

Vandtætte skotter mellem ledere og medarbejdere

Den traditionelle samling af ledere og medarbejdere i den offentlige sektor i samme organisationer er under pres på grund af decentraliseringsprocessen, der i stigende omfang giver ledere egentlige arbejdsgiveropgaver – Danmarks Skolelederforening har med sit brud med Danmarks Lærerforening været frontløber i processen, men bliver fremtiden for de offentlige organisationer generelt en egentlig opsplitning eller en øget selvstændighed inden for fortsatte fælles rammer.

ANALYSE

Jørgen Steen Madsen

Medlemsblad for Danmarks Skolelederforening februar/marts 2004

De faglige organisationer i den offentlige sektor er i opbrud. Traditionen med at samle både ledere og medarbejdere i de samme organisationer er under hårdt pres som følge af den mangeårige decentraliseringsproces, som har givet offentlige ledere mere direkte arbejdsgiveropgaver og dermed har tydeliggjort og skærpet interessekonflikten mellem ledere og medarbejdere. Spørgsmålet er derfor, om det i det lange perspektiv vil være muligt at opretholde organisationer, hvor ledere og medarbejdere er samlet under et. Danmarks Skolelederforenings farvel til Danmarks Lærerforening i 1997 var naturligvis et resultat af særlige omstændigheder i relationen mellem skoleledere og lærere i DLF, men det var samtidig et signal om en generel udvikling, som kommer til at præge organisationerne i det næste årti, hvad enten der bliver tale om en egentlig opdeling af medlemsgrupperne eller ej.

I denne artikel gennemgås den proces, der har skabt problemer for de særlige samlede faglige organisationer i den offentlige sektor. Det er ikke mindst decentraliseringen af forhandlingssystemet, der her er i søgelyset, fordi den sætter lederne i en dobbeltsituation, hvor de på den ene side i stigende omfang kommer til at optræde som arbejdsgiverrepræsentanter i forhandlinger om løn- og

arbejdsforhold med medarbejderne, tillidsrepræsentanterne og de faglige organisationer som modpart, mens de på den anden side, når deres egne ansættelsesforhold forhandles lokalt er afhængige af de samme faglige organisationer. Det skaber for både lederne og tillids- og organisationsrepræsentanterne en rollekonflikt, som truer det hidtidige sammenhold.

Udgangspunktet

På det private arbejdsmarked blev det som et arbejdsgivervilkår for etableringen af det kollektive aftalesystem med indgåelsen af Septemberforliget i 1899 fastslået, at lederne, der kunne defineres som arbejdsgivernes repræsentanter, ikke måtte være medlemmer af de samme organisationer som de almindeligt ansatte. Dermed blev etableret en opsplittning, som førte til ledernes selvstændige organisering i det, der i dag har udviklet sig til Ledernes Hovedorganisation.

Når der i den offentlige sektor modsat netop blev tale om en samling af ledere og medarbejdere i de samme organisationer, har det sin baggrund i to traditioner. Det er for det første en *tjenestemandstradition*. Den offentlige sektor var præget af en hierarkisk bureaukratisk ledelsesstruktur, hvor ansatte fra top til bund var tjenestemænd. Der var dermed tale om en styring efter entydige, centralt fastsatte regler, der gjorde ledelse til en enkel proces, som koncentrerede sig om kontrol af overholdelse af reglerne i den daglige varetagelse af opgaverne. Samtidig var løn- og arbejdsforhold fastlagt centralt, i begyndelsen ved ensidigt fastlagte cirkulærer, siden ved aftaler med de faglige organisationer, som blev opbygget. Derved var interessekonflikter mellem ledere og medarbejdere på de offentlige arbejdspladser minimeret. Det gjaldt blot om at følge på forhånd fastsatte regler, og derfor var der grundlag for en fælles organisering.

Samtidig var og er for det andet store grupper præget af en *professionstradition*, som er baseret på et uddannelsesmæssigt fællesskab. Det gælder bl.a. i udpræget grad de seminarieuddannede folkeskolelærere. Disse grupper har udviklet en fælles interessevaretagelse for ledere og medarbejdere gennem samme organisation baseret på en fælles interesse i at kontrollere professionens uddannelses- og arbejdsområde, og denne kontrol har ikke mindst været baseret på, at personer med samme uddannelse og samme organisationstilhørsforhold monopoliserer både ledelsespositionerne og udøvelsen af det professionelle arbejde.

Den dobbelte decentralisering

Med Tjenestemandsreformen i 1999 og Kommunalreformen i 1970 blev skudt gang i en udvikling, der afgørende har forvandlet den offentlige sektor. Disse reformer hænger nøje sammen med velfærdssamfundets udvikling fra 1960'erne, som betød et boom i antallet af offentligt ansatte og satte decentraliseringen af den offentlige sektor på dagsordenen. I første bølge blev flere og flere opgaver flyttet fra staten til amter og kommuner, og i anden bølge blev den traditionelle bureaukratiske regelstyring afløst af mål- og rammestyring, hvor decentraliseringen blev uddybet ved at flytte det daglige ansvar for opgaveudøvelsen ud til institutions- og afdelingsniveauet.

Gennem denne udvikling opstod et arbejdsgiverønske om en decentralisering af overenskomstforhandlingerne for at skabe mulighed for differentierede løsninger i forhold til de forskellige behov fra område til område og fra arbejdsplads til arbejdsplads, dvs. større fleksibilitet gennem mulighed for lokale aftaler. Et element i denne sammenhæng var ønsket om at kunne anvende løn som personalepolitisk redskab. Fra anden halvdel af 1980'erne fik arbejdsgiverne i de centrale overenskomster indført forskellige forsøgsordninger med en begrænset lokal løndannelse, og det kulminerede med aftalen om Ny Løn i 1997, hvor flertallet af de ansatte i amter og kommuner blev omfattet af et mere de-

centralt lønsystem med lokale forhandlinger om løntillæg. I 1999 kom stort set resten – herunder folkeskolelærerne – med på det nye lønsystem.

Et nyt lokalt forhandlingssystem

I løbet af 1990'erne er centralt indgåede en række rammeaftaler, som skaber mulighed for, at parterne lokalt kan forhandle egne aftaler. Det gælder bl.a. vedr. seniorpolitik, uddannelse og arbejdstidsregler. I den sammenhæng blev der i forlængelse af overenskomstforhandlingerne i 1995 af de centrale parter indgået en ny rammeaftale om Medindflydelse og Medbestemmelse, som åbner op for, at der lokalt i samarbejdssystemet kan indgås aftaler, der sikrer implementeringen af de forskellige rammeaftaler.

Der er derved ved at opstå et decentralt forhandlingssystem, hvor der lokalt dels via samarbejdssystemet dels via aftalesystemet kan indgås aftaler om afgørende forhold for medarbejderne, herunder såvel en del af løndannelsen som fastsættelsen af arbejdstidsreglerne. Det er en udvikling, som er initieret af arbejdsgiversiden, men som også de fleste faglige organisationer har set en interesse i, fordi der gennem decentraliseringen skabes mulighed for, at de enkelte medlemmer og deres repræsentanter kan få en større indflydelse på både deres daglige arbejde og på udviklingen af arbejdsområderne. Samtidig har der dog i de faglige organisationer også været en vis frygt for decentraliseringen, fordi mange har set en risiko for, at den kollektive aftaleret, som præger det centrale forhandlingssystem, undermineres, når forhandlingerne lægges ud.

Interessekonflikt mellem leder og medarbejdere

Med decentraliseringen og den dermed følgende begyndende opbygning af et lokalt forhandlingssystem skærpes interessekonflikterne mellem ledere og medarbejdere. Konflikterne handler på den ene side om indholdet i arbejdet, hvor overgangen fra regelstyring til mål- og rammestyring har udvidet lederens ledelsesmæssige opgave. Lederne optræder derved i arbejdstilrettelæggelsen mere end tidligere som ledere over for medarbejderne, og det skaber risiko for mere åbne sammenstød mellem forskellige interesser. På den anden side handler konflikterne om løn- og arbejdsforhold. Når lederne i højere grad selv kan forhandle medarbejdernes forhold i stedet for som tidligere blot at følge centralt aftalte regler, bliver interessekonflikten mellem ledelse og medarbejdere synlig på den enkelte arbejdsplads.

Gennem den forskning, vi i FAOS har udført om den offentlige sektors organisations- og aftaleforhold – herunder ikke mindst undersøgelsen af implementeringen af det nye lønsystem – har vi dokumenteret, at der i stigende grad er tale om en skærpet interessekonflikt mellem ledere og medarbejdere. Og det er klart, at det medfører problemer i forhold til den faglige organisation, når den er fælles for de to stridende grupper. Hvem skal organisationen 'holde med'? I denne sammenhæng vil det som regel være den store gruppe af almindelige medarbejdere, hvis interesse man først og fremmest skal varetage.

Lederne indtager en vanskelig dobbeltrolle mellem den fælles faglige organisation og den administrative og politiske ledelse i den kommune, som de arbejder i. Og når det gælder varetagelsen af de ledelsesmæssige opgaver både vedrørende arbejdets udførelse og indgåelse af lokale aftaler, må man antage, at loyaliteten i forhold til kommunen vejer tungest.

Vores undersøgelser viser fx, at en del ledere har den holdning, at forhandlinger om løn hovedsageligt skal foregå mellem den enkelte medarbejder og dennes nærmeste leder. En sådan udvikling opfatter de fleste faglige organisationer som en form for individualisering, der direkte undergraver den kollektive aftaleret. Så her er der et åbenlyst konfliktfelt mellem en gruppe af ledere og

deres organisationer. Samtidig er det dog det fremherskende synspunkt blandt ledere i den offentlige sektor, at man gerne vil fastholde aftalemodellen, men at det skal ske i en form, hvor det er de *interne* i kommunen ansatte og arbejdende tillidsrepræsentanter, man forhandler og indgår aftaler med, og ikke de *eksterne* organisationsrepræsentanter fra de lokale fagforeninger/kredse. Da flertallet af organisationer stadig er imod at udlægge aftaleretten til TR-niveauet, er der således her et væsentligt konfliktfelt mellem en meget stor gruppe af ledere og deres organisationer.

Interessekonflikt mellem leder og organisation

Forholdet skærpes af, at ikke kun de almindelige medarbejderes løn- og arbejdsvilkår i stigende grad skal forhandles lokalt. Det samme gælder for lederne selv, og her opstår ofte situationer, hvor 'kæden springer af' efter lederens opfattelse. Det fremgår fx tydeligt af vores Ny Løn-undersøgelse. Mange ledere har fx oplevet, at de som arbejdsgivere har forhandlet medarbejdernes løn med TR eller organisationsrepræsentant, hvorefter den samme TR eller organisationsrepræsentant efterfølgende har forhandlet lederens løn. Det er for de fleste ledere principielt set en uacceptabel dobbeltrolle, også selv om der konkret ikke har været direkte problemer. En del ledere har dog oplevet, at deres TR/organisationsrepræsentant har haft svært ved at håndtere kasketterne på en rimelig måde.

Selv de steder, hvor man deler opgaven op, således at TR forhandler medarbejdernes løn, mens en organisationsrepræsentant forhandler for lederne, opstår der problemer, fordi den lokale fagforening først og fremmest definerer de almindelige medlemmers interesse som det afgørende. I nogle organisationer har man forsøgt at løse dette kasketproblem ved at dele rollerne helt op, således at det er en repræsentant fra det centrale forbund, der rykker ud og forhandler for lederne, mens den lokale fagforening/kreds står for forhandlingerne i øvrigt. I andre organisationer har man opdelt rollerne i den lokale fagforening/kreds, således at en organisationsrepræsentant forhandler for de almindelige medlemmer og en anden for lederne. Derudover er det blevet mere almindeligt i organisationerne at oprette egentlige ledersektioner eller lederfora, som giver lederne en mere uafhængig status, men dog uden at give lederne en selvstændig forhandlingsret fra top til bund i forhandlingssystemet. Utilfredsheden blandt lederne er derfor ikke forsvundet. Senest har man fx i slutningen af 2003 set et halvt hundrede daginstitutionsledere på Fyn forlade BUPL til fordel for LH. Man må forvente et yderligere pres for at styrke lederens forhandlingsposition. Kravet synes for mange at være, at der placeres vandtætte skotter mellem forhandlinger for ledere og medarbejdere. Derfor er det eksempelvis på skoleområdet ikke tilstrækkeligt for udbryderne i Danmarks Skolelederforening, at der nu er dannet et særligt LC-Lederforum, som giver skolelederne mulighed for at fremsætte egne krav uden om DLF.

Man nærmer sig her en selvstændig forhandlerstatus for lederne på det centrale niveau, og det havde formentlig være nok til at undgå opsplittningen, hvis DLF's ledelse i 1997 havde tilbudt en lignende ordning. Men i dag er det næppe tilstrækkeligt, fordi denne forhandlingsmæssige selvstændighed ikke er garanteret på det lokale niveau. Her vil det i hvert fald som udgangspunkt fortsat være kredsene, der har kompetencen både for lærere og ledere, og med decentraliseringen af forhandlingssystemet bliver den lokale forhandlingsret netop et afgørende punkt.

Tre scenarier: Opbrud eller fortsat samling

Afslutningsvis skal opstilles tre scenarier for ledernes fremtidige organisationsforhold.

1. Status quo-scenariet

Det er formentlig den mest sandsynlige udvikling, at der ikke kommer større ændringer, bortset fra mindre justeringer, men udelukkes kan det ikke. Specielt hvis den eksisterende krise i forhandlings sammenslutningen KTO fører til en opsplitning, kan man forestille sig en form for recentralisering på nogle områder, og det vil gøre behovet for ændringer mindre. Men omvendt må man sige, at den forventede strukturreform vil skabe større kommunale og regionale enheder, som vil kunne styrke tendensen til, at løn- og arbejdsforhold i stigende omfang forhandles og aftales lokalt.

2. Professionsscenariet

Det mest sandsynlige er derfor, at presset for en mere gennemgribende opdeling mellem ledere og medarbejdere vil fortsætte, og der synes i den sammenhæng at være to mulige veje. Den ene er at fastholde det overordnede fællesskab i professionsorganisationer, men på en måde så der kun bliver tale om en overordnet fælles ramme for forhandlingsmæssigt selvstændige foreninger, dvs. svarende til fx Lægeforeningens opbygning. Hvis lederne i den offentlige sektor oplever, at den faglige ledelse stadig vægter tungt ved siden af de rent ledelsesmæssige opgaver, så vil professionsscenariet være et naturligt valg. Og det vil formentlig i høj grad gælde for grupper som sygeplejersker, lærere og pædagoger.

3. Opsplitningsscenariet

Hvis lederne derimod finder, at ledelse som ledelse er det afgørende og faglig ledelse noget sekundært, vil en egentlig opsplitning af de eksisterende faglige organisationer være et naturligt valg. Der kunne eksempelvis blive tale om en samlet tilknytning til LH af lederne i det offentlige. Man kunne forestille sig en sektionsoptdeling for at skabe større sammenhængende ledergrupper. Fx ville en sektion, der samlede alle ledere inden for børnepasnings- og undervisningsområdet fra daginstitutionsledere over skoleledere i Folkeskolen til gymnasierektorer rumme væsentlige muligheder.

Konklusion

Konklusionen må være, at etablering af vandtætte skotter mellem ledere og medarbejdere, når det gælder forhandling af løn- og arbejdsforhold, er afgørende for lederne. Det er nødvendigt på grund af decentraliseringen af forhandlingsystemet, og det er næppe sandsynligt at forestille sig en recentralisering, der kunne ændre på det. Her er lederne afhængige af, i hvilket omfang den største gruppe, de almindeligt ansatte medlemmer, vil acceptere ledernes forhandlingsret i aftalesystemet. Hvis ikke medarbejdergruppen vil det, kan man forvente, at lederne – ikke alene på folkeskolens område, men også på de andre sektorområder – vil bryde ud af de eksisterende organisationer. Men hvis forhandlingsudøvelsen både formelt og reelt adskilles, således at lederne såvel på det centrale som på det lokale aftaleniveau selv har forhandlings- og aftaleretten, er det til gengæld muligt for lederne både at vælge en løsning, hvor man stadig fastholder et overordnet professionsfællesskab, og en løsning, hvor ledere og medarbejdere placeres i selvstændige organisationer.

Jørgen Steen Madsen er fil.dr. og forskningsleder ved FAOS, Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

*FAOS
20.02.04*