uigenkaldelig. I særlige situationer kan der være et uomtvisteligt behov for, at de faglige organisationer for en periode igen overtager kompetencen.

3.3 Parternes mål med decentraliseringen

Her er det væsentligt også at afdække, hvad parternes hensigter med decentraliseringsprocessen er. Arbejdsgiverne vil have kompetencen helt ud, fordi der med nye arbejdsformer og arbejdsorganiseringer er behov for varierede spilleregler og løn- og arbejdsforhold ikke alene fra (amts)kommune til (amts)kommune, men også fra institution til institution eller fra afdeling til afdeling. Derfor mener de, at det skal være de

lokale FTR/TR, der selv forhandler og indgår aftaler. Dette synspunkt gælder ikke mindst forhandlinger om Ny Løn, som det er dokumenteret i den omfattende evaluering af projektet med lokal løndannelse (Pedersen et. al 2002, Madsen 2002). De lokale organisationer mener i stor udstrækning noget andet og søger at fastholde deres kompetence, men i det omfang, forhandlingerne bliver lagt ud fra arbejdsgiversiden og dermed i realiteten drejer sig om de enkelte institutioner/afdelinger og medarbejderne dér, bliver det i sig selv en nærmest uoverkommelig opgave for lokale fagforeninger at fastholde kompetencen.

Nogle faglige organisationer går efter løsninger, som er ensartede fra kommune til kommune og som opfylder overordnet fastsatte mål for udviklingen i løn- og arbejdsforhold. De forsøger at fastholde det fælles mønster og dermed ensartede resultater til alle medlemmer, dvs. de samme effekter som i et centraliseret aftalesystem baseret på regelstyring og på trods af decentraliseringen og de dermed følgende muligheder for større forskelle.

Arbejdsgiverne derimod går mere efter varierede løsninger, dvs. med mulighed for store forskelle fra arbejdsplads til arbejdsplads og fra medarbejder til medarbejder. Det er en af hovedkonflikterne i decentraliseringsprocessen.

Det er klart, at de faglige organisationer lettest kan forfølge deres overordnede faglige strategier i et system, hvor de forhandler og indgår aftalerne for de enkelte (amts)kommuner som helhed, og det er lige så klart, at arbejdsgivernes ønske om fleksible løsninger vanskeligt kan sikres i et sådant system.

Derfor vil arbejdsgiverne have kompetencen lagt ud på institutions-/afdelingsniveau, mens nogle af de faglige organisationer i betydelig grad bekæmper en yderligere kompetencedelegering. Men vi skriver udtrykkeligt *nogle* faglige organisationer, og heri ligger, at der er andre organisationer som mere helhjertet går ind for decentraliseringsprocessen, og som også i praksis lægger kompetence ud til det yderste led, dvs. FTR/TR i de enkelte (amts)kommuner.

Disse organisationer er også opmærksomme på, at decentraliseringen indeholder de nævnte tendenser til en forskydning af magtbalancen i arbejdsgivernes favør. Men de konkluderer ikke dermed, at fagbevægelsen kun kan fastholde og udbygge sin magt ved at gå imod enhver decentralisering og i videst muligt omfang fastholde aftalerne på det centrale, nationale niveau.

Ganske vist bevæger man sig ud på en risikopræget færd, men gevinsterne i den anden ende kan være risikoen værd, og man kan vel jf. sidste afsnit diskutere, om der findes reelle alternativer. Decentraliseringsprocessen er ikke alene drevet frem af et pres fra lederne i de enkelte (amts)kommuner, men er også til dels et ønske blandt medlemmerne, som kræver et udvidet individuelt råderum. Decentraliseringen rummer i sig også muligheder for en styrkelse af de faglige organisationers indflydelse. Man kommer nærmere ledelsesretten og kan sikre de enkelte medlemmer og deres repræsentanter indflydelse på spørgsmål, som tidligere suverænt har være et ledelsesanliggende. Det er den positive side ved

sammenkoblingen af samarbejdssystem og aftalesystem. Men der skal en bevidst og omfattende indsats til for at modvirke de problemer, der ligger i tendenserne til en forskydning af magtbalancen i arbejdsgivernes favør.

Spørgsmålet kompliceres af, at der ikke alene er denne forskel mellem de faglige organisationers holdning til decentraliseringen. Der er også forskelle på de centrale parter på det nationale niveau og de lokale parter - ikke mindst på arbejdsgiversiden. I den sammenhæng er det centralt, at mange lokale ledere i (amts)kommunerne – herunder ikke mindst strategisk placerede ledere – har som mål med decentraliseringen at svække eller på nogle områder måske helt fjerne den kollektive aftaleret. Som Ny Løn-undersøgelsen viste, er der bl.a. blandt lederne et udbredt ønske om at individualisere løndannelsen, så forhandling og aftale om tillæg bliver en sag alene mellem de enkelte medarbejdere og deres nærmeste ledere (jf. eksemplerne nedenfor). Det er klart, at sådanne tendenser medvirker til at øge fagbevægelsens skepsis over for decentraliseringen af beslutningskompetence.

4. Hvorfor MED/SU som aftaleforum

Når hele decentraliseringsprocessen – ikke mindst i sammenhæng med de skiftende aftaler om lokale lønforhandlinger – har været præget af en frygt hos de faglige organisationer for at få begrænset den kollektive aftaleret, kan det måske undre, at samarbejdssystemet er blevet tildelt en central rolle. Det er netop derved, at der mellem samarbejds- og aftalesystem er opstået en gråzone, som potentielt kan true aftaleretten. Der er to grunde til, at de centrale parter på det nationale niveau alligevel har kunnet enes om at anvende MED/SU-systemet som udgangspunkt for implementeringen af de centralt indgåede rammeaftaler.

For det *første* gør det sig gældende, at en del af de rammeaftaler, som skal implementeres lokalt, handler om spørgsmål, der almindeligvis hidtil har været underlagt ledelsesrettens område og dermed knytter sig til det traditionelle SU-system. Det er i høj grad spørgsmål af løn- og personalepolitisk karakter, som parterne har indgået rammeaftaler om. Det gælder fx efteruddannelse og kompetenceudvikling, seniorpolitik og sociale kapitler, som tidligere har været emner, man lokalt har kunnet samarbejde om, men som principielt har hørt under ledelsesrettens område – dog således at konkrete løn- og arbejdsforhold for personer eller grupper i den forbindelse var et aftalespørgsmål. Disse spørgsmål har med udviklingen af nye arbejdsformer og arbejdsorganiseringer i (amts)kommunerne fået større vægt, og der har fra både arbejdsgiver- og medarbejderside været ønske om, at der også centralt blev taget initiativer til styrkelse af disse felter. Det har ført til rammeaftaler, som naturligt har faldet under samarbejdssystemets regi i den lokale implementering af overordnede politikker og retningslinier.

For det *andet* er inddragelsen af MED/SU som aftaleforum et logisk resultat af, at der ikke på medarbejdersiden fandtes – og stadig ikke findes – en samlet forhandlingsmodpart, som eksempelvis kunne indgå de nødvendige procedureaftaler i forbindelse med rammeaftalernes implementering. Selv i forbindelse med rammeaftaler om spørgsmål, der klart

hører til aftalesystemets område – herunder ikke mindst aftalerne om lokale lønforhandlinger – har parterne alligevel besluttet, at mere overordnede spørgsmål af betydning for medarbejderne under et skal behandles lokalt med udgangspunkt i de øverste MED/SU-organer. Fx er det i disse udvalg, at der i den enkelte (amts)kommune indgås procedureaftaler om lønforhandlingernes forløb. Her er der en klar sammenkobling af samarbejds- og aftalesystemet med de betænkeligheder det måtte indebære set fra de faglige organisationers synsvinkel. Men de har accepteret denne fremgangsmåde, fordi det var nødvendigt at behandle overordnede spørgsmål i et organ, der samler hele medarbejdersiden, og et sådant organ findes ikke udenfor samarbejdssystemets regi. Det er altså den manglende tilpasning af organisationsstrukturen på det lokale niveau til den igangsatte decentralisering af forhandlingssystemet, som er en væsentlig årsag til, at glidningen mellem samarbejds- og aftalesystem har udviklet sig.

"Baggrunden for at samarbejdssystemet er tillagt denne kompetence, som berører aftalesystemet skal ses i lyset af, at man ved indgåelsen af disse rammeaftaler ikke på medarbejdersiden havde et lokalt forhandlingsorgan med kompetence til at indgå de nødvendige procedureaftaler. Ved indgåelsen af rammeaftalerne betingede arbejdsgiversiden sig, at man ikke i de enkelte (amts)kommuner skulle tvinges ud i en situation, hvor der skulle forhandles procedureaftaler med samtlige lokale organisationer. Tillæggelsen af denne særlige kompetence til samarbejdssystemet må således ses som det kompromis, det var muligt at opnå." (KTO-notat, 05.08.03).

Vi har i vores tidligere undersøgelser af det offentlige aftalesystem karakteriseret udviklingen med begrebet *centraliseret decentralisering*. Heri ligger på den ene side, at der er tale om en relativ styret eller koordineret decentraliseringsproces, hvor der ganske vist udlægges kompetence, så der i højere grad lokalt kan indgås skræddersyede aftaler, men så der stadig er fastsat rammer og foregår en løbende overordnet koordination mellem de centrale parter på det nationale niveau.

På den anden side ligger der i *centraliseret decentralisering*, at forudsætningen for at fastholde decentraliseringen som en styret proces er, at de særlige karakteristika, der kendetegner det centrale system, må reproduceres på det lokale niveau. Det indebærer først og fremmest, at det samlende organ, de faglige organisationer med KTO har opbygget på det centrale niveau, også må opbygges på det lokale niveau, når kompetencen flyttes ud. Det gælder selvfølgelig ikke mindst aftaler, hvor det er KTO og ikke de enkelte organisationer, som er part.

Når arbejdsgiverne lægger kompetencen ud til en sammenhængende enhed, som har en entydig struktur, vil de faglige organisationer kun kunne opretholde det samme gensidige styrkeforhold, som kendetegner det centrale niveau, hvis også de faglige organisationer skaber en samlende enhed, svarende til det centrale KTO. Derfor har der også i KTO's ledelse været forsøg på at fremme dannelsen af lokale forhandlingsfæl-

lesskaber, såkaldte Mini-KTO'er, men der har blandt medlemsorganisationerne samtidig været en modvilje, fordi man har frygtet, at et sådant samlende organ ville opnå indflydelse på bekostning af de enkelte organisationer.

Det har derfor ikke været muligt at etablere en lokal samarbejdsstruktur oppefra. Man har argumenteret med, at samarbejde måtte udvikles nedefra, fordi forholdene er forskellige fra område til område. Men det har med få undtagelser nær ikke været muligt at etablere stærke lokale forhandlingsfællesskaber, som samlede fagforeninger/kredse i forhold til den enkelte (amts)kommune og dermed skabte en effektiv modpart.

Paradoksalt nok har det ofte været organisationer, som er imod at flytte kompetence fra de lokale fagforeninger til repræsentanterne i (amts)kommunerne, som samtidig har været imod etableringen af et Mini-KTO, der kunne udgøre et effektivt alternativ. Resultatet er derfor blevet, at man har måttet acceptere, at samarbejdssystemet fik en væsentlig rolle i den lokale implementering af rammeaftaler, og dermed har man styrket tendensen til, at tyngdepunktet i det nye lokale forhandlingsystem ikke bliver de eksterne relationer med forhandlinger mellem de lokale fagforeninger/kredse og ledelsen i de respektive (amts)kommuner, men derimod de interne partsrelationer inden for (amts)kommunerne.

Det er en veldokumenteret tese i teorien om udviklingen af kollektive forhandlinger til regulering af løn- og arbejdsforhold, at det er arbejdsgiverne, der bestemmer det niveau, forhandlingerne skal foregå på. Det gælder i Danmark såvel på det private som på det offentlige arbejdsmarked, herunder det (amts)kommunale område. Det så vi, da det centrale aftalesystem blev etableret i den (amts)kommunale sektor i 1970'erne. Dengang var det arbejdsgiverne, der dikterede samlede forhandlinger om generelle spørgsmål, og det tvang de faglige organisationer til efterhånden at følge efter og etablere det daværende KTU. Det tog tid, og det var en besværlig proces, hvilket viser, at det ikke er en tilpasning per automatik.

Det seneste årti har vi set den modsatte proces, hvor det først og fremmest er arbejdsgiverne, som ønsker en decentralisering af forhandlingerne. Her synes arbejdsgivernes mål at være den videst muligt decentralisering, men stadig i form af en styret proces. Det indebærer, at overordnede retningslinier for hele medarbejdergruppen bør forhandles samlet for hele (amts)kommunen – og her er HSU/MED-hovedudvalg et passende forum – mens aftaler om de enkeltpersoner og grupper bør forhandles så tæt på disse grupper som muligt, fx om Ny Løn mellem lokale TR'er og ledere.

Ifølge teorien skulle de faglige organisationer efterhånden blive nødt til at tilpasse sig en sådan opdeling, men hele diskussionen om samarbejdssystemets rolle og modstanden mod at lægge kompetencen ud har vist, at der er stor uvilje mod en sådan drastisk reform, der vil skabe et nyt lokalt forhandlingsystem. Om man i længden kan modstå presset, er et åbent spørgsmål. Men de eksempler, som vi giver i de næste afsnit, antyder, at der set i et længere perspektiv sandsynligvis vil ske en udlæg-

ning af kompetence, der svarer til udviklingen af et arbejdspladsbaseret lokalt forhandlingssystem.

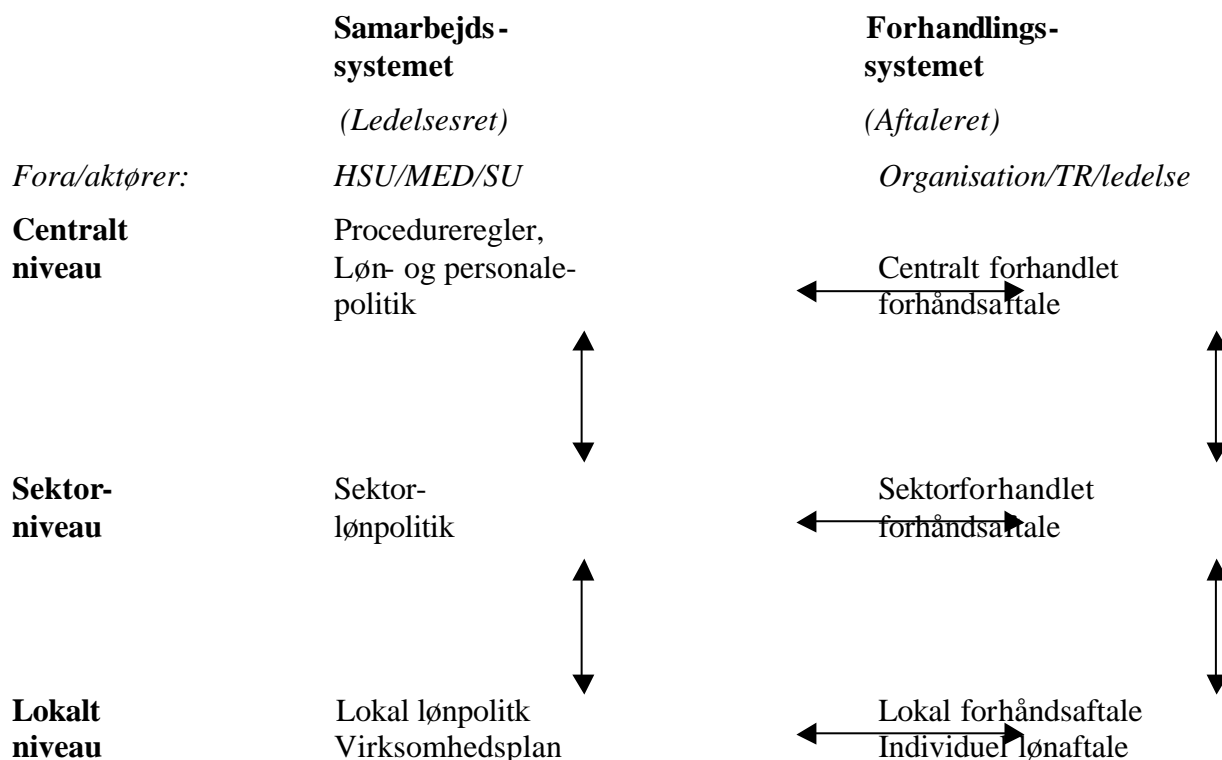
5. Problemer ved MED som aftaleforum

Åbningen af det traditionelle samarbejdssystem, så der – hvis parterne ønsker det – lokalt kan indgå aftaler på områder, der før i sidste instans var underlagt arbejdsgivernes ledelsesret, kan både ses som en risiko og en mulighed for de faglige organisationer. Vi har i *skema 1* med Ny Lønforhandlinger som eksempel vist, hvordan både aftale- og samarbejdssystem træder i funktion på alle niveauer under forhandlingerne i den enkelte (amts)kommune. I næste afsnit skal vi give flere eksempler på de fordele og ulemper, som organisationer og tillidsrepræsentanter har oplevet under lokale lønforhandlinger.

Med denne sammenkobling eller glidning mellem systemerne opstår et institutionelt krydsfelt, hvor institutioner med forskellige værdier og normer støder sammen. Det kan på den ene side give medarbejdernes repræsentanter mulighed for øget medbestemmelse, hvis tendensen til at indgå aftale om spørgsmål, som hidtil ikke har været en del af aftaleområdet, slår igennem. Men det kan også give samlet set mindre indflydelse til de faglige organisationer, hvis spørgsmål, der hidtil har været reguleret gennem det centrale aftalesystem, i stigende grad behandles efter traditionerne i det hidtidige samarbejdssystem.

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

Der opstår derved i de lokale partsrelationer et nyt felt, hvor den kollektive aftaleret og dermed de faglige organisationer via tillidsrepræsentanterne på den ene side potentielt kan svækkes, fordi det ikke er givet, hvordan relationerne mellem parterne vil udvikle sig, når kompetencen via rammeaftaler lægges ud. Men på den anden side synes der også i denne proces at findes et væsentligt potentiale for en styrkelse af de faglige organisationers/tillidsrepræsentanternes position. Hvis dette potentielle vurderes nedefra, opnår de faglige organisationer med decentraliseringen ikke mindst en strategisk mulighed for at styrke medlemmernes medindflydelse og i et vist omfang medbestemmelse i udviklingen af den offentlige sektor i almindelighed og i den daglige arbejdstilrettelæggelse i særdeleshed.

Skema 1 Samarbejdssystem og aftalesystem - et institutionelt krydsfelt

(Madsen 2002, s. 182).

5.1 Arbejdsdeling mellem aftale- og samarbejdssystem

Et væsentlig spørgsmål bliver i denne sammenhæng, om det er muligt for de lokale fagforeninger at fastholde relationerne til repræsentanterne i MED/SU-systemet, så organisationerne sikres en direkte og umiddelbar indflydelse på forhandlingerne mellem A- og B-siden. Det har været karakteristisk for diskussionen blandt de faglige organisationer på det (amts)kommunale område i de senere år, at der ikke mindst hos organisationsrepræsentanter i de lokale fagforeninger er en stigende skepsis begrundet i en frygt for, at organisationernes aftaleret skal blive undermineret.

Ganske vist er der – som det vurderes i KTO – en klar skelnen mellem, hvad der er MED/SU-hovedudvalgets kompetence, og hvad der er organisationernes kompetence. I samarbejdssystemet kan der ske en udfyldelse af rammeaftaler, der omfatter alle medarbejdere, men kun hvad angår retningslinier og procedurer, principper, overordnede drøftelser og fastlæggelse af overordnede politikker. Den direkte forhandling i henhold til rammeaftalerne om enkeltpersoners eller gruppers vilkår er derimod den enkelte organisations område. Hvis der er tale om vilkår for medarbejdere, som er medlemmer af forskellige fagforeninger, kan sådanne forhandlinger foregå samlet for flere organisationer. Netop her kunne et lokalt forhandlingssamarbejde eller såkaldt Mini-KTO på organisationsplanet spille en væsentlig rolle.

Men problemet med denne arbejdsdeling synes at være, at det kan være vanskeligt at sætte meget skarpe grænser mellem principper og konkrete forhold. Der vil let kunne ske en glidning, hvor nogle organisationer – typisk organisationer uden repræsentation i det øverste samarbejdsorgan – vil mene, at aftalerne i MED/SU-systemet er gået for vidt, mens andre – typisk organisationer, der er centralt placeret i samarbejdssystemet – ikke har problemer med, at man i de overordnede retningslinier for implementering af rammeaftaler går lige til stregen eller måske gennebrøder den.

Samtidig kan de overordnede retningslinier og politikker i realiteten også komme til at fastsætte de muligheder, som man efterfølgende kan vælge mellem i de konkrete forhandlinger. Derfor kan det være mere interessant for en faglig organisation, som ønsker indflydelse mere direkte at kunne deltage i fastsættelsen af principperne end i den konkrete udmøntning.

5.2 Organisationsrepræsentanter i MED

En løsning, som kunne fjerne de lokale fagforeningers frygt for at miste indflydelse, ville være, at repræsentanter fra organisationerne direkte fik sæde i HSU/MED-hovedudvalget. Det var da også i sammenhæng med forhandlingerne om og den første implementering af MED-aftalen en opfattelse på medarbejdersiden, at en sådan repræsentation af professionelle fagforeningsrepræsentanter ville være den rigtige løsning. Man kunne derved så at sige sammensmelte de eksterne og interne partsrelationer og sikre en B-side repræsentation, der kunne matche A-siden, hvor det ellers ofte kan være svært for almindelige tillidsrepræsentanter at matche en kommunaldirektør eller personalechef i overordnede strategiske spørgsmål. En sådan mulighed er tilstede i den gamle SU-aftale, men efter arbejdsgivernes opfattelse er det eksplicit udelukket i MED-aftalen. Der kan indgå eksterne organisationsrepræsentanter i det forhandlingsorgan, der skulle nedsættes i de enkelte (amts)kommuner til at implementere aftalen lokalt, men når først den nye MED-aftale er på plads, er det forudsat, at kun ansatte i kommunen kan få sæde i MED-udvalgene, herunder også hovedudvalget.

Blandt de faglige organisationer er der ikke nogen entydig tilslutning til denne tolkning af aftalen, bl.a. er der diskussioner om, hvorvidt ansatte, som har orlov fra stillingen i en (amts)kommune på grund af varetagelse af et fagforeningshverv, godt kan være med, mens alene fagforeningsrepræsentanter, som ikke er ansat i den pågældende (amts)kommune er udelukket fra repræsentation i hovedudvalget.

Vi skal ikke tage stilling til det juridiske spørgsmål, men det kan konstateres, at der faktisk findes (amts)kommuner (jf. Regionskommunen, der omtales i kapitel 6), som har indgået MED-aftaler, hvor organisationsrepræsentanter – uanset om de har et formelt ansættelsesforhold eller ej – sidder i hovedudvalget. Det er et eksempel på, at en udlægning af kompetence, selv om den er søgt gennemført som en centraliseret decentralisering med en styring ovenfra, kan udvikle sig til en form for *multi-niveau regulering*, hvor der ikke er noget samlende center, men opstår

forskelle, som er betinget af de lokale relationer og traditioner. Når parterne lokalt kan enes om en løsning, så vil de være tilbøjelige til at realisere den – også selv om den er på kant med de rammer, som er udstukket fra det centrale niveau.

På trods af sådanne eksempler må konklusionen alligevel være, at der ikke med MED-aftalen systematisk kan gennemføres en løsning, som er baseret på at eksterne organisationsrepræsentanter placeres i de øverste samarbejdsorganer. Dertil er modstanden fra arbejdsgiversiden for stor – og det gælder ikke mindst for ledelserne i de enkelte (amts)kommuner. MED/SU-systemet, der ligger tæt på ledelsesrettens område, ønskes fastholdt som internt anliggende mellem ledelse og medarbejdere. Og de fleste arbejdsgivere ønsker også vedr. de egentlige aftalespørgsmål, som fx Ny Løn, at det skal være interne FTR/TR og ikke organisationsrepræsentanter, der forhandler og indgår aftaler.

5.3 Ekstern og intern partsorientering

Set fra de faglige organisationers side må det være en absolut forudsætning for en decentralisering, at ledelserne i de enkelte (amts)kommuner er *samarbejdsorienterede*, dvs. at de har ønske om og vilje til at inddrage medarbejderne og deres repræsentanter i udviklingen af politikker mv. Hvis der fra start til slut bliver tale om fælles projekter mellem ledelse og medarbejder, er der muligheder for medindflydelse og medbestemmelse. Men som det er nævnt i afsnit 4, findes der (amts)kommuner, som er præget af en ledelsesorienteret stil, som minimerer medarbejdersidens indflydelsesmuligheder.

Det er også nødvendigt at understrege, at samarbejdsorientering ikke er det samme som en invitation til indflydelse til faglige organisationer og FTR/TR. Hvis vi løfter blikket og ser udviklingen i et videre perspektiv, så er det i andre lande, som England og USA, almindeligt i moderne virksomheder, at ledelsen i høj grad arbejder *medarbejderorienteret*, dvs. at de ved anvendelse af nye arbejdsformer og arbejdsorganiseringer inddrager de enkelte medarbejdere og arbejdsgrupper i beslutningsprocessen og derved giver de ansatte stor medbestemmelse i den daglige arbejdstilrettelæggelse og også i et vist omfang vedrørende strategiske beslutninger. Men samtidig kan sådanne virksomheder være indædte modstandere af faglige organisationer og deres repræsentanter. Man kan sige, at de faktisk anvender medarbejderinddragelsen som et middel til at holde fagforeningerne ude.

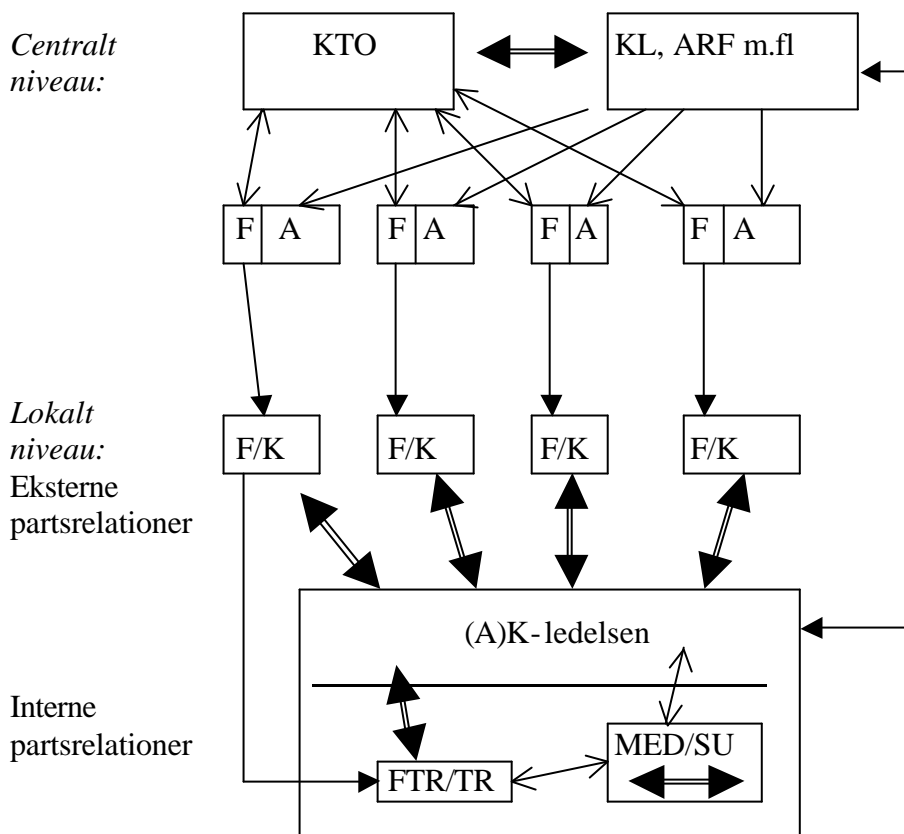
I Danmark, som er gennemsyret af interesseorganisationer og kollektive overenskomster, er arbejdsgiverne derimod som hovedregel *partsorienterede*. Det gælder ikke mindst den offentlige sektor, hvor der er udviklet et konsensuspræget forhandlingssystem. Begge parter ser en fordel i at regulere løn- og arbejdsforhold ved kollektive aftaler. Arbejdsgiverne ser en fordel i ikke alene at inddrage de enkelte medarbejdere, men også kollektive repræsentanter. Det er ikke alene holdningen hos arbejdsgiverne på det centrale nationale niveau, men også blandt ledelserne i de enkelte (amts)kommuner. Derimod er der fra

(amts)kommune til (amts)kommune væsentlige forskelle på, hvordan arbejdsgiverne udlægger denne partsorientering.

Man kan her skelne mellem *ekstern og intern partsorientering*. Der er på den ene side (amts)kommuner, som i høj grad ønsker at regulere de lokale løn- og arbejdsforhold gennem forhandlinger med de lokale fagforeninger/kredse. Her bliver det således de eksterne partsrelationer mellem ledelse og organisationsrepræsentanter, som er omdrejningspunktet i det lokale forhandlingssystem. Selv om der – som det fremgår både ovenfor og nedenfor – er eksempler på, at denne eksterne partsorientering også omfatter repræsentation af organisationsfolk i samarbejdssystemet, så er det dog almindeligst, at selv ledelser, som gerne forhandler med eksterne partsrepræsentanter på aftalesystemets område, ønsker interne repræsentanter i MED/SU-systemet.

På den anden side er der (amts)kommuner, som forsøger at lægge afstand til organisationsniveauet. Her vil ledelsen også inddrage partsrepræsentanter, men det skal være i form af de lokale i (amts)kommunen ansatte og arbejdende FTR/TR. Her bliver omdrejningspunktet i det nye lokale forhandlingssystem således de interne partsrelationer mellem ledelse og FTR/TR, hvad enten det foregår i aftalesystemet eller samarbejdssystemet. Vi har i *skema 2* søgt at illustrere, hvordan decentraliseringen af de kollektive forhandlinger på det (amts)kommunale område lokalt kan udvikle sig forskelligt med vægten mellem de eksterne og interne partsrelationer som en væsentlig faktor.

Skema 2 Decentralisering af forhandlingssystemet



F: Medlemsforbund i KTO, *A*: Repræsentanter for arbejdsgiversiden,
F/K: Lokale fagforeninger/kredse, (*A*)*K*: (Amts)kommunen.

Hvor skal vægten i fremtidens lokale forhandlingssystem ligge? På de eksterne eller på de interne partsrelationer? Og hvordan skal sammenhængen mellem dem være? Ud fra vores kendskab til de lokale forhandlingsforhold i (amts)kommunerne – ikke mindst via undersøgelsen om udviklingen af Ny Løn – er det et klart hovedindtryk, at tendensen går i retning af intern partsorientering. Det er en vurdering, der styrkes af, at arbejdsgiverne i spørgsmålet om placeringen af det nye forhandlingssystem ikke står over for en samlet lønmodtagerfront. Der er en del organisationer, som – i større eller mindre udstrækning – også ønsker at realisere et lokalt forhandlingssystem med de interne partsrelationer som centrum. Det indebærer, at de vil have FTR/TR og ikke organisationsrepræsentanter i det øverste MED/SU-organ, ligesom de allerede har eller er på vej til generelt at decentralisere forhandlingskompetencen i aftalesystemet til deres lokale FTR/TR.

5.4 Koordineringen på medarbejdersiden

Når decentraliseringen af forhandlingssystemet sker gennem udlægning af kompetence til en samlet arbejdsgerverpart og opsplittede lokale faglige organisationer, følger det logisk, at sikringen af koordinering på medarbejdersiden bliver et hovedproblem. Der er to sammenhængende spørgsmål. For det *første* hvordan de lokale fagforeninger/kredse kan sikre koordineringen til deres FTR/TR mv. i de enkelte (amts)kommuner. Her er der umiddelbare muligheder for de organisationer, som har repræsentanter i HSU/MED-hovedudvalg, mens der er åbenlyse vanskeligheder for de organisationer, der ikke har sådanne repræsentanter.

Det leder os til det *andet* spørgsmål, som er, hvordan der kan sikres indflydelse til alle organisationer, som har medlemmer blandt de ansatte i de enkelte (amts)kommuner, når HSU/MED-hovedudvalg aftaler retningslinier og principper på forskellige områder, som er gældende for alle.

Det største vanskelighed i den sammenhæng er, at medarbejderrepræsentanterne i hovedudvalgene er relativt få i forhold til antallet af personalegrupper. Og det er kun disse repræsentanters faglige organisationer, som via deres TR-netværk vil have en direkte relation til, hvad der foregår i hovedudvalgene. Det betyder samtidig, at hovedparten af de lokale faglige organisationer ikke har nogen direkte forbindelse og dermed ikke har særligt store muligheder for at få indflydelse på hovedudvalgenes drøftelser om retningslinier om bl.a. Ny Løn og TR-vilkår. Det er derfor ikke nogen endelig løsning, at inddrage eksterne organisationsrepræsentanter i hovedudvalget, fordi det kun er et mindretal af de lokale fagforeninger/kredse, som på den måde vil få en direkte repræsentation og dermed løst koordinationsproblemet. Man skal stadig sikre en koordination i forhold til de øvrige organisationer

Problemerne bliver mindre i udvalgene på de øvrige niveauer, fordi antallet af personalegrupper indsnævres og de fleste dermed er repræsenteret, men det er i hovedudvalgene, at aftalemulighederne ligger. Der sker dog samtidig på nogle områder, fx i forbindelse med Ny Løn, en forskydning af de reelle forhandlinger i retning af arbejdspladsniveauet. Der opstår således her en ny form for problem for de faglige organisationer, som har vanskeligt ved at overkomme den stigende mængde forhandlinger, som rykker længere og længere ud på nettet.

En foreløbig opgørelse af organisationernes medarbejderrepræsentanter i MED/SU-hovedudvalgene for så vidt angår forbundene i Det Kommunale Kartel illustrerer problemet med den manglende repræsentation. Opgørelsen viser, at de mange LO-forbund med en mindre kommunal medlemsgruppe har meget få lokale repræsentanter og dermed har vanskeligt ved at sikre en effektiv interessevaretagelse for deres medlemmer. De to største organisationer, FOA og HK/Kommunal, har FTR/TR i langt de fleste hovedudvalg, men de er dog uden repræsentation i henholdsvis 5 og 10 pct. af kommunerne. Af de to næste i rækken har SiD repræsentanter i knap tre fjerdedele af kommunerne, mens PMF, der har lige så mange medlemmer, kun har en lokal repræsentant i hovedudvalget i en tredjedel af kommunerne. Pædagogmedhjælperne er således den mest underrepræsenterede gruppe. Der er mange eksempler på, at især FOA og HK har flere pladser. Typisk er således kun mellem to og fire LO-organisationer med i hovedudvalget, hvilket indebærer at en række organisationer ikke har noget umiddelbart forbindelsesled og derfor må sikre sig indflydelse ad indirekte vej (DKK, 16.09.03). Vi giver i næste afsnit eksempler på dette koordinationsproblem.

Det er klart, at alle ikke kan have repræsentation alle steder. Men det er lige så indlysende, at alle organisationer har krav på kontinuerlig viden om, hvad der sker i hovedudvalgene, så de har mulighed for indflydelse i hele forløbet. Som vi skal se det i næste afsnit, findes sådanne kommunikationslinier kun i meget begrænset omfang i dag.

Det synes at være en væsentlig pointe, at de problemer, der er, kan føres tilbage til en mangel på lønmodtagersiden. Der er ikke gennemført den strukturtilpasning, som decentraliseringen af forhandlingerne har skabt behov for. Det er kun gennem et systematisk lokalt forhandlings-samarbejde såvel på det eksterne organisationsniveau som mellem medarbejderrepræsentanterne i de enkelte (amts)kommuner. Den samarbejdsstruktur, der er opbygget med KTO på det centrale niveau, og som sikrer, at forbundene kan matche den samlede arbejdsgiverpart, må også ud fra de forskellige lokale forudsætninger opbygges i forhold til de enkelte (amts)kommuner. Så sikres et system, hvor alle organisationer både formelt og reelt kan få viden og indflydelse. Vi skal vende tilbage til denne problemstilling i det afsluttende afsnit.

5.5 Det forskellige grundlag

Afslutningsvis skal nævnes yderligere to forhold, som kan have betydning for de faglige organisationers bedømmelse af sammenkoblingen af samarbejdssystem og aftalesystem. Det første handler om de to syste-

mers forskellige grundlag, og det andet om de forskelle, der er på aftaler indgået i henholdsvis samarbejds- og aftalesystem.

Set fra de faglige organisationers side skal man ikke undervurdere effekterne af det forskellige grundlag, aftalesystem og samarbejdssystem bygger på. Aftalesystemet i den offentlige sektor er ganske vist i høj grad præget af fælles forsøg på at skabe konsensus og gøre nulsumsspil til plussumsspil, men den fundamentale opgave er at løse interessekonflikter mellem parterne.

Samarbejdssystemet tager udgangspunkt i de fælles interesser ledelse og ansatte har i bevarelsen og udviklingen af deres arbejdsplads. Medarbejderrepræsentanterne i hovedudvalget har således deres baggrund i et arbejdspladsfællesskab snarere end i et fagforeningsfællesskab. Der er en fælles loyalitet mellem A- og B-siden på grundlag af den fælles arbejdsplads. Medarbejderrepræsentanternes bagland er måske nok formelt, men ikke reelt de faglige organisationer eller disses medlemmer, men mere kollegerne på arbejdspladsen.

Det kan skabe problemer i forhold til den overordnede interessevaretagelse, som de lokale faglige organisationer med den formelle kompetence stadig har som hovedopgave. Fx viste Ny Løn-undersøgelsen, at mange ledere har den opfattelse, at relationerne mellem ledelse og medarbejder netop skal tage udgangspunkt i de fælles interesser omkring arbejdspladsen, og af den grund finder de, at fagforeningerne skal holde sig udenfor systemet. Der kan derfor i de faglige organisationer – jf. indledningen til dette afsnit – være en frygt for, at en sammenkobling mellem aftale- og samarbejdssystem vil blive mere præget af de traditionelle samarbejdsrelationer, hvor det i sidste instans er ledelsesretten, der tæller, end af aftalesystemet, hvor forudsætningen er, at de spørgsmål, der tages op, løses gennem forhandling og indgåelse af aftaler.

5.6 Forskel på aftalerne

Set fra de faglige organisationers side kan en fortsat forskydning i retning af flere aftaler i MED-systemet være betænkelig, fordi aftaler indgået i hovedudvalgene ikke kan sidestilles med aftaler i vanlig forstand.

"Det bemærkes, at ingen af de "aftaler", der indgås i regi af samarbejdssystemet er omfattet af det fagretlige system. Eventuelle uenigheder om forståelsen af eller brud på sådanne aftaler vil i stedet skulle afgøres i regi af KASM, hvor der ikke er sanktionsmuligheder." (KTO-notat, 05.08.03).

Det skal dog tilføjes, at der i henhold til MED-aftalen – som en væsentlig forskel til SU-aftalen – er tilføjet et yderligere niveau udover mægling ved de centrale parter. Hvis der stadig ikke kan opnås enighed, kan stridigheder om fortolkning af eller brud på de lokale aftaler, der er indgået til udfyldelse af MED-rammeaftalen, indbringes for en voldgiftsret, hvis kendelse er endelig og bindende for ledelse og medarbejdere. Kendelsen kan således ikke indbringes for en højere instans. Det understreges dog samtidig, at voldgiftsretten ikke kan beslutte, at én af parterne skal

idømmes bod eller en anden sanktion (MED-aftalens § 22, KL m.fl. 2003).

Det kan derfor diskuteres, hvor meget effekt denne bestemmelse vil have, og det afgørende i denne sammenhæng er, at den kun gælder selve MED-aftalen og ikke udfyldelsen af de øvrige rammeaftaler. Her er det således samarbejdssystemets og ikke forhandlingssystemets regler med de indbyggede sanktionsmuligheder, der er til rådighed.

6. Eksempler på gråzonen og håndteringen af problemer

Analysen bygger på det omfattende datamateriale vi allerede har indsamlet i tidligere undersøgelser på området, herunder ikke mindst "Nye roller og udfordringer for medarbejder- og ledelsesrepræsentanter i amter og kommuner" og "Projekt Ny Løn". Desuden er anvendt dokumentarisk materiale – typisk notater mv. fra organisationerne og KTO – som bidrager med yderligere eksempler på gråzonen. Sidst – men ikke mindst – trækker vi på ny viden indsamlet gennem interview med organisations- og medarbejderrepræsentanter i udvalgte kommuner.

6.1 Forhandlinger hen over hovedet på aftalesystemet

Diskussionerne mellem medlemsorganisationerne i KTO om problemerne ved at tillægge MED/SU-systemet aftalekompetence har især taget fart siden første halvår 2002. Ifølge nogle organisationers opfattelse er der specielt i relation til aftalen om ny løndannelse opstået en række problemer. Der er ifølge aftalen tillagt det øverste MED/SU-udvalg kompetence til at aftale procedurerne for de lokale lønforhandlinger. Det hedder i den centrale rammeaftale, at "*...tidsfrister og regler for afvikling af forhandling om funktions- og kvalifikationsløn aftales i (amts)kommunens øverste medindflydelses- og medbestemmelsesudvalg eller i et særligt nedsat forhandlingsorgan.*"

Da Ny Løn har været og stadig er en meget omdiskuteret nyordning af aftalesystemet, er det naturligt nok, at det specielt er på dette område, at der kan være bekymring for at miste aftaleret fra de faglige organisationers side. Men der er også på arbejdsgiversiden opstået kritik. Begge parter har således lokalt haft den oplevelse, at mængden af penge til fordeling ikke står mål med de voldsomme arbejdsmæssige ressourcer, der investeres i forhandlingsprocessen. Det har derfor – som også Ny Løn-undersøgelsen dokumenterer – vist sig almindeligt, at parterne enes om at slå flere runder sammen, så man fx forhandler hvert andet år og dermed får større puljer at forhandle om. Og det har typisk været på baggrund af drøftelse og opnåelse af enighed i hovedudvalgene, at parterne har aftalt sådanne sammenlægninger.

Der blev specielt vedrørende forhandlingerne i 2002 og 2003 indgået mange bindende aftaler i MED/SU-hovedudvalgene. "*I flere tilfælde har man lokalt indgået sådanne aftaler uden på forhånd at inddrage de berørte organisationer.*" (KTO-notat, 05.08.03). Det er klart, at det specielt er et problem for de organisationer, som ikke selv har repræsentanter i de pågældende hovedudvalg, men både de case studier, der omtales neden-

for, og Ny Løn-undersøgelsen synes at vise, at kommunikationslinierne selv for lokale fagforeninger, som har FTR/TR siddende i hovedudvalg, ofte er svage. Derfor kan man godt se eksempler på, at selv de store organisationer på området må opleve lokale FTR/TR, der indgår aftaler fx om at slå flere forhandlingsrunder sammen, uden at de informerer deres organisationer, før løbet er kørt. Men i sådanne tilfælde er det selvfølgelig plager, hvorimod de ikke-repræsenterede fagforeninger helt bliver sat uden for indflydelse.

Omkring forløbet i 2002 var der derfor en del reaktioner fra medlemsorganisationerne, og det førte til et svar fra KTO, der i en særlig skrivelse til medlemsorganisationerne understregede,

"... at inden procedurereglerne aftales, bør repræsentanterne på lønmodtagersiden være opmærksomme på, at baglandet i form af de organisationer, som ikke er repræsenteret direkte i det øverste medindflydelses- og medbestemmelsesudvalg høres. KTO har desuden anbefalet, at der ved principielle ændringer (som fx sammenlægning af forhandlingsår) bør være enighed på lønmodtagersiden herom." (KTO-notat, 05.08.03).

Hvis ikke dette sikres, vil de enkelte organisationers frie forhandlingsret blive indskrænket. En sådan bred høringsmulighed er naturligvis nødvendig. Men når det er sagt, skal det tilføjes, at en fælles kompetencevaretagelse i virkeligheden er en uundgåelig følge af decentraliseringen. De enkelte medlemsforbund i KTO har jo heller ikke på det centrale niveau en uindskrænket forhandlingsfrihed. De afgiver tværtimod væsentlig kompetence til det fælles organ, men der er så opbygget en struktur og fastsat nogle procedurer i forbindelse med opstilling af krav, orientering under forhandlinger og stillingtagen til forlig, der sikrer en vis indflydelse. Problemet på det lokale niveau, som illustreres af dette eksempel med Ny Løn, er netop, at tilsvarende strukturer og procedurer ikke findes i relationerne mellem organisationerne og deres lokale FTR/TR i forhold til de enkelte (amts)kommuner.

Det er af KTO fremhævet, at det også er et problem, at sådanne procedureaftaler indgået i samarbejdssystemet har den svaghed – som ovenfor omtalt – at evt. uenigheder ikke kan løses i det fagretlige system. Nu er det jo begge parter, der med den centrale rammeaftale om Ny Løn har givet de øverste MED/SU-udvalg en sådan bemyndigelse til at indgå procedureaftaler. Når spørgsmålet om den manglende sanktionering rejses i denne forbindelse, kan det derfor måske ses som et udtryk for, at lønmodtagersiden på det centrale niveau i de senere år er på tilbagetog i forhold til MED-aftalens forestillinger om at tildele samarbejdssystemet en stigende bemyndigelse til at indgå aftaler. Men man kan også sige, at hele diskussion yderligere aktualiserer problemet med den manglende tilpasning på medarbejdersiden til forhandlingssystemets decentralisering.

I stedet for at indgå procedureaftaler i MED/SU-systemet er der som alternativ mulighed for, at retningslinierne om Ny Løn-forhandlinger kan aftales i et særligt nedsat forhandlingsorgan. Det er indlysende, at der i

denne formulering ligger, at arbejdsgiversiden vil holde fast i, at de overordnede procedurer og retningslinier *skal* aftales samlet for hele (amts)kommunen, således at de lokale ledelser ikke tvinges til at aftale sådanne bestemmelser med de mange organisationer hver for sig. Det er en afgørende forudsætning, som arbejdsgiverne har haft i forbindelse med decentraliseringen, og den fremstår klart af MED-aftalen og de forskellige rammeaftaler, som er indgået centralt.

Det er lønmodtagersiden nødt til at indrette sig efter, og da der kun i meget begrænset omfang er etableret effektive lokale forhandlingsfællesskaber mellem fagforeningerne, er det naturligt blevet de øverste udvalg i samarbejdssystemet, der har forhandlet procedurerne, fx om Ny Løn. Det er det eneste forum, hvor lønmodtagersiden optræder samlet. Hvis de faglige organisationer finder, at det er et alvorligt problem at anvende samarbejdssystemet bl.a. på grund af kommunikationsvanskeligheder og de manglende sanktionsmuligheder, så synes det eneste alternativ at være at etablere et effektivt samarbejdsorgan mellem de lokale fagforeninger/kredse, således at man herigennem får en samlende enhed, der kan forhandle med ledelsen i (amts)kommunen.

6.2 Fagforeninger og MED/SU-repræsentanter i tre kommuner

Vi har til brug for dette notat – i et samarbejde med Sanne Nikolajsen, DKK – gennemført en eksplorativ undersøgelse af udviklingen i tre udvalgte kommuner. Der er gennemført interview dels med repræsentanter for lokale faglige organisationer (både organisationer med og uden repræsentanter i hovedudvalgene), dels medarbejderrepræsentanter i MED/SU-systemet. Herigennem er bl.a. nedenstående spørgsmål søgt belyst.

- Hvordan er i dag forbindelsen mellem medlemmerne af hovedudvalgene og deres respektive lokale faglige organisationer?
- Hvordan vurderes situationen af TR/organisationsrepræsentanter for personalegrupper, som ikke er med i hovedudvalgene?
- Hvordan søger man at repræsentere de ikke-repræsenterede personalegrupper i hovedudvalgene? Er der formøder mv. på TR-niveauet og/eller organisationsniveauet?

De tre kommuner varierer på en række parametre som størrelse, geografisk placering, eksisterende samarbejdsrelationer mv. De tilhører dog alle den relativt lille del af danske kommuner, som har fra ca. 30.000 indbyggere og opad (en syvendedel), mens ingen af de 75 pct. af kommunerne, der højst har 20.000 indbyggere, er med. Det er derfor kun et ufuldstændigt billede, vi kan tegne her af relationerne mellem de lokale fagorganisationer og deres repræsentanter i de enkelte (amts)kommuner. Men det kan alligevel give en fornemmelse af de mange problemer, der skabes af decentraliseringsprocessen, og også et indtryk af spændvidden af problemerne.

Organisationsrepræsentanter i MED

Partsrelationerne i *Regionskommunen* er i høj grad præget af, at man her har en administrativ- og politisk ledelse, der har tradition for *ekstern partsorientering*. Derfor har det været naturligt, da de lokale parter indgik deres MED-aftale, at der var enighed om en struktur, hvor det er organisationsrepræsentanter, som sidder i hovedudvalget på B-siden, suppleret på arbejdsmiljøområdet med ansatte sikkerhedsrepræsentanter. Det er generelt meningen på medarbejdersiden,

"... at blandingen mellem organisationsansatte og ansatte i kommunen som repræsentanter i det øverste MED-udvalg er god. Sikkerhedsrepræsentanterne, som er ansat i kommunen, oplever på deres egen krop, hvad de forskellige beslutninger medfører, og de organisationsansatte sikrer, at man kan matche ledelsen." (Interview 02:2).

I den store regionskommune har stort set alle forbund lokale afdelinger og derfor har der altid været en tæt og direkte forbindelse mellem fagforeringsrepræsentanterne og kommunens ledelse. Det er blevet naturligt, at det er gennem disse eksterne forhandlingsrelationer, at problemer omkring løn- og arbejdsforhold bliver løst. Og derfor var det også naturligt at fortsætte med dette princip, da man indgik MED-aftalen. Begge parter fandt, at det også var den mest praktiske metode, når man samtidig skulle til at drøfte de forskellige rammeaftaler, for så kunne man umiddelbart lægge forhandlingskompetence over i hovedudvalget. Det har dog været benyttet i begrænset omfang. bl.a. fordi man har problemet med de mange organisationer, som ikke har repræsentation, og som ikke formelt vil afgive deres forhandlingsret.

I Regionskommunen er der på organisationsplan endvidere blevet etableret et lokalt forhandlingsfællesskab eller Mini-KTO, der koordinerer organisationernes politik, og det er gennem dette forhandlings samarbejde, at der informeres eksternt til de organisationer, som ikke selv har repræsentation, også om initiativer og drøftelser i MED-hovedudvalget. De største organisationer er placeret både i MED-udvalget og i ledelsen af forhandlings samarbejdet, og for dem er det i nogle tilfælde lige ved at blive for meget, fordi de fleste større spørgsmål bliver behandlet begge steder. Til gengæld er der en række organisationer, som ikke har direkte sæde nogen af stederne. Der vil dog typisk være nogle organisationsrepræsentanter, som ikke er i hovedudvalget, der via møder i forhandlings samarbejdet får en direkte information fra MED. Derudover er formanden for forhandlings samarbejdet god til at informere, ikke alene gennem udsendelse af referater, når beslutningerne mere eller mindre er truffet, men også gennem forespørgsler om organisationernes holdninger, når nye spørgsmål skal tages op, så de ikke-repræsenterede også får en chance for at sikre sig indflydelse.

Der er således i Regionskommunen ved at være bygget en struktur op, som kan sikre, at organisationerne om nødvendigt kan handle i fællesskab, samtidig med at der er direkte forbindelseslinier til MED-udvalget. Men det vurderes af alle de interviewede som et relativt tungt og også

langsommeligt apparat. Og det er tydeligt, at de to interviewede, som ikke har direkte sæde i forhandlingssamarbejdet, har et meget begrænset kendskab til, hvad der foregår, ligesom de ikke har overblik over det informationsmateriale, der sendes ud (Interview 01, 02, 03).

Den interne kommunikation – dels mellem repræsentanterne i MED-hovedudvalget og dels til de underliggende udvalg i samarbejdsstrukturen – synes at være mere strømlinet. I forbindelse med hvert møde i hovedudvalget holder B-sidens repræsentanter to formøder. På det første møde diskuteres punkter til dagsordenen og på det næste diskuteres så indholdet i de punkter, som er kommet med. Samtidig foregår der som regel også en drøftelse i forhandlingssamarbejdets ledelse.

Derudover er der tværgående møder, hvor B-sidens repræsentanter i hovedudvalget mødes med næstformændene i samtlige underliggende afdelingsudvalg i kommunen. Derigennem får organisationsrepræsentanterne en omfattende viden om samarbejdsforholdene i hele kommunen. Men det er også for de ansatte sikkerhedsrepræsentanter i hovedudvalget en væsentlig baggrundsgruppe, fremhæver FOA's sikkerhedsrepræsentant. En endnu vigtigere baggrundsgruppe er dog i denne sammenhæng den såkaldte rådgivningsgruppe, hvori indgår sikkerhedsrepræsentanten og sikkerhedslederen fra hver af de fem forvaltninger. Det giver en systematisk og kontinuerlig koordination af hele arbejdsmiljøarbejdet i kommunen.

En helt nødvendig baggrundsgruppe for denne sikkerhedsrepræsentant er den lokale FOA-afdeling, som hun føler, hun repræsenterer fagpolitisk, og som hun har jævnlig kontakt med. Hun benytter eksempelvis FOA's arbejdsmiljøkonsulent i tvivlsspørgsmål. Desuden holder FOA jævnligt møder med deres FTR samt de to repræsentanter fra det øverste MED-udvalg, hvor forholdene i Regionskommunen drøftes i forhold til de forskellige faggrupper, afdelingen samlet repræsenterer.

Det ser således ud til, at der med FOA som eksempel er god koordination mellem fagforenings- og FTR/TR-niveauet i kommunen. Det sikrer – sammen med organisationsrepræsentanternes centrale placering i samarbejdssystemet – de bedste muligheder for at fastholde en sammenhængende faglig politik. Hvis vi ser på en anden organisation, som fx SiD, er forbindelseslinierne dog mere problematiske. Det hænger sammen med, at SiD'erne ansat i Regionskommunen ikke dækkes af én, men to afdelinger. Det skaber komplikationer, der har medført, at et planlagt system med kontinuerlige møder med samtlige SiD-tillidsrepræsentanter ikke er blevet realiseret. I den ene afdeling holdes dog med jævne mellemrum almindelige TR-møder, hvor man også diskuterer forholdene i Regionskommunen (Interview 02, 03).

FOA's organisationsrepræsentant fremhæver, at det er lettere for hende, fordi hun har alle medlemmer og blot skal sikre koordinering af de forskellige faggrupper, som FOA er delt op i. Derimod er problemerne straks meget større for FOA, når man ser på amtskommunen, som afdelingen også har medlemmer i. Her er der nemlig derudover to andre afdelinger, som er repræsenteret. Det er en så kompliceret proces både at sikre fælles fodslag mellem tre afdelinger og diverse faggrupper, at det er

FOA's opfattelse, at man i amtslig sammenhæng må fortsætte med at lade sig repræsentere direkte af organisationen i det øverste samarbejdssystem. En sådan opgave kan man næsten ikke tillade sig at overlade til en lokal fællestillidsrepræsentant. Det er derimod hendes opfattelse, at det i fremtiden skal være de ansatte FTR/TR som sidder i hovedudvalget i Regionskommunen og ikke organisationsrepræsentanter. Man har i FOA allerede truffet beslutning om, at det skal realiseres for FOA's vedkommende, mens de andre organisationer endnu tøver. Flere har udtalt sig kritisk om FOA's beslutning, fordi de synes, at vægten på de eksterne partsrelationer i det lokale forhandlingssystem i Regionskommunen giver organisationerne optimal mulighed for indflydelse. Men i modsætning til det mener FOA's organisationsrepræsentant

"... at medarbejderrepræsentanterne er væsentligt bedre klædt på til at sidde i det hovedudvalg. Mange af de ting, jeg skal læse mig til, det har medarbejderrepræsentanterne på rygmarven, fordi de har arbejdet med det hele vejen igennem." (Interview 01:4).

Det er afdelingens generelle holdning, at det er de lokale FTR/TR, som skal sidde i samarbejdssystemet, og sådan er det også i de andre kommuner, som man dækker. Og selv om Regionskommunen alene på grund af sin størrelse adskiller sig fra de andre, er der alligevel så mange fællestrek, at det princip også bør gennemføres her. Denne holdning er desuden et udtryk for, at samarbejdssystemet efter FOA-repræsentantens mening fortrinsvis skal koncentrere sig om 'de nære ting'. Når man kommer i nærheden af spørgsmål, der kræver egentlige forhandlinger, finder hun, at det er det lokale forhandlingssamarbejde, der skal være det afgørende led.

Ifølge MED-aftalen kan hovedudvalget kun forhandle reelt, når de lokale organisationer udlægger forhandlingskompetencen, og det har der ikke være tale om. *"Alle organisationer har ikke pr. automatik bare sagt – i hvert fald ikke, som jeg opfatter det – at I har en blankocheck fra os. Lav hvad I vil uden at spørge os! Det kan vi ikke."* (Interview 01:5). Men man kunne tilføje, at der formentlig også skal en videre udvikling til, før det lokale forhandlingssamarbejde kan fungere som alternativet, der sikrer fælles forhandling og aftaler i de situationer, hvor det er påkrævet.

Det er tydeligt, at de lokale fagforeninger i høj grad er opmærksomme på, hvad der sker med deres forhandlingsret. Og spurgt direkte er det umiddelbare svar, at man ikke har til hensigt at overlade kompetence fx til et organ som MED-hovedudvalget. Det gælder såvel SiD som FOA i Regionskommunen. Samtidig tilføjer FOA's repræsentant, at man på sigt næppe kommer uden om en form for *arbejdsdeling*, hvor MED-hovedudvalget direkte forhandler og aftaler i en række tilfælde. Hun understreger, at det allerede er på vej. Fx er det i hovedudvalgene, at man direkte fastlægger retningslinierne for Ny Løn-forhandlingerne, og også når det eksempelvis gælder Seniorpolitik, indgår der aftaler. Ganske vist er det kun om principperne, mens de konkrete aftaler bagefter skal for-

handles med organisationerne, men så er råderummet fastlagt (Interview 01, 02).

Samlet set er der ingen tvivl om, at der i Regionskommunen er opbygget et relativt effektivt system med gode kommunikationslinier, dels mellem de lokale faglige organisationer og ledelse samt medlemmer i kommunen, dels internt i kommunen. Men selv i en kommune med store, nærtliggende afdelinger, direkte repræsentation og opbygning af et lokalt forhandlingssamarbejde kan der være problemer med forbindelseslinierne. Det gælder især i forhold til de organisationer, som ikke selv er repræsenteret i MED-hovedudvalget, men det gælder for nogle organisationer også forbindelserne til deres lokale tillidsrepræsentanter. Som mulige forbedringer i kontakten diskuteres bl.a., at man systematisk skal inddrage suppleanterne til det øverste MED-udvalg i alle formøder mv. Det betyder, at en del flere organisationer får de nødvendige informationer på et så tidligt tidspunkt, at de kan få reel indflydelse. Det overvejes også, om B-sidens repræsentanter i MED-hovedudvalget skal holde fælles møder med ledelsen i det lokale forhandlingssamarbejde. Det vil også give ikke-repræsenterede hurtigere information.

Ledelsesorienteret partssamarbejde

Centerkommunen er en relativ stor kommune med over 40.000 indbyggere og er handels- og uddannelsesmæssigt center for et stort opland. Den er dog langt mindre end Regionskommunen, men en mere interessant forskel er, at partsrelationerne adskiller sig fundamentalt i de to kommuner. I Centerkommunen er det ledelsen, som tager initiativerne. Det er en ledelsesorienteret kommune med et til tider anstrengt forhold til medarbejderrepræsentanterne og deres organisationer. Samtidig er der dog på mange måder tale om en moderne kommune, der udvikler ledelsesformer præget af medarbejderinddragelse. Der er også et ønske om at sikre et tæt samarbejde med valgte repræsentanter for de ansatte, men det skal være de lokalt ansatte FTR/TR, som man forhandler og indgår aftaler med, og ikke de eksterne organisationsrepræsentanter fra de lokale fagforeninger. Man kan tale om et ledelsesorienteret partssamarbejde. Det er de interne partsrelationer, som søges gjort til omdrejningspunktet i det lokale forhandlingssystem.

Kommunen har fastholdt en traditionel SU-struktur med et centralt samarbejdsudvalg, CSU, som det øverste udvalg. Herunder har forvaltningerne hovedsamarbejdsudvalg, HSU, og endelig er der arbejdspladsudvalg. Når denne struktur er fastholdt skyldes det sammenbrud i forhandlingerne i det nedsatte forhandlingsorgan, hvor man bl.a. på grund af uenighed om TR-vilkår ikke kunne nå til en aftale om MED. Efter ledelsens opfattelse var hovedproblemet de eksterne organisationsrepræsentanter, som deltog i forhandlingsorganet. Hvis der alene havde været tale om de lokale FTR/TR, kunne man have nået et fornuftigt kompromis. Det skal dog tilføjes, at det ifølge interviewene stadig er vanskeligt at nå frem til en aftale om TR-vilkår, selv om forhandlingerne nu foregår netop med de lokale repræsentanter i CSU (Interview 05, 06, 07).

CSU er et relativt snævert organ, hvor der således kun er to repræsentanter for LO-organisationer. Det er de to største, HK og FOA, der sidder på pladserne, og det er HK's FTR, som er næstformand. Hun har i meget stort omfang fået udlagt kompetence til at forhandle såvel i CSU-regi som i aftalesystemet, herunder vedr. løn. Det passer fint sammen med den holdning, kommunens ledelse har til udviklingen. Centerkommunen er præget af, at ledelsen systematisk søger at udlægge kompetence, således at væsentlig beslutninger træffes på arbejdspladsniveau. Det gælder ikke mindst i forhandlingerne om Ny Løn. Og her følger HK med uden problemer. Andre organisationer er mere tilbageholdne, men den lokale FOA-afdeling er også i stigende grad begyndt på at lægge kompetence ud til tillidsrepræsentanterne.

Der holdes ca. fire møder årligt i CSU, og generelt fungerer samarbejdet mellem ledelse og medarbejdere udmærket. B-sidens repræsentanter holder et relativt kort formøde på 1 til 1 1/2 time forud for møderne. Det interne samarbejde mellem repræsentanterne er svagt udviklet, og der er således ikke fælles overvejelser og forberedelser af mere strategisk art. I de aktuelle diskussioner med ledelsen om en aftale vedr. TR-vilkår, herunder løntillæg, har en relativ hård arbejdsgiverlinie dog ført til, at samarbejdet er blevet styrket. Samtidig har det styrket koordineringen mellem organisations- og TR-niveauet, fordi man fandt det nødvendigt at indkalde til fælles møder, der både omfattede de lokale FTR/TR og repræsentanter fra organisationerne.

"Det har så været tillidsrepræsentanternes vilkår her på det sidste. Og dér har organisationerne så godt kunne finde ud af at samarbejde, fordi de krav, der blev stillet fra arbejdsgiversiden, ikke var de krav, som den anden side af bordet var interesseret i, skulle være gældende." (Interview 05:2)

Det var repræsentanterne fra hovedudvalget, der tog initiativ til at indkalde alle de berørte organisationer til et orienteringsmøde. Det var betegnende, at der fra LO-gruppen ikke mødte nogen organisationsfolk op. FOA og HK var alene repræsenteret ved deres medlemmer i hovedudvalget, som selv suverænt står for forhandlingerne med kommunen. Og fx har HK's FTR fået kompetencen til på HK-afdelingens vegne at aftale TR-vilkårene som helhed med kommunen. Det er et udtryk for den stærke decentraliseringsgrad i Centerkommunen, hvor de interne partsrelationer ses som det afgørende led. Denne holdning står dog ikke uantastet. Fra FTF var der bl.a. repræsentanter fra DLF og DSR, og herfra blev det understreget, at tillidsrepræsentanterne i CSU alene skulle koncentrere sig om de overordnede regler, mens organisationerne derefter selv ville forhandle de konkrete bestemmelser for egne repræsentanter (Interview 07).

Bortset fra situationer, hvor tingene spidser til, er der ikke noget udviklet samarbejde, hverken på organisations- eller TR-niveau. FOA har søgt at intensivere samarbejdet omkring CSU-møderne ved at indkalde de forskellige tillidsrepræsentanter til formøder, som blev holdt i fagfor-

eningen. Men tilslutningen var begrænset, så det initiativ løb ud i sandet. Der er således ikke etableret faste strukturer, som kan sikre kontinuiteten i samarbejdet.

Informationen fra CSU sker via kommunens intranet, hvor der bringes referater mv. Men ellers er der ingen tværgående information. Forbindelseslinierne fra B-sidens medlemmer går internt til deres egne i kommunen, herunder både TR og medlemmer, og eksternt alene til deres egen organisation. Det fremstår dog tydeligt af interviewene med fagforeningsrepræsentanterne fra henholdsvis FOA og HK, at informationen fra deres medlemmer i CSU er relativt begrænset. De får i høj grad lov til selv at køre løbet og kun i særlige tilfælde, hvor større spørgsmål er på banen, bliver de lokale fagforeninger inddraget.

Organisationsrepræsentanterne har heller ikke nogen eksakt viden om, i hvilket omfang de forskellige rammeaftaler er drøftet i CSU. Dog er det sikkert, at der er gjort noget ved seniorpolitikken, hvor der synes at være et godt samspil mellem CSU og de konkrete forhandlinger om seniorordninger mv., som organisationerne tager sig af. Og som nævnt var der igangværende forhandlinger om TR-vilkår.

Når det gælder *Ny Løn* ser både HK og FOA positivt på den decentraliseringsproces, der er i gang. Meget bliver derved overladt til de lokale ledere og tillidsrepræsentanter på institutions-/afdelingsniveauet. Og det har udviklet sig i fornuftig retning. "*Deres samarbejde med tillidsrepræsentanterne bliver bedre og bedre.*" (Interview 05: 7), hvilket også ses som en forudsætning for, at fagforeningen udlægger kompetencen.

"Vi har sagt til arbejdsgiverne, at hvis de vil noget med *Ny Løn*, og hvis de mener, at det skal ud på arbejdspladserne, så er de altså nødt til at etablere det der samarbejde, så alle parter også føler sig som ligeværdige, og det bare ikke er noget, de får trukket ned over hovedet." (Interview 05:9).

Hvor det fungerer efter hensigten, er det bl.a. via *sammenkoblingen* af samarbejds- og aftalesystem på det lokale niveau, hvilket her vil sige de enkelte områder eller arbejdspladser. Her bliver lønpolitikken drøftet intenst i arbejdspladsudvalgene, og det giver basis for reelle og fair aftaler om tillæg, som gør det trygt set fra den lokale fagforenings synsvinkel at flytte kompetencen til TR-niveauet, samtidig med at man som organisationsrepræsentant må erkende, at det faktisk kun er noget, som de direkte berørte TR'er kan håndtere. Det kan ikke overskues af en ekstern organisationsrepræsentant at gå reelt ned i detaljerne på arbejdspladsniveau.

"... der er nogle steder, hvor de virkelig får diskuteret det i samarbejdsudvalget. Hvor de diskuterer, hvad er det, vi vil satse på her på arbejdspladsen. Hvad er det for nogle ting, vi vil prioritere, og hvordan skal vores politik være på det område. Hvor man bliver enige om de ting – om nogle retningslinier – er det immervæk også lidt nemmere for dem, der skal være med til at lave forslag og indstillinger. Man har en politik, og man ved, hvad man vil.

Det er desværre ikke sådan alle steder. Men dér, hvor det er det, bliver vi jo så mere og mere overflødige." (Interview 05:10).

I sammenhæng med Ny Løn skal nævnes et eksempel på, hvordan både de interne og eksterne repræsentanter på medarbejdersiden fungerer relativt atomiseret. PMF i Centerkommunen kom ud for, at deres organisationsrepræsentanter blev nægtet adgang til pædagogmedhjælpernes arbejdspladser i arbejdstiden. Det handlede om muligheden for at drøfte situationen med medlemmerne i forbindelse med lønforhandlinger på de enkelte institutioner. PMF-afdelingen var utilfreds med kommunens udlægning af forhandlingskompetencen og søgte selv fortsat at fastholde forhandlings- og aftaleretten i afdelingen. PMF'erne opfattede derfor kommunens nej til møder mellem organisationsrepræsentanter og medlemmer i arbejdstiden som et forsøg på at vanskeliggøre fastholdelsen af kompetencen. Omvendt fandt kommunen, at man bare fulgte en almindelig regel om, at medlemsmøder normalt afholdes i forlængelse af arbejdstiden.

I PMF blev det opfattet som et alvorligt problem, og da man ikke kunne nå nogen vegne med ledelsen i kommunen, gik man videre til forbundet i København, som rejste sagen over for KL. Det interessante i den sammenhæng er, at den lokale PMF-afdeling ikke havde overvejelser om at drøfte spørgsmålet med andre af de lokale organisationer, i LO-amtet eller at rejse sagen i samarbejdssystemet, hvor man ellers diskuterede retningslinier for Ny Løn-forhandlinger og TR-vilkår (Interview 04). Det er da også karakteristisk, at ingen af de interviewede interne og eksterne repræsentanter fra HK, FOA og TL havde noget nærmere kendskab til PMF's problemer (Interview 05, 06, 07, 08).

PMF-sagen kan ud fra de faglige organisationers synsvinkel ses som bagsiden af medaljen ved decentraliseringsprocessen. Enhver har nok i sit. Hvis en organisation løber ind i problemer med kommunens ledelsesorienterede stil, så er der ikke meget hjælp at hente. Der er ikke rigtige kanaler til at opfange den slags problemer og finde fælles løsninger. Der kan da også findes en spirende erkendelse for nødvendigheden af et tættere samarbejde på tværs af organisationerne både blandt repræsentanterne internt i kommunen og eksternt mellem de lokale fagforeninger. Fx siger HK's medlem af CSU, at det kunne give mere helhed i arbejdet, hvis der var større tværgående kontakt mellem organisationerne (Interview 07).

Samtidig er det tydeligt, at HK opfatter den traditionelle opdeling i hovedorganisationsgrupper som lidt af en hæmsko for et udviklet samarbejde. HK er medlem af DKK og LO, men HK's medlemmer i kommunerne har ikke så meget til fælles med de øvrige medlemsgrupper i LO. Kontakten er ofte tættere til forskellige FTF-organisationer, som fx socialrådgiverne i kommunerne. Derfor mener man i HK-afdelingen i Centerkommunen, at det er det tværgående samarbejde, fx gennem etableringen af et Mini-KTO, som er den vigtigste udviklingsvej (Interview 06). Det skal dog tilføjes, at vejen til et sådant samarbejde synes at være lang i Centerkommunen.

Forsøg på at sikre fælles decentralisering

Med sine omkring 30.000 indbyggere er Omegnskommunen en af de mellemstore kommuner i hovedstadsområdet. Ledelsen har såvel politisk som administrativt tilstræbt at udvikle positive relationer til de lokale faglige organisationer. Omdrejningspunktet har hidtil været de eksterne partsrelationer, fx er det stadig for den største del af de ansatte de faglige organisationer og ikke FTR/TR, der forhandler og aftaler løntillæg. Men der synes at være et skifte på vej, idet ledelsen tilstræber at flytte tyngdepunktet til de interne partsrelationer, dels til hovedudvalget i MED-systemet, dels til forhandlinger mellem institutionsledere og TR vedrørende løn mv.

De faglige organisationer har for hovedpartens vedkommende hidtil afvist denne udvikling, og det har indtil videre fået ledelsen i kommunen til at sætte processen i stå. Som det også blev dokumenteret i Ny Lønundersøgelsen, er det et typisk reaktionsmønster. Det er lederne, der presser på for at decentralisere forhandlingssystemet, men de ønsker i videst muligt omfang at fastholde gode relationer til medarbejdersiden både internt og eksternt, så derfor fører de en samarbejdslinie, hvor de hele tiden søger at overtale de lokale fagforeninger til at udlægge kompetence til medarbejderrepræsentanterne i kommunen, således at decentraliseringen bliver en fælles udvikling.

I Omegnskommunen blev relativt hurtigt indgået en MED-aftale, der har bidraget til en positiv udvikling af samarbejdsrelationerne, fordi ledelsen gør meget ud af at inddrage medarbejderne i hele processen. Sådan udlægges relationerne af en organisationsrepræsentant for PMF, der som modstykke kan henvise til en nabokommune, som hun også dækker. Her kommer dagsordener og udspil fra ledelsen altid først frem umiddelbart forud for møderne. Det er tydeligt, at der ikke er lagt op til en egentlig inddragelse. Samarbejdssystemet fungerer her som et rent orienteringsorgan. Men i Omegnskommunen er der fra begge sider gjort meget for, at det også skal være et dialogforum (Interview 10).

PMF er lokalt centralt placeret i samarbejdsstrukturen, idet man har repræsentanter såvel i udvalget for skole- og daginstitutionsområdet som i det tværgående hovedudvalg. De lokale repræsentanter har udviklet et effektivt tværgående samarbejde i kommunen. Når det gælder hovedudvalget, nøjes man således ikke med et enkelt formøde umiddelbart før hovedudvalgsmøderne. Man sikrer sig mulighed for at påvirke dagsordenen ved at holde formøder, inden denne er formuleret, så næstformanden kan gå til ledelsen og også være med til at bestemme indholdet. Der er tætte og systematiske kontakter mellem hovedudvalg og sektorudvalg, og bl.a. har man to gange om året møder på tværs af forvaltningerne for at udveksle erfaringer om, hvad der foregår rundt i systemet.

Internt kan man samlet karakterisere samarbejdet på B-siden som mere effektivt end i de fleste kommuner, men det er dog ikke så vidtgående, at der systematisk udvikles fælles strategier. De lokale FTR/TR er stadig præget af, at hovedlinierne i systemet hidtil har ligget mellem ledelsen og de eksterne organisationsrepræsentanter. Det har dog ikke været på

tale direkte at give organisationsrepræsentanterne plads i hovedudvalget, men der er tætte forbindelser fra de lokale fagforeninger til medarbejderrepræsentanterne i kommunen, således at organisationerne kan være med til at lægge linien. Det gælder i udpræget grad for PMF.

Kontakten mellem den lokale afdeling og medarbejderrepræsentanterne foregår først og fremmest gennem TR-møder, som afholdes månedligt. Her drøfter man også dagsordenen til møderne i hovedudvalgene, *"... så de repræsentanter, vi har siddende, har et bagland med sig."* (Interview 10:2).

Samarbejdssystemets øgede kompetence omkring implementeringen af rammeaftaler mv. har også påvirket relationerne mellem organisationerne og deres lokale repræsentanter. Det er ikke så let at fastholde en styret proces, der går fra fagforeningen til repræsentanterne i hovedudvalgene. Det gælder fx i Omegnskommunen omkring forhandlingerne om TR-vilkår. Her har nogle af organisationerne i forvejen indgået aftaler med kommunen. PMF har således en fordelagtig aftale om vilkårene for FTR. Nu har ledelsen gennem hovedudvalget lagt op til, at man skal forhandle og aftale overordnede retningslinier for TR-vilkår. Og det fremgår af ledelsens udspil, at det set fra nogle organisationers synsvinkel faktisk kan føre til ringere vilkår, end de eksisterende forhold.

Det betyder, at organisationsrepræsentanterne må arbejde meget aktivt for at sikre, at deres repræsentanter i hovedudvalget ikke går for langt og detaljeret i fastlæggelsen af TR-vilkårene. De skal holde sig til de overordnede spørgsmål og så evt. fastlægge minimumsvilkår, således at de enkelte organisationer får et rimeligt råderum at forhandle på vedr. deres egne FTR/TR. Det er ikke nogen let opgave at holde fast, selv om der her er tale om en organisation, som har sin egen repræsentant i hovedudvalget. Og organisationer, som er uden repræsentation i hovedudvalget kan meget let risikere, at de pludselig bliver underlagt nogle bestemmelser, som de ikke har haft nogen form for indflydelse på – også selv om det forringer de eksisterende forhold (Interview 10).

Man kan se MED-udvalgets drøftelser om TR-vilkår som et eksempel på, hvordan vægten i det lokale forhandlingssystem forskydes fra de eksterne til de interne partsrelationer. Et parallelt eksempel var et udspil fra ledelsen i Omegnskommunen, som ønskede at decentralisere forhandlingerne til institutionsniveauet.

"Ledelsen i Omegnskommunen forsøgte på et tidspunkt at sige, at de ville have al kompetencen ud til lederne i afdelinger og institutioner – fx daginstitutionerne – i forhold til ansættelse og afskedigelse osv. Og så skulle det være den enkelte tillidsrepræsentant fra arbejdspladsen og lederen, der forhandlede. Ingen faglig organisation skulle blande sig i det. Men det udspil er blevet taget af bordet igen." (Interview 10:9).

Da hovedparten af de faglige organisationer reagerede kraftigt imod forslaget, opgav kommunen at gennemføre en ensidig decentralisering. Ledelsen ønskede ikke at diktere vilkårene – måske også fordi det er en almindelig erfaring, at mange institutionsledere har vanskeligt ved helt at

overtage et sådant ansvar. Og så er der lagt op til store problemer, hvis decentraliseringen gennemføres som en konfliktfyldt proces.

Afslutningsvis skal nævnes, at der i alle de kommuner, som indgår i undersøgelsen, er forskel på de formelle regler om valg af repræsentanter og den måde, medarbejderrepræsentanterne selv opfatter deres stilling på. Formelt er hovedudvalgsmedlemmerne repræsentanter for hovedorganisationsgrupperne. Men i praksis får man som regel besked om valget via sin egen organisation. Nogle gange har spørgsmålet være taget op på TR-møder o.lign. Alle de interviewede repræsentanter opfatter sig da også først og sidst som repræsentanter for deres egen organisation.

Der er typisk derfor også som hovedregel alene tale om en tilbagemelding til sin egen organisation. Skulle man tage de formelle regler på ordet, burde tilbagemeldingen vel i høj grad også være til den hovedorganisation, man er udpeget til at repræsentere. Man kunne formode, at tendensen til, at de interne partsrelationer i stigende grad bliver omdrejningspunktet, også ville medføre ændrede valgprocedurer, således at man om ikke formelt så reelt foretog valgene internt i den enkelte (amts)kommune. Det har vi i denne lille eksplorative undersøgelse kun set et enkelt eksempel på. Det er i en anden storkøbenhavnsk omegnskommune, hvor der i mange år har været et stærkt internt tværgående samarbejde mellem tillidsrepræsentanterne. Dette kontaktudvalg, der mødes omkring fire gange om året, drøfter spørgsmål af fælles interesse, bl.a. vedrørende emnerne i hovedudvalget, men det er samtidig i dette forum, at repræsentanterne for hovedudvalget vælges – naturligvis under hensyntagen til reglerne om den forholdsmæssige fordeling på hovedorganisationsgrupperne (Interview 09).

Man kan i et sådant formelt tværgående samarbejde internt i kommunen se kimen til en organisationsstruktur, hvor de interne samarbejdsrelationer bliver afgørende, og hvor der sker en vis løsrivelse fra de eksterne fagforeninger/kredse. Medlemmerne og deres valgte repræsentanterne opnår en relativ autonomi i forhold til deres faglige organisationer.

6.3 Problemer i forbindelse med Ny Løn

Vi har i Ny Løn-undersøgelsen dokumenteret, hvordan decentraliseringen af lønforhandlingerne skaber en proces, som på sigt kan føre til en udhuling af den kollektive aftaleret. Formelt er hele forudsætningen for Ny Løn netop, at de faglige organisationer fastholder deres kollektive aftaleret ikke alene ved indgåelsen af såkaldte forhåndsaftaler i (amts)kommunerne, men også i forbindelse med de individuelle lønaftaler. Men der ligger i den måde, Ny Løn-forhandlingerne generelt set udvikler sig på, en tendens til individualisering, som truer med at gøre den kollektive aftaleret til en ren formalitet.

Det er først og fremmest gennem den stigende anvendelse af kombineret medarbejderudviklings- og lønsamtaler sammen med udlægningen af forhandlingerne til institutions-/afdelingsniveauet, at individualiseringen fremmes. Med sådanne samtaler i ryggen kan lederne stille forslag om tillæg, som det er vanskeligt at argumentere imod. Eksterne organisationsrepræsentanter vil have svært ved at sikre sig det nødvendige over-

blik, og selv FTR/TR kan have problemer med at håndtere det på en måde, som sikrer indflydelse. I Ny Løn-undersøgelsen var der flere eksempler på, at forhandlingen om ledelsens indstillinger i hovedsagen var reduceret til en formel underskrift. Kun i de få tilfælde, hvor der er uenighed, vil der så foregå en egentlig forhandling. Dermed bliver det reelle forhandlingsforum i et sådant system samtalen mellem den enkelte medarbejder og dennes leder. Og det synes at være en udvikling, som det er vanskeligt at gøre noget ved, også fordi både lederne og medarbejderne gerne selv vil have bestemmende indflydelse på lønforhandlingerne (Madsen 2002: 354-55).

Hvordan denne trussel mod den kollektive aftaleret kan imødegås, vender vi tilbage til nedenfor i afsnit 6.5.

6.4 Sammenkobling i forhandlinger om Ny Løn

Der er i Ny Løn-undersøgelsen en del eksempler på, at der sker en direkte sammenkobling af samarbejds- og aftalesystem i implementeringsprocessen af det nye lønsystem. Det er ikke mindst i lokale lønforhandlinger således tydeligt, at samarbejdssystemet synes at få en stigende betydning. Alene den kendsgerning, at man traditionelt i samarbejdssystemet har drøftet lønpolitik, åbner mulighed for en glidning, når man med et nyt lønsystem får en egentlig mulighed for direkte at forhandle løn i de enkelte (amts)kommuner. Dermed bliver der som udgangspunkt partsrelationer om løn både i samarbejds- og aftalesystem.

I de otte undersøgelsesenheder er der umiddelbart tre eksempler, som påkalder sig interesse. Det er glidningen mellem *lønpolitik og forhånds-aftaler*, som vi har set i Stationsbykommunen, i Bykommunen samt i døgninstitutionen i Sjællandske amt. *Stationsbykommunen* satte som udgangspunkt officielt i lønpolitikken et lighedstegn mellem sektorlønpolitik og forhåndsaf tale. Herved blev lønpolitik, der ellers traditionelt tilhører ledelsesrettens domæne, til et aftalespørgsmål. Det så man også i *Bykommunen*, hvor det opstod mere ad hoc-præget. Da det viste sig, at man ikke i så stort omfang som forventet havde udviklet sektorlønpolitikker, var det i denne kommune naturligt at sige: ja, men vi har jo forhåndsaf talerne. Det er jo faktisk lønpolitik, fordi de indeholder en *forhandlet enighed* om, hvilke kriterier som skal kunne udløse tillæg.

På døgninstitutionen i *Sjællandske amt* blev der ikke indgået forhåndsaf tale. Her anvendte man i stedet kriterierne i den lokale lønpolitik, der var formuleret i fællesskab af leder og TR. På medarbejdersiden blev det set som et potentielt problem, at kriterierne, netop fordi de var fastlagt i samarbejdssystemet, kun var vejledende. Men da relationerne mellem parterne var positive, var der ingen aktuelle vanskeligheder.

6.5 MED-systemets potentielle muligheder

Det er interessant, at gråzonen eller sammenkoblingen af de to systemer fx i DKK som regel opfattes som et problem for organisationernes indflydelsesmuligheder i almindelighed og den kollektive aftaleret i særdeleshed. Det står i en vis kontrast til Ny Løn-undersøgelsen, hvor sammenkoblingen ikke alene fremstår som problem, men også som en mu-

lighed. MED/SU-vejen kan sikre de kollektive repræsentanters indflydelse trods tendensen til decentralisering og individualisering. Her er der således tale om eksempler på sammenkobling med mere vidtgående effekter.

Igen er Bykommunen og Stationsbykommunen eksempler på enheder, hvor en sådan procedure er blevet påbegyndt. Det er karakteristisk, at disse mere markante eksempler netop har kunnet findes i kommuner, der har været præget af en ledelse, som er stærkt samarbejdsorienteret.

Som et led i realiseringen af ledelsens målsætning, at gøre løn til et spørgsmål mellem den enkelte medarbejder og dennes leder, var der i *Bykommunen* gennem anvendelsen af lønsamtaler i direkte sammenhæng med de individuelle lønaftaler skabt en stærk individualiseringstendens, der kan ses som en trussel mod den kollektive aftaleret. Men til gengæld blev der specielt i sammenhæng med anden forhandlingsrunde sat en proces i gang, hvorigennem der blev skabt en kobling af lønforhandlingerne med samarbejdssystemet. Det skete mest væsentligt i form af drøftelser i de lokale samarbejdsudvalg om kriterier for tildeling af tillæg. Derved kan i SU/MED-regi skabes rammer for den relativt individualiserede løndannelse, hvorved kan fastholdes et element af kollektiv aftaleret i form af medbestemmelse til tillidsrepræsentanterne, når det gælder rammerne for lønforhandlingerne.

For de lokale tillidsrepræsentanter blev det vurderet som afgørende for deres indflydelsesmuligheder, at denne kobling mellem forhandlingssystem og SU/MED-system blev fastholdt og videreudviklet. Og også ledelsen så det – med det samarbejdsorienterede udgangspunkt – som vigtigt, fordi den gerne vil bidrage til, at organisationernes indflydelse bevares i et system, hvor det væsentligste i lønfastlæggelsen bliver relationen mellem medarbejder og leder.

Interessant nok havde nogle af de lokale organisationsrepræsentanter en mere forbeholden holdning til denne tendens. Det gjaldt fx både HK's og DSR's repræsentanter. Efter deres opfattelse skulle samarbejdsudvalg holde sig til at diskutere principper og overlade aftaler til organisationerne. Disse repræsentanter var åbenlyst nervøse for at miste indflydelse – som kontrast til tillidsrepræsentanternes opfattelse, hvor sammenkoblingen og indgåelse af aftaler i SU-/MED-regi blev opfattet som en forudsætning for fastholdelsen – og måske også et redskab til udvidelse – af medarbejdernes indflydelse generelt.

Der var fra starten indlagt en individualiseringstendens i gennemførelsen af Ny Løndannelse i *Stationsbykommunen*. Det skete ved at gøre lønsamtaler mellem den enkelte medarbejder og dennes nærmeste leder til omdrejningspunktet i forhandlingerne om de individuelle lønaftaler. Tendensen kan ses som en trussel mod den kollektive aftaleret, og at den trussel var reel, kunne man se på nogle områder, hvor det reelt var lederne, der afgjorde sagen uden en egentlig forhandling med TR og/eller organisation. Der blev alene tale om en efterfølgende formel godkendelsesprocedure. Det gjaldt bl.a. i administrationen og for medhjælperne på nogle institutioner, hvor der ikke har kunnet vælges tillidsrepræsentanter.

Da der samtidig i forhåndsftaler blev lagt vægt på udviklingsorienterede, objektive kriterier for kvalitikationstillæg, blev det dog ikke opfattet som en alvorlig situation af organisations- og tillidsrepræsentanterne. Der var et stærkt tillidsforhold til L&P med personalechefen i spidsen. Ledelsen praktiserede en udpræget samarbejdsorientering, der bl.a. kom til udtryk i en udvikling i retning af, at der i det lokale samarbejdsregi arbejdes med formuleringen af dellønpolitikker, så der i et samspil mellem leder, medarbejder og tillidsrepræsentanter udvikles kriterier, som kan anvendes i forhandlingerne om de individuelle lønaftaler og være med til at gøre Ny Løndannelse udviklingsorienteret. Det er ikke så udviklet og systematisk som diskussionen af kriterier for tillæg i de lokale samarbejdsudvalg i den østjyske bykommune, men det er samme form for sammenkøblingsforsøg mellem samarbejds- og aftalesystem, der kan bidrage til en fastholdelse af den kollektive aftaleret til trods for stærke individualiseringstendenser.

Det skal tilføjes, at der også i andre (amts)kommuner er begyndt at komme fokus på spørgsmålet om i højere grad via de lokale SU/MED-organer at skabe klarhed om de kriterier, som skal udløse tillæg.

"Selvfølgelig har man (som ledelse) så inde i sit hoved en lønpolitik, man arbejder efter, men det er ikke noget, man sådan har konkret sat sig ned og inddraget medarbejderne i og aftalt nærmere. Og det kan godt være, at vi skulle have gjort mere ud af det, fordi det er jo nødt til at følge med, hvis de skal sidde derude selv i børnehaven Damkær og snakke om et eller andet. Så er de også nødt til at være enige om, inden for hvilken ramme er det så, vi snakker om de ting." (Personalechef, 2000).

Som vi så det oven for i omtalen af *Centerkommunen*, er der her tale om endnu et eksempel på, hvordan samarbejdssystemet får en væsentlig effekt og bliver en form for garant for medarbejderrepræsentanternes kollektive indflydelse på en ellers i stigende grad individualiseret lønforhandling.

6.6 Konklusion

Som konklusion skal det fremhæves, at der samlet set er tale om en proces, der ikke alene handler om gråzonen mellem samarbejdssystem og aftalesystem, dvs. den traditionelle skillelinie mellem det aftaledækkede område og ledelsesrettens område. Det handler også om skillelinien mellem eksterne og interne partsrelationer, dvs. skillelinien mellem på den ene side forhandlinger mellem ledelsen i den enkelte (amts)kommune og organisationsrepræsentanter fra de lokale fagforeninger/afdelinger, som findes uden for (amts)kommunen, dvs. de eksterne partsrelationer. Og på den anden side forhandlinger mellem ledelsen i den enkelte (amts)kommune og de ansattes repræsentanter, hvad enten det er i regi af samarbejdssystem eller aftalesystem, dvs. de interne partsrelationer.

7. De faglige organisationers handlemuligheder

7.1 Hvad kan der gøres?

Et hovedproblem er fagbevægelsens struktur med de meget forskelligartede opbygninger, som gør det vanskeligt at koordinere på tværs af organisationerne. Og samtidig er det svært for mange organisationer at sikre en effektiv koordinering i forhold til deres tillidsrepræsentanter i de enkelte kommuner.

Den oplagte – men også vanskeligt realiserbare – løsning er et tættere samarbejde mellem organisationerne – for slet ikke at tale om egentlige sammenlægninger. Men det er erfaringen, at det er et fåtal af kommuner, hvor der er et tættere samarbejde mellem organisationerne, det være sig på TR-plan eller på organisationsplan. Mini-KTO'er er noget, som er etableret i relativt få (amts)kommuner, og det er fortrinsvis i større enheder. Jf. eksemplet fra Regionskommunen ovenfor, hvor der så at sige sker en integration af de eksterne og interne partsrelationer. Men spørgsmålet er, om det er muligt at anvende en så radikal løsningsmodel andre steder end de ganske få virkelig store kommuner i Danmark. Man kan også omvendt sige, at der her er tale om enheder af en størrelse, hvor der uden store vanskeligheder kunne gennemføres et forhandlingssystem baseret på de interne partsrelationer, uden at det ville svække medarbejdersiden.

Vi vil her komme med et bud på, hvad man i fagbevægelsen kan gøre for at løse de problemer, der følger af den generelle decentralisering af aftalesystemet, herunder ikke mindst den dermed følgende forskydning mellem aftalesystem og samarbejdssystem.

Det *ene* yderpunkt er en radikal forandring af fagbevægelsens struktur, herunder en forskydning af ressourcer og kompetence fra det lokale organisationsniveau til FTR/TR-niveauet, så man kan matche et system med lokale aftaler om væsentlige spørgsmål reelt indgået på den enkelte (amts)kommunes niveau.

Det *andet* yderpunkt er, at man stiller krav om at få fjernet de muligheder for forhandlinger og aftaler, som gennem de centralt indgåede rammeaftaler er blevet lagt i hovedudvalgene, så man genskaber den klare skillelinie mellem aftale- og samarbejdssystem, og måske i det hele taget begrænser mulighederne for lokale forhandlinger og aftaler. Det er åbenbart en løsning, som tiltaler nogle organisationer. En form for re-centralisering.

Ingen af yderpunkterne forekommer at være umiddelbart realistiske. Det gælder vel i udpræget grad forestillinger om en forkromet struktureform i fagbevægelsen på det (amts)kommunale område. Dog kan den forventede *kommunalreform* vende op og ned på mange forestillinger og måske åbne op for nye løsninger. Kan en vidtgående kommunalreform blive en katalysator, den udløsende årsag, der skal til for at sætte en reformproces i gang på strukturuområdet? Det er indlysende, at der er et stærkt behov. Derfor vil det næste tiår næppe heller blive præget af stilstand. Den strukturudvikling i retning af færre og større organisationer, der er sket inden for det seneste årti, vil fortsætte i det kommende årti.

Men det går formentlig for langsomt til, at man blot kan vente på, at strukturen efterhånden passer til betingelserne. Derfor må der gøres noget i mellemtiden for at styrke aftalesystemets lokale niveau.

7.2 The point of no return?

Det andet yderpunkt: at gennemføre en recentralisering, synes også at være et noget tvivlsomt projekt. Spørgsmålet er, hvor realistisk det er at rulle udviklingen tilbage. Vurderet ud fra vores tidligere undersøgelser, er der en del, der tyder på, at man har passeret "the point of no return". Arbejdsgiverne vil presse på for at sikre en fortsat decentralisering, og medlemmerne vil formentlig også i højere grad være med til selv at bestemme. Det er bl.a. dokumenteret i Ny Løn-undersøgelsen (Madsen 2002:376-84).

De faglige organisationer kan ikke fastholde deres position hverken ved at forhindre decentraliseringen af forhandlingssystemet i almindelighed eller ved at prøve på at forhindre glidningen mellem det traditionelle aftalesystem og samarbejdssystemet i særdeleshed. De kan måske nok, hvis de styrker de interne partsrelationer, kontrollere processen bedre og fx sikre, at egentlige aftaler om løn- og arbejdsforhold også vil blive omfattet af aftalesystemets konfliktløsningssystem. Men det bliver omfanget af decentraliseringen ikke mindre af. Og desuden synes der også set fra medarbejdersiden –jf. eksemplerne fra Ny Løn-undersøgelsen – at være et behov for at sikre et samspil mellem samarbejdssystem og aftalesystem for at langtidssikre den kollektive aftaleret.

Der synes at være en sammenhæng mellem på den ene side *ønsket* om at fastholde kontrollen over forhandlinger og aftaler på det traditionelle aftalesystems præmisser og *evnen* til at gennemføre reformer af fagbevægelsens struktur. MED/SU-systemet er jo først og fremmest blevet et forum for procedureaftaler, fordi det i et vist omfang er nødvendigt med en fælles forhandling for alle, når rammeaftaler skal implementeres. De opsplittede lokale faglige organisationer står over for en samlet arbejdsgiverpart, som uden en samling på medarbejdersiden vil have alle muligheder for at bestemme dagsordenen.

"Den stigende mængde rammeaftaler, som er indgået på det kommunale område indebærer, at et tættere samarbejde mellem organisationerne lokalt bliver mere relevant. En lang række af disse aftaler kræver et indgående samarbejde mellem de organisationer, der repræsenterer de relevante medarbejdergrupper for at kunne blive ført ud i livet. Manglende samarbejde vil ofte føre til, at det bliver op til arbejdsgiversiden at definere udfyldelsen af de pågældende rammeaftaler." (DKK, Årsberetning 2003, s. 10-11).

Hvordan kan de faglige organisationer og deres repræsentanter sikre et sådant forum for fælles forhandlinger og aftaler? Det forekommer for os indlysende, at det kun kan ske, hvis der udvikles effektive lokale forhandlingsfællesskaber mellem organisationerne og deres repræsentanter i sammenhæng med de enkelte (amts)kommuner. Det er de faglige organisationers manglende evne til at skabe sådanne fællesskaber, som har

gjort det nødvendigt med rammeaftaler, der i så stort omfang gør MED/SU-systemet til forum for aftaleindgåelse.

Hvis det er rigtigt, at der ikke er nogen vej tilbage, så bliver hovedspørgsmålet i stedet, hvordan organisationerne ud fra nye forudsætninger kan fastholde deres indflydelse og dermed sikre den danske aftalemodel – om end måske i en revideret udgave. Man må følge princippet, at man ikke forhindre skandalen, må man sætte sig i spidsen for den. Det indebærer, at udgangspunkt må være at se muligheder frem for risici i udviklingen af et lokalt forhandlingssystem præget af en sammenkobling af aftale- og samarbejdssystem. Med en sådan form for decentralisering kan de faglige organisationer opnå en strategisk mulighed for at styrke medlemmernes medindflydelse og i et vist omfang medbestemmelse i udviklingen af den offentlige sektor i almindelighed og den daglige arbejdstilrettelæggelse i særdeleshed.

7.3 Den pragmatiske vej

Udgangspunktet for den realistiske strategi synes på den ene side at være, at de faglige organisationer accepterer decentraliseringsprocessen, herunder også som det afgørende udviklingen af et lokalt forhandlingssystem, der ikke har de eksterne partsrelationer, men derimod de *interne partsrelationer* som omdrejningspunktet.

Det betyder ikke, at alt skal lægges ud til FTR/TR i de enkelte (amts)kommuner. Hvis de faglige organisationer skal fastholde en konsistent strategi, som også giver mulighed for at agere proaktivt, skal der fastholdes forbindelseslinier fra top til bund i organisationerne. De faglige organisationers politik skal måske nok i højere grad opstå nedefra, men der må også sikres en koordinering oppefra. Og den bliver så meget mere nødvendig, når den væsentlige lokale forhandlingskompetence flyttes ud til de enkelte (amts)kommuner og derfra i høj grad videre ud på de enkelte afdelinger/institutioner. Der kan også opstå situationer, hvor lokale tillidsrepræsentanter løber ind i uløselige konflikter med deres modparter, eller hvor det ikke er muligt at vælge en repræsentant. Derfor må fortsat være indbygget en mulighed for at trække kompetencen tilbage igen til den lokale fagforening. Det er altså ikke et spørgsmål om et enten eller i valget mellem eksterne og interne partsrelationer, men om hvordan balancen mellem dem skal være.

Den anden afgørende forudsætning er, at de enkelte organisationer ikke kan stå alene. I et forhandlingssystem med de interne partsrelationer som omdrejningspunkt bliver de tværgående relationer mellem medarbejderrepræsentanterne et væsentligt element, hvis de ansatte i den enkelte (amts)kommune skal kunne matche ledelsen. Derved kan udvikles relationer og fastlægges politikker, der binder tillidsrepræsentanter til en line, der i større eller mindre omfang kan være i modstrid med holdningen i deres organisationer. Det må der være plads til, fordi det må ses som en forudsætning for at agere effektivt i forhold til ledelsen.

Det har for os været en grundlæggende tese, når vi har analyseret decentraliseringstendenserne, at de faglige organisationer vil være ude af stand til at matche de muligheder for styring, som arbejdsgiverne har,

hvis ikke de faglige organisationer og deres lokale repræsentanter samarbejder og udvikler en effektiv koordinering.

Samtidig har det også været åbenbart – ikke mindst i forbindelse med den første udvikling af Ny Løn – at decentraliseringen umiddelbart mere har ført til øget konkurrence mellem de faglige organisationer lokalt, end til etableringen af lokale Mini-KTO'er eller lignende samarbejdsformer. Udviklingen de senere år – som det også afspejles i de konkrete historier i denne analyse – synes dog at gå i retning af en stigende erkendelse af det tværgående samarbejdes nødvendighed. Det er dog en erkendelse, som i praksis kun meget langsomt og sparsomt får effekt.

Det handler på den ene side om en forbedret kommunikation og styrkelse af forbindelseslinierne internt i de forskellige organisationer, det vil først og fremmest sige mellem organisationsrepræsentanterne i de lokale fagforeninger og medarbejderrepræsentanterne i de enkelte (amts)-kommuner.

Det handler på den anden side om et forbedret samarbejde mellem organisationerne på det lokale niveau, og herunder som det vigtigste en styrkelse af samarbejdet mellem FTR/TR i de enkelte (amts)kommuner. Der synes at være behov for en styrkelse af samarbejdet på tre niveauer.

- *Organisationsplanen*, dvs. ekstern koordinering i forhold til (amts)kommunen, fordi organisationerne kun i fællesskab kan sikre, at den enkelte (amts)kommune generelt følger spillereglerne og tilbyder løsninger, som er acceptable set i sammenhæng med udviklingen i andre (amts)kommuner.
- *FTR/TR-planen* i forhold til det *centrale niveau* i (amts)kommunen, fordi der må koordineres for samlet at kunne matche ledelsen i spørgsmål af generel betydning for medarbejderne, herunder eksempelvis aftaler om implementering af rammeaftaler.
- *TR-planen* i forhold til *sektorområder og institutions-/afdelingsniveauet*, fordi sektorniveauet synes at blive afgørende fx i den lønpolitiske koordinering mellem faggrupper inden for samme sektor, og institutionsniveauet synes at blive afgørende fx vedrørende de individuelle lønaftaler.

Det skal i denne sammenhæng understreges, at der i høj grad synes at være behov for et samarbejde på tværs af hovedorganisationsgrænserne. Det var vel også baggrunden for det tidligere forslag til en søjlestruktur i KTO. Hovedorganisationsstrukturen har gjort sin nytte for KTO-centralt. Det har været en forudsætning for, at fællesskabet kunne fungere som effektiv interessevaretagelse i de store spørgsmål. Lokalt har den nok haft mindre betydning – bortset fra at udgøre en praktisk fordelingsnøgle ved valg af repræsentanter i samarbejdssystemet. Det er derfor et spørgsmål om ikke en sektoropdelt søjlestruktur vil være mere relevant i forhold til udvikling af de lokale forhandlingssystemer.

Der kan dog også være tale om et både og, som to konkrete eksempler fra DKK's område viser. Det gælder på den ene side det lokale samarbejde, som er under udvikling i Ribe Amt. Og det gælder på den anden side udviklingen af DKK's sygehusbranche og det samarbejde, der er etableret med Sundhedskartellet. Det har mange steder lokalt ført til et formaliseret samarbejde som udover Sygehusbranchen og Sundhedskartellet også inddrager lægerne (DKK, Årsberetning 2003:8).

7.4 Tilbage til grundlaget

Vejen frem kan beskrives som en styrkelse af organisationerne og samarbejdet mellem dem ude i det yderste led. De faglige organisationer skal vende tilbage til deres udgangspunkt, der er de enkelte lønmodtagere, som oplever et interessefællesskab i erkendelse af, at de ikke alene, men kun sammen kan sikre en effektiv varetagelse af deres løn- og arbejdsmæssige interesser.

Det betyder ikke en tilbagevenden til fortiden. Der skal tages højde for, at der med nye arbejdsformer og arbejdsorganiseringer i stigende omfang sker en øget direkte inddragelse af de ansatte i beslutningsprocessen. Organisationerne må derfor udvikle en faglig strategi fra ned – med udgangspunkt i de enkelte institutioners og medarbejderes ønsker og behov – hvis de stadig skal kunne præge udviklingen på trods af individualiseringstendensen. Organisationerne må derfor føre en dobbeltstrategi, hvorigennem de sammenkobler spørgsmål om udvikling i arbejdet mv. og de mere traditionelle fagpolitiske spørgsmål om løn- og arbejdsforhold.

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

Hvis hele den proces, der er i gang, skal føre til, at fagbevægelsen under et kan fastholde – eller måske endda styrke – sin indflydelse trods udlægningen af forhandlingskompetence, kan det meget vel vise sig, at en mere proaktiv strategi, som den her er skitseret, er de faglige organisationers bedste svar på arbejdsgivernes decentraliseringsdagsorden.

Udvalgte kilder

DKK. 2003. *Det Kommunal Kartel – Årsberetning 2003*. København: DKK.

DKK. 2003. *Opgørelse af organisationernes repræsentation i MED/SU-hovedud-valgene*. København: DKK, 16. september 2003.

Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen og Henrik Vistisen. 1994. *Medarbejderindflydelse og decentralisering. En sociologisk evaluering af MAI-forsøgene i amter og kommuner*. København: KL og KTO.

Interview. 2003. 10 interview med organisations- og medarbejderrepræsentanter med tilknytning til tre udvalgte kommuner.

KL, ARF, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, KTO. 2000. *Generelle rammeaftaler på det (amts)kommunale område – et overblik*. 2.udgave. København: KL m.fl.

KL, ARF, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, KTO. 2003. *MED-HÅNDBOG. Rammeaftale om medindflydelse og medbestemmelse*. Med de (amts)kommunale parters fælles vejledning. 3. udgave. København: KL m.fl.

KTO. 1999. *Lokalt forhandlingsamarbejde – et debatoplæg*. København: KTO.

KTO. 2003. *Notat om forholdet mellem MED/SU-systemet og forhandlingsystemet*. København: KTO, 5. august 2003

Madsen, Jørgen Steen. 2002. *Forhandlingsystemet - Konflikt eller forlig. Ny Løn mellem individualisering og kollektiv aftaleret*. København: Kommuneinformation.

Navrbjerg, Steen E., Hans-Henrik Grieger, Lene A. Hyldtoft og Carsten Strøby Jensen. 2000. *Nye roller og udfordringer for lokale ledelses- og medarbejderrepræsentanter i den (amts)kommunale sektor*. København: Det Personalepolitiske Forum.

Pedersen, Dorthe, Betina Rennison, Jørgen Steen Madsen, Flemming Ibsen. 2002. *Løn mellem kollektiv og individ. Politik – Forhandling – Resultat*. København: Kommuneinformation.

11.11.2003