

# Indledning

I dette paper præsenteres et eksempel på en case-analyse af en dansk kommune i forbindelse med implementeringen af et nyt lønsystem – den såkaldte 'Ny løn', der indtog det offentlige arbejdsmarked i slutningen af 1990'erne.

Analysen figurerer som baggrund for et forskningsprojekt om 'Ny løn' i amter og kommuner, og indgår i en serie bestående af i alt 8 case-analyser, der udgør det empiriske grundlag for dette projekt.<sup>1</sup> Nærværende case-analyse er således én byggesten blandt flere i et større analytisk værk. Formålet med at lade analysen stå selvstændigt frem i dette arbejdspapir er tosidigt. Dels har det et form- og metodemæssigt sigte i illustrationen af hvordan en dybdegående analyse af en given kommune kan udarbejdes. Det kan derved evt. fungere som inspiration for andre, der ønsker at udføre lignende casestudier. Dels har papiret et substantielt sigte da dets indhold og særlige problematiseringer leverer stof til en fortsat faglig diskussion om kommunal organisering, løn og ledelse. Håbet er ved eksemplets magt at sætte spot på de udfordringer og dilemmaer som de kommunale organisationer befinder sig i.

I case-analysen rettes blikket mod de organisatoriske, styrings- og ledelsesmæssige forudsætninger for 'Ny løn', og den konkrete udfoldelse af politik, strategi og ledelse i den undersøgte kommune.<sup>2</sup> Der anlægges to synsvinkler i beskrivelsen af disse forhold. Først ses på (amts)kommunen samlet og på de udvalgte driftsområder, dvs. der anlægges en *institutionel vinkel* i beskrivelsen af kommunens strukturelle og styringsmæssige rammer samt den formulerede lønpolitik. Dernæst betragtes de samme forhold på henholdsvis arbejdsgiver- og arbejdstagerside, dvs. der anlægges en *partsvinkel* i beskrivelsen af organisatoriske udgangspunkter, holdninger og strategier hos de lokale parter. Afslutningsvis opsummeres de særlige karakteristika og kritiske momenter, der kendetegner case-kommunen.

Formålet med analysen er at få en dækkende beskrivelse og vurdering af de lokale forhold, når det gælder strategi, organisation og ledelse. Der foretages ikke en egentlig komparativ analyse i forhold til andre undersøgte amter eller kommuner.<sup>3</sup> Og der gives ikke normative bedømmelser af hverken institutionelle forudsætninger eller af form og indhold i politikker og strategier. Tværtimod stiller analysen sig åben overfor at forstå, hvordan man lokalt i 'Kommunen' og de lokale fagforeninger har formuleret sig, defineret og grebet udfordringen an, men også hvilke særlige udgangspunkter og forudsætninger, der danner grundlag herfor. Formelle data om organisering og styring såvel som selvbeskrivelser, formulerede politikker, strategier, interesser og holdninger vil udgøre hovedbestanddelen i beskrivelsen.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Forskningsprojektet bærer titlen "Projekt Ny løndannelse - politik - forhandling - resultat", og består af tre delprojekter – hvorunder nærværende analyse henhører til delprojekt 1 om Politik, Strategi og Ledelse. Projektet er finansieret af arbejdsmarkedets parter indenfor det (amts)kommunale område. Det har til formål gennem en induktiv forskningspraksis at opbygge ny viden om organisatoriske, strategiske og ledelsesmæssige processer i den (amts)kommunale virkelighed. Projektet henter data fra en landsdækkede spørgeskemaundersøgelse med ca. 4000 (amts)kommunalt ansatte foretaget i 2001. Samt fra casestudier i 8 udvalgte (amts)kommuner funderet på såvel dokumentarisk materiale som interviews med ca. 100 respondenter fra såvel ledelses- som medarbejderside, interviewet i perioden 1998, 1999 og 2000.

<sup>2</sup> Kommunen er anonymiseret af hensyn til de deltagende respondenter, og betegnes derfor i papiret blot som 'Kommunen'.

<sup>3</sup> Mere uddybede tematiske beskrivelser og komparative analyser foretages i Pedersen & Rennison "Politik, strategi og ledelse", Projekt Ny løndannelse, *forthcoming*.

<sup>4</sup> Kildegrundlaget er primært interviews foretaget i perioden 1998-2000, suppleret med skriftlige dokumenter, jf. referenceliste.

Den i dette paper analyserede kommune kan beskrives på mange måder; geografisk, økonomisk og kulturelt. Det er en typisk dansk kommune med godt 14.000 indbyggere og ca. 1200 ansatte. I visionen fra Byrådet lyder det, at 'Kommunen' er "den grønne skole- og erhvervskommune", der udgør "et godt sted at leve, bo, arbejde og etablere og drive virksomhed." (Værdigrundlag 2001:1). Disse forhold kan vise sig at have betydning for den måde, hvorpå man har valgt at gribe det med 'Ny løn' an i Kommunen, men det kan også handle om administrative rutiner, ledelsesværdier, fagkulturer, partsforholdet eller helt lokale forhold på den enkelte arbejdsplads. For at komme tættere på disse forhold, er der udvalgt 3 forvaltnings/institutionsområder og en række lokale fagforeninger, som har været med- og modspillere inden for henholdsvis administrations-, pleje- og daginstitutionsområdet.<sup>5</sup>

## Kommunens selvbeskrivelse

Men hvad er 'Kommunen' for en størrelse? Spørger vi til kommunen som samlet enhed, tegner der sig en linje i selvbeskrivelserne. Kommunen er en samarbejdsorienteret kommune, præget af tillid og gensidig respekt. Der er en klar og velforberedt strategi for det nye lønsystem, der forsøges koblet til et overordnet mål- og rammestyringssystem. Kommunen håndhæver en decentraliseringsfilosofi i forhold til det løn- og personalepolitiske ansvar, men erkender, at det kræver en styrket indsats omkring ledelse. I nedenstående tekstboks er et udpluk af citater, der beskriver kommunen.

### Hvordan beskriver kommunen sig selv?

- *"Man oplever der er en tillid, virkelig en tillid til, at vi vil hinanden det bedste." (Økonomichef, 1998)*
- *"Kommunen tænker mere organisation og struktur end strategi og ledelse." (Afdelingschef, social området, 2000).*
- *"Vi har forsøgt at tage hul på målstyringen. Vi har tendens til at drukne i kvantitet, men nu skal vi også til at snakke kvalitet." (Skolechef 1, 1999).*
- *"Vi lægger vægt på et gensidigt forpligtende samarbejde om udviklingen af arbejdspladsen, hvor øget effektivitet og kvalitet går hånd i hånd med øget ansvar og indflydelse." (Personalepolitik 1995:15).*

<sup>5</sup> De udvalgte forvaltnings/institutionsområder i kommunen er: Rådhuset/administrationen, et plejeområde og en daginstitution. *Baggrundsfakta om daginstitutionen* : Er en ud af ni kommunale integrerede institutioner (i alt 19 daginstitutioner i kommunen) under skole- og børnepasningsafdelingen, med 125 pladser og ca. 30 faste medarbejdere, heraf tre ledere; en institutionsleder, en souschef og en afdelingsleder for børnehavedelen. (Organisationsdiagram skole- og børnepasning okt. 1998). *Baggrundsfakta om plejeområdet*: Er en ud af tre integrerede plejeordninger, med 67 fuldtidsstillinger, ca. 100 medarbejdere i alt, heraf en områdeleder. Der findes i alt tre områdeledere og en ledende sygeplejerske indenfor plejeområdet i kommunen. (Organisationsdiagram Social service okt. 1998). Med udgangspunkt i de udvalgte områder er tillige undersøgt 5 lokale fagforeninger/afdelinger; Forbundet for Offentligt Ansatte (FOA), Dansk Sygeplejeråd (DSR), Forbundet for Handels- og Kontoransatte (HK), Foreningen af pædagoger og klubfolk (BUPL) og Pædagogmedhjælpernes Forbund (PMF). Dansk Socialrådgiverforening (DS) indgår som en supplerende forening, der dog ikke gås yderligere i dybden med i dette paper.

Det billede kommunen ønsker at give af sig selv, er konkretiseret i et værdigrundlag udarbejdet i sommeren 2001. De værdier, der vægtes er således:

- *Helhedstækning* bl.a. tværgående arbejde ml. fag- og sektorgrænser, adm. og institutioner, helheder fremfor særinteresser.
- *Ansvar* bl.a. delegation, klarhed om kompetencer og ansvar, klare mål, personligt ansvar.
- *Samarbejde* bl.a. opbakning, hjælp, accept af forskellighed, professionel håndtering af fejl.
- *Læring* bl.a. stimulere til konstant udvikling og læring gn. jobrotation, projektarbejde, feedback.
- *Engagement* bl.a. aktiv deltagelse, kvalitetsbevidsthed, positiv korpsånd.
- *Viden* bl.a. pligt til efteruddannelse, information, udveksling og videreformidling af viden.

Disse værdier er således det kommunen stræber efter. De skal karakterisere kommunen og forplante sig ned igennem organisationen. Værdierne skal som personalechefen udtrykker det *"med tiden danne grundlag for og afspejle sig i personalepolitikken, lønpolitikken og virksomhedsplanerne og blive rammen om et godt arbejdsmiljø."* (Brev fra personalechef 24.06.01). Intet mindre kan gøre det. Denne kommune er ambitiøs.

I nærværende caseanalyse dykker vi ned i kommunen, og søger at få et indblik i hvad der kendetegner dens strategi, organisation og ledelse generelt set og i relation til dens implementering af det nye lønsystem.

## Institutionelle rammer i kommunen

Et væsentligt udgangspunkt for hvordan man har grebet implementeringen af 'Ny løn' an i kommunen, er de institutionelle rammer, der danner grundlag for hvilke enheder, der er i spil og hvem, der tildeles kompetence på ledelsesside, men også graden af koordination, fælles ledelsesværdier og almen ledelsesudvikling samt institutioner eller afdelingers styringsmæssige og strategiske grundlag. Har man valgt en central eller en decentral model, hvor stor selvstændighed og handledygtighed er de enkelte enheder i besiddelse af, og hvilke strategiske forudsætninger og udgangspunkter kendetegner de enkelte institutionsområder? Samlet set drejer det sig især om 3 forhold:

- Ledelses- og forvaltningsstrukturen,
- Styringskommunikationen mellem det politiske og det administrative niveau og mellem det centrale og det decentrale niveau, samt
- Ledelsesgrundlaget, herunder ledelseskapacitet, forventninger til ledelse og ledelsesudvikling.

Lad os i det følgende belyse disse tre baggrundsforhold.

### Ledelses- og forvaltningsstruktur: *Dynamik i en cementblok*

1996 er et skelsættende år for ledelses- og forvaltningsstrukturen i 'Kommunen'. Her forlader den, efter en toårig forsøgsperiode, en traditionel forvaltningsmodel med chefgruppe til fordel for en direktionsmodel bestående af tre direktører; en kommunaldirektør, en vicekommunaldirektør og en social- og kulturdirektør – de to sidstnævnte rekrutteres eksternt. Intentionen med dette skifte var, som en afdelingschef udtrykker det, *"at sende noget dynamit ind i en cementklods!"* (Afdelingschef, social området, 2000). Organisationen måtte flades ud, slankes og af-sektoriseres.

Der var således tre hovedformål med strukturomlægningen - der i øvrigt igangsattes på politisk foranledning. For det første en ambition om at skabe ”en mere flad organisation med færre ledelseslag”, for derved at mindske afstanden fra top til bund, skabe en nemmere kommandovej og øge beslutningshastigheden. (Notat fra samarbejdsudvalg 3.1. af 07.11.95).

Der opereres i den nye struktur med to lag i den interne ledelse – en direktion, der har det overordnede ledelsesansvar og personaleansvar, og som er ”ansvarlig for den fortsatte udvikling af Kommunen”, som det lyder i et notat (jf. i øvrigt tekstboks næste side). Og nogle afdelingschefer, herunder ledere af stabsfunktioner, som er faglige chefer, der har til opgave at udøve den umiddelbare personaleledelse, at bistå direktionen med betjeningen af det politiske system, og som har ”ansvaret for koordinationen af de underliggende institutioners arbejde og udvikling”. (Notat fra samarbejdsudvalg 3.1. af 07.11.95). Intentionen er at skære forvaltningschefsniveauet væk, skønt forskellen på afdelingschef og forvaltningschef dog kan være vanskelig at øjne. Udover direktion og afdelingschefer består ledelsesstrukturen af ledere for institutioner, områder eller afdelinger samt faglige konsulenter, der fungerer som et fagspecifikt lag i tilknytning til afdelingsledelsen og som varetager den faglige ledelse og koordination.

#### Hvad er direktionens formål?

- ”At udgøre en sparringspartner for byråd, borgmester og for direktionens enkeltmedlemmer.
- ”At arbejde med kreativitet og inspiration som en del af det fremtidige beredskab i kommunen.
- ”At sikre en strategisk administrativ ledelse på højt niveau”
- ”At sikre organisationens effektivitet og udviklingsevner”, bl.a. gennem en ”gensidig åbenhed, loyalitet og tillid”, via en ”aktiv personalepolitik” og ”delegering af ansvar og myndighed”.
- ”At sikre en effektiv styring gennem fokus på helheder, ressourcer og prioriteringer, bl.a. gennem ”rådgivning i forbindelse med løn- og personaleforhold”.
- ”At sikre en løbende udvikling af det administrative samarbejde” bl.a. gennem møder, kommunikation og information.

Notat om direktionens formål og opgaver, 1995.

Den nye struktur er for det andet udtryk for en rationalisering og en slankning af organisationen gennem afdelingssammenlægninger og reducere i antallet af ledere, fra 4 til 3 i topledelsen og fra 42 til 35 i afdelings-ledelsen. Som skolechefen udtaler: ”Man har brugt strukturen til at køre nogle mennesker ud på et sidespor eller ind i en garage. Man har splittet afdelinger op og lavet nogle mindre afdelinger og derved begrænset nogle af de gamle kongers kompetence. Før lavede man en slags overkill med for mange på chefniveau og for få, der udfører arbejdet. Det er måske ikke nødvendigt at have 14 fungerende chefer i en kommune med 15.000 indbyggere. Vi skal have færre chefer...” (Skolechef 2, 2000). I parentes bemærket skal det nævnes, at redueringen i antallet af ledere ikke blot er organisatorisk begrundet, men også økonomisk

funderet i et sparekrav, der nødvendiggjorde en nedskæring i antallet af lederlønninger. I relation hertil udtaler en fællestillidsrepræsentant: ”Man er ved at strukturere helt om. Vi andre kalder det besparelse, og siger ”jamen, så kald dog en skovl for en skovl og en spade for en spade, fordi det handler om at spare nogle penge!” (FTR, BUPL, 1999).<sup>6</sup>

Som antydnet i skolechefens udtalelse om ”de gamle konger” er den nye direktionsmodel for det tredje et forsøg på at bevæge sig væk fra sektorismen og over mod en større grad af

<sup>6</sup> Projekt Ny løndannelse finder sted i en periode, hvor kommunen er underlagt et sparekrav på 2 millioner, der skal være afviklet inden 01.01.2002. Dette kan mærkes i hele organisationen og spiller således en afgørende rolle for kommunens refleksioner om og konkret håndtering af strategi, organisation og ledelse – både generelt set og i forhold til det løn- og personalepolitiske område.

helhedsorientering i kommunen. Som social- og kulturdirektøren udtrykker det: *"Tanken var at ruske lidt op i det hele, der var mange små kongeriger!"* (Social- og kulturdirektør, 1998). Sektorforvaltningen skal altså erstattes af en helhedsforvaltning, der muliggør tværfaglige og helhedsmæssige opgaveløsninger og der skal skabes "en mere effektiv administration med et intenst tværsektionelt samarbejde" – "organisationen skal arbejde på tværs som en helhed" (Notat fra samarbejdsudvalg 3.1. af 07.11.95). I et tilbageblik udtaler kommunaldirektøren herom følgende: *"Vi har lært tværgående samarbejde og helhedstænkning gennem årene. Det halter stadig lidt, men vi er blevet meget bedre til at gå på tværs. Intentionen med strukturændringen var at flade organisationen ud, men også have det tværgående samarbejde...Det var lidt svært fordi de dinosaurer, der har været her i mange år har segmenteret nogle kongedømmer, hvilket jo også støttes af politikerne, der også laver kongedømmer. De er sektor- og udvalgsfolk. Men der er en udvikling så småt i en anden retning."* (Kommunaldirektør, 2000).

Med den nye forvaltnings- og ledelsesstruktur, der altså tog sin i begyndelse i 1996, blev der kastet "dynamik ind i cementblokken", men det er knap så sprængfarligt som forventet, og der er på nogle områder langt fra intention til realitet. Der melder sig således en del omstillingsproblemer og intern kritik af den nye struktur. Kritikken kan opsummeres i fire punkter: Den fjerne direktion, den sektoriserede ledelse, den driftsorienterede direktion samt den umættelige projektorganisation.

### 1. Den fjerne direktion

Skønt hensigten med den nye struktur er at flade organisationen ud og lette den vertikale kommunikation, opleves det anderledes. Ifølge en intern evaluering fra 1998 er der *"stadig langt fra toppen til medarbejderne på gulvet"* – der er *"for mange trappetrin op til direktøren"*, som en medarbejder udtrykker det (Evalueringsrapport 1998:18). Direktionen er ikke synlig og mister derfor handlekraft og troværdighed. Som en områdeleder udtaler: *"Direktionen ser vi ikke, de har kun haft den funktion, at de har været med til at sænke nogle ting."* (Områdeleder, 2000). En afdelingschef fortsætter i samme dur: *"Direktionen er usynlig i det daglige. Medarbejderne spørger hvad de laver. De opfattes som højtuddannede udvalgssekretærer."* (Evalueringsrapport 1998:14). På trods af kommunens anstrengelser for skriftligt at præcisere direktionens formål og opgaver (se ovenstående tekstboks) har den ikke været god nok til at formidle det videre ud i organisationen. Der er en manglende viden om hvad der er direktionens opgave, rolle og beføjelse. Hertil kommer uklare kommandoveje, kompetenceregler og arbejdsdelinger mellem direktion og afdelingschef, der giver uklarhed om hvem, der gør hvad, hvornår – hvilket, som en afdelingschef udtrykker det, *"opfordrer til uparlamentarisk omløb"* (Evalueringsrapport 1998:17). Et uparlamentarisk omløb, hvor direktion eller politikere går direkte til institutionsniveauet udenom afdelingsledelsen. Det skal her nævnes, at de fleste afdelingschefer, ifølge økonomichefen, *"oplever en større indflydelse med en chefgruppe model"* (Økonomichef, 1998). Det klassiske problem ved overgangen fra en chefgruppemodel til en direktionsmodel om 'udstødte og besejrede kongers' følelse af magttab stikker også hovedet frem i kommunen.

Det hævdes i evalueringsrapporten, at der med direktionsmodellen er indsat et ekstra trin i kommandovejen, der skal træffe afgørelser på trods af en begrænset indsigt i de konkrete fag- og institutionsområder (Evalueringsrapport 1998:19). Dette kombineres med topledelsens manglende bevågenhed med og fornemmelse for hvad der rører sig på institutionsniveauet og en manglende kommunikation mellem direktion og afdeling/institutioner (Evalueringsrapport 1998:9,12,18). Der efterlyses i den forbindelse et "rigtigt" forvaltningschefniveau – fra børne- og pasningsområdet lyder det således: *"Vi ser meget gerne, at vi bevarer en forvaltningschef for at få hullet fyldt ud og for at få en fag person tæt på."* (Pædagogisk konsulent, 2000).

Kommunaldirektøren stemmer i og udtaler, at ”med den nye struktur kommer der institutionsledere, der siger, at det anede de ikke noget om. De mangler deres forvaltningschefer.” (Kommunaldirektør, 2000). Det kan tilføjes, at det også kan skyldes, at kommunen som sådan mangler kommunikation og ikke formår at informere og kommunikere beslutninger bredt ud i organisationen, hvilket i øvrigt også var evalueringsrapportens konklusion (Evalueringsrapport 1998:8). I relation hertil pointerer kommunaldirektøren i et selvkritisk øjeblik, at: ”Strukturen må handle om at sikre en ordentlig kommunikation. Organisation handler også om kommunikation.” (Kommunaldirektør, 2000).

Denne kobling materialiseres i november 1998 – på samme tidspunkt som udsendelsen af evalueringsrapporten – hvor kommunen får sin første kommunikationspolitik. I denne politik er det erklærede mål, at: ”Vi skal kommunikere med hinanden, så alle medarbejdere har et klart billede af, hvilke mål vi arbejder efter, og hvordan vi når dem...Det er vores holdning, at kommunikation skal være en naturlig del af jobbet for alle medarbejdere.” (Kommunikationspolitik 1998:4). Målet for den interne kommunikation er, ”at sikre, at medarbejderne er informeret om vigtige beslutninger for hele kommunen, at give medarbejderne adgang til al den information, der skal til for at udføre arbejdet, at skabe forståelse for kommunens politiske og administrative mål, at vedligeholde og styrke samarbejdet på tværs i kommunen, at påvirke holdninger og motivere til en indsats præget af kvalitet og samarbejde.” (Kommunikationspolitik 1998:4). Det er således en del af kommunens selvforståelse, at den har – og bør have - en god og veludbygget kommunikationskultur med et højt informationsniveau (Evalueringsrapport 1998:8). Men ét er selvfølgelig selvforståelse, og glittet papir, noget andet virkelighed. Organisationen kæmper stadig med at gøre intentionerne til realiteter.

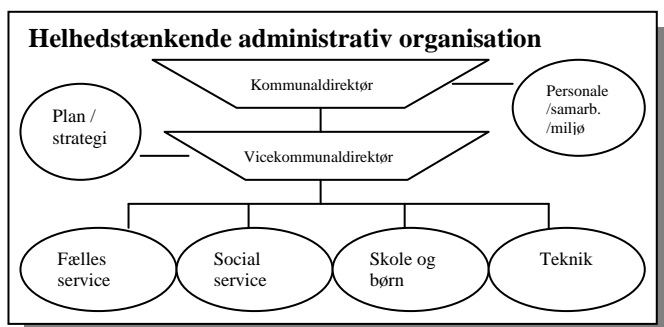
## 2. Den sektoriserede ledelse

I den nye struktur er det intentionelt direktionens opgave, som overordnet ledelsesniveau, at agere ”helikopterpilot”, og hæve sig over det fag- og sektorpolitiske landskab, for på den på måde at varetage koncernens interesser og helhedsperspektivet. Men organisationen er stadig præget af sektorisering og direktionen er for sektoropdelt, hvilket ”lægger hindringer i vejen for den tværfaglige og helhedsmæssige opgaveløsning”, som det lyder i nævnte evaluering (Evalueringsrapport 1998:14). Det tværsektorielle samarbejde halter lidt.

I det hele taget savnes en samlet ledelse. Som det forlyder i evalueringen er udviklingen ”ustruktureret og bygger på de enkelte afdelingslederes selvstændige initiativer.” (Evalueringsrapport 1998:14). Det kan give et billede af en fragmenteret kommune, der signalerer manglende fællesskab, korpsånd og helhed.

Disse problematikker søger kommunen at råde bod på ved at foretage endnu en strukturændring,

der formelt træder i kraft pr. 01.01.2002. For at understrege pointen med omlægningen gives strukturen betegnelsen ”Helhedstænkende administrativ organisation”. I den nye struktur reduceres antallet af direktions-medlemmer fra 3 til 2, og der sker en afdelingssammenlægning således, at antallet af afdelinger reduceres fra 11 til 6. Den nye ledelsesstruktur består altså af 2 direktører og 5 afdelingschefer (plan- og



udviklingsafdelingen undtaget), der tilsammen går under betegnelsen "chefgruppen". Med denne omstrukturering kan organisationen flades yderligere ud, slankes noget mere og af-sektoriseres endnu engang – de tre hovedformål fra 1996 omlægningen får fornyet styrke.

### 3. Den driftsorienterede direktion

Et af direktionens formål er "at sikre strategisk administrativ ledelse på højt niveau" (jf. tidligere tekstboks). Dette er imidlertid vanskeligt at praktisere. Direktionen har for mange detaljerede driftsopgaver og mangler synlighed i forhold til at formulere mål og visioner (Evalueringsrapport 1998:12). Selverkendende udtaler kommunaldirektøren: "*Der er for mange driftsforhold i direktionen som jo egentlig skulle være et strategisk forum. Der har været alt for meget drift i direktionen, men det får vi styr på nu!*" (Kommunaldirektør, 2000). Forventningerne til den nye struktur er høje, og det bliver så spændende at se om de kan indfries.

I forhold til de strategiske refleksioner omkring 'Ny løn' siger Kommunaldirektøren, at "*i direktionen tænker vi strategisk over det med lønnen, og vi arbejder med lønpolitikken.*" (Kommunaldirektør, 2000). Helt entydig er denne konstatering dog ikke – idet han samtidig udtaler, at: "*Vi har ikke fra direktionens side lagt nogle retningslinier ud for lønpolitikken. Vi sagde "lad os nu se, hvad det bliver med det her ny løn."*" (Kommunaldirektør, 2000). Så det kan påstås, at det mere er en defensiv holdning, der fra direktionens side anlægges i forhold til ny løn. Løn- og personaleforhold er derved fortsat noget, der primært ligger i løn- og personaleafdelingens regi. Og disse forhold integreres udelukkende i topledelsen via personalechefens nære tilknytning til direktionen. En tilknytning, der under omstruktureringen dog har været truet, idet personaleafdelingen på et tidspunkt tænkte omlagt fra selvstændig afdeling til en funktion under en fællesforvaltningsenhed. Dette huede ikke personalechefen, der udtaler, at: "*Jeg vil ikke lægges ned i en kasse, og så trækkes op ved specielle lejligheder...At vi vil blive lagt ned i en forvaltning, det har jeg det ikke så godt med, da jeg mener, at personalet er meget vigtigt. Det er meget vigtigt, at personaleafdelingen er så tæt på det øverste led som overhovedet muligt – for ellers er jeg bange for, at økonomien presser nogle ting sammen, og de så siger, at udviklingen af personalet er bestemt af økonomien.*" (Personalechef, 2000). Under den nye struktur, der som nævnt formelt træder i kraft pr. 01.01.2002, er personaleafdelingen placeret som en selvstændig stabsafdeling under kommunaldirektøren, så personalechefens 'råben vagt i gevær' bar frugt.

### 4. Den umættelige projektorganisation

I relation til kritikken af ledelses- og forvaltningsstrukturen knyttes en mere organisatorisk kritik af kommunens "projektmageri". Det er kommunens ambition at fremstå som en moderne projektorganisation, der kontinuerligt er i udvikling. Således er der, under et punkt om organisationsudvikling i personalepolitikken, understreget at "*der skal til stadighed foregå en organisationsudvikling med det formål at sikre den fortsatte omstilling og effektivisering af kommunens ydelser og en høj motivation blandt medarbejderne ved løbende at igangsætte udviklingsarbejder i en projektorienteret organisation som led i den fortsatte udviklingsproces.*" (Personalepolitik 1995:6). Denne projektorganisation vurderes dog af flere ledere og medarbejdere som havende taget overhånd. Som en medarbejder udtaler: "*Der bliver nedsat projekter og arbejdsgrupper og udformet politikker i en uendelighed. Man glemmer det rent basale daglige arbejde, som egentlig er det væsentlige. Det virker som om, at direktørerne er mere interesseret i at få profileret sig selv via disse projekter end i at få det daglige til at fungere og yde en god borgerservice.*" (Evalueringsrapport 1998:15).

Der kan hermed identificeres en konflikt mellem organisationsudvikling og daglig drift. En konflikt, hvor udviklingstiltag sættes over driften, men egentlig uden noget strategisk grundlag –

det kan synes som om, at det er udvikling for udviklingens egen skyld. Som en institutionsleder pointerer: *"Logikken i forandringstiltagene er af og til diffus. Nyttige erfaringer og solide rutiner tilsidesættes – undertiden endda til fordel for dårligere løsninger."* (Evalueringsrapport 1998:14). Der iværksættes således en mængde af tiltag og projekter, der giver indtryk af, at det at igangsætte er vigtigere end opgaveløsningen i sig selv. Der sættes mange skibe i søen, og det er ikke alle, der sejles hjem. Ikke mindst pga. manglende tidsmæssige og økonomiske ressourcer. Som økonomichefen udtrykker det: *"Tingene går meget stærkt her. Der er titusinde projekter "vi skal også lige det og det". Vi kører tæt på driften med den stramme økonomi. Og når du er nødt til at holde det driftsmæssige og kerneopgaven i fokus, så er det voldsomt også at skulle tænke nye projekter hele tiden."* (Økonomichef, 2000). Metaforisk udtrykt vil man gerne gå på to ben i kommunen, men hvis der går for stærkt, kan det knibe med at begge ben følges ad, og man kan snuble og blive forslået.

Ovenstående gennemgang af ledelses- og forvaltningsstrukturen i kommunen bevidner om en organisation, der i en årrække har befundet sig i et strukturelt stormvejr, der har affødt en del intern kritik, der så igen bl.a. er søgt løst gennem nye strukturelle ordninger. I forlængelse af den kontinuerlige omstruktureringsproces kommunen har været underlagt og den fortsatte tro på etableringen af "den rigtige struktur" foranlediges man til at konkludere, at der i kommunen er en tendens til at strukturelisere sig ud af såvel person- som organisationsproblemer. Og her bør man holde sig denne korte pointe fra en afdelingschef for øje: *"En struktur i sig selv giver ikke nødvendigvis en velfungerende organisation."* (Evalueringsrapport 1998:18).

Denne pointe skal også ses i lyset af, at hele omstruktureringsprocessen har tæret en del på organisationen – og har ifølge personalechefen til tider givet en *"krisestemning"*, og der er brugt *"utrolig mange ressourcer på snak og også været en usikkerhed og et spil om hvem, der nu bliver leder af en bestemt afdeling...der er da frustrationer, det er der jo hver gang, man laver noget om"*. (Personalechef, 2000). Skolechefen er enig og tilføjer: *"Der er meget uro i det psykiske landskab ikke kun i forvaltningen men også i institutionerne. Man er træt af, at det hele er en lang tilpasning. Man vil gerne kunne koncentrere sig om driften og få lidt ro."* (Skolechef 2, 2000). I den forstand er projektorganisationen mættet.

## **Styringskommunikation**

Kommunens intention om at flade organisationen ud får følgeskab af et ønske om at decentralisere ansvar og kompetence til afdelings- og institutionsniveauet. I trit med udviklingen må den detalje-orienterede regelstyring erstattes af en mål- og rammestyring, hvor den politiske ledelse og den administrative topledelse tager sig af visionerne, målene og de økonomiske rammer, mens de decentrale niveauer implementerer og indholdsfylder de overordnede retningslinier og tilpasser dem den respektive institution/afdeling. Men denne styringsmodel fungerer ikke helt som på tegnebrættet. I det nedenstående præsenteres nogle af de vanskeligheder kommunen har med at efterleve idealet. Lad os først betragte relationen mellem det politiske og det administrative niveau.

### **Relation ml. politisk og administrativt niveau: Der blev ikke hul igennem**

Forholdet mellem politikere og administrationen defineres i en skrivelse fra 1995 som værende et "gråzoneområde", hvor det kan være vanskeligt at adskille politisk administrering og administrativ politisering. Ræsonnementet synes at være, at verden ikke er sort-hvid, hvor noget henhører til politikerne at tage sig af og noget andet til administrationen – den er grå, og derfor opstilles der ej heller regler for, hvordan samarbejdet skal tilrettelægges. Denne tilrettelæggelse må ske efter den juridiske devise: Der skal handles som en *"Bonus Paterfamilias"*, dvs. der skal



handles som en fornuftig og omhyggelig person, der kender forholdene, ville gøre.” Der peges dog på nogle begreber, ”der i en moderne organisation vil være fremherskende”. Således må relationen mellem politiker og administration være præget af en ”ubetinget gensidig loyalitet, ”udbredt åbenhed” og en ”forstående dialog.” Herudover understreges væsentligheden i, at politikerne er borgernes ombudsmand overfor administrationen, de er ikke sagsbehandlere. (Notat fra direktionen 21.12.95).

Men hvordan går det så med alle disse intentioner, der skal gøre ’Kommunen’ til ”en moderne organisation”? Hvis førnævnte evaluering fra 1998 kan tages for pålydende – hvilket den ifølge vores informanter stadig kan i skrivende stund – kan følgende karakteristika oplistes:

- Der er en uklar rollefordeling og manglende afgrænsning mellem direktion og politikere.
- Der er manglende samspil og koordinering mellem direktion og politikere, der via afdelingscheferne forplanter sig ud i organisationen med upræcise og flertydige udmeldinger til følge.
- Det politiske systems udvalgsopbygning passer dårligt til den administrative struktur.
- Det politiske niveau tror ikke på administrative oplæg – det politiske niveau ved bedst eller det administrative niveau har ikke forståelse for det politiske.
- Det politiske ønske om profilering sættes overfor ønsket om helhedsløsninger.
- Der tales om kvantitet og penge frem for kvalitet og indhold.
- Der er ikke sammenhæng og helhed i budgetlægningen – der er både et politisk og et administrativt budgetforløb og en manglende dialog og kobling, der lægger op til ”lobbyvirksomhed”.
- Der er en politisk detaljstyring og mange politikere fungerer som sagsbehandlere og administratorer – de ”går ind i organisationen”, hvilket medfører ”kreativitetstab og modløshed”. (Evalueringsrapport 1998).

Så ingen ”moderne organisation” uden opstartsvanskeligheder. Vanskelighederne kan opdeles i to hovedproblemstillinger: De politiske sagsbehandlere og den manglende mål-plan proces.

Til trods for ambitionen om de ikke sagsbehandlende politikere er kommunen ’ramt’ af det klassiske politikerproblem: Politikerne har vanskeligt ved at slippe enkeltsagerne og i stedet

#### Hvad er politikerne for nogle?

- *”Politikerne er meget ude i marken og handler ofte på enkeltsager. Det er træls for det giver uro på ledningen. Det giver utryghed og forvirring. Vi har brug for arbejdsro, og nogle linier vi kan arbejde efter, så skal vi nok udføre det.” (Pædagogisk konsulent, 2000).*
- *”Politikerne er valgt i nogle lokal områder, og de områders interesser varetager man, næsten uanset hvilken partifarve man har. Man er områdets repræsentant, der møder folk i Brugsen, og hvis man har gjort nogle upopulært, så får man tre dyt i hornet!.” (Skolechef 2, 2000).*
- *”Vi må prøve at få politikerne til at vedtage nogle principper, vi kan arbejde efter, frem for detaljerede regler. Og tvinge dem til prioriteringer og valg. Vi må professionalisere vores arbejde...og også selv undgå at blive væltet af enkeltsager. Hvis vi ikke tager ansvaret og stiller de rigtige problemstillinger op for dem, så gør de det ikke selv, så bliver de grebet af de sager, de bliver konfronteret med.” (Skolechef 2, 2000).*

fokusere på principperne og målene – kort sagt på politik. Der gives mange begrundelser på hvorfor det er sådan: Politikerne er ’geopolitikere’, der er valgt – og skal genvælges - i et lokalt område og varetager derfor dette områdes særlige forhold. De har manglende praktisk erfaring med mål- og rammestyring. Og endelig skaber decentraliseringen og den gryende kontrakt-styring en frygt for afgivelse af magt og beslutningskompetence, der klinger dårligt med en politisk styret organisation. I relation hertil har Kommunaldirektøren følgende kommentar: *”Der er utrolig mange sager, der behandles i politiske udvalg – måske fordi politikerne er bange for, at de med decentralisering breder det for meget ud i institutionerne og til administrationen i det hele taget. De vil ikke slippe så meget.” (Kommunaldirektør, 2000).*

I den forbindelse tilføjer personalechefen, at: *“Det kan gå meget galt, hvis alt for meget er bundet i kontrakter, for så har politikerne ikke noget styrings-redskab. Hvis man beslutter sig for at lave kontrakter, skal vi have politikerne med på, at de mister kompetence.”* (Personalechef, 1998). Man kunne også sige, at man skal have dem med på, at de får en *anderledes* kompetence, der mere går i retning af målformulering og opfølgning frem for enkelt-sagsbehandling. Som Kommunaldirektøren udtaler: *“Med mål- og rammestyring og med mere uddelegering af ansvars- og beslutningskompetence kan der overlades mere og mere til institutionerne. Og her skal politikerne ikke blande sig i de enkelte sager, men sammen med direktionen og ledelsesgruppen lægge mål og strategier, der så meldes ud.”* (Kommunaldirektør, 2000). Men det er altså denne målstyrede strategiske udmelding, der halter lidt. Det er ikke blot et direktions, men også et politiker problem, at man ikke er god nok til at formulere mål og lægge strategier. Jævnfør i øvrigt ovenstående tekstboks til illustration af hvad respondenterne har udtalt om politikerne i kommunen.

Politikerne er dog begyndt at formulere mål, men målene omsættes ofte ikke til virkelighed (Evalueringsrapport 1998:16,27). De bliver til *“skuffeplaner”* frem for *handleplaner*. På daginstitutionsområdet kommer dette, ifølge den pædagogiske konsulent, til udtryk i institutionernes oplevelse af, at målene ikke efterleves (Pædagogisk konsulent, 2000). Man siger ét, og gør noget andet – hvilket især hænger sammen med en manglende prioriteringsevne og en manglende sammenhæng mellem målene og ressourcerne til at nå disse mål – jf. kommunens økonomiske situation. Som en daginstitutionsleder kort udtrykker det: *“Desværre er det sådan, at politikerne er mere interesseret i om der er røde tal, end i det politiske indhold, de skal beslutte!”* (Daginstitutionsleder, 1999). Lederen fortsætter: *“Vi har råbt på at få nogle politikker i mange år. Vi savner nogle indsatsområder i kommunen. Om det så favoriserede os eller nogle andre, det er lige meget – bare noget!...Det er hovsa-løsninger hele vejen igennem. De tænker kun i hvor mange børn, der skal passes, ikke hvordan.”* (Daginstitutionsleder, 2000). Fra plejeområdet lyder samme opråb: *“De mål og rammer vi får er lidt diffuse. Kommunens målsætning på området er tynd, og handler kun om at gøre det hele mere rationelt. Det er nogle lidt tomme ord, de fyrer af. Det ville være rart, hvis de fra politisk side konkret skrev ned, hvad de vil have, så vi kunne sige, at det fik de.”* (Områdeleder 1999). Der er altså en efterspørgsel efter mere politik og nogle politikere, der træder i karakter som politikere med mål og handleplaner, frem for at agere administratorer, der kun har blik for enkeltsager og som økonomiske rammesættere, for hvem økonomien ofte får det sidste ord. Målstyringen må erstatte såvel detail- som rammestyringen.

Så det kniber altså lidt med målformuleringen i kommunen. Selve mål-plan processen efterlader også noget tilbage at ønske. Der er nemlig ikke tilstrækkelig sammenhæng og kobling mellem kommunens forskellige styringsinstrumenter; budgetter, målsætninger og virksomhedsplaner.

I 1999 indførtes et nye budgetstyringssystem, hvor politik og mål forsøges sat i højsædet frem for en ensidig fokusering på økonomi og ”røde tal”. Og hvor der bestræbes en inddragelse og dialog med de enkelte afdelinger og institutioner gennem ’ønske-liste-indsamlinger’, temamøder og institutionsbesøg.<sup>7</sup> Ifølge Kommunaldirektørens udsagn fungerer systemet ”ganske fint” og det ”giver en orientering til politikerne på en god måde” (Kommunaldirektør, 2000). En afdelingschef er dog ikke helt enig: ”Vi har ændret budgetlægningsproceduren. Vi har virkelig brugt de instrumenter der lå, og så kommer vi alligevel ikke med til de sidste beslutninger i økonomiudvalget. Der blev vi cuttet af. Det ender med, at det bare er rammebesparelser. Så har du alligevel fået ring om benet og en stor cementklods, og så kan du ligeså godt gå ud og hoppe i vandet... Der blev ikke hul igennem. Vi tror på intentionen, men hænger fast i den.” (Afdelingschef, social området, 2000). Der er således en oplevelse af, at ”den forstående dialog” mellem politikere og afdelinger/institutioner ikke helt realiseres. Ifølge økonomichefen har kommunen da heller ikke ”taget nogle dybereliggende diskussioner om mål- og rammestyringen og dialogen mellem det politiske og det decentrale niveau.” (Økonomichef, 2000).

Dette kommer til udtryk i brugen af virksomhedsplanerne, som kommunen har kørt med siden en direktions-anbefaling i 1996/97. Der er generelt en manglende feedback på virksomhedsplanerne, og de bliver ikke en del af kommunens samlede strategiske tænkning og dialog. Planerne fungerer som en administrativ procedureregulering frem for som det styrings- og dialogværktøj, de var tiltænkt at være. De er - som en institutionsleder udtrykker det - ”skrivebordsplaner, der skrives fordi vi skal, men til hvilken nytte, når de ikke tages alvorligt?” (Institutionsleder, citeret i evalueringsrapporten, 1998). Man fornemmer en vis skuffelse hos de afdelings/institutionsledere, der udarbejder virksomhedsplanerne i håbet om at blive hørt af det politiske niveau. Dette gør sig gældende i administrationen, hvor det ifølge personalechefen ”desværre ikke er lykkedes at få en ordentlig tilbagemelding på virksomhedsplanerne” (Personalechef, 2000) og på daginstitutionsområdet, hvor en institutionsleder har følgende bemærkning: ”Der er forsøgt en dialog fra politikernes side, de har været ude på institutionsrunde. Men de havde ikke åbnet det materiale, vi havde lavet til dem, altså virksomhedsplanen. Så vi kan ikke helt mærke, at der er kommet hul igennem til politikerne.” (Daginstitutionsleder, 1999).

Det efterspurgt ”hul igennem” er der derimod fundet på plejeområdet, der ifølge afdelingschefen ”har formået at få det politiske med i forhold til at lave mål og udviklingsønsker

---

<sup>7</sup> Der er, bl.a. som resultat af evalueringsrapportens kritik, i 1999 udarbejdet en ny budgetlægnings-procedure, hvor intentionen er at skabe mere åbenhed og fællesskabsfølelse både på det politiske og det administrative niveau og i forhold til en øget inddragelse af interessenter i budgetlægningen. Den nye procedure skal samtidig muliggøre en fælles prioritering af kommunens opgaver tidligt i forløbet – en prioritering, der foretages af byrådet, inden der sættes økonomi på. Formålet med den nye procedure er: At skabe en budgetprocedure med stor åbenhed, at skabe fællesskab om budgettet både for politikerne, interessenterne og administrationen, at sætte politik og mål først i prioriteringen og at sikre et realistisk første behandlingsbudget. Der opereres med 5 budgetfaser: *Første fase*: Politikforberedende (fra nov. til medio marts). Fagudvalgene indsamler/skaber politikker, målsætninger, ideer, ønsker m.v. gennem inddragelse af relevante interessenter. *Anden fase*: Politisk prioritering (fra medio marts til ultimo maj). Det samlede byråd prioriterer politik og målsætninger ud fra fagudvalgenes materiale og på baggrund af temamøder. Materiale til brug for prioriteringen: Kommuneplanen, vedtagne politikker, 17 punktsplanen for budgetindsatsområder, politiske beslutninger, ændret lovgivning, tværkommunale samarbejder, virksomhedsplaner (trends), ideer, ønsker, behov m.v. fremlagt og behandlet i de stående udvalg. *Tredje fase*: Økonomi og konsekvensberegninger (fra primo juni til medio august). Administrationen sætter økonomi på byrådets prioriteringer. *Fjerde fase*: Politisk vurdering (fra medio august til ultimo august). Økonomiudvalget afklarer evt. problemer i arbejdet med at sætte økonomi på de prioriterede mål og politikker. Der laves et økonomisk sammenhængende første behandlingsbudget. *Femte fase*: Høring og endelig politisk behandling (fra primo september til ultimo september) Budgettet vedtages i byrådet – og sendes til høring i organisationen. Slutproduktet er et færdigt fælles budget. (Budgethjul, 1999).

for området og i forhold til at gå i dialog med de decentrale institutioner omkring deres virksomhedsplan...Planerne tematiseres og problemer og ønsker drøftes...Jeg oplever et hul igennem til politikerne og de begynder at åbne op. Men vi skal dog fortsat lege politikken og målene ind i dem." (Afdelingschef, social området, 2000). Med sidste bemærkning pointeres, at der stadig er et stykke vej at gå i målstyringens udfordrende terræn.

De problemer kommunen har med at få målstyringen til at fungere tilfredsstillende vanskeliggør en strategisk brug af det nye lønsystem, hvis intention jo er at koble løn til de overordnede målsætninger indenfor et givent område. Det er meget nyt for politikerne at tænke sig selv som arbejdsgivere, der indtænker lønnen som et element i målfastsættelse og -opnåelse. Politikerne har haft en tilbagetrukket rolle i forbindelse med implementeringen af 'Ny løn'. Økonomiudvalget udmelder selvfølgelig den økonomiske ramme og godkender lønpolitikken, men har ellers ikke udvist den store interesse. Allerede i september 1996 fik politikerne tilbud om at deltage i et orienteringsmøde om det nye lønsystem, men deltog ikke. Efterfølgende har personaleafdelingen afholdt temamøde i forbindelse med vedtagelsen af lønpolitikken, og forhåndsaftalerne blev sendt ud til orientering til alle politikere. Politikernes interesse tiltog i løbet af processen, og økonomiudvalget har generelt været positivt stemt overfor lønsystemet, men de har (endnu) ikke blik for lønnens strategiske betydning.

Politikernes manglende evne til målstyring afføder desuden et problem i det øjeblik at ansvaret for lønnen lægges ud på de enkelte institutioner via en lønsumsstyring. En organisationsrepræsentant fra BUPL har her følgende kommentar: "*Når man lønsumstyrer ligger der også noget politisk ansvarsforpligtelse i det. De kan ikke bare sige "nå, jamen vi regulerer bare rammen". Det kræver jo en del målstyring også – og så kræver det selvfølgelig, at man tildeler de penge, der skal til. Men når så sparekniven falder, så må lederne selv finde ud af det – for politikerne siger at "vi har jo ikke sagt, at det er lønnen, der skal spares på". Og så lægger man det dilemma ud på den enkelte institution, i stedet for at tage politisk stilling til det...Man glemmer det politiske ansvar for området i al det her decentralisering og individualisering. De overlader det til skolelederen eller daginstitutionslederen at klare det for de penge, der nu stilles til rådighed.*" (BUPL, 2000). I den forstand bliver ansvarsforpligtelsen bliver til en ansvarsforflygtigelse, hvor på det politiske ansvar reserveres til de økonomiske rammer og de mere indholdsrelaterede prioriteringer og mål henhører under institutionernes ansvarsområde. Associationerne til en hovedløs hane melder sig for ens indre blik.

### **Relation ml. centralt og decentralt niveau: Større frihed større ansvar**

Kommunen er i sin selvforståelse en decentral organisation, der opererer med en udstrakt decentralisering og et decentralt drifts-, løn og personaleansvar på det enkelte område eller institution. "*De skal have en meget stor dispositionsfrihed ude på de enkelte institutioner*", er således budskabet fra Kommunaldirektøren. I reglerne for økonomisk decentralisering fra 1990 understreges vigtigheden af, at institutionerne gives større frihed med deraf følgende større ansvar for opgavevaretagelse og budgetter.<sup>8</sup> Den økonomiske decentralisering suspenderes dog i 1998 med baggrund i et centralt ønske om at styre lønkronerne og lade forhandlingskompetence

<sup>8</sup> Ifølge 'Regler for økonomisk decentralisering' er formålet med økonomisk decentralisering "*at give institutionerne et større ansvar for opgaveløsning samtidig med, at de får større frihed til at prioritere anvendelsen af ressourcerne.*" Deltagelse i ordningen er frivillig. De deltagende institutioner tildeles en budgetramme indenfor hvilken der selvstændigt kan disponeres. Der kan aftales en procentmæssig grænse med hvilke institutionen kan begrænse sin risiko for udgiftens størrelse, men det understreges at "*princippet...er i al sin enkelthed, at hvis man ikke tager hele risikoen, får man heller ikke hele gevinsten.*" Der kan overføres overskud og underskud på driftsmidlerne fra år til år – overskuddet/underskuddet må dog ikke udgøre mere end 5% af budgetrammen incl. løn eller 10% af budgetrammen excl. løn. Opsparede midler og indtægter udover de budgetterede tilfalder fuldt ud institutionen. Institutionslederne er de budgetansvarlige. (Regler for økonomisk decentralisering 1990).

og kompetencen over det økonomiske råderum følges ad. Dette får en skiftende modtagelse i organisationen, hvor nogle institutionsledere føler deres ansvar og frihed berøvet, mens andre finder det lettende ikke at skulle beskæftige sig med den til tider komplicerede økonomi i 'Ny løn'. I 1999 fortsætter kommunen imidlertid ad decentraliseringens vej og der indføres lønsumsstyring i de respektive institutioner. I et brev til institutionslederne giver personalechefen følgende begrundelse herfor: *"Beslutningen om den styreform er taget ud fra den betragtning, at det er jer, der fra og med 1999 har kompetencen til at forhandle 'Ny løn', da I ved hvordan forholdene er i jeres afdeling/institution. Desuden har I måske nogle mål i jeres afdeling/institution, som I gerne vil knytte løn på... Derfor kan en lønstyring ikke ligge centralt."* (Notat fra løn- og personaleafdelingen af 25.02.1999).

Relationen mellem det centrale og decentrale niveau er således præget af en bevidst decentraliserings-strategi, hvor de enkelte enheder får en frihed under ansvar til at operere ud fra de overordnede rammer og retningslinier. Institutionerne betragtes ikke blot som det yderste operationelt implementerende led i et myndighedshierarki. Let fortolket italesættes de i stedet som strategiske selv-ansvarlige og selvledte 'virksomheder', der forstår at lægge deres egne strategier, løn- og personalepolitikker (jf. næste afsnit). Der er tale om nogle selvstændige 'virksomheder', der dog ikke må betragtes som løsrevne enheder – de er dele af en større helhed. Helhedstanken er jo grundideen i den nye direktionsmodel. Institutionerne må, som en afdelingschef udtrykker det *"forstå hvor kompleks en verden, de i virkeligheden lever i."* (Afdelingschef, social området, 1998). De er en del af en koncern bestående af nogle forskellige enheder, der kobles med baggrund i en forestilling om skæbne- og kommunikationsfællesskab. Med den nye direktionsmodel forsøger topledelsen at udbrede en koncernforestilling funderet på en bagvedliggende tanke om en intra-organisatorisk konsensusstyring, hvor den enkelte enhed forudsættes at være i stand til at sætte sig i helhedens sted. Hver enkelt leder må se sig selv som en del af et tværgående lederteam og må udstyres med en stærk identitet som 'kommunens mand eller kvinde'. Som en daginstitutionsleder udtrykker det: *"Der spilles med musklerne – og man skal ikke glemme, at man er en del af kommunen, så får man på puklen."* (Daginstitutionsleder, 2000). Lederen må knytte sin enhed, sin gren tæt til stammen. Fokus må bevæge sig væk fra det lille fællesskab i institutionen eller forvaltningen til det store fællesskab med resten af kommunen. Kun herved kan "sektor-chauvinismen" og "institutionsegoismen" – de to udpegede syndebukke i en helhedsorienteret og omstillings-dygtig forvaltning - bekæmpes. Dette er ikke kommunens ordvalg, men mit. Men lad os lade kommunen komme til orde igen, og her citere økonomichefen, der siger: *"Jeg prøver at se min afdeling som en helhed, fordi det er utrolig vigtig. Vi kan ikke dyrke vores egne små enheder."* (Økonomichef, 2000). En områdeleder fra plejen er af samme overbevisning: *"På den ene side tænker du dig som en selvstændig virksomhed, men det er klart, at man områdelederne imellem har en interesse i at have noget, der er fælles, ellers begynder vi at konkurrere, og det er der jo ingen grund til. Vi skal jo helst give den samme service til borgerne, uanset hvor de går hen."* (Områdeleder, 2000).

I kommunen er ambitionen altså at skabe en koncernmodel, hvor de decentrale enheder ikke dyrker, men iagttager sig selv som dele af en helhed. Men der melder sig fire problemer i dette ideal set-up.

### 1. Decentral kompetence og konkurrence

For det første er delegeringen af beslutningskompetence fra den øverste ledelse ikke helt slået igennem, og der kan identificeres en usikkerhed om de decentrale lederes kompetence, hvilket bl.a. ses i eksemplet med suspenderingen af den økonomiske decentralisering i 1998. Som konkluderet i evalueringsrapporten savnes der *"en generel stillingtagen til graden og omfanget af selvbestemmelsesretten for de interne institutioner..."*(Evalueringsrapport, 1998:17). Denne

stillingtagen handler desuden om at klarlægge grænserne for de tilladte "kulturforskelle" mellem de respektive enheder. Der savnes således en diskussion af, hvor forskellig man må være, og hvor grænsen går mellem homogenitet og heterogenitet i de respektive enheder og mellem personalet. En diskussion, som det nye lønsystem har været med til at aktualisere. Her vil kommunen gerne gå på to ben: Man må gerne være forskellig – "vi skal ikke ensrette fra central hold", siger Kommunaldirektøren, men der skal være nogle overordnede og generelle retningslinier, der sørger for at tingene ikke bliver for uens. Med hensyn til lederens opgave med at sætte sit personale i løn, har Kommunaldirektøren følgende bemærkning: "Det er problemet i en organisation, der er meget decentraliseret, at en leder der sidder et sted, har ét skøn, og en leder, der sidder et andet sted har et andet." (Kommunaldirektør, 2000). Løsningen ligger ifølge Kommunaldirektøren i funktions- og kvalifikationsbeskrivelserne, der ses som en slags generel skabelon til sikring af gennemskuelighed og synlighed og til gardering af en vis form for lighed.

Lighedsdiskussionen handler også om den potentielle konkurrencesituation mellem institutioner. I lønpolitikken understreges, at der ikke må "ske lønkonkurrence mellem ligeværdige afdelinger/institutioner i Kommunen." (Lønpolitik 1998-2001). En områdeleder fra plejen ser dog et problem i efterlevelsen af denne intention: "Der er en stor risiko for, at vi på et tidspunkt laver en lokal lønpolitik for mit område, der ikke er i overensstemmelse med de andre områder, og det vil give kamp om de samme mennesker... Og hvis vi en dag får kontraktstyring, så ved jeg ikke hvordan det kommer til at se ud. Jeg håber ikke, at vi vil tage fra hinanden. Vores områder er ikke små riger, men risikoen er der altid." (Områdeleder, 1999). Så forskelligheden og konkurrencen indsættes således som et 'faremoment' i intentionen om en koncernstyret og helhedsorienteret organisation.

## 2. Sektorismen lever

For det *andet* er det på trods af ønsket om en koncern-direktionsmodel, stadig sektorismen, der kendetegner kommunen. Det er de respektive afdelinger, der laver strategierne og i den forstand fungerer som det strategiske niveau. Som en afdelingschef udtrykker det: "Vi arbejder ihærdigt frem mod mål og rammestyring. Men vi trækker læsset. Det kommer fra os, der er intet, der er gratis. Der er ikke nogen oven over, der skaber de her ideer. Hverken politikerne eller den øverste ledelse." (Afdelingschef, social området, 2000). Så det strategiske arbejde, hvad enten det handler om børnepasning, økonomistyring, ældrepleje eller løn- og personaleforhold er placeret på forvaltnings/afdelingsniveau. Toplevelsen har problemer med det strategiske og institutionsledelsen har primært fokus på den daglige drift.

## 3. Hæmmet kommunikation

For det *tredje* fungerer samarbejdet mellem centrale og decentrale enheder ikke optimalt. Rådhuset og institutionerne opfattes sommetider som to forskellige verdener og der er, som også før nævnt, langt fra direktion til institution (Evalueringsrapport, 1998). På daginstitutionsområdet savner institutionslederne en klarere positionering fra forvaltningens side. En leder har i den forbindelse følgende kommentar om forvaltningen: "Der er ikke nogen holdning. Man kunne godt trænge til en tydelighed. Udmeldingerne er meget mudrede." (Daginstitutionsleder, 2000). Til kommentaren knyttes en utilfredshed med forvaltningens manglende opmærksomhed på de udarbejdede virksomhedsplaner: "Vi får ikke virksomhedsplanen tilbage fra forvaltningen, hvilket efterlader et indtryk hos mig af, at de ikke læser den... De tages ikke alvorligt fra systemets side. Det er da ærgerligt, at de ikke giver respons tilbage. Men det er jo en vigtig investering, hvis de vil have os til at tænke strategisk!" (Daginstitutionsleder, 2000).

Styringskommunikationen mellem det centrale og decentrale niveau hæmmes af, at der generelt set mangler diskussionsfora mellem direktion, afdeling og institution. Der er en fast

mødestruktur med chefgruppemøder (hver 14. dag) og afdelingsmøder (ugentlige eller månedlige), men der er ikke altid hul igennem. På daginstitutionsområdet er de månedlige møder mellem forvaltningen og institutionslederne ifølge en leder *"tit kun informerende, ikke kommunikerende...og dagsordenen er lidt lallende"* (Daginstitutionsleder, 1999) - mens afdelingschefen kalder dem *"udisciplinerede fra ledernes side"* (Skolechef 1, 1999). Møderne fungerer således ikke som begge parter kunne ønske. Fra den pædagogiske konsulent lyder det: *"Institutionerne synes ikke, at de er nok med, når der sker forandringer. De bliver orienteret og informeret, men de vil mere med."* (Pædagogisk konsulent, 2000). På daginstitutionsområdet er kommunikationen mellem forvaltning og institutioner således utilfredsstillende. I administrationen kunne det ifølge økonomichefen også blive bedre: *"Vi har behov for at arbejde endnu mere sammen med institutionslederne end vi gør i dag. Vi skal bruge hinanden og forstå hvad tværsektorielt samarbejde er."* (Økonomichef, 2000).

Anderledes forholder det sig på plejeområdet. Det lader til at være mønstreksemplet på tværgående samarbejde, korpsånd og teamledelse. Således udtaler afdelingschefen: *"Vi har meget koblet det centrale og det decentrale gennem helhedsløsning og opgavevaretagelse... Vi er et team...og arbejder meget i samme retning."* (Afdelingschef, social området, 2000). Det betyder, med afdelingschefens ord, at lederne er *"omstillingsparate hele tiden og bruger hinandens ressourcer... De er pot og pande."* (Afdelingschef, social området, 2000). En områdeleder er enig. Han siger: *"Teamet fungerer fint. Det giver en bedre dialog med forvaltningen og på tværs indenfor plejen. Vi bruger hinanden. Områdelederne har altid brugt hinanden, men det er først nu, at vi har kontakt med afdelingen."* (Områdeleder, 2000).

Ledelsesteamet i Social service afdelingen mødes en gang om ugen, hvor der både er temaer og sager på dagsordenen. Det er med afdelingschefens ord *"et ideforum, et visionært forum samt et forum hvor vi taler budgetdækning og ændringer og projekter."* (Afdelingschef, social området, 2000). Hun fortsætter: *"Vi evner bedre i teamet at tale strategi og udvikling, end når jeg er sammen med direktionen. Vi snakker ikke om Fru Hansen og piller os i navlen. Hvis vi tager en konkret sag op, er det fordi den er af principiel og strategisk karakter."* (Afdelingschef, social området, 2000). En pointe, der understøtter, at det strategiske arbejde finder sted på forvaltnings/afdelingsniveau – og altså for plejens vedkommende i tæt parløb med institutionsniveauet.

#### 4. Tiden til ledelse

En fjerde problemstilling i relation til forholdet mellem centralt og decentralt niveau og den udstrakte decentralisering er manglende tid til ledelse. I og med, at der lægges mere og mere ud til institutionslederne vokser deres ledelsesmæssige opgave, men mange af dem skal samtidig varetage det daglige arbejde og få driften til at køre. Det oplever mange ledere som frustrerende – jf. citerede brev i tekstboks på næste side. Som personalechefen siger: *"Problemstillingen med lederne er jo, at de klager alle sammen over, at de ikke har ledelsestid nok, hvis vi lægger noget ud til dem."* (Personalechef, 2000). Og den pædagogiske konsulent supplerer: *"De synes, de har lagt meget ud og også nogle gange for meget. De synes, de har for lidt ledelsestid."* (Pædagogisk konsulent, 2000). Så problemet ligger ikke umiddelbart i, at lederne ikke har lyst til at være ledere, de vil blot ikke være det under de foreliggende vilkår. De vil have tid til det. Og her vil de måske også prioritere deres ledelsesopgave anderledes – for som det lyder i brevet fra daginstitutionslederne stiller de nye opgaver *"store krav til lederne... især fordi lederne anvender et andet sprog og en anden måleenhed til at vurdere "produktionen" end den styrende markeds- og konkurrencemæssige tendens, samfundet er præget af."* (Ansøgning om udvidelse af daginstitutionernes administrationstimetal, 1999). Her tænkes bl.a. på kontraktstyring og det nye lønsystem (der jo på sin vis kan siges at føre kontraktstyringen helt ned til den enkelte

### ”Oprørs-skrift” fra daginstitutionsledere

”Som leder i en daginstitution oplever man fra tid til anden et bombardement af politiske beslutninger, der berører den daglige ledelsesfunktion. Dette kan være krav om strukturforandringer, nye budgetkrav, længere ventelister, nye administrative opgaver og krav om nye pædagogiske indsatsområder! Intet tyder på, at dette pres mindskes i de kommende år, snarere tværtimod!...arbejds mængden er øget enormt – dels grundet krav om besparelser med deraf følgende reduceret bemanning, dels grundet krav om intensivering af kvalitetsstyring og målbare resultater af det pædagogiske arbejde på institutionerne. Dertil kommer en stigende arbejds mængde omkring de nye ”projekter” i kommunen iøvrigt!... eksempelvis... kommunikationspolitik... ny SU struktur, lønsums styring og ny løn, kontraktstyring og udlicitering. Med den voksende arbejds mængde mindskes følelsen af kontrol over og indflydelse på eget arbejde. Tiden til de almindelige dagligdags lederfunktioner, så som udvikling af det pædagogiske arbejde, kontakt til børn, forældre og personale bliver væsentligt formindsket hvorfor ledelse bliver noget administrativt og mindre synligt... Dette påvirker ledernes følelse af manglende kvalitet og stolthed over institutionens produkt og service...” Lederens ønske går på at der tildeles ledelsen flere timer ”således at børnene på omsorgssiden ikke bliver ”sorteper”, og at der tildeles administrativ sekretærbistand ”således at lederen bedre har tid til at varetage de andre ledelsesmæssige opgaver.”

Ansøgning om udvidelse af daginstitutionernes administrationstid, til børne- og kulturudvalget fra udvalg af daginstitutionsledere af 29.04.99.

medarbejder). Lederne ville foretrække, at tiden ikke blot gik til administration, men mere til den faglige ledelse og til personaleledelse i al almindelighed. Fra lederens faglige organisation er der ikke megen sympati at hente på det felt: ”Lederne siger tit, at der er mange administrative opgaver, og så siger jeg ”jamen så gå dog sammen nogle institutioner og ansæt en HK’er til det” – og så siger de ”jamen det med at sidde med bilagene i hånden giver et bedre overblik”. Det er tåbeligt at sidde med to fingre i det administrative maskineri, hvis man kan ansætte en med ti fingre nede i det - for så kan man frigøre noget mere tid til personaleledelse og måske

til direkte arbejde med børnene. Det er en diskussion, der mere og mere vinder indpas til løsningen af det her tidsproblem.” (BUPL, 2000). Det skal her dog nævnes, at lederne ikke er ens på dette område. Lederen af den udvalgte daginstitution har således følgende kommentar til sine kollagers frustrationer: ”Jeg kan ikke forstå, at andre hylér over det administrative arbejde. Det er venstrehåndsarbejde, og mange ting hænger sammen med det faglige. Der ville gå meget kommunikation tabt. Jeg synes ikke, at det administrative er vokset, men der er kommet flere ting, man hele tiden skal tage stilling til. Hvor man bare skal blive bedre til at sige; Det! Det vil jeg bare ikke tage stilling til... Man må simpelthen bare vælge fra, og sige; det er vigtigt, og det er dette ikke. Det man skal lære.” (Daginstitutionsleder, 2000). For hende handler det altså om at udvikle en evne til at prioritere og sige fra – hvad der for øvrigt vel også var budskabet i opråbet fra de øvrige daginstitutionsledere.

Lederne efterspørger altså generelt tid til ledelse. Men hvordan ser det ellers ud med ledelse i kommunen – hvilke ledelsesværdier forefindes, hvordan foregår ledelsesudviklingen og hvad forstås ved ledelse i en kommune som denne. Det kigger vi på i næste afsnit.

### Ledelsesgrundlag: Den glemte ledelse

Forudsætningen for en decentral organisation er, at lederne evner at påtage sig den ledelsesmæssige opgave, der følger af uddelegeringen af ansvar og beslutningskompetence. Det er derfor interessant at se hvilke krav, der stilles til lederne i kommunen, og hvordan de klædes på til ledelsesopgaven. Og her undres man. Ledelse er stort set et tomt kapitel i kommunens historie og aktuelle hverdag. Det der optager sindene er ”struktur og organisation, ikke strategi og ledelse”, som en afdelingschef siger (Afdelingschef, social området, 2000). Den beskedne fokusering på ledelse giver sig dels udslag i en manglende præcisering af forventninger til ledelse og dels en manglende systematisk lederuddannelse.

Hvis man kaster et blik på kommunens personalepolitik ses, at den såkaldte ”interne lederuddannelse” har til formål at kvalificere lederne til ”en synlig og demokratisk ledelse”, der



bygger på involvering, medbestemmelse samt delegering af beslutningskompetence og ansvar (Personalepolitik, 1995). Heraf ses således hvad kommunen forbinder med ledelse, og hvad der forventes af lederne. Når man spørger kommunaldirektøren om forventninger til kommunens ledere, får man en mundtligt udstukket liste, der ser sådan ud:

*”Vi forventer af lederne, at de*

- *kan få deres afdeling til at fungere,*
- *kan motivere deres medarbejdere,*
- *kan træffe nogle beslutninger, og at de også tør gå ind og træffe de ubehagelige beslutninger,*
- *er fagligt velfunderede,*
- *kan deltage i det tværgående samarbejde,*
- *kan deltage i udviklingsarbejde - de skal gå foran.”* (Kommunaldirektør, 2000).

Det er altså involvering, medbestemmelse, motivation, beslutsomhed, faglighed, tværgående samarbejde og udvikling, der dukker op som 'honnørordene' i den ledelsesforestilling, der gør sig gældende i kommunens topledelse og i personalepolitikken.

Til præcisering af kravene til ledelse har kommunen i 1995 udarbejdet en ”Lederprofilens ABC”, hvor de lederegenskaber, som kommunen vægter, er oplistet ud fra en nærmest patentlig vilje til orden – de kan godt lide bogstavleje i kommunen (se vedstående tekstboks). Denne profil blev til på et lederseminar, hvor lederne i fællesskab diskuterede hvad der er god ledelse. Skønt profilen på den måde blev udarbejdet af lederne, er der mange ledere, der ikke har kendskab til den (Kommunaldirektør, 2000). Kommunen har derfor, siden førnævnte evalueringsrapport fra 1998 - der kritiserede kommunen for en manglende synlig ledelse - barslet med udarbejdelsen af en egentlig lederpolitik, med det formål at præcisere og videreformidle forventninger og krav til ledelse. Ifølge personalechefen er der et stort behov for en revidering af den eksisterende lederprofil – som hun udtaler *”skulle det være helt anderledes, det skulle gå meget mere på dialog og kontekst end på sådan noget som fra a til å.”* (Personalechef, 2000). Ideen er desuden, at lederpolitikken skal fungere som grundlag for en ledervurdering, der p.t. sker gennem ledernes egne personaleudviklingssamtaler, men forestilles udbygget med et egentlig ledervurderingssystem. En del af dette system skal, med kommunaldirektørens ord, have til formål *”at se om den pågældende agerer lønpolitisk og personalepolitisk, hvordan får man sin afdeling til at fungere...og hvordan får man bragt lønnen i overensstemmelse med den indsats der ydes.”* (Kommunaldirektør, 2000). Ledervurderingssystemet får følgeskab af årlige kvalitetskontrakter for alle lederne, hvori det præciseres hvilke ansvarsområder, arbejdsopgaver, beføjelser, netværk, nøgle- og udviklings-områder samt personlige succeskriterier, den enkelte leder underlægges og forventes at opfylde. Disse kontrakter findes dog stadig kun i den spæde projektf orm og forventes først realiseret i 2002. (Udkast til kvalitetskontrakt for personalechef, 2001)

#### **Ledelsesegenskaber**

- Ansvarsfølelse
- Beslutningsevne
- Center-forward funkt.
- Delegation
- Egenkærlighed
- Fleksibilitet
- Gennemslagskraft
- Humor
- Inspirerende
- Konfliktløsende
- Lyttende
- Motiverende
- Nyttende
- Overblik
- Positivt menneskesyn
- Robusthed
- Samarbejdsevner
- Troværdig
- Udadvendt
- Visionær

*Lederprofilens ABC, 1995*

Så planer er der umiddelbart nok af – den umættelige projektorganisation in mente. Og der blev da også nedsat en arbejdsgruppe under det centrale samarbejdsudvalg til at udarbejde en lederpolitik, men arbejdet er strandet dels pga. det strukturelle tumult, kommunen befinder sig i, dels pga. indholdsmæssige uoverensstemmelser. Således udtaler et medlem af arbejdsgruppen:

*"Det har været ganske umuligt at få noget ned på papir, fordi problemet var, skulle vi skrive, som det var, eller som vi kunne ønske os, at det var! Og det var vi uenige om. Så nu vil vi ikke bruge flere kræfter på det, før vi får den nye organisations- og ledelsesstruktur, fordi så må der laves en strategi for ledelse og en ledelsesfilosofi. Det skal der være, for ellers rejser folk herfra!"* (Afdelingschef, social området, 2000). Igen er det struktur-overvejelser, der overskygger værdiarbejdet omkring ledelse. Men der er i kommunen en bevidsthed om, at ledelse fremover skal være et indsatsområde, hvilket bl.a. også ses ud fra det faktum, at en af hovedopgaverne for den nye vicekommunaldirektør, der ansættes i efteråret 2001, er at sikre en styrkelse af indsatsen på ledelsesområdet. Gennem en sådan styrkelse kan der for fremtiden måske undgås en tilsvarende 'ledelsesflugt', som kommunen i høj grad har været udsat for i de seneste år.

Men dette er endnu fremtidsmusik. I dag er kommunen, ifølge kommunaldirektøren og personalechefen, ikke godt nok i stand til at opruste ledelsesidentiteten og udvikle lederressourcerne (jf. nedenstående tekstboks).

#### Hvad siges der om ledelsesudvikling?

- *"Ledelsesudvikling er ikke noget man har satset på. Kommunen har ikke ligesom sagt, at daginstitutionslederne skal altså kunne håndtere de ting og de ting – det har man ikke gjort."* (Daginstitutionsleder, 2000)
- *"Hvis man som leder er interesseret i noget lederuddannelse, så er der bestemt mulighed for det. Men vi har ikke noget lederudviklings-program."* (Afdelingschef, social området, 2000)
- *"Det er den enkelte leder, der selv har måttet stå for sin egen uddannelse, men midlerne er jo små i de enkelte afdelinger, så det er lidt vanskeligt."* (Kommunaldirektør, 2000).

Kommunen har ikke nogen systematisk lederuddannelse, men har ladet det være op til lederne selv, gennem deres eget uddannelsesbudget og evt. suppleret med penge fra en central uddannelsespulje, at klæde sig tilstrækkeligt på. Der er ikke udtrykt et eksplicit ønske om at ændre på dette. Årsagen kan ligge i den manglende prioritering af ledelsesområdet, men kan også skyldes en manglende tradition for og tro på, at uddannelse og teoretiske øvelser, er et særlig godt udviklingsværktøj. I relation hertil udtaler en afdelingschef: *"Der er ikke tradition for, at man pr. automatik starter med at undervise folk i tingene – man prøver dem i stedet af. Der har været en tendens i direktionen til at*

*håndhæve kaos-teorierne og tro på at tingene ordner sig."* (Afdelingschef, social området, 2000). Det er således mere en laissez-faire og 'vi-ser-an' attitude, der kendetegner kommunens ledelses-mæssige indsats, end det er en egentlig uddannelsesstrategi. Og det lader ikke til, at lederne er utilfredse med situationen. En daginstitutionsleder udtaler f.eks. i forbindelse med arbejdet med 'Ny løn': *"Jeg synes, det var en stor hjælp bare at blive kastet ud i det, også selvom der var tale om tvang!"* (Daginstitutionsleder, 2000). I relation hertil giver en områdeleder fra plejen følgende svar på spørgsmålet om hvad han tror kommunen forventer af ham som leder: *"Det jeg ved, man fra kommunen forventer af os decentrale ledere er, at vi skal turde! Og det er rart at vide, fordi det betyder, at det er svært at brænde sig."* (Områdeleder, 2000). Lederne skal tage selvstændigheden og ansvaret på sig – og de får ikke udleveret en drejebog, de blindt skal følge. De må eksperimentere sig frem og være frie i deres udfoldelse. De skal have dispositionsfrihed til at gøre hvad deres mod, evner og kreativitet rækker til. Når blot de altså husker, at de er en del af en helhed.

Selvom kommunen ikke har en systematisk lederuddannelse afholdes dog nogle forskellige arrangementer for lederne. Der er således fælles temamøder med samtlige ledere to gange årligt med efterfølgende erfa-grupper, og der afholdes kurser for lederne, bl.a. er der afholdt kurser i medarbejdersamtale, i virksomhedsplaner, i 'Ny løn' og i forhandling. Hertil kommer de udviklingsaktiviteter de enkelte forvaltningsområder afholder – her har der eksempelvis på daginstitutionsområdet i 1997/98 været afholdt et eksternt rekvireret lederkursus i tre moduler –

et modul om ledelse af en decentral institution (strategisk analyse, virksomhedsplaner, mål- og rammestyning), et andet om personaleledelse- og personaleudvikling (målrettet medarbejderudvikling, ledelse af grupper og gruppeprocesser, udvikling af læreprocesser), og et tredje om konflikter og dilemmaer i personaleledelse.

Så helt uden lederudviklingsaktiviteter er kommunen bestemt ikke. Det foregår blot ikke systematisk, og har ej heller karakter af en strategisk kompetenceudvikling. Det handler mere om en finurlig kombination af "learning-by-doing" og et hvad en faglig sekretær kalder "mormor-system", hvor "mormor" støtter op omkring og hjælper lederne på rette vej. Denne "mormor" figur kunne udmærket være personalechefen, der selv udtaler, at: "*Ny løn er en kæmpe pædagogisk proces, hvor vi faktisk har skullet guide lederne på plads...I begyndelsen var mange ledere helt tomme for ideer, men så kom det pludselig, da vi tog dem i hånden. Jeg synes, det er fint hvis vi, via en guidning, kan få folk til at arbejde med det.*" (Personalechef, 2000).

Med det nye lønsystem og de øvrige nye ledelsesopgaver føler mange ledere sig "nøgne", og de må derfor klædes på, dels ved "mormors" hjælp, dels ved selvhjælp. Denne påklædning er dog ifølge de faglige organisationer ikke lykkedes. Se f.eks. følgende udtalelse: "*Hvis kommunen vil have lederen til at stå som kommunens forlængede arm til udmøntning af lønnen, så må de også klæde lederne på til det. Men kan ikke give folk kompetence uden at give dem redskaber til det. Man det kan de fleste kommuner ikke. Det lederne får er en dag med kommuneforeningen, hvor KL underholder om at sådan ser lønnen ud, husk nu at lave lønsumsstyring så det ikke bliver for dyrt – her er et skema og farvel og tak for i dag. Det får de ikke en skid ud af!*" (BUPL, 2000). Fra DSR lyder samme sang: "*Det virker ikke som om, at lederne er så godt informeret fra deres arbejdsgivere om hvad det egentlig handler om og alle de tekniske ting. De aner intet om KTO-forliget og beregningsmodeller og hvor mange penge der er. Jeg oplever, at de får at vide fra løn- og personaleafdelingen, at "vi har tusind kroner at gøre godt med"...Og de kan ikke gå ind kritisk og sige "jamen hov har vi egentlig ikke flere penge!?. Det virker på mig som om, at man ikke har gearret institutionslederne nok til det her!"*" (DSR, 2000). PMF er enig i de øvrige organisationers vurdering og siger: "*Vi skal passe på, at vi ikke sætter en synkefærdig båd i vandet, fordi vi ikke har sørget for at uddanne lederne til reelt at kunne indgå konstruktivt i arbejdet omkring 'Ny løn'.*" (PMF, 1999). Så fra personaleorganisationerne lyder det altså entydigt, at lederne må klædes bedre på til det nye lønsystem for ellers synker båden.

Jeg vender tilbage til ledelsesaspektet senere i papiret. Men forinden rettes blikket mod de lønpolitiske refleksioner, der er gjort i kommunen.

## Kommunens lønpolitik

Med 'Ny løn' er etableringen af en lønpolitik, der signalerer mål, værdier og prioriteringer, blevet et must. Som grundlag for lønudmøntningen har alle kommuner derfor udviklet en lønpolitik, der præciserer den pågældende kommunes særlige forhold. Politikkerne er forskellige, og har hver deres lokale islæt – således også i denne kommune. I det følgende søger vi at få et indtryk af hvordan aktuelle kommune har valgt at designe og indholdsudfylde lønpolitikken. Men først retter vi et blik på hvordan politikken blev til.

### Proces: Samarbejde og ejerskab

Den overordnede lønpolitik blev til gennem en samarbejdsproces, der involverede ca. 100 af kommunens ansatte ledere og medarbejdere. Som personalechefen siger: *"Ny løn er et meget stort arbejde, men vores holdning er, at vi må få det gjort i en positiv ånd i et samspil mellem politikere, ledere, medarbejdere og organisationer."* (Personalechef, pressemeddelelse, 1998).

Konkret blev der under de fire hovedsamarbejdsudvalg nedsat arbejdsgrupper bestående af ledere og medarbejdere, der skulle udarbejde forslag til grundløn, funktionsløn og kvalifikationsløn. Der skulle således ikke tales kroner og ører, men kun foretages nogle *"frie og rene principdiskussioner"* (Social- og kulturdirektør, 1998). Grupperne blev opdelt efter overenskomstområder og arbejdsprocessen blev sat i gang i november 1997 med aflevering af forslag i midten af januar 1998. Arbejdet foregik i et tæt parløb med løn- og personaleafdelingen – det var m.a.o. en stabsstyre proces, hvor særlig personalechefen spillede rollen som *"den moderlige opdrager"*, der med en kærlig, om end fast, hånd dirigerede spillet. Processen omkring 'Ny løn' har i høj grad intensiveret blikket på løn- og personaleafdelingen og skærpet dens betydning (se senere tekstboks), men det var ikke en selv-positionering, der var personalechefens hensigt med nedsættelsen af arbejdsgrupperne. Som personalechefen siger: *"Vi havde jo lavet det så åbent, så der er ikke noget fordækt i dette her. Det er ikke noget med, at vi har holdt kortene ind til kroppen."* (Personalechef, 1999).

Den primære årsag til nedsættelse af arbejdsgrupperne var *"at både ledere og medarbejdere får et ejerforhold til fastsættelse af lønningerne"*, som det lyder i et skrift fra Løn- og personaleafdelingen (Brev fra Løn- og personaleafdelingen, 1997). Og personalechefen supplerer: *"Vi har prioriteret det højt, at medarbejderne har et ejerforhold til projektet om ny løn. Har de ikke det, ville det aldrig være gået igennem"* (Personalechef, pressemeddelelse, 1998). Så 'ejerskab' er honnør-ordet, når kommunen skal implementere større projekter. Og det fordrer involvering i processen. Man kan fornemme, at kommunen som sådan er stolt af deres tradition for medarbejderinvolvering. Som kommunaldirektøren siger: *"Vi kører tingene på en demokratisk facon – vi har altid været vant til at inddrage personalet, når vi laver store projekter...Det giver forståelse for hvad det er for noget."* (Kommunaldirektør, 1999). Og personalechefen istemmer: *"Det er en tradition her, at vi altid har involveret medarbejdersiden, også da vi lavede vores personalepolitik. Og vi har faktisk haft gode erfaringer med det. Der er et udmærket samspil mellem ledere og medarbejdere."* (Personalechef, 1999).

Det er karakteristisk for selvbeskrivelsen, at kommunen er en kommune, der bygger på samarbejde, demokratiske processer, og gensidig informationspligt mellem ledere og medarbejdere på alle niveauer og på alle områder. Det er dog ikke altid så rosenrødt, hvilket bl.a. ses af følgende udtalelse fra nogle medarbejdere: *"Det er vores opfattelse, at der træffes beslutninger, uden at personalet inddrages – for bagefter at inddrage personalet til at legalisere beslutningerne. Det kan opfattes som en skinmanøvre, når medarbejderne opfordres til involvering, og det så viser sig, at beslutningen er taget på forhånd."* (Evalueringsrapport 1998:28). At processen omkring 'Ny løn' skulle have karakter af en skinmanøvre er der dog intet, der tyder på. Alle lader til at være fuldt ud tilfredse – og der bruges ord som 'positiv ånd', 'indflydelse', 'lydhørhed', 'åbenhed' og 'fælles forståelse' til at beskrive processen (jf. tekstboks).

#### Hvordan har processen været?

- *"Det har ikke været meget konfliktfyldt....Vi har haft en ret harmonisk proces."* (Social- og kulturdirektør, 1998).
- *"Selvom der ikke har været kroner i den, så har processen været utrolig vigtig."* (TR, HK, 1999).
- *"Jeg synes egentlig, at jeg fik et godt grundlag for overhovedet at forstå hvad ny løn var og hvad der kunne ligge i det...vi fik en fælles forståelsesramme."* (Økonomichef, 1999).
- *"Folk synes det har været en meget positiv proces, og har samtidig givet udtryk for, at de ser Ny løn og eventuelle problemstillinger fra en hel anden vinkel, end da de startede arbejdet i grupperne."* (Brev fra Løn- og personaleafdelingen, 20.01.1998).
- *"Det jeg har været med i omkring ny løn har været konstruktivt, og det har kunnet flytte noget. Og det kunne jo nemt være endt i spild af tid, men det gjorde det ikke."* (Skolechef 1, 1999).
- *"Gennem processen har medarbejderne fået større forståelse for løn-delene, og de har selv været med til at pege på hvilke elementer, der skal indgå i lønpolitikken og forhåndsaftalerne. På den måde bliver arbejdsglæden større, og vi får nogle motiverede medarbejdere."* (Kommunaldirektør, 2000).
- *"Jeg synes, at arbejdet virkelig er foregået i en positiv ånd. Det har ikke været noget med, at man ville slagte nogle, tværtimod har det været et meget positivt samarbejde [hvor] vi har snakket os frem til enighed."* (Medarbejder fra plejeområdet, internt kommunalt blad april 1998, nr.4).
- *"Det var tidskrævende – men det var transaktions-omkostningerne værd. Det betyder meget for personalet, at de føler sig trygge ved dette her og har indsigt i det - at det ikke bliver et eller andet fordækt noget som ledelsen har taget sig af."* (Afdelingschef, social området, 1999).
- *"Det at nogle medarbejdere har siddet med i arbejdsgrupper har gjort, at de har kunnet fordøje det lidt bedre, end hvis det var blevet lavet på direktørniveau, og det var blevet kastet ned over hovedet på dem...Medarbejderne havde indflydelse. Processen har startet nede-fra, og det har lettet tilslutningen og forståelsen."* (TR, HK, 1999).
- *"Processen har været meget fint, og jeg fornemmer også, at folk er vokset med opgaven, idet de var frustrerede i starten. Der er en meget god dialog, og det er jeg sikker på, at alle folk synes."* (Pædagogisk konsulent, 1999).
- *"Det er godt man laver politikken i samarbejde med medarbejderne og opstiller nogle fine ord, men hvis man ikke er i stand til at videreformidle det ud i det yderste led, så det kun ligger på rådhuset, så virker det ikke. Den her kommune er progressiv i forhold til det her, men om det så virker, vil jo vise sig."* (PMF, 1999).

Drøftelsen af 'Ny løn', ikke blot i de centrale arbejdsgrupper, men også ude lokalt på de enkelte arbejdspladser, hvor der blev holdt fælles møder og plenum seancer, er således foregået ud fra en flad og åben struktur. En ren succeshistorie. Man kunne dog forledes til at tilføje, at udover etableringen af fælles forståelse og ejerskab, kan der have været en anderledes 'strategisk' bagtanke med involveringsstrategien. Det var en måde, hvorpå medarbejderne kunne knyttes tættere til ledelsens synspunkter. Dette ses f.eks. i denne udtalelse fra kommunaldirektøren: *"Med involveringen fik medarbejderne selv den forståelse, at nu kunne man ikke give tillæg for alt muligt – vi fik hurtigt siet revl og krat fra."* (Kommunaldirektør, 1999). I tillæg hertil udtaler

en medarbejder: ”Selvom vi er enige om den, så er det jo ikke et eller andet slaraffenland, altså det er det bestemt ikke, men jeg synes, at den er sådan rimelig.” (TR, HK,1999). Man kunne få det indtryk, at medarbejderne var blevet guidet og kyndigt vejledt til at si ”revl og krat fra” og til at synes, at politikken var ”sådan rimelig”. På den måde fik man gennem en ’strategisk’ kommunikation medarbejderne over på kommunens side før forhandlingerne med personaleorganisationerne begyndte. Det var på sin vis et forhandlings-strategisk trick, fordi, som kommunaldirektøren siger: ”De faglige organisationer ”havde jo besvær med at gå imod deres egne medlemmer, som jo stort set havde været med til at udforme de elementer, der ligger i lønpolitikken.” (Kommunaldirektør, 1999). Vi har dog ikke hørt det store opråb fra de faglige organisationer – dog siger en organisationsrepræsentant fra FOA: ”Jeg har sådan et indtryk af, at det er et direktionsoplæg, som så er blevet forelagt for personalets repræsentanter i hovedsamarbejdsudvalget, og selvfølgelig endelig besluttet i økonomiudvalget. Så formelt har man overholdt spillereglerne, men det er et arbejds giverinitiativ.” (FOA, 1999).

Før vi går i analytisk selvsving og begynder at tale om medarbejderne i en gidselfunktion – vil vi lade en medarbejder tale. Hun siger således kort følgende om processen: ”Jeg følte, at der var lydhørhed. Det var ikke noget diktat.” (FTR, DSR, 1998). Og med denne øjenvidne-kommentar, vælger vi at konkludere, at kommunens intention om samarbejde og demokrati er sket fyldest i implementeringsprocessen af ’Ny løn’.

Involveringsstrategien har også smittet af på kendskabet til lønpolitikken og dens anvendelse ude omkring i organisationen. Således udtaler økonomichefen: ”Jeg bruger lønpolitikken med glæde, fordi jeg ved, at den er udarbejdet sammen med medarbejderne. Det gør jo tingene nemmere og tydeligere, både for ledelsen og for medarbejderne – altså i forhold til at holde fast i det, som vi i fællesskab har besluttet.” (Økonomichef, 1999). Samme budskab kommer fra plejeområdet ”Den overordnede lønpolitik er ikke en der bare står på hylden. Vi bruger den, og jeg synes faktisk, den er lavet anvendelig.” (Områdeleder, 1998). Og endelig et lignende positivt citat fra daginstitutionsområdet: ”Jeg slår op i lønpolitikken, for den er nem at bruge i forhold til forhånds aftalen...Den giver nogle fingerpeg eller rettesnore om en udvikling, man kan gå igennem. Så sådan bliver nogle værdier båret videre...Og politikken er god at have, det er en god støtte.” (Daginstitutionsleder, 2000). Over hele linien er der således en udbredt tilfredshed med lønpolitikken. Hensigten om, at den skal være ”kendt, gennemskuelig og accepteret”, som anført i lønpolitikken lader til at være slået igennem. Men hvordan ser denne så kendte, gennemskuelige og accepterede lønpolitik så ud? Det vil være i fokus i det følgende afsnit.

### **Form: Et pædagogisk kinesisk æskesystem**

Kommunens er det arketypiske eksempel på en meget pædagogisk udformet lønpolitik. Der er en vilje til orden og en intention om at servere det nye lønsystem i en så ”spiselig” form som overhovedet muligt. Politikken er pædagogisk opbygget og giver korte og klare svar på spørgsmål som:

- Hvem er omfattet af lønpolitikken?
- Hvad indebærer ’Ny løn’?
- Hvem fastsætter den samlede lønsum og den økonomiske ramme?
- Hvordan er lønpolitikken opbygget?
- Hvad er formålet med lønpolitikken?
- Hvilken handleplan skal overholdes for politikkens indfrielse?
- Hvilken lønstrategi opereres der med?
- Hvornår vil vi ikke udbetale tillæg efter den overordnede lønpolitik?
- Hvem kan forhandle og udmønte lønnen?

Lønpolitikken har nærmest en æstetisk karakter, hvis man er til logiske og strukturalistiske linier. Den består af tre elementer:

1. En overordnet lønpolitik, der udstikker de grundlæggende spilleregler og gælder for samtlige ansatte.
2. En dellønpolitik, der konkretiserer lønkriterierne for en bestemt personalegruppe. Denne er at ligne med en forhåndsftale.
3. En dellønpolitik, der vægter særlige lokale forhold i en given institution eller afdeling og har således karakter af en lokal lønpolitik.



Disse tre elementer skal ses i et samspil og griber ind i hinanden som i et kinesisk æskesystem, hvor den overordnede lønpolitik er den yderste æske, uden hvilken systemet ville falde sammen. Det ville blive fragmenteret og usammenhængende. Vi husker ambitionen om helhed. Der er en intention om at etablere en rød tråd og en stærk kobling mellem de overordnede forestillinger om løn, de forhåndsftaler, der udarbejdes med de faglige organisationer og de lønpolitiske refleksioner, der gøres lokalt ude i de enkelte afdelinger og institutioner. Personalechefen understreger i den forbindelse, at: *"Jeg ser først en færdig lønpolitik, når alt det her er opbygget!"* (Personalechef, 1998).

Personalechefen, der selv er arkitekten bag denne tredimensionelle form, giver følgende begrundelse for dens udvikling: *"Jeg skulle jo ligesom få solgt det til vores ledere og til vores politikere, og så måtte jeg på en eller anden måde sige, 'jamen så gør jeg sådan med de tre politikker...for det er overskueligt, det er en pædagogisk måde eller en retning, som alle ligesom kan tage fat i, og se noget i.'" (Personalechef, 1999). Hun fortsætter: "Jeg tænkte, at hvis nu man ikke fik lavet noget til de forskellige ledere rundt omkring, og de ikke havde et eller andet i hånden som de også kunne forholde sig til, og ligesådan medarbejderne også kunne forholde sig til, så havde jeg en følelse af, jamen så gik det ikke rigtig på plads. Altså, vi laver et værktøj, så de, både fra den ene side og den anden side, kan se, hvad det er, vi giver penge for."* (Personalechef, 1999). Lønpolitikken må være synlig og gennemskuelig, og det hjælper formen med til, synes at være ræsonnementet.

Og det ser ud til at være lykkedes. I hvert fald er lederne tilfredse med det pædagogiske værktøj, de fik i hånden – som en afdelingschef siger: *"Jeg havde faktisk fået en meget flot mappe af min personalechef hvor der simpelthen stod alt i - det var linet op fra A-Z, politikker, forhåndsftaler og forskellige trin. Det var så fint, som det kunne være, det var jo bare at læse det og sætte sig ind i det og forholde sig til det. Det var som en manual, der var lige til at gå til."* (Afdelingschef Social service, 1999). Over hele linien er der rosede ord til løn- og personaleafdelingen – særligt personalechefen, der i høj grad har fungeret som den proaktive primus motor i implementeringsprocessen – jf. tekstboks næste side til illustration af afdelingens gode ry.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Om løn- og personaleafdelingen skal det nævnes, at den traditionelt har fungeret som ekspert-organ på det løn- og personalemæssige område. I forbindelse med 'Ny løn' har den fortsat denne rolle ved at være initiativtager, pænefører, tovholder og 'opdrager'. Men med den stigende decentralisering og delegering af løn- og personalerelaterede opgaver er afdelingen så småt på vej mod en ny rolle som en mere rådgivende funktion – som det hedder i et notat skal afdelingen *"i større omfang ses som en konsulentfunktion og ikke som en kontrolfunktion"*. (Notat fra løn- og personaleafdelingen 25.02.1999). Afdelingen skal m.a.o. lære at føre beskedenhedens-politik. De skal turde slippe kontrollen og afgive magt og ansvar til løn- og personalepolitiske "lægfolk" – til de lokale afdelings- og institutionsledere. Det er således en vision for afdelingen, at den formår at *"at inddrage og derved oplære kommunens ledere i færdigheder inden for det løn- og personalepolitiske område...og hjælpe lederne til en fortsat udvikling af Ny løn...ved at lytte, samarbejde, illustrere, fortolke og give vores viden videre, så de har mulighed for selv at lave konkrete planer indenfor deres respektive område."* (Løn- og personaleafdelingens virksomhedsplan 2000).

### Hvad er holdningen til løn- og personaleafdelingen?

- *"Vi er en millimeter fra personaleadministrationen, og vi har ofte en tæt kontakt...Løn- og personaleafdelingen er bare super god!"* (Daginstitutionsleder, 2000).
- *"Vi har en usandsynlig dygtig personalechef. Det siger alle! Og hun har opbygget en tillid til de faglige organisationer. Og den kan vi så alle sammen få glæde af i det daglige arbejde."* (Økonomichef, 1999).
- *"Der er en konkurrence mellem personalecheferne, så Sally [personalechef] har fået mange kryds i karakterbogen for det her."* (Pædagogisk konsulent, 1999).
- *"Vi har en fremragende personalechef, der yder råd og vejledning"* (Afdelingschef, evalueringsrapport 1998).
- *"Det er Sally, der skal have den største ære, det fortjener hun. Det er hende, der har gjort et godt stykke arbejde. Det er sgu ikke nogen af de andre chefer, der skal have æren – det skal hun, det er der ingen tvivl om!"* (HK-TR).
- *"Som der var nogle ledere, der sagde til mig en dag: "I skulle næsten have en guldmedalje, for I er den eneste afdeling, hvor vi kan gå ind, hvis vi ikke har andre steder at gå hen, og I finder altid en løsning." Når alt er kaos, så er vi der, og sådan tror jeg, at de opfatter os."* (Personalechef, 2000).

Tekstboksen taler sit tydelige sprog og behøver vist ikke yderligere kommentering.

I stedet vil vi i det følgende lade os forføre af systematikken i lønpolitikken, og således dykke lidt ned i de tre politik-elementer.

## Indhold: *En planoptimistisk politik*

### Overordnet lønpolitik

Den overordnede lønpolitik bærer præg af en systematik, der ville gøre selv den største planlægger misundelig. Den efterlader det indtryk, at man i kommunen har styr på, hvad man vil med 'Ny løn'. På dette område hersker kaosteoriene absolut ikke. Politikken er meget strategisk og operationel. Der opsættes således en målsætning, en handleplan for realiseringen af denne målsætning (se tekstboks), og en klar lønstrategi med nogle konkretiserede indsatsområder og udspecificerede løn-kriterier.

Om målsætningen for politikken lyder det: *"Formålet med lønpolitikken er, at den skal medvirke til at synliggøre Kommunens mål, kvalitet og produktivitet. Derudover skal lønpolitikken understøtte Kommunens personale- og uddannelsespolitik, således, at vi kan:*

- *tiltrække dygtige og kvalificerede medarbejdere,*
- *fastholde velkvalificerede medarbejdere,*
- *fremme medarbejdernes muligheder for udvikling og vilje til omstilling samt stimulere medarbejdernes lyst til videreuddannelse,*
- *afskedige medarbejdere på en god måde inden for givne rammer."*

#### Handleplan for indfrielse af lønpolitikens målsætning:

- *"lønfastsættelse for en stilling skal generelt tage udgangspunkt i arbejdsrådets gældende overenskomst eller aftale,*
- *aflønningen, inkl. elementer fra ny løn, skal klart niveaudeles i overensstemmelse med stillingens eventuelle ansvars-, kompetence- og arbejdsområde,*
- *lønudgifterne skal holdes inden for de godkendte økonomiske budgetrammer,*
- *lønudviklingen i kommunen skal matche det omgivende kommunale område,*
- *lønpolitikken skal være kendt, gennemsælgelig og accepteret - både af ledere og medarbejdere,*
- *lønmæssig ligestilling mellem kønnene,*
- *der må ikke ske lønkonkurrence mellem ligeværdige afdelinger/institutioner i kommunen,*
- *afdelingernes/institutionernes mål og drift skal sikres."*

Lønpolitik 1998-2001



Man genkender her de klassiske fire aspekter ved en personalepolitik; tiltrækning, fastholdelse, udvikling og afvikling – og det er da også kommunens erklærede mål, at lønpolitikken skal ses som en integreret del af personalepolitikken, og således støtte op om denne. Herved tilstræbes en kobling mellem de rettigheder, pligter og mål, der er omkring personalet og den løn, der gives det. Det skal dog nævnes, at lønpolitikken og personalepolitikken ikke visuelt udgør en enhed. De fremtræder i to forskellige dokumenter. Og kommunen har ej heller fundet det nødvendigt at revidere personalepolitikken (der er fra 1996) som følge af 'Ny løn'. Men som personalechefen siger: "...*fremtiden byder måske, at vi skal arbejde på mere fysisk at integrere løn- og personalepolitikken.*" (Personalechef, 1998). Hun har i øvrigt visioner om, at personalepolitikken mere får karakter af et 'værdipapir' frem for et 'rettighedspapir', der så kan hægtes op på kommunens netop udarbejdede værdigrundlag. Ved at gøre personalepolitikken til en "værdipolitik" kan lønpolitikken samtidig blive mere værdiorienteret – så "*det bløde kommer mere ind*". Dette er personalechefens håb. (Personalechef, 2000).<sup>10</sup>

Visionen om fremover at lade "det bløde komme mere ind" skal ses i forhold til, at kommunen indtil videre primært har vægtet funktioner og objektive kvalifikationer. Dette skyldes ikke en frygt for de mere subjektive og personlige kvalifikationer, tværtimod, men handler grundlæggende om en nødvendig prioritering og økonomisering med pengene. Som en forvaltningsdirektør udtrykker det: "*I første omgang, hvor vi ikke har haft de store kroner, har det mere gået på at omdefinere den løn, der er. Vi håber ad åre, at vi kan få bygget alt andet på, så de bløde kvalifikationslønselementer og også resultatlønnen kommer på.*" (Social- og kulturdirektør, 1998). Organisationsrepræsentanten fra BUPL tilføjer her: "*Den forhåndsftale der er indgået indeholder ikke så specielt meget kvalifikationsløn fordi implementeringen af samtlige elementer i ny løn koster så meget at der ikke sådan er plads til de store midler på kvalifikationsløn. Men det vil så være temaet i de kommende forhandlinger.*" (BUPL, 1999).

Generelt er stemningen og strategien omkring det nye lønsystem hæmmet af en frustration over den beskedne procentdel af lønsummen, der er til lokal udmøntning, og de få penge, der er til at realisere systemet med. Frustrationerne er opsamlet i nedenstående tekstboks (se næste side).

---

<sup>10</sup> Kommunens personalepolitik – i daglig tale kaldet "den lille hvide folder" – er fra september 1996, men er revideret i efteråret 1999 som følge af den nye overenskomst (socialt kapitel, kompetenceudvikling og uddannelsesplaner samt afsked/sygedage). Den består af følgende punkter: 1. Personalepolitik. 2. Administrationsgrundlag. 3. Ansættelse. 4. Organisationsudvikling. (PUS. Efter- og videreuddannelse. Jobrotation. Jobudvikling. Projektgrupper). 5. Intern information. 6. Medarbejderindflydelse/bestemmelse og arbejdsmiljø. 7. Sygdom. 8. AIDS. 9. Alkohol-, medicin- og stofmisbrug. 10. Røgfrit arbejdsmiljø. 11. Seniorpolitik. 12. Ligestilling. 13. Afsked. 14. Tryghedsaftale (Tilbud og alternativer. Personaleplanlægning. Jobbank. Økonomi.) 15. Personalegoder. 16. Fortolkning, godkendelse m.v. Hvert punkt er struktureret omkring: Målsætning. Strategi. Handlingsplan - og evt. bemærkninger. Personalepolitikken er udarbejdet i et samarbejde mellem ledere og medarbejdere, og værdsættes - måske som følge heraf - af alle ansatte i kommunen (Evalueringsrapport, 1998, Personalechef, 1998). Og dog – på nogle institutioner hænger de sig ikke så meget i den centrale personalepolitik, men lader sig mere styre af "hvordan vi nu gør tingene herude hos os". En medarbejder fra en daginstitution udtrykker det på følgende måde: "*Vi kender til en lille bitte hvid folder, hvor personalepolitikken står. Men vi tænker ikke så meget kommunen og deres værdier, det er mest sådan lokalt, og hvad vi vil gøre her.*" (Pædagog 1, 2000).

### Hvor bliver råderummet og pengene af?

- *"Godt nok hedder det 'Ny løn', men der er en masse bindinger, det er slet ikke sluppet frit. Hverken fagforeningerne eller KL har villet sluppet det centrale, de har sagt bindinger. Vi ville gerne have, at de slap noget mere fri så vi kunne få nogle flere procenter at forhandle om." (Kommunaldirektør, 2000).*
- *"Jeg er positiv overfor 'Ny løn', men det går alt for langsomt, og det er tåbeligt at afsætte så få procent af lønnen, når man vil indføre et nyt redskab. Transaktionsomkostningerne er enorme i forhold hvad man får ud af det." (Områdeleder, 2000).*
- *"Ny løn har betydet meget arbejde! Det har endnu ikke betydet den tiltrængte udvikling, som var tænkt. Det skyldes mest af alt, at der ikke er så mange penge i det." (Personalechef, 2000).*
- *"Et tilskud på 200 kroner for at påtage sig en opgave, er ikke lige noget der skrider til himlen. Og det er med til, at der er nogle meget negative vibrationer omkring det her 'Ny løn'. Nu skal man bruge en pokkers masse energi på noget, der ikke er noget. Tankemæssigt er det noget, men det er det ikke pengemæssigt!...Jeg håber at der kommer flere penge i det, så det virkelig kan blive et godt redskab." (Daginstitutionsleder, 2000).*
- *"Der er nødt til at komme nogle flere penge i, ellers ved jeg ikke om vi kan blive ved med at have den gejst og den entusiasme og lægge så mange kræfter i det, hvis vi skal sidde hale rundt med 25-ører." (Økonomichef, 1999).*
- *"Da 'Ny løn' kom frem i 1998 synes jeg, vi var meget entusiastiske og forventede os utrolig meget af det, men det er gået noget i stå siden. Det er en på mange måder meget besværlig proces, fordi det er så få midler, man kan bruge på det. Der er sørme ikke mange penge at forhandle om." (Områdeleder, 2000).*
- *"Der kan ligge et problem i at kommunerne ikke afsætter penge til det. Det med at få 1,4% over to år – det er der jo ikke perspektiv i...Der skal simpelthen flere kroner på bordet! Det er måske der, man kan være lidt pessimistisk sådan i det hele taget. Kommer de kroner nogen sinde på bordet eller hvornår kommer de på bordet? (BUPL, 2000).*

Ræsonnementet synes at være 'hvorfor gøre så meget for så lidt' – men kommunen holder dog fast i den principielle forskel som 'Ny løn' lægger op til. Og derfor er de lønstrategiske refleksioner alligevel værd at ofre mentale og tidsmæssige ressourcer på.

Hvad er det så for en lønstrategi, der lægges frem i lønpolitikken? Her opererer kommunen med nogle prioriterede indsatsområder fra A-F:

- **A: Rekrutteringsforhold**, hvor det præciseres at kommunen kun i særlige tilfælde yder tillæg eller trin i forbindelse med rekruttering. Denne strikse holdning kan undre, når en af målsætningerne med lønpolitikken er at tiltrække dygtige og kvalificerede medarbejdere. Kommunen udelukker dog ikke, at 'Ny løn' kan anvendes til rekrutteringsformål, det kan blive en nødvendighed hvis lovgivningen eller hensynet til driften efterspørger medarbejdere med speciel uddannelse og erfaring.
- **B: Deltagelse i projektarbejde med særlige krav til ansvar**, hvor der udmøntes et fast tillæg så længe projektet løber. Kommunens projektorganisation giver derved genskin i de kriterier, der gives løn for. Ikke alene sættes projekter højt af topledelsen, det kan også betale sig for medarbejderne at 'gå efter projekterne', hvis der skal mere i lønningsposen. Projektorganisationen er på den måde selvforstærkende.
- **C: Særlige arbejdsfunktioner**, hvor der ydes et fast tillæg til de medarbejdere, der har *"indsigt og overblik over et fagområde og som stiller deres særlige viden til rådighed for øvrige medarbejdere på arbejdspladsen."* Eksempelvis IT-superbrugere, elevuddannelsesansvarlige og kontaktpersoner. Det kan altså for medarbejdere i kommunen betale sig 'at være noget særligt'. Medarbejderne belønnes for at tage et medansvar for arbejdspladsen og eksempelvis oplære, informere og vejlede ens kollegaer.

- D: Fastholdelse, hvor der i særlige tilfælde kan udbetales tillæg til medarbejdere, der besidder en specialviden eller udfører en specialfunktion som kommunen ønsker at fastholde. Dette fastholdelsestillæg anvender kommunen desuden som et seniorpolitisk instrument. I bestræbelserne på at håndtere det landsdækkende demografiske problem og generationsproblematikken søger kommunen således at fastholde de ældre medarbejdere via lønnen. Der er dog et stykke vej mellem ord og handling på dette punkt, i hvert fald har en organisationsrepræsentant fra BUPL denne kommentar: *"Jeg synes, at der, hvor vi kunne mangle noget fra kommunen, det er sådan noget som seniorordninger ind i lønaftalerne, det tør de sgu ikke! Hvis man er over en vis alder, så kunne man gå ned i tid, men beholde pensionsdelen – men det tør de ikke lave forhåndsaftale om, det er lidt ærgerligt, fordi det kunne være med til at sætte perspektiv på en personalepolitik."* (BUPL, 2000).
- E: Aktiv i jobrotation for derigennem at være med til at udvikle kommunen, hvor medarbejdere tildeles et fast tillæg for at rokere internt eller eksternt – det være sig regionalt, nationalt eller internationalt. En sådan rotation viser en medarbejders *"vilje til fornyelse"* og dette er kommunen villig til at betale for, fordi det samtidig formodes at tilføre kommunen nogle nye videnskabsmæssige ressourcer. Den interne rotation er herudover et forsøg på at fremme helhedsorienteringen og det tværgående samarbejde, som kommunen værdsætter og søger at blive bedre til. Intern rotation skal således, som det hedder, medvirke til *"et bredere fællesskab."*
- F: Efter-/videreuddannelse, hvor der ydes et fast midlertidigt<sup>11</sup> tillæg, *"når en medarbejder tager en målrettet og lederprioriteret uddannelse, der retter sig mod at indfri Byrådets og Direktionens kort- og langsigtede mål."* Heri afspejles en *intention* om en strategisk kompetenceudvikling, hvor uddannelsesaktiviteterne er funderet i de overordnede mål og arbejdsopgaver, kommunen aktuelt og fremtidigt stræber efter. Til understøttelse af det strategiske har kommunen som en selvstændig del af personalepolitikken en uddannelsespolitik, der bl.a. indeholder et krav om udarbejdelse af en *"langsigtet uddannelsesplan"*, der justeres mindst en gang årligt og *"omfatter såvel arbejdspladsens samlede behov som den enkelte medarbejders uddannelsesønsker."* (Personalepolitik 1995:8).<sup>12</sup> Det understreges i lønpolitikken, at uddannelse ikke skal være et mål i sig selv, men et middel til fornyelse af kommunen. Der må en styrket uddannelsesindsats til for at kunne *indfri "kravene om udvikling, kvalitet og øget effektivitet i løsningen af opgaver"*, pointeres det således i såvel løn- som personalepolitikken. I lyset heraf har alle ansatte ikke blot ret, men også pligt til at lade sig uddanne (Personalepolitik 1995:9). Og hvad så med de, der ikke gør det, kunne man spørge? Kommunen har faktisk et punkt G, der går på afskedigelse – så hvis ikke skolebænken tiltrækker, så må udskiftningsbænken gøre det. Og dog – der åbnes også en anden mulighed i lønpolitikken, hvor der kan ydes et fast tillæg pr. måned til *"medarbejdere, der opretholder arbejdspladsens kvalitet under andre medarbejders uddannelsesfravær."* Der er altså plads til såvel stjerner som vandbærere i kommunen. Problematikken om stjerner og vandbærere optager sindene i kommunen, og vi vender derfor tilbage til det senere. Til

<sup>11</sup> At uddannelsestillægget er midlertidigt henter sin begrundelse i den typiske arbejdsgiver holdning om, at en uddannelse skal have sin relevans for det arbejde, der udføres – den er afhængig af funktionen ikke kun af personen. Heroverfor står den traditionelle arbejdstagerholdning om, at uddannelsesmæssige færdigheder kan ingen tage fra en, dem har man erhvervet sig én gang for alle, og der må derfor også betales for dem – de er ikke kun afhængige af funktionen, men er tilknyttet personen.

<sup>12</sup> Udover uddannelsespolitikken har kommunen ansat en uddannelsesmedarbejder, der har til opgave at udvikle og styrke uddannelsesniveaet, afdække uddannelsesbehovet samt planlægge, koordinere og evaluere uddannelsesaktiviteter.

illustration af uddannelsesaspektet i det hele taget er der i nedenstående tekstboks oplistet de kommentarer, de respektive respondenter har udtrykt. Vi lader dem tale for sig selv.

#### Hvad siges der om uddannelse?

- *"Udannelse har stået og blinket som noget af det vigtigste for direktionen." (Pædagogisk konsulent, 2000).*
- *"Da jeg blev ansat tænke jeg "det var da dejligt, sikke en spændende kommune, der tænker så meget udvikling og kompetenceudvikling" – det solgte kommunen sig på. Men jeg har ikke rigtig hørt om det siden. Men nu prøver vi at sætte fokus på det i det centrale samarbejdsudvalg og ude i institutionernes virksomhedsplaner og gøre os nogle overvejelser om hvad skal strategien være, hvilke kompetencer skal vi satse på i forhold til hvilke opgaver, der rører sig." (Afdelingschef, social området, 2000).*
- *"Efteruddannelse hænger jo sammen med løn, og det taler vi om under udviklingssamtalerne. Vi laver en uddannelsesplan hvert år for afdelingen som sådan. Og vi bruger altid flere penge end budgetteret, så sparer vi nogle andre steder. Vi synes ikke, der er noget bedre at bruge dem til end uddannelse." (Økonomichef, 2000).*
- *"Vi har skrevet i vores virksomhedsplan, at alle skal have et uddannelses tilbud. Det er dog svært at gennemføre det, da der ikke er ubegrænsede midler...Vi har nogle 'gerne-vil-kurser og nogle 'skal-kurser'...det er ikke lige meget, hvad man kan komme på...Der ligger ikke en strategisk uddannelsesplan, men vi skæver lidt til hvilken vej, vi gerne vil gå." (Daginstitutionsleder, 2000).*
- *"Kommunen er udviklingsorienteret, og man tør godt tage diskussioner om videre-efteruddannelse. Både vi og kommunen ser et perspektiv i at så mange som muligt får en kvalificerende videreuddannelse fordi det hæver niveauet." (BUPL, 1999).*
- *"Med Ny løn har man centraliseret det uddannelsesmæssige i en direktionsspulje, og det er vi ikke særligt tilfredse med fordi det forringer vores tidligere aftale fra decentral løn, hvor vi ellers havde en fin aftale – men nu skal man igennem hele systemet og lægge billet ind for at få del i de centrale penge – og det opfatter jeg som en bremseklovs fordi så bliver det bare et spørgsmål om hvem der kommer først til mølle...Det er lidt underligt, at man centraliserer nogle midler, når nu man ellers decentraliserer ud til institutionerne." (FOA, 1999).*
- *"Det med efter/-videreuddannelse er lidt begrænset, det, der afsættes er så lidt. Men hvis man ikke afsætter midler, så kan medarbejderne ikke udvikle sig lønmæssigt, så på den måde er det strategisk styret kan man sige." (DS, 1999).*
- *"Punktet om efteruddannelse viser jo, at kommunen vil noget omkring uddannelse. Kommunen stiller faktisk nogle krav – det kan man også læse i deres personalepolitik – at de forventer, at personalet uddanner sig hele tiden...Men hvis der ikke kommer nogle flere penge generelt i systemet, så falder hele udviklingsprocessen. For hvorfor skulle folk udvikle sig, når alle de fine nedskrevne ord ikke virker i dagligdagen!" (PMF, 1999).*

Opsummerende om de 6 lønpolitiske indsatsområder skal siges, at til trods for, at mange af dem også er at finde i en del af de centrale overenskomster, signalerer indsatsområderne det kommunen lægger vægt på. Således betones projektarbejde, særlige ansvarsfulde funktioner, jobrotation og efter/-videreuddannelse i udmøntningen af lønnen i kommunen.<sup>13</sup> Det er dog ikke i den overordnede lønpolitik nærmere præciseret hvordan disse indsatsområder mere konkret skal udmøntes – en konkretisering, der ikke blot handler om de givne talstørrelser, men også om de nærmere kriterier, kommunen lægger til grund for udmøntningen af hhv. funktions-, kvalifikations-, og resultatløns.<sup>14</sup> Denne præcisering sker i dellønpolitikken for hver enkelt personalegruppe. Igen er det som om, at der ikke skal lægges for meget fast fra centralt hold. Det skal være op til de enkelte forvaltningsområder og de respektive personalegrupper – til sektoren,

<sup>13</sup> Kommunen har ved lønpolitikens revidering i 2001 valgt at droppe indsatsområderne fra A til F, fordi mange overenskomster har elementer af samme type. Det er således en mere skrabet eller mindre styrende lønpolitik kommunen pt. opererer med. (Brev fra personalechef 24.06.2001).

<sup>14</sup> Mere præcise lønkriterier kunne for funktionsløns f.eks. være 'ledelsesfunktion, selvstændighed i opgaveløsningen, bredde i opgaveløsningen, rådgivnings- og oplæringsfunktioner samt særligt krævende arbejdsopgaver' – og for kvalifikationsløns være 'kvalitet, jobkendskab, initiativ og selvstændighed, fleksibilitet, kompetenceudvikling og sociale kvalifikationer'. Disse er blot nogle eksempler til illustration af hvor detaljeret og konkretiseret en overordnet lønpolitik kan tage sig ud. En politik, der således lægger nogle klare kriterier frem, der bør gælde for samtlige ansatte for derved at lægge en fælles kommunal linie. Men så detaljeret har kommunen ikke valgt at være.

ikke koncernen – at bestemme kriterierne og retningen for lønudmøntningen. Men med personalechefens visioner om en mere værdiorienteret lønpolitik er det sandsynligt, at der fremover i den overordnede lønpolitik vil fremgå de kriterier kommunen sætter som ramme for lønudmøntningen således, at koncern-tanken skinner mere igennem. I den forstand bliver lønpolitikken mere central styret, men samtidig udsender den et signal om hvad kommunen som helhed værdsætter, forventer af sine medarbejdere og dermed sætter i løn efter. Det endelige resultat er så selvfølgelig betinget af forhandlinger med personaleorganisationerne.

Og at det er et aftale- og forhandlingssystem 'Ny løn' foregår i, er kommunen meget bevidst om. Der er grundlæggende et godt samarbejde med personaleorganisationerne, som også på sin side er udmærket tilfredse med kommunen og dens måde at gribe tingene an på. 'Ny løn' italesættes som et samarbejdsprojekt mellem A og B side. Dette kommer konkret til udtryk i de dellønpolitikker, der opstilles for hver personalegruppe i kommunen.

### **Dellønpolitik for personalegruppe**

Kommunens dellønpolitikker er *aftalte* politikker, da de har karakter af forhåndsftaler indgået mellem kommunen og den respektive faglige organisation. Skabelonen for forhåndsftalerne er udarbejdet i samarbejde med de faglige organisationer – og den figurerede hurtigt som en standard, der kunne bruges i andre kommuner. Således udtaler en organisationsrepræsentant fra FOA: *"Vi udviklede i samarbejde med kommunen en måde at lave forhåndsftaler på som vi videreførte i forhold til de andre arbejdsgivere i amtet, fordi vi synes, det er et godt idegrundlag...Der er ingen grund til at opfinde den dybe tallerken flere gange."* (FOA,1999). Fra Dansk socialrådgiverforening lyder det: *"Modellen er nok det bedste stykke papir, vi har på en forhåndsftale. Den er flot lavet... Den virker overskuelig og gennemsigtig...Det er det smukkeste eksemplar vi har set!"* (DS, 1999). Og fra Dansk Sygeplejeråd er der ligeså rosede ord: *"Det er den mest professionelle forhåndsftale jeg har set. Den er systematisk og nem at finde rundt i og der står hvad der skal."* (DSR,1999).

Den særlige model for aktuelle kommune abonnerer på systematikken fra den overordnede lønpolitik, og form og layout synliggør en kobling mellem de to. Modellen indeholder en beskrivelse af grundlønnen for den respektive personalegruppe, samt en opstilling af hhv. funktions- og kvalifikationsløn, herunder præcisering af kriterier og angivelse af beløb eller trin. Her transformeres principperne således til kroner og øre – og som kommunaldirektøren siger: *"Den overordnede lønpolitik ligger rimelig godt fast, men forhåndsftalerne må der arbejdes med, fordi det er jo her, det bestemmes, hvad det er, der betales for med Ny løn."* (Kommunaldirektør, 2000). Og i koblingen mellem principper og faktisk udmøntning, mellem intentioner og realiteter, finder vi så typisk de utilfredse personaleorganisationer, der ofte klandrer kommunerne for at løbe fra deres egne principper – og ofte ud fra en økonomisk begrundelse - til organisationernes store ærgrelse og undren da der jo i 'Ny løn' (i princippet) intet lønloft er. Men det er dog ikke tilfældet i denne kommune, hvor personaleorganisationerne stort set har udtrykt tilfredshed med forhåndsftalerne, hvilket måske skyldes den tidlige involvering i designet.

Hvad angår grundlønsdefinitionen ligger det kommunen meget på sinde ikke at kalde det 'grundløn', men i stedet tale om 'forventninger' til en given stilling og således til personen i denne (se eksempel i tekstboks næste side). Som personalechefen siger: *"Vi har ikke beskrevet grundlønnen...vi kører mere i hvad vi har af forventninger til den konkrete person, til hver stillings-kategori...Det er for at undgå kapitalisering."* (Personalechef, 1998). Det kommunen frygter er, at grundlønnen defineres for smalt, så der kan udvikles en tendens til, at medarbejderne (og deres organisationer) vil fremsætte ønsker om funktions- og kvalifikations-

løn ”for et godt ord”. Med en bred grundlønsgenstand – eller forventningsliste – er der en del krav, der skal opfyldes før funktions- eller kvalifikationslønnen aktualiseres. Det skal være noget særligt, noget, der ligger udover det forventelige (eller have karakter af et centralt aftalt ’skal-tillæg’, man ikke kan komme udenom). Med en bred grundlønsgenstand er håbet, at kapitalisering og lønspekulation kan undgås. Man kan overfor denne strategi indvende, at med en bred grundlønsgenstand, hvad er der da tilbage til de resterende lønelementer? Sat på spidsen: Kan man overhovedet tale om et nyt lønsystem bestående af fire elementer, hvis det ene indeholder det hele? Det er som om, at frygten for kapitalisering har domineret over de potentialer kommunen ellers mener, at ’Ny løn’ indeholder.

**Eksempel på ”grundlønsgenstand” for assistenter og støttepædagoger, grundløn 20**

”Ovennævnte gruppe af medarbejdere ansat i kommunen er medarbejdere, der:

- har uddannelser svarende til overenskomstens bestemmelser
- har selvstændige ansvarsfunktioner
- kan varetage komplicerede og/eller tværgående opgaver
- kender områdets opgaver og arbejdsprocesser således, at områdets opgaver løses optimalt
- har et kendskab til kommunens organisation og generelle virke
- aktiv deltager i fag-relevante kurser og uddannelse
- i besiddelse af personlige kvalifikationer såsom ansvarsbevidsthed, selvstændighed, initiativ, engagement m.m.”

Forhåndsaftale mellem BUPL og kommunen, 2000

Fra personaleorganisationerne har der ikke umiddelbart lydt den store utilfredshed med den brede grundlønsgenstand. Men som FOA udtaler: *”Det er klart, at vi kan selvfølgelig godt mærke, at arbejdsgiverne gerne vil have en stillingsbeskrivelse, som er meget bred og meget omfattende...Og nogle er fristet til at sige, at ”en grundløn er en grundløn, og med den skal du kunne meget”. Men så er kunsten jo at skære noget af det væk, og få det til at tælle på en anden måde, så man også kan få enten funktionsløn eller kvalifikationsløn. Så kan man f.eks. sige ”det her der står i grundlønnen det skal man altså have en form for uddannelse for at kunne klare” – og det kan man ikke direkte lægge ind i grundlønnen, for så ville den være for lav...så derfor har det været vigtigt for os også at få lagt nogle ting ind som handler om kvalifikationer, som også kan tælle med.”* (FOA,1999).

Udover en specificering af grundløn, eller rettere forventninger til en given stilling, på et givent løntrin, opererer forhåndsaftalerne med konkretisering af funktions- og kvalifikationsløn. Og her slår viljen til orden til igen, idet begge lønelementer gennemgås med udgangspunkt i følgende systematik:

(O) = obligatorisk overenskomstmæssig funktions/kvalifikationsløn

(L) = lønpolitiske – elementer fra den overordnede lønpolitik – de ovenfor skitserede A-F

(S) = særligt aftalt funktions/kvalifikationsløn - f.eks. ”erfaringskvalifikation”, eller ”andre særlige funktioner” som budgetansvar, adm/faglig ledelse, brugervendte funktioner med særlig belastning eller ansvar for større uddannelsesplanlægning.

Et pragmatisk argument for denne O-L-S konstruktion er, som personalechefen udtrykker det: *”Så sikrer vi os, at en leder ikke kommer til at betale to gange for det samme.”* (Personalechef, 1998). En mere strategisk begrundelse ligger i ønsket om at koble lønpolitik og forhåndsaftaler. Af denne O-L-S konstruktion ses et eksplicit forsøg på at koble kommunens lønpolitik med centralt overenskomstaftalt løn og decentralt aftalt løn. Forhåndsaf-talen træder således frem som et dokument til illustration af koblingen mellem et ledelsessystem og et aftalesystem. Et dokument på den såkaldte ”danske model”, hvor A og B siden under en forhandling og ved kompromisets kraft fastlægger løndannelsen. Og kommunen er her eksemplet på, at den danske model lever i bedste velgående. Ledelsessiden har inddraget medarbejdersiden, parterne har lyttet til hinanden og ’Ny løn’ projektet er lavet i fællesskab – dog med en vis lederstyring. Se f.eks. denne udtalelse fra personalechefen: *”I princippet vil jeg sige ”ok, vi skal indgå den aftale,*

og det er med en anden part”, men jeg ser det meget som vores eget.” (Personalechef, 2000). De faglige organisationer har haft samme opfattelse: ”Kommunen har lagt meget af linien, det vil jeg nok sige, det har de, og det synes jeg har været meget spændende...” (FOA, 2000). Så lederstyringen til trods er det foregået i et samarbejds-klima, der får styringen til at fremstå som en vinder-vinder-situation.

Skønt den fordragelige stemning er der dog tale om to forskellige parter med hver deres virkelighedsforestillinger, lønstrategier og holdninger til forhånds-aftaler. Hvad sidstnævnte angår

#### Hvad synes B-siden om forhånds-aftaler?

- *”Vi har satset på at få forhånds-aftaler på et så stort felt som muligt for det er vanskeligt at gå ind og lave individuelle aftaler for vi er ret sammenlignelige, og der er ikke rigtig noget spillerum, hvor man kan gå ind og få mere. Det er mest hensigtsmæssigt med forhånds-aftaler for så bliver man ikke behandlet uensartet selvom der er tre forskellige institutioner. Og andet ville også være alt for tidskrævende!” (FOA, 1999)*
- *”Jeg har svært ved at se, hvorfor kommunerne skulle være imod det - andet end hvis de bliver hellige, og altså religion kan jo forpeste alt! - men jeg kan ikke se et sagligt grundlag for det. Hvad skulle fordelene være ved at løn-styre på den enkelte person - man er jo nødt til at have nogle parametre at løn-styre ud fra, dem kan man lige så godt fastlægge på forhånd, ellers kommer de jo også til at forhandle sig ihjel...Men den sidste idiot er jo ikke født endnu og ej heller den sidste kommune, der vil lave det på enkeltpersoner, men der hvor man har lidt styr på det, der vil man sige, ”vi har nogle forhånds-aftaler, som regulerer hovedindholdet i det, og så tager vi det, der er interessant, også løn-og udviklingsmæssigt, og diskuterer på den enkelte institution”...Med en forhånds-aftale kan man jo faktisk give lønnen en profil, der svarer til institutionens profil, altså, en sammenhæng mellem både den udviklingspolitik, der er i institutionen, men også til dels med den personalepolitik, der er, og de kompetencer man efterspørger.” (BUPL, 2000).*

genfindes der i aktuelle kommune, som i så mange andre kommuner, en særlig holdnings-positionering, hvor A-siden mener de binder for meget i forhold til et ellers, i princippet, frisat system, mens B-siden mener, de giver en vis løngaranti, en sikkerhed og en gennemskuelighed, der ellers kan gå fløjten i et totalt individualiseret løn-system (jf. tekstboks). B-siden stiller sig også uforstående overfor A-sidens skepsis og til tider religiøse håndhævelse af modstanden mod sådanne aftaler. Ledelsessiden i kommunen er dog på ingen måde religiøs. Faktisk er de ikke særligt entydige i holdningen til forhånds-aftaler. Fra topledelsens side skinner nævnte skepsis og modstand igennem, men fra personalechefens side møder vi en anderledes positiv opfattelse. Måske fordi det er hende, der har den tætte

kontakt til personaleorganisationerne og derfor bedre kan se tingene fra deres side. Personalechefen giver dog en anden og mere intern rettet begrundelse, idet hun siger: ”Vi har lavet forhånds-aftalerne som et hjælpe-værktøj til vores ledere...Det har de ønsket, da de har følt - om det er for at undgå konfrontation med medarbejderne, ved jeg ikke - men de har i hvert fald følt, at det er et meget godt værktøj at få i dagligdagen. Det betyder, at de ikke skal starte fra Adam og Eva.” (Personalechef, 2000). Så bindinger eller ej, forhånds-aftalen er et godt redskab for lederne, når de skal sætte i løn. Det er ræsonnementet i kommunen.

#### Dellønpolitik for afdeling/institution

Årsagen til forhånds-aftalens betydning som ledelsesværktøj kan ses i relation til, at det er det eneste konkretiserende dokument i forhold til ’Ny løn’. Intentionen om dellønpolitikker på de enkelte institutioner og afdelinger er nemlig ikke sket fyldest i kommunen. Det kinesiske æskesystem mangler dens inderste æske. Selvom personalechefen understreger, at: ”Jeg har sagt ved flere lejligheder, at vi er lokale i den her kommune” (Personalechef, 2000) – så er det altså ikke helt lykkedes at få etableret nogle lokale lønpolitikker ude på de enkelte arbejdspladser. Og hvorfor så det? Udover at de manglende penge og nogle overenskomsters mange ”skal-tillæg” får skylden, giver personalechefen yderligere følgende begrundelse: ”Lederne har haft nok at gøre med overhovedet at tænke i løn...Nu skal de tænke i nogle andre baner, og det er lidt overvældende. Måske er der mange forskellige overenskomster, og det kan være lidt svært...lederne har utroligt svært ved at forholde sig til det hele, grundløn osv.... Alt det med at

*omsætte er meget svært for dem. Det har de efterhånden fået ind i hovedet nu, men de tænker ikke i de strategiske kasser. Det bliver så det næste. Jeg tror, at det vil lykkedes, men det kræver stadigvæk nogle bearbejdnings... jeg tror det er en proces, man ikke kan se over to eller tre år. Men først derefter se på udviklingen og på hvor meget lederrolle de vil gå ind i.” (Personalechef, 2000).*

Det med lederrollen vender vi tilbage til, men lad os se hvad de enkelte ledere siger om den manglende lokale lønpolitik. Fra plejeområdet lyder det således: *”Vi har ikke nogen lokal lønpolitik. Vi har den fælles forhånds aftale som vi bruger. Og dog - folk kommer jo rimelig ofte, og kræver mere end de er berettiget til i forhold til overenskomsten, og her har vi jo alligevel det lokale islæt, hvor vi går ind og siger ”jamen så må vi give det ene løntrin mere eller vi må gøre dit eller dat... Og det er jo ikke med i en forhånds aftale... Vi har til dels en lokal lønpolitik, fordi vi gør som det passer os bedst.”* (Områdeleder, 2000). I administrationen anvendes en lignende facon: *”Vi har ikke en egentlig lokal afdelingsspecifik lønpolitik, men jeg har lavet en aftale med en flok af mine medarbejdere hvor jeg mener, de skal nå hen for, at de får den og den løn. Det har vi lavet sammen. De ved i hvilken retning, de skal arbejde efter for at nå dertil. Det er ikke bare mine tanker, vi er enige om, hvad der skal til.”* (Økonomichef, 2000). På daginstitutionsområdet har lederne faglige organisation følgende kommentar: *”Jeg ved ikke om man kan sige, at der er en lokal lønpolitik på den enkelte institution. Men man er med forhånds aftalen nødt til at tage stilling til hvad er det for nogle funktioner, der udløser løn her, hvad er det for nogle kvalifikationer, vi efterspørger og man kommer også gerne til at forholde sig til det uddannelsesmæssigt, hvad er det for noget efteruddannelse, der skal til for at opnå kompetence, som aflønnes, så det bliver man tvunget til at tage stilling til.”* (BUPL, 2000). Lederne har da også, sammen med medarbejderne, *”tænkt over hvilke funktioner de har og lavet en positivliste med funktions- og kvalifikationsløn og på den måde fået deres særinteresser ind under den overordnede lønpolitik.”* (Pædagogisk konsulent, 2000). Men en decideret lokal lønpolitik findes ikke på daginstitutionen til nogle af medarbejdernes ærgrelse: *”Jeg synes nu det ville være fint med en lokal politik – det er godt at have noget at holde sig til fordi ligesom virksomhedsplanen er en ramme for vores arbejde så kunne en løn- og personalepolitik blive en ramme for det at være ansat. Det er rart at vide på hvilken baggrund de konkluderer på det der ledelseskantor, og det vil man kunne læse på et papir. Så det ville gøre, at man kunne være mere klar på, hvor man har hinanden. Man kan så bedre holde dem op på noget og sige ”jamen vi aftalte jo - det står på side 4”.* (Pædagog 2, 2000). En lokal lønpolitik er således ikke blot topledelsens, men også medarbejdernes ønske.

Men selvom der ikke eksplicit er formuleret lokale lønpolitikker på de enkelte afdelinger og institutioner har ’Ny løn’, jf. lederne udtalelser, affødt en diskussion af hvordan lønudmøntningen bør foregå i relation til den respektive arbejdsplads mål, opgaver og kvalifikationer. I den forstand får løndannelsen et lokalt islæt, og den får mere og mere karakter af et arbejdspladsbaseret system. I et sådant system melder der sig to problematikker: Konkurrencen mellem institutioner og den strategiske kobling internt mellem institutionens mål, dens virksomhedsplan og lønpolitikken.

Problemstillingen om konkurrencen og differentieringen mellem institutioner, er noget, der som tidligere nævnt optager kommunen, men det er i høj grad også et issue for de faglige organisationer. I den ene ende af holdningsspektret har vi PMF, der går ind for en decentralisering af løndannelsen og dermed en differentiering mellem institutioner – således udtaler organisationsrepræsentanten: *”Vi er en af de afdelinger i PMF, der går meget ind for en stærk decentralisering, fordi vi mener, at ny løn kun bliver ny løn, hvis man differentierer lønnen. Differentiering er nødvendigt, ellers dør ’Ny løn’. Det decentrale er forudsætningen,*



ellers flytter man jo bare fra det ene centrale sted til det andet, fra KTO og KL over i den her PMF-afdeling og den her kommune.” (PMF, 1999). I den anden ende af spektret er DSR, der mere er til et kommune-baseret end et arbejdsplads-baseret lønsystem: ”Vi betragter en kommune som én arbejdsplads. Vi synes det er meget problematisk, hvis man i forskellige distrikter, der skal betjene de samme borgere og yde den samme service, begynder at give forskellige funktions- eller kvalifikationstillæg. Sygeplejerskerne må behandles rimeligt ens, så der ikke bliver konkurrence mellem distrikterne.” (DSR, 1999). BUPL har følgende kommentar til konkurrence ikke blot internt men også mellem kommuner: ”Dette her lønsystem indbyder jo ikke til lighed. Der er store forskelle på grundlønnen mellem kommuner – der er en vis konkurrence for at få en god daginstitutionsleder og det skærper diskussionen omkring løn. Der er en væsentlig lønmæssig forskel – og folk kigger jo på den. Selvom de siger, at lønnen ikke er alt, og vi har det godt og trygt og sådan noget, så bliver der da skelet til lønnen. Og jeg tror det fremmer mobiliteten og konkurrencen kommunerne imellem omkring personalet, det er helt sikkert, at det får den virkning!” (BUPL, 1999). I forhold til konkurrencen mellem institutioner befinder BUPL sig et eller andet sted midt på kontinuumet – det er således udmærket, at den enkelte institution har sin egen lønpolitiske profil, men det skal ikke betyde at det centrale niveau helt slipper tøjlerne. Det er særligt de økonomiske midler, der refereres til – i den forbindelse udtaler organisationsrepræsentanten: ”Arbejdsgivernes modtræk til en galoperende løn er at lave en del og hersk politik ”vi fra centralt hold leverer principperne og I får rammen ud”. Og man lader så institutionslederne tage skraldet. De smider lorten ud i linien.” (BUPL, 2000). Det er således et stort ansvar, der hviler på ledernes skuldre – og hvis de ikke skulle få lidt medfølelse fra deres egen faglige organisation, hvem skulle da give dem den.

Den anden problemstilling et arbejdspladsbaseret lønsystem skaber, er spørgsmålet om den strategiske tilrettelæggelse af løndannelsen. Når løndannelsen flytter ud lokalt, må den bindes op på de mål og opgaver den enkelte enhed opererer med. Såvel borger som medarbejder må fornemme den røde tråd. Vi skal i det hele taget have det store forkromede hjul i sving, hvor områdets politiske mål, institutionens virksomhedsplan, eventuelle værdigrundlag, personalepolitik, udviklings-samtaler, uddannelsesplaner, lønpolitik og forhåndsftaler bindes sammen i en årlig mål-plan proces, der kører som på skinner. På en planche fra et orienteringsmøde om ’Ny løn’ i kommunen i 1997 er hjulet illustreret i markante farver. Hvert eger i hjulet må hænge sammen - vi er vel strategiske planlæggere, med styr på tingene - synes at være budskabet.

Men igen er der langt fra intentionerne til realiteterne. På de enkelte institutioner laves der virksomhedsplaner, men de kobles endnu ikke helt til udmøntningen af lønnen. Hensigten med virksomhedsplanerne er, at de fungerer som ”et internt styringsredskab, der kan skabe struktur og retning for udviklingen samt være et styrings- og dialogredskab på direktions- og afdelingsniveau”. (Personalepolitik 1996). At der er problemer med at opfylde det sidste har vi tidligere været inde på, men hvad så med det første. Er virksomhedsplanerne et internt ledelsesværktøj, der blandt andet kan kobles til løn? Ifølge evalueringsrapporten er institutionerne og afdelingerne ikke gode nok til at se organisationsudvikling som en del af virksomhedsplanen. De er ikke gode nok til at evaluere planerne og til at skabe sammenhæng mellem plan og budget. Og endelig er der en manglende praksis med bevidst brug af planerne som et styringsværktøj. (Evalueringsrapport 1998:34). Fra udvalgte daginstitution lyder det, at virksomhedsplanen efterhånden er blevet et brugbart redskab: ”Efter at alle trutte nutte ordene er væk, er det blevet et redskab med en praktisk pædagogisk effekt om hvad vi egentlig går og gør”, udtaler institutionslederen. En medarbejder fra institutionen tilføjer dog: ”Vi kigger ikke så meget i virksomhedsplanen – vi er ikke så gode til at sige om vi nu har nået de mål. Det er fordi kommunen har besluttet, at vi skal lave det. Men det er en anledning til, at vi snakker om hvad vi gør og gerne vil. Og få konkretiseret det hele.” (Pædagog 1, 2000). Fra plejeområdet lyder det:

*”Det der står i den virksomhedsplan er jo det vi i forvejen snakker om, tænker på og arbejder med. Det har gjort, at vi nok selv er blevet mere bevidste om hvordan vi rent faktisk ser ud, og det har givet en intern dialog. Men vi har lavet virksomhedsplanen, fordi vi fik banket det ind i hovedet, at vi skulle fra chefens side.”* (Områdeleder, 2000).

Det er således grundet et dekret fra ”oven”, der gør at de enkelte enheder laver virksomhedsplaner. Og selvom der er tale om anden eller tredje generations planer er det endnu ikke alle steder blevet det strategiske indslag i hjulet, som topledelsen kunne ønske. I administrationen er de dog længst fremme. Således tilstræber personalechefen for sin egen afdeling at koble virksomhedsplanen med løn – man bør vel fremgå som det gode eksempel. Og i økonomisk forvaltning finder afdelingschefen det *”utroligt spændende og interessant at koble løn sammen med virksomheds-planerne og medarbejdersamtalerne, så der kommer en helhed, og så man kan se den råde tråd i det man går og foretager sig.”* (Økonomichef, 1999). Personalechefen er overbevist om, at denne holdning på sigt spreder sig ud i organisationen: *”Jeg tror, at virksomhedsplanerne får en meget stor påvirkning på lønnen. Når man laver en virksomhedsplan for en periode, så diskuterer man jo de arbejdsopgaver, der vil være i afdelingen i den kommende tid. Derudaf kan man automatisk udlede et eller andet omkring løn...I det store og hele mener jeg, at der bliver en kobling mellem virksomhedsplanerne og ny løn.”* (Personalechef 1999). Et år senere må hun dog konstatere: *”Altså, man kan ligesom sige, at det har måske været svært at tænke i de her baner, men de kan godt se nu, at de skal bruge det som et værktøj i overensstemmelse med deres virksomhedsplaner. Kan man på en eller anden måde omsætte virksomhedsplanen til løn også? Det tror jeg, at flere er begyndt at tænke i de baner. Det har faktisk været det næste ’step’ i det...Man kan sige, at jeg skal ud og have fat i dem igen. ’Tænk nu i de baner!’ ’Drøft også med gruppen, når I laver de virksomhedsplaner, om der er nogle af målene, der kunne udmøntes på løn”* (Personalechef, 2000). Så den terapeutiske opdrager må slå til igen. Lederne er ikke helt klædt på endnu. Dette aspekt vender vi nu derfor blikket mod.

## Løn & ledelse: *En mere røget end speget sag*

At 'Ny løn' handler mere om ledelse end om løn, er blevet et kendt slagord under implementeringen af 'Ny løn'. I undersøgte kommune er der 35 ledere med personaleansvar, der med det nye lønsystem har fået sig en ny ledelsesopgave. For de fleste ledere er denne opgave forbundet med store udfordringer og en række dilemmaer. Mange ledere peger på vanskeligheder med at overskue økonomi og finansiering, på ressourceproblemer, forventningsafstemning og på det at skulle påtage sig en ny lederrolle som de væsentligste udfordringer i forbindelse med indførslen af systemet.

Der stilles store krav til lederne i håndteringen af det nye lønsystem. Det handler både om strategisk overblik, effektiv opgavevaretagelse og etik i personaleledelsen. Der er ingen tvivl om, at mange ledere har haft svært ved at leve op til disse ideelle fordringer. Vi skal i dette afsnit lade forholdet mellem løn & ledelse være et spørgsmål om; holdninger, lederroller, synlig personaleledelse og medarbejderbedømmelse. Disse fire spørgsmål gennemgås i det følgende.

### Et spørgsmål om holdninger

Generelt kan der identificeres to holdninger til 'Ny løn' blandt de (amts)kommunale ledere. Således kan man som leder synes, at: 1. 'Ny løn' sammenbinder kendte ledelsesredskaber og styrker arbejdet med personale og faglig udvikling. Eller: 2. 'Ny løn' er endnu en administrativ ledelsesopgave, endnu et pres, som begrænser arbejdet med faglig udvikling og faktisk opgaveudførelse. Begge holdningsscenarier opleves i aktuelle kommune. Som personalechefen siger: *"Nogle er nok lidt skeptiske. Det er for besværligt osv. Men så er der også nogle, der ser det som en god udfordring. De kan godt se nogle ting i det."* (Personalechef, 2000). Og den pædagogiske konsulent supplerer: *"Der er nogle ledere, der er lidt forskrækkede over det, og siger ikke så meget, når vi taler om 'Ny løn', mens andre bruser mere frem og kan selv."* (Pædagogisk konsulent, 2000). Vi har altså i den ene ende af spektret de ledere, der efterspørger mere kompetence og ansvar og for hvem 'Ny løn' er et kærkomment ledelsesredskab – "det var da på tide, at vi kom af med det stive gamle lønsystem, så vi nu kan bruge lønnen som et ledelsesværktøj", synes at være deres ræsonnement. Men på den anden side står de ledere, der enten direkte er imod lønsystemet og kalder det et liberalistisk skaberværk, der ikke hører til i en offentlig sektor funderet på nogle andre værdier - eller de ledere, der frygter den nye lederrolle 'Ny løn' medfører, hvor der stilles krav om et strategisk overblik og en anderledes synlig personaleledelse. Det nye lønsystem skiller vandene.

Hvis man spørger lederne i kommunen om hvad de synes om 'Ny løn' får man følgende svar:

#### Hvad synes lederne om Ny løn?

- *"Det bedste ved 'Ny løn' er, at jeg kan honorere mine medarbejdere. Den største ulempe er alt det papir arbejde, der følger med."* (Områdeleder, 1999).
- *"Plusset ved 'Ny løn' er, at man kan fjerne det lønloft vi har været under... Og, såfremt man har økonomien til det, at man kan have en gulerod i forhold til nogle udviklingstanker...Det er nyt og anderledes. Minusset er de manglende penge!"* (Daginstitutionsleder, 2000).
- *"Jeg ser 'Ny løn' som et utrolig vigtigt ledelsesmæssigt instrument i forhold til at kunne udvikle og motivere - hvis man ellers griber det an på den rigtige måde."* (Afdelingschef Social service, 1998).
- *"Der er et incitament – bliver man ekspert på et område belønnes man eller påtager man sig et nyt projekt så vil man belønne det. Så der sker en større udskilning af dem, der er meget engagerede i deres arbejdsplads og dem, der bare er der. Det kan så medføre A og B medarbejdere, og det er bagsiden"* (Daginstitutionsleder, 1999).
- *"Jeg synes, det er et godt styringsredskab til at synliggøre forskelligheden på godt og ondt."* (Pædagogisk konsulent, 1999).
- *"Der er med 'Ny løn' kommet lidt mere snak om opgaverne, uddannelse og løn. Det er fint, og det er jo i hvert fald ikke været det, der tidligere har kendetegnet det offentlige."* (Afdelingschef Social service, 1999).
- *"Det er synlig løn – og den dialog du har med personalet, og det at det er motivationsskabende gør, at det virkelig er et instrument, som vi kan bruge som ledere."* (Økonomichef, 1999).
- *"Ny løn giver et incitament til at gennemføre nogle af vores visioner – jeg kan på den måde bruge lønnen som drivkraft."* (Områdeleder, 1999)
- *"Jeg ser 'Ny løn' som et ledelsesværktøj, jeg er fascineret af det, og jeg synes det er et godt værktøj. Jeg kan mærke, jeg kan få en sammenhæng, og at jeg kan få noget til at fungere nemmere i min afdeling end jeg kunne før Ny løn. Bl.a. det her med uddannelse. Jeg har nogle, der mægtig gerne vil og nogle, der skal sparkes ud i det. Nu har jeg en gulerod, jeg ikke har haft før. Der kan knyttes belønning til, og det gør, at man gerne vil være med i stedet for at sidde og putte sig! En anden måde er, at virksomhedsplanen bedre kan iværksættes og perspektiveres gennem Ny løn. Jeg er klart positiv overfor 'Ny løn'."* (Økonomichef, 2000).

Hvis vi kaster et blik nedover ovenstående citater ses, at vi har haft fat i de ledere, der umiddelbart kun har positive holdninger til det nye lønsystem: Man kan honorere og belønne medarbejderne og de kan motiveres og udvikles gennem 'Ny løn'. Det nye lønsystem giver incitamenter og "gulerødder", som kan bruges i ledelsesopgaven med at udvikle personalet og dermed organisationen. Det nye lønsystem er det længe ventede ledelsesværktøj.

Men uanset holdning er projektet omkring 'Ny løn' et kæmpe tilvænningsprojekt for lederne. Som en organisationsrepræsentant siger: *"Det er et tilvænningssspørgsmål, man skal vænne sig til, at lige nu bliver lønnen ikke fastlagt inde i København, nu bliver den altså fastlagt ude lokalt. Altså man har jo haft decentral løn og også lokalløn i gamle dage, men det var småting i forhold til det her!"* (PMF, 2000). Lige gyldigt hvem man spørger har 'Ny løn' en nærmest revolutionerende karakter – alt andet har været "småting" - og lønsystemet stiller enorme krav til lederne. Som en afdelingschef eksempelvis udtaler: *"Lederne de er altså virkelig blevet bebyrdet af dette her! Når jeg tænker på mine områdeledere, der har 60-65 medarbejdere eller mere måske, hvor du skal lave medarbejdersamtaler...og lønforhandlingen skal de så også ind og tage. Og så sker der jo en yderligere decentralisering på mange andre felter, vi taler lige nu om lønsumsstyring og sådan nogle ting...Og der sker jo ikke en reducere i alt det andet de skal, tværtimod. Der er virkelig krav til lederne!"* (Afdelingschef, social området, 1999).

Det kan tyde på, at ny løn er blevet ekstraordinær ressourcekrævende, fordi det for mange ledere har betydet, at de har skullet forholde sig til en række andre forhold lige fra service- og opgavemål, personalepolitik, forhandlingskompetence, job- og kompetenceudvikling til samarbejde og medarbejdersamtaler mv. Både direkte og indirekte er udfordringen med ny løn blevet forbundet med alle disse ledelsesopgaver. Med andre ord har 'Ny løn' været med til at sætte fokus på lederrollen i almindelighed og personalelederrollen i særdeleshed.

## Et spørgsmål om lederroller

I en tid med større og større fokus på mål og resultater, på nye organiseringsformer, øget decentralisering og stigende krav og forventninger fra medarbejderne – og sidst, men ikke mindst, et nyt lønsystem – er der efterspørgsel efter såkaldte ”professionel ledere”. Ledere, der ikke blot er faglige ledere - forestillingen om 'primus enter pares', om lederen som den fremmeste blandt ligemænd, må aflives. Lederen må erstatte eller supplere sin faglige identitet med en ledelsesmæssig. Særlig decentraliseringen af ansvar og beslutningskompetence betyder, at lederen ikke længere kan klare sig med at udfylde en faglig lederrolle. Lederen skal kunne dække mere sammensatte og krævende ledelsesopgaver. Lederen må blive professionel. Sådan er trenden i hvert fald, hvis man følger de centrale statslige og (amts)kommunale arbejdsgivere. Men hvordan ser det ud i undersøgte kommune? Er kommunens ledere ”professionelle”? Og hvad har det eventuelt af konsekvenser for eksempelvis fagligheden i og omkring lønbeslutningerne?

I kommunen peger såvel arbejdsgiversiden som arbejdstagersiden på den nye form for ledelse, de seneste årtier har aktualiseret. Fra daginstitutionsledernes faglige organisation lyder det: *”Lederne fornemmer klart en forandring i ledelsesopgaven på baggrund af decentraliseringen, der giver dem et helt andet ansvar og en højere kompetence. Så nogle bliver mere tilfredse, og nogle bliver mere frustrerede...Gennem årene er arbejdsmængden øget uden, at der er fyldt ressourcer med, men lederne bliver alligevel! Der er vel siet 20% af lederne fra gennem de sidste fem-ti år på baggrund af den her proces, og hvor der så er kommet nye til, der vil lede på den nye måde. Men det er også fordi der har været en flad struktur tidligere, hvor man har sagt, at den fremmeste blandt pædagoger kunne blive leder. Og nu skal man til at lede på en anden måde, og det er altså ikke alle, der kan klare det.”* (BUPL, 2000).

De adspurgte ledere har følt forandringen på egen krop. På spørgsmålet om ledelsesopgaven har ændret sig de sidste ti år, giver en områdeleder således følgende spontane svar: *”Ja, der er meget mere papir! Der kommer tonsvis og det meste ender i skraldespanden. Der kommer mange flere lovændringer og ændringer i det hele taget, der gør at vi skal skifte spor. Før i tiden var det sådan, at man kørte dén vej, men nu kommer der så mange ting udefra og indefra, der gør at vejen er snoet og bugtet! Det var traditioner og regler, der bestemte den lige vej før. Der er ikke så mange traditioner mere, og reglerne er meget mere mangfoldige end de var før i tiden.”* (Områdeleder, 2000). Den detaljerede regelstyring, hvor man bare slog op i paragraf 5, stk. 2 og fulgte ”den lige vej” er afløst af en større grad af mål- og rammestyring både indenfor det faglige område og det løn- og personalepolitiske felt. Tingene bliver mere mangfoldige, og der er ingen traditioner at holde sig til. I en tid hvis dogme hedder omstilling og forandring har tradition ingen plads. Man må finde sin helt egen snoede og bugtede vej. I den forbindelse pointerer nævnte leder, at: *”Det er blevet mere interessant at være leder, men det er også blevet mere presset!”* (Områdeleder, 2000). Nu forledes man til at spørge hvordan lederne håndterer dette pres? Nogle forlader jobbet, men hvad med dem, der bliver tilbage? Når tiden ikke slår til, som det tidligere nævnte opråbskrift fra daginstitutionslederne indikerede, hvor går de så på kompromis?

Hvis man vælger at inddele ledelsesfunktionen i fire; administrativ ledelse, strategisk ledelse, faglig ledelse og personaleledelse, er der en tendens til, at den administrative ledelse opleves som en tidssluger, mange helst ville være foruden, og som holdningsmæssigt klart nedprioriteres i den samlede ledelsesopgave. Som eksempel skal nævnes en spørgeskemaundersøgelse personalechefen gennemførte i 1998, hvor kommunens ledere (26 besvarelser) stort set alle sammen, helst så, at løn- og personaleafdelingen fortsatte med at varetage opgaverne omkring det administrative lønarbejde, lønbudget og lønregnskab, udviklingen af forhåndsftaler, kompetenceplaner og forhandlings-skemaer samt løn- og personalepolitik. (Løn- og personaleafdelingen, spørgeskemaresultater, 14.11.98). Lederne kan ikke overskue det hele selv. Og det gælder, som det ses, ikke blot det administrative. Også det mere strategiske lades lidt ude. Hvad angår den strategiske ledelse har vi desuden ovenfor vist, at det endnu nogle steder kniber med at få mål-plan processen og 'årets hjul' til at dreje rundt. Så med det administrative og det strategiske som forholdsvist nedprioriterede, men alligevel ressourcemæssigt krævende opgaver, har vi den faglige ledelse og personaleledelsen tilbage.

I kommunen peger flere chefer og ledere på, at fagligheden fortsat er omdrejningspunktet i ledelsesopgaven. Men nogle af lederne finder det svært at bevare fagligheden samtidig med, at de får flere og flere administrative opgaver og kravene til synlig personaleledelse vokser. En konsekvens heraf er, at den tiltænkte kobling mellem faglig udvikling og 'Ny løn' risikerer at forsvinde. En organisationsrepræsentant finder dette dybt kritisk og udtaler i et skuffende tonefald følgende om sine på én gang ledermedlemmer og forhandlingsmodparter: *"De kan ikke finde ud af at tænke visionært og implementere deres faglighed i det mere løntekniske. Det skuffer mig, at de ikke mestrer deres faglighed i forhold til løn. Faget forsvinder lidt i al det her lønsnak...Det er generelt vores oplevelse, at lederne bruger mest tid på det administrative og det økonomiske end det faglige. Altså i forhold til de tre dele, der bør være et integreret hele i en ledelse, så er fagligheden blegnet. Og det er jo også det andet, der lægges vægt på i kommunerne: Man skal kunne styre og kunne styre økonomien! Så der gives køb på fagligheden. Og sådan bør det ikke være – faget bør jo afspejle sig i den måde, man leder faget på. Man bør medtænke faget uanset om man er administrerende overlæge eller chefsygeplejerske, for ellers er der ingen mening i, at man er der, så kunne det ligeså godt være en anden faggruppe, der var leder."* (DSR, 2000). Selvom denne organisationsrepræsentants udtalelse er præget af en utilfredshed med ikke at have fået, hvad hun kom efter ved forhandlingsbordet (jf. DSR's utilfredshed med anden runde), peger udtalelsen på to generelle problemstillinger: Risikoen for at fagligheden blegner og den faglige udvikling ikke medtænkes i besættelsen af at få økonomien til at hænge sammen. Og understregningen af, at det bør være faglige ledere, der leder – det er fagligheden koblet med de øvrige ledelsesfunktioner, der gør dem professionelle.

Sidstnævnte pointe gør det relevant stadig at håndhæve ledernes medlemskab af den samme faglige organisation som de "menige", hvilket alle de adspurgte ledere og organisationsrepræsentanter bakker helt og aldeles op omkring. Og alle er de enige om, at god ledelse også handler om faglig ledelse og om deltagelse i den daglige opgavevaretagelse. Som en daginstitutionsleder siger: *"Jeg vil meget nødtigt have, at det ikke er en pædagog, der er leder af daginstitutioner...Det betyder også, at man har børnetimer. Jeg har prøvet at være foruden i tre år, og man bliver altså fjern fra hverdagen i institutionen. Så det er vigtigt for mig."* (Daginstitutionsleder, 2000). En medarbejder fra institutionen støtter op om dette og siger kort: *"Jeg synes, at det er godt, hvis de har børnetimer, så det ikke kun bliver kontorstol det hele!"* (Pædagogmedhjælper 2, 2000). Der er dog ikke enighed på dette punkt, idet en anden medarbejder har denne kommentar: *"Jeg synes det er helt fint med en fuldtidsleder, der sidder på kontoret. De kan koncentrere sig om medarbejderne på en anden måde. De kan komme rundt på alle stuerne. De kan have fingeren på pulsen. De kan svæve over vandene. Og det er også*

*svært at arbejde sammen med ledelsen – så kommer de der og kigger ned, og ser på om jeg gør arbejdet rigtigt! Og selvom de har børnetimer, så ved man alligevel ikke om de er der, fordi så dukker der lige et møde om. Det er frustrerende. Jeg kan godt lide, at de har deres plads på deres pind. Men de skal selvfølgelig ikke bure sig inde på kontoret.” (Pædagogmedhjælper 2, 2000). Det er altså ikke altid lige let at være leder. Og at finde den endegyldige skabelon er utopisk – det er en snoet og bugtet vej, hvor lederens situationsfornemmelse for hvad der passer bedst, er det væsentligste kompas.*

## **Et spørgsmål om synlig personaleledelse**

Som det fjerde og sidste element i en ledelsesfunktion er personaleledelsen. Med 'Ny løn' skærpes lederens personaleledelsesopgave. I takt med at flere og flere aftaler bliver lokale og kommer til at omhandle enkelte medarbejdere eller udvalgte jobgrupper, får den nærmeste personaleleder en afgørende rolle. Der skal bedømmes, begrundes og forklares på en gennemtænkt, synlig og retfærdig måde. Lederne skal træde i karakter som personaleledere, hvilket ikke blot indebærer en plejende og 'nursende' facon, men også kræver, at der kan skæres igennem og træffes nogle beslutninger, også selvom de er ubehagelige.

Det er i den forbindelse interessant at kaste et blik på hvad de personer som ledelsen rettes mod forstår ved ordet ledelse? Hvad forstår medarbejderne ved ledelsesbegrebet? Hvad forventer de af en leder? Vi spurgte os frem på en daginstitution og fik følgende svar<sup>15</sup>:

### **Hvad forstår medarbejderne ved ledelse?**

- *”Ledelse handler om ansvar og opmærksomhed – det handler om personalepleje og om at have overblikket.” (Pædagog 1, 2000).*
- *”Ledelse handler om faglighed og menneskelighed. Det handler om at give et skulderklap. Det trænger vi til engang imellem - at den, der er lidt højere end os kommer og siger ”det er fandeme godt, det du gør der”. Ros og anerkendelse er vigtig!” (Pædagogmedhjælper 1, 2000).*
- *”Ledelse handler om at træffe nogle beslutninger, og sige nu gør vi altså det her!” (Pædagogmedhjælper 2, 2000).*
- *”Ledelse giver tryghed for så ved man, at der er en, der tager ansvar og træffer beslutningerne og det giver os tid til at beskæftige os med børnene.” (Pædagog 1, 2000).*
- *”Ledelse handler om at have det overordnede ansvar for hele molevitten – ikke sådan at andre kan læne sig tilbage og sige, at lederen tager stødene, men altså til syvende og sidst så er det lederens ansvar. Og at tage ansvar for noget indebærer, at du ved hvad der foregår, at du kender det, du tager ansvar for. Så ansvar står øverst, men der er en masse ting, der ligger nedenunder som kræves af en leder, der tager ansvar. Det er f.eks. føling med medarbejderne og dagligdagen, udføres arbejdet efter den tænkte struktur og ledelsesforestilling. Ledelse kræver nærvær og overvejelser om dette her hus fungerer, som jeg ønsker det, og som jeg tror, det fungerer. Og hvis det ikke gør, skal man som ledelse tage ansvar for at ændre det!” (Pædagog 2, 2000).*

Når man således spørger medarbejderne er det altså begreber som; ansvar, opmærksomhed, overblik, faglighed, menneskelighed, anerkendelse og beslutningsevne, der udgør essensen i ledelsesbegrebet. Og medarbejderne forventer at det efterleves. De forventer og ønsker ledelse. Fordommen om ledelsesfremmedhed og kollegial ledelse i den offentlige sektor, og i særdeleshed på daginstitutionsområdet, gøres til skamme. Medarbejderne er ikke bange for ledelse, tværtimod så efterspørger de mere af den. Og de ønsker ikke en kollegial ledelse, eller en

<sup>15</sup> Aspektet om personaleledelse er primært undersøgt indenfor daginstitutionsområdet. Administrationen og plejeområdet indgår således kun perifert.

leder, der agerer som kollega. De vil have synlig ledelse og en leder, der tør tage lederansvaret på sig. Således udtaler en medarbejder: *"Vi vil da gerne have synlig ledelse, og en vi kan gå til med ting, vi ikke kan klare selv."* (Pædagogmedhjælper 1, 2000). I tilknytning til synligheden tilføjer en anden: *"At lederen har en klar profil som medarbejderne kan forholde sig til gør, at man får nogle mere tilfredse medarbejdere – det er rart, at lederen viser, hvad hun vil, og hvad vores politik er på forskellige områder. Vi vil ikke have en vat-arm!"* (Pædagogmedhjælper 2, 2000). Der skal altså være synlighed og klare profiler. Og så skal der være en, der skærer igennem, hvilket bl.a. ses af følgende udtalelse: *"Når man er i en beslutningsproces, hvor mange er involveret tager det tid og man bliver ved med at vævet rundt i det, og her er det rart at have en leder, der siger "ved I hvad, nu har vi brugt tiden på at diskutere det her, nu træffer jeg en beslutning, og så kører vi efter det, og så må vi se om den bær eller ej." Så kan man altid beslutte om, men det at der er en, der skærer igennem og siger "vi må videre" er vigtigt. Demokratiet og meningsudveksling er godt, men hvis man ikke kollektivt kan komme frem til en beslutning, så er det rart, at lederen kan beslutte det."* (Pædagog 2, 2000). I relation hertil er kollektiv ledelse bandlyst – som samme medarbejder siger: *"De steder hvor der er kollektiv ledelse, der farer alle rundt og er souschefer, og de glemmer helt kerneopgaven. Det er smadder ærgerligt og frustrerende, at man kappes om at sidde på den der kontorstol i stedet for at være ude ved børnene. Og det bliver en kamp om hvem der skal have sin vilje. Det bliver det ikke, når det er en ledelsesbeslutning."* (Pædagog 2, 2000).

Lederen af daginstitutionen har langt hen ad vejen samme opfattelse som medarbejderne i spørgsmålet om ledelse (jf. i øvrigt tekstboks) Hun udtaler således: *"Da jeg startede havde vi kollektiv ledelse, og alle var villige til at tage et slæb med i det her med ledelse, og det var en selvfølge. Men nu, kræver medarbejderne, at lederne bestemmer og samtidig vil man selv bestemme. Den er faktisk mere røget end den er speget. Så man kan nemt få trådt nogen over tæerne i vore dage... Lederidentiteten er ikke svær at finde, men den er nok svær at beskrive. Selvfølgelig er det os, der bestemmer, og os der skal have en eller anden prægning af hvor udviklingen går hen...Jeg mener helt klart, at det er ledelsen, der må bestemme retningen. Det er derfor, man har taget jobbet, for man har nogle meninger, og vil gerne noget bestemt. Nogle gange bliver det taget med kyshånd, og andre gange bliver det en ego-kamp. Den kollektive ledelse er aflivet..."* (Daginstitutionsleder, 2000).

#### Hvad forstår lederne ved ledelse?

- *"For mig handler ledelse om at have noget indflydelse, og kunne få nogle ideer igennem. Det er et ønske om at få tingene til at fungere, altså at have et godt samarbejde, en god udvikling og at lave nogle gode pladser til de børn vi skal passe...Det stiller krav om, at man har overblik. At man kan få nogle ting fra hånden. At man kan lave nogle systemer, og meddele sig så folk forstår, hvad man siger. Og så at man tør markere sig, både indadtil og udadtil."* (Daginstitutionsleder, 2000).
- *"Det er motivation og opbakning, der er den fornemste opgave for lederen. Det at være opmærksom på hvad det er, de sidder med på en stue og spiller med. At kunne gå ind og støtte, eller gøre opmærksom på, at man er der...Det at få medarbejderne til at føle sig taget seriøst. Det at man er villig til at vende og dreje det, der rør sig, både af arbejdsmæssig, men også af privat karakter."* (Afdelingsleder, daginstitution, 2000).
- *"Det er personaleledelsen, der fylder mest. Den tager tid, for pludselig så brænder et eller andet. Der tager det tid at nå hele vejen tilbage, og få ro på folket. Hvis der har været et eller andet panik, så handler det om at få beskederne hvirvlet rundt i huset, og få panikken cuttet. Så kræver det en del snak med folk, i forhold til motivation, osv.!"* (Daginstitutionsleder, 2000).
- *"En god personaleleder er en, der er med til at skabe en kultur, der gør, at folk er glade for at komme på arbejde, fordi så går det hele meget lettere. Det er næsten det allervigtigste! Jeg synes det handler om bare at være der."* (Områdeleder, plejen, 2000).

Når såvel medarbejdere som ledere accepterer, ja endog kræver en ny form for synlig ledelse, hvor den kollektive ledelse er afgået ved døden og kollega-figurer og vat-arme formedes adgang, kan man stille spørgsmålet: Gælder det også 'Ny løn'? Er lederne villige og klædt på til at tage



lederrollen på sig? Her er svaret ”mere røget end speget”, for nu at bruge institutionslederens eget sprogbrug. Lederne er som tidligere nævnt positive overfor ’Ny løn’, og de ser det som et brugbart ledelsesværktøj. Men der melder sig et hovedproblem: Bedømmelsen af medarbejderne. Det er ofte vanskeligt for lederne at tage stilling til den enkelte medarbejders løn og dermed foretage en individuel bedømmelse af medarbejderens funktioner, kvalifikationer og resultater. Der skal gode begrundelser til. Som en organisationsrepræsentant siger: *”Det vigtigste ved ’Ny løn’ er, at medarbejderne forstår hvorfor der gives løn. Så der skal være en god begrundelse bag, der hverken er hemmelig eller noget. Der skal være en begrundelse bag – og den skal lederen stå ved!”* (DSR, 2000). Lederen har altså ’begrundelsespligten’, og det er lederens ansvar at få medarbejderne sat ’rigtigt’ i løn, hvilket kræver en solid portion dømmekraft og en udfoldet argumentationsevne. Men ud fra hvilket kriterium kan der bedømmes?, og hvad er en ’rigtig’ lønfastsættelse? Det søger vi et svar på i det følgende.

## **Et spørgsmål om medarbejderbedømmelse – de fem blikke**

Lønreformen indebærer, at lederen på den enkelte arbejdsplads kommer tættere på den enkelte medarbejder. Der skal tænkes i personaleudvikling og der skal følges op med medarbejderudviklingssamtaler og lønsamtaler og i en række tilfælde skal den enkelte medarbejders personlige kvalifikationer vurderes. Der bliver sat fokus på medarbejdernes indsats, engagement, dygtighed og fleksibilitet og den nærmest foresatte leder bliver i nogle tilfælde bedt om f.eks. i et skema at vurdere sine medarbejdere på en pointskala og på dette grundlag afgøre, hvorvidt den enkelte skal indstilles til et lokalt løntillæg. Denne personaleledelse ’helt tæt på’ er på en måde med til at markere skellet mellem leder og medarbejder, hvor lederen i højere grad bliver den, der iagttager og bedømmer medarbejderen, mens medarbejderen på sin side bliver den, der iagttages og bedømmes og i denne proces skal lære at ’sælge sig selv’ så godt som muligt. Det er en udfordring for såvel leder som medarbejder og for relationen mellem dem. Men lad os her fokusere på lederen.

Hvordan håndterer lederne i undersøgte kommune denne opgave? Dette spørgsmål kan hente sit svar flere steder. Som et udgangspunkt er det relevant at spørge om hvad det er lederen ligger til grund for sin bedømmelse. Hvor henter han/hun sin begrundelse? Hvordan legitimeres bedømmelsen og beslutningen om lønudmøntningen? Der kan her identificeres forskellige modeller eller blikke, som lederen betjener sig af, og som alle i varierende udstrækning gør sig gældende i kommunen. Det være sig økonomiens blik, strategiens blik, rettens blik, pædagogikkens blik og kærlighedens blik. Lad os dykke nærmere ned i disse.

### **Økonomiens blik: Betale/ikke-betale**

I det økonomiske blik lader lederen sig lede af økonomiske betragtninger og beregninger. Dette blik skeler lidt til flere sider. Til en side kan fokus være rettet mod at bruge lønnen i forbindelse med fastholdelses- og/eller rekrutteringsproblemer, som f.eks. ”hvis vi virkelig vil have en god IT-medarbejder, må vi betale de faste tillæg, der er nødvendige, for at vi kan konkurrere med det private.” Kommunens lønpolitik åbner som før nævnt for denne mulighed. I lighed med denne mer-betalingsstrategi kan blikket også rettes mod at give *”flest mulige, mest muligt”*, som en institutionsleder udtrykker det (Daginstitutionsleder, 2000). Det handler her om, at lederne vil sikre medarbejderne en lønfremgang, måske ud fra et strategisk arbejdsgiversigte om at så yder de mere – medarbejderne er råstoffet, det kan betale sig at investere i - hvilket er den generelle holdning blandt administrationens ledere. Eller måske pga. en kollegial indædt utilfredshed med et mangeårigt løntilbageløb, hvilket typisk er holdningen blandt daginstitutionsledere og områdeledere indenfor plejen. Og endelig kan det handle om, at lederne gerne vil ’dele gaver’ ud for ikke at blive upopulære – en frygt, der går på tværs af fag- og sektorgrænser. Årsagerne kan

være mangetydige og er sjældent eksplicit udtrykte. Men sikkert er det, at denne løn-berigende strategi ofte minimeres af det økonomiske blikets anden side. Her hentes begrundelsen for lønudmøntningen i de manglende penge og det beskedne økonomiske råderum (jf. tidligere tekstboks). Der er m.a.o. tale om en mere eller mindre frivillig løn-begrænsende strategi, som legitimeres ud fra et knaphedsproblem. ”Vi har ca. 700 kr. til vores rådighed, så der kan kun blive råd til den og den løn til dig”, synes at være ordlyden. Her optræder lederen i rollen som ’økonomisk kalkulator’, der nødtvunget eller frivilligt bedømmer ud fra et kriterium om mulighed for eller anledning til at betale eller ikke-betale en given løn for en given funktion, kvalifikation eller et givent resultat. Medarbejderen bliver her til en arbejdskraft, der efterspørges ud fra en kontinuerlig cost-benefit analyse, hvor omkostningerne ikke må overstige ”indtjeningen”. Arbejdsmarkedet træder i den forstand i karakter med ’Ny løn’. I det økonomiske blik konstrueres medarbejderen desuden som en ’economic man, der anses at være drevet af økonomiske incitamenter og konstant orienteret mod at sælge sin arbejdskraft – som en afdelingschef siger: ”Ny løn har betydet, at det nu handler om udbud og efterspørgsel, der styrer i forhold til om du er i stand til at sælge dig selv og om du er dygtig nok.” (Afdelingschef, social området, 2000). Og frasen ”vi bliver jo nødt til at blive bedre til at sælge os selv”, lyder i den forbindelse gentagende gange fra medarbejderne (eksempelvis pædagogmedhjælper 2, 2000). At medarbejderne må sælge sig selv for højeste bud betyder samtidig en risiko for udviklingen af en betalingskultur og en kapitaliseringstendens, som personalechefen som nævnt frygter. Her skal indskydes en lille ekskurs. Som det ses i ovenstående har den private sektors terminologi sat sine spor i det offentlige landskab med ord som ’betaling’, ’penge’, ’salg’, ’kapital’ og ’marked’. Så ikke alene betyder ’Ny løn’ en ændring af strukturer og kulturer, men også sproget tager sig en drejning. Det er karakteristisk, at de respondenter vi har talt med bruger disse termer, dog stadig lidt uvant. Som en afdelingsleder eksempelvis siger: ”Hele det med at se det som en virksomhed har været utroligt svært. Bare at få ordet ind i pædagogverdenen, har virkelig været en hurdle!...Det er svært at forestille sig en virksomhed og dette fag sammen. Når jeg tænker virksomhed, så tænker jeg direktører, det er billedet, der fremkommer. Det er svært at forene det med børnene og deres behov.” (Afdelingsleder, daginstitution, 2000). I desto mindre vinder forestillingen om ’den strategiske virksomhed’ og den strategisk begrundede løn mere og mere indpas. Og hermed er vi ovre i et andet bedømmelses-blik.

### **Strategiens blik: Prioriteret/ikke-prioriteret**

I det strategiske blik henter lederen legitimitet for sin bedømmelse i de skrevne planer, politikker og aftaler. Begrundelsen for ’denne løn og ingen anden’ funderes således i et kriterium om det prioriterede og det ikke-prioriterede. Lederen har her en ydre henvisningsinstans i sin lønledelse. Hvor det tidligere udelukkende var overenskomsten og anciennitets-tabellen, der refereredes til, er det nu en ny ekstern reference, der kan henvises til som begrundelse. ”Ifølge lønpolitikken, forhåndsaftalen og i øvrigt den plan vi har lagt for vores virksomhed i år, har jeg valgt at give dig det og det i løn”, er her lederens yndede frase. Omdrejningspunktet for denne bedømmelses-model er ’strategisk kobling’ – hjulet, der kører rundt i en smuk og sluttet ring – og genstanden er ’den strategiske virksomhed’, der er i stand til at reflektere over nutidige og fremtidige opgaver, udviklingsbehov, personalemål, og –sammensætning samt løn-udmøntninger. Lederfiguren i denne model er ’den strategiske virksomhedsdirektør’, der formår at lede personalet og institutionen/afdelingen på rette vej og i denne retledning formulerer klare mål og krav for den enkelte medarbejders virke, der er koblet til ’forretningsstrategien’ og til lønfastsættelsen. Den karakteristiske medarbejder-figur er ’den ansvarstagende medarbejder’, der tager et forpligtende medansvar for arbejdspladsens udvikling og målrealisering, engagerer sig i, hvordan ’forretningen’ går, og tager højde for og hensyn til helheden. En medarbejder, der således er ’firmaets mand’ og har forståelse for, at lønbeslutningen henter sin begrundelse i overordnede og lokale politikker samt i forhandlede (vel at bemærke) lønaftaler, til alles bedste.

I aktuelle kommune forsøger lederne at anlægge et strategisk blik på lønudmøntningen. Således søger de at fundere lønbeslutningen med udgangspunkt i lønpolitikken, forhåndsaftalerne, virksomhedsplanen og udviklingssamtalerne. Men det er klart administrationen og delvis plejeområdet, der er 'klassens duksedreng' - således udtaler økonomichefen: *"Før lønsamtalen tænker mig godt og grundigt om, og jeg forbereder mig godt. Jeg tænker på min viden fra udviklingssamtalerne og overvejelser om hvilket potentiale har medarbejderen, hvilken vej skal vores afdeling, og hvad har jeg som leder behov for fremover, og hvem tror jeg kan løfte den opgave."* (Økonomichef, 2000). Det er lige efter bogen – helt så eksemplarisk foregår det ikke alle steder. Ifølge personalechefen halter det stadig på daginstitutions- og skoleområdet, hvor lønnen endnu ikke er en integreret del af det strategiske arbejde i den enkelte enhed.

### **Rettens blik: Retfærdig/uretfærdig**

I det retlige blik begrundes lederen sin bedømmelse af medarbejderen ud fra et kriterium om retfærdig/uretfærdig løn til den enkelte. Før 'Ny løn' var det retlige blik det dominerende, det var gældende regler og centrale overenskomster, der fastlagde lønnen fuldt og holdent. Det sikrede en lige, gennemskuelig og, efter datidens målestok, retfærdig løn, der var forhandlet og aftalt af ligeværdige parter gennem kompromisset kunst og med baggrund i en grundlæggende intention om at undgå konflikter. Med det nye lønsystem lever retligheden fortsat videre, men den har fået et nyt udtryk. Den kan således siges at komme til udtryk via tre forskellige principper: Et omgangsprincip, et individualitetsprincip og et differentieringsprincip.

I bedømmelsen af medarbejdernes løn vælger nogle ledere mere eller mindre eksplicit at tage afsæt i 'omgangsprincippet'. Her lader lederen retfærdigheden ske fyldest med baggrund i en 'turnerende løn', hvor begrundelsen funderes i et spørgsmål om hvis tur det er til at få, og hvem, der nu fik og ikke fik under sidste lønforhandling. Sådan at lade lønnen gå på omgang eller turnere rundt i afdelingen/institutionen er i udgangspunktet en nem udvej i det vanskelige prioriterings- og begrundelsesarbejde mod udbetalingen af en retfærdig løn. Pseudo-retfærdigt ville nogle måske sige. Og ikke i alle tilfælde uproblematisk. Men en fristende løsning at vælge for de ledere, der er lidt konfliktsky og som endnu ikke tør påtage sig den ledelsesopgave, 'Ny løn' lægger op til.

En anden løsning er at lade 'individualitetsprincippet' herske og således, som 'Ny løn' foreskriver, indgå lønaftaler med hver enkelt medarbejder med udgangspunkt i dennes funktioner, kvalifikationer og resultater. Med lønreformen afløses de centrale kollektive aftaler i stigende grad af lokale individuelle aftaler og medarbejderkontrakter. I den forstand bliver medarbejderen og lederen aftalepartnere (selvfølgelig med tillidsrepræsentanten-/organisationsrepræsentanten som medierende led). Relationen mellem leder og medarbejder bliver et aftalt forhold mellem to parter, hvor parterne under en udviklings- og/eller lønsamtale kompromisser sig til enighed om en given arbejdsindsats, udvikling og passende/retfærdig løn for den enkelte. "Vi er enige om, at du skal have det og det i løn, fordi både jeg og du selv vurderer, at det er fair i forhold til hvad du laver, og hvad du kan", synes at være essensen i begrundelsen. Enigheden stadfæstes gennem en kontraktlignende aftale, der så evalueres og revideres året efter. I kontrakt- og partsforholdet forventes medarbejderen at agere som en 'bonus pater', dvs. som et individ med rimelig indsigt, sund fornuft og modereret selvskhed. Og lederen forventes at være den saglige analytiker, der kan vurdere medarbejderens stærke og svage sider og sætte i løn på det grundlag – velvidende, at hun/hun ikke *"egenhændigt kan bestemme lønnen, for det ligger i politikken og i forhåndsaftalerne, og så er der også et dokumentationskrav, lederen må leve op til"*, som en organisationsrepræsentant slår fast (BUPL, 2000). Forhandlings- og aftalesystemet er ikke død og begravet, det er blot flyttet nedad, og således også dets hovedformål om at undgå

konflikter. Relationen mellem lederen og medarbejderen handler grundlæggende om at minimere risici for konfliktdannelser og tage forbehold for sådanne gennem lokale regler, individuelle løn aftaler og kontraktbestemmelser, som signalerer gensidig respekt, forventning og forpligtelse mellem parterne. En kontrakt er jo juridisk set en aftale frivilligt indgået mellem ligeværdige parter – og som i øvrigt kan sanktioneres, hvis den misligholdes. Det skal dog ikke glemmes at ligeværdigheden og sanktionsmulighederne må ses i sammenhæng med et i realiteten asymmetrisk forhold, hvor lederen som arbejdsgiver ofte trækker det længste strå – hvilket eksempelvis ses af følgende lederudtalelse: *"Hvis jeg synes, der er nogle, der skal have mere i løn end andre, så er det mig, der bestemmer i sidste ende. Det er det altså!"* (Daginstitutionsleder, 2000). Den synlige personaleledelse hænger tæt sammen med en mere markant arbejdsgiverrolle, der slår på sin ret til at lede og fordele, ikke blot arbejdet, men også kronerne.

Dette kaster bolden videre til det tredje princip, som lederne kan vælge at lægge til grund for personalebedømmelsen: 'Differentieringsprincippet'. Med 'Ny løn' er det muligt at sætte medarbejderne forskelligt i løn. Det nye lønsystem er et udtryk for en udvikling væk fra at betragte medarbejderskaren som et hele over mod en mere individuel betragtningsmåde. Medarbejderne må ses som individuelle subjekter, ikke som ensartet arbejdskraft. Der markeres her en klar grænse i forhold til det tidligere lønsystem. Dette system byggede på en solidarisk lønpolitik, der garanterede lighed for alle i samme job. Lige løn for lige arbejde og belønning i forhold til anciennitet og erfaring var lig med retfærdighed. Lønmæssigt skulle medarbejderne behandles ens, og det sikredes gennem kollektive aftaler. 'Ny løn' appellerer til et anderledes ræsonnement: Det gamle lønsystems generelle regler og rettigheder tager ikke individuelle hensyn og kan ikke indfange den forskellighed, der reelt kendetegner medarbejderne. Hvert enkelt individ er unikt, og dette skal afspejles i lønnen og i individuelle løn aftaler. Accept af forskellighed er den nye form for retfærdighed. Således peger flere af respondenterne i kommunen da også på, at det nye lønsystem er mere retfærdigt end det gamle. Det er ikke retfærdigt at behandle folk ens, men forskelligt. Individualiteten må respekteres og sættes i højsædet, mens forestillingen om 'solidaritet for enhver pris' er på retræte. I dette lys handler personaleledelse om at udøve et én-til-én lederskab, hvor ledelsesopgaven er tilpasset den enkelte medarbejder. Lederen må have blik for, at medarbejderne kan bedømmes og belønnes på forskellig vis.

Har de så det i kommunen? Lederne er selvfølgelig bevidste om muligheden, men ikke alle har helt vænnet sig til at løndifferentiere endnu. Som den pædagogiske konsulent siger: *"Nogle ledere vil gerne tage lønkompetencen på sig, mens andre synes, det er væmmeligt at skulle sige, at nogle skal have mere i løn end andre."* (Pædagogisk konsulent, 2000). Personalechefen giver følgende forklaring: *"Lederne har måske svært ved som menneske at gå ind i og få snakket med hver enkelt og sige nej til en person."* (Personalechef, 2000). Det bliver pludselig synligt, hvad man bogstavelig talt 'regner' den enkelte medarbejder for. Og det er hårdt på denne måde at skulle gøre sig til dommer over et andet menneske. Det at skulle måle og veje hver enkelt, og måske finde nogle for "lette" er ubehageligt. Som en institutionsleder siger: *"Vi har en generel modvilje mod at måle, hvad hver enkelt kan. Hver person har jo sine kvaliteter. Skal jeg stille nogle op overfor hinanden, og sige, at den ene er bedre end den anden? Det kan man ikke rigtigt med mennesker."* (Daginstitutionsleder, 2000). Om denne leders vanskelighed ved differentiering udtaler en medarbejder: *"Hun går efter, at alle hendes medarbejdere får noget og mest muligt i løn. Hun differentierer ikke, det handler om at få løftet gruppen som sådan. Om vi når til at gøre forskel, det ved jeg ikke."* (Pædagog 2, 2000). En anden tilføjer: *"Hun giver løn efter, hvad der står i overenskomsten og differentierer ikke – det er for farligt! Uh ha man skal sørge for at huske alle, og så er det sådan nogle kriterier, der gør, at alle får del i det. Det er den*

*mindste fællesnævner – og så har det ikke så stor effekt!”* (Pædagogmedhjælper 2, 2000). Med udtalelserne indikeres, at lederen foretrækker at abonnere på den kollektive løn aftale, og har som mål at løfte hele personalegruppen. Solidariteten og kollegialiteten stikker altså stadig hovedet frem, når det kommer til lønudmøntningen på daginstitutionsområdet. Ved at undgå at fremhæve nogle på bekostning af andre anlægges samtidig en særlig form for konflikthåndtering, der søger at annullere konflikterne før de opstår. Alt andet er for farligt.

Og dog, det omvendte kan vise sig at blive tilfældet. Medarbejderne på den udvalgte daginstitution er nemlig enige om, at lederne bør have blik for deres forskellighed og aflønne dem herefter. En af dem er imidlertid tvivlende over for denne mulighed og siger: *”Min bekymring er om lederne er dygtige nok til at skelne personalet.”* (Pædagogmedhjælper 2, 2000). Institutionslederen har her følgende selverkendelse: *”Jeg er med tiden blevet mere bevidst om det med løn. Jeg vil gerne have en udvikling i det her lønsystem, så der er en udvikling for dem, der gør et godt stykke arbejde. At det er forskelligt...og at man har mulighed for at lave forskel i det små. Men det kræver, at man har et overblik.”* (Daginstitutionsleder, 2000). Overblikket er ensbetydende med at have kendskab til hver enkelt medarbejder og en fornemmelse for vedkommendes arbejdsindsats og kvalifikationer. Og denne viden er til tider vanskelig at opnå. En medarbejder siger i den forbindelse følgende: *”Som medarbejdere kender vi godt hinanden, vi ved godt, hvem der kan hvad, men det gør lederen ikke. Ny løn stiller større krav til lederne end det gamle system, og det tror jeg ikke på, alle kan bære. Det kræver, at lederen har føling med og fornemmelse for hvad den enkelte bidrager med - udover kurser og den slags automatisk pengeudløsende ting!”* (Pædagogmedhjælper 2, 2000). Der er fra medarbejdernes side altså en klar forventning om, at lederen er i stand til at gennemskue hvad den enkelte kan. Således lyder det fra en medarbejder: *”Jeg vil ikke sidde og fremhæve mig selv på bekostning af dig. Det kan godt være, at jeg kan nogle ting, men så kan du nogle andre. Det er ubehageligt at skulle sælge sig selv, og hvis ledelsen ikke ved, hvad vi hver især kan, så må de se at komme op på mærkerne!”* (Pædagogmedhjælper 2, 2000). Medarbejderne lader det være op til lederen at få øje på dem og vurdere hvad de er værd. Sådan agerer en personaleleder, der er trådt i karakter, lyder det.

Så løndifferentieringen er altså betinget af lederens kendskab til og for blik for den enkelte medarbejder. Dette muliggør en retfærdig bedømmelse og en fair lønudmøntning, der kan accepteres af begge parter. Når der løndifferentieres er kunsten jo – som en organisationsrepræsentant udtrykker det – *”at lederen kan forklare hvorfor en får mere i forhold til en anden, og det skal accepteres som værende retfærdigt.”* (DS, 1999). Men det er dog ikke så lige til, og det giver grund til bekymring hos lederne. Således udtaler en afdelingschef: *”Jeg tror det sværeste for mig har været min bekymring for at være uretfærdig. Det har jeg tænkt meget over, at det vil jeg meget nødig. Jeg har brugt meget tid på min indre argumentation, den er jo så kommet ud i forhold til medarbejderne senere ...Jeg synes, at man må have så mange pædagogiske evner for at få det til at hænge sammen i forhold til den enkelte medarbejder.”* (Afdelingschef, social området, 1999). Det lader til at kriteriet retfærdig/uretfærdig løn har fyldt meget i ledernes personalebedømmelse. Hvad de vurderer som hhv. retfærdigt og uretfærdigt er dog forskelligt fra leder til leder: Der er den leder, der finder omgangsprincippet retfærdigt. Der er den, der stadig helliger sig hævdede rettigheder fra det gamle lønsystem og placere retfærdigheden i et solidaritetsprincip, hvor der kun skal gøres forskel i ”det små”. Og så er der den leder, der tager det nye lønsystems individualitets- og differentieringsprincip til sig og finder det mest retfærdigt, at man får løn for det, man er værd, altså for den funktion man varetager, de kvalifikationer man besidder og de resultater, man leverer.

Uanset retfærdighedskriterium opleves det som en stor pædagogisk udfordring at skulle sætte medarbejderne i løn, og ikke mindst at få dem til at forstå hvorfor. At foretage en fair bedømmelse, som ledsages af en god begrundelse, der ikke giver utilfredshed og muren i krogene, er akilleshælen for personalelederen, der ønsker at påtage sig den nye lederrolle.

Apropos pædagogikken vil jeg nu præsentere det fjerde blik, som lederne typisk anlægger ved bedømmelsen af medarbejderne.

### **Pædagogikkens blik: Bedre/dårligere**

I det pædagogiske blik foretager lederen sin bedømmelse ud fra en sortering af medarbejderne som hhv. bedre og dårligere i forhold til hvad der generelt kan forventes af en person i den givne stilling, med den bestemte uddannelse og erfaring etc. – og i forhold til nogle for afdelingen/institutionen opsatte kvalitetsnormer. Det er her afgørende, at lederen har blik for det potentiale medarbejderen besidder, og finder en måde hvorpå dette kan udnyttes og udvikles. Medarbejder-figuren er ”barnet”, der kan formes og udvikles mod en stadig perfektionering og formfuldendelse. Og lederen bliver ’opdrageren’, der er med til at forme medarbejderen gennem vejledning, coaching og skabelse af rammer for udvikling. På den måde opnås en kvalifikationsudvikling, der samtidig kan betyde en lønudvikling. En organisationsrepræsentant understreger i den sammenhæng, at *”Lederen er nødt til at sige, hvad der skal til for, at en medarbejder kan bringes op i løn. Det er lederens fornemmeste opgave at sige ”du mangler det og det, og hvordan kan vi udvikle dig, så du ikke går i stå?” Det er lederens ansvar - ellers må vedkommende sige pænt farvel.”* (DS, 1999). Institutionslederen fra den udvalgte daginstitution har ingen planer om at sige ”pænt farvel”, og understreger derfor behovet for, at de bliver bedre til at beskrive, hvad personalet kan og forventes at kunne. Således siger hun: *”Det er klart et spark i måsen til ledelsen, for at få gjort kravene endnu tydeligere. Så det ikke kun er nogen, der trækker læsset...Som leder er man er nødt til at være mere klar og tydelig i sine krav og sine rammer.”* (Daginstitutionsleder, 2000).

Når lederen med et pædagogisk blik vurderer om en given medarbejder skal *belønnes* eller ej og eksempelvis lader sin begrundelse lyde sådan: ”Jeg belønner dig, fordi du har prøvet at udvikle dig og påtaget dig organisationens udfordringer” – så er det væsentligt, at lederen eksplicit udtrykker disse udfordringer og de krav til medarbejderne, der følger heraf. Krav og forventninger må præciseres, så det bliver tydeligt for medarbejderne hvad der lægges vægt på, og hvad det således kan betale sig at udvikle sig i. Løn bliver i den forstand en form for pædagogisk slik – den bliver en belønning for den gode indsats.

Relevant i den sammenhæng er dog spørgsmålet om hvad den gode indsats er, og hvad kriteriet er for at dømme medarbejderne som hhv. bedre/dårligere? Diskussionen om A og B medarbejdere eller stjerner og vandbærere melder sig. En diskussion, der i høj grad kan få sindene i kog i kommunen og som skiller vandene mellem medarbejderne i henholdsvis de meget skeptiske og de mere optimistiske – se eksempelvis følgende udtalelser:

- Den skeptiske: *”Vi bidrager alle til, at det er en god arbejdsplads. Vi har måske ikke de samme forudsætninger og samme styrke, men hver især er vi uundværlige i jobbet og i institutionen. Og hvem kan egentlig undværes mest i institutionen? Er det hende, der farer omkring og ikke helliger sig børnearbejdet, men tager sig af projekterne og kurserne. Eller er det hende, der passer børnene - den bund solide medarbejder, der ikke orker de der ledelsesmæssige ansvarsområder, men lægger et kanon godt arbejde på stuen med ungerne og måske samler stuen i kraft af, at de andre farer omkring. Jeg er bange for, at hun ikke bliver tilgodeset og belønnet med det her ’Ny løn’...Hvis lederen ikke får øje på den*

*medarbejder, der ikke har ressourcerne, eller lysten til at fare derudad og uddanne sig osv., men ligger et knaldgodt stykke arbejde her, så er der nogle farer ved 'Ny løn'.*" (Pædagogmedhjælper 2, 2000).

- Den optimistiske: *"Jeg ved godt, at der er de negative, som siger, at ny løn bare er for alle dem, der har rundsave på albuerne. Men rent faktisk så har vi...taget hensyn til de mere stille typer. Vi siger nemlig, at de personer, der f.eks. ikke er vilde med at tage på kursus og tit holder sig tilbage også skal belønnes. De personer er stabile, og de medvirker til at fastholde arbejdspladsens kvalitet. Dermed synes jeg ikke, at man kan sige, at ny løn kun er for dem, der løber forrest og hurtigst."* (Social- og sundhedsassistent, internt kommunalt blad, april 1998, nr.4).

Lederne er meget bevidste om faren ved fremhævelsen af nogle medarbejdere frem for andre. Således udtaler en institutionsleder: *"Vi går alle op og ned i en bølgedal. Det kan godt være, at norges bølgedal er lidt dybere end andres, men vi har alle sammen nogle kvaliteter. Det er nok lidt en Gummi-Tarzan filosofi, at vi duer til noget alle sammen. Man kan jo ikke kun have supermedarbejdere i en institution – der skal være nogle af alle typer."* (Daginstitutionsleder, 1999). Gummi-Tarzan filosofien slår konkret igennem i kommunens lønpolitik, der som før nævnt giver mulighed for at yde et fast tillæg pr. måned til *"medarbejdere, der opretholder arbejdspladsens kvalitet under andre medarbejders uddannelsesfravær."* (Lønpolitik 1998-2001). Som en områdeleder siger: *"I den overordnede lønpolitik har vi mulighed for at tilgodese de stabile medarbejdere, og dem der ikke er så udadvendte og kursusøgende, men som sørger for at tingene kører rundt, når de andre er af sted."* (Områdeleder, 1999). Om lederne i kommunen så reelt anvender denne mulighed er dog mere tvivlsomt – i hvert fald hvis man ser på følgende udtalelse fra en organisationsrepræsentant: *"Medarbejderne undrer sig over, at det er specialistfunktionerne og de synlige funktioner, som arbejdsgiverne holder så meget af, der skal honoreres frem for det gode arbejde. Og arbejdsgiverne er jo også tvetydige – i handling fokuserer de på specialistfunktionen, men de stopper alligevel op og siger "jamen, vi sætter jo pris på alle medarbejdere". Men det giver så ikke noget i lønposen, for de er ikke parate til at give for den gode, erfarne medarbejder. De drager ikke konsekvensen af det det siger!"* (DSR, 2000). En anden organisationsrepræsentant har imidlertid en helt anden indgangsvinkel, og er således lidt træt af, at alt er blevet så fokuseret på at belønne *"den gode stabile medarbejder"*. Han siger: *"I stedet for at sige, at en medarbejder skal have mere i løn for de kvalifikationer, så skal man i stedet sige til medarbejderen, at han/hun bliver nødt til at udvikle sig og komme videre i sit arbejde...Problemet er jo, at medarbejderen i måske 15 år har fået lov til bare at passe børnene. Vi skal ud af den gamle gænge, at folk bare kan gå i 15 år uden videreudvikling og gøre som de plejer. Plejer er død! - bl.a. pga. Ny løn"* (PMF, 1999).

At anlægge et pædagogisk blik i forbindelse med medarbejderbedømmelse handler altså på den ene side om at operere med en *"Gummi-Tarzan filosofi"* og have blik for, at medarbejderne er forskellige og således muliggøre en lønudmøntning afpasset den enkeltes særlige kvalitet – og i den forstand gøre vandbærerne til stjerner. Men det handler på den anden side også om at vurdere den enkelte medarbejders stærke og svage sider, og forsøge at vende de svage sider til stærke gennem en fortsat appellering til faglig og personlig udvikling – for plejer er som bekendt død.

### **Kærlighedens blik: Elsket/ikke-elsket**

En femte og sidste måde, hvorpå løn kan kommunikeres er gennem kærlighedens sprog. Løn kan fortolkes som et symbol på kærlighed – den kan gives og modtages som tegn på, at organisationen holder af medarbejderen. Så selvom de fleste respondenter, og i øvrigt flere undersøgelser, peger på, at løn ikke betyder så meget sammenlignet med andre motivationsfaktorer, så har lønnen ikke desto mindre en vigtig signalværdi. Den signalerer hvem, der er elsket og ikke-elsket, hvem der lever op til arbejdspladsens forventninger, hvem lederen kan lide og ikke lide. 'Ny løn' handler ikke blot om kroner og øre og saglige kriterier, men også om mellemmenneskelige følelser, personlig anerkendelse og afvisning. I kærlighedens blik har rationaliteten ikke altid plads. Præcist at angive *hvorfor* er sjældent muligt. Til trods for bestræbelserne på at økonomisere, strategificere, retliggøre og pædagogisere sig ud af begrundelserne for løn, er der stadig 'det, der ikke kan sættes ord på'. Og det er farligt, for så er vi tæt på fedte-røven, som mange stadig sætter som det negative modbillede, vi skal bevæge os væk fra. I den forstand gør kærligheden blind. Det medfører ikke et lønsystem, der er synligt og som enhver kan skue igennem. Derfor lægges der da også adskillige restriktioner ud for kærlighedens blik, bl.a. gennem retten. Hvis lønnen eksempelvis gives i forhold til en lokal normdannelse om at tillæg skal gå på tur eller at et tillæg er sammenknyttet med specifikke opgaver, så giver retten sig selv ganske mange lejligheder for at dukke op på banen. På den måde indskrænker det retlige blik i sit forsøg på at tage højde for fremtidige konflikter kærlighedsblikkets udfoldelses- og udtryksmuligheder. Men ikke desto mindre dukker kærlighedsblikket op og lader lønbeslutningen forføre af afvejningen mellem elsket/ikke-elsket.

### **Polyfonisk ledelse**

De fem blikke; økonomiens, strategiens, rettens, pædagogikkens og kærlighedens blik, genfindes alle i varierende omfang når vi spørger lederne, medarbejderne og organisationsrepræsentanterne i kommunen om hvad der lægges til grund for bedømmelsen af medarbejderne i forbindelse med det nye lønsystem. Der er ofte ikke tale om et enten-eller, men typisk om et både-og, hvor lønbeslutningen er spændt ud mellem de forskellige blikke. Den konkrete lønsamtale forløber således som en jævn strøm af valg af begrundelse, hvor de forskellige blikke sættes i spil og tematiserer samtalen på en særlig måde. Hver gang der tematiseres indenfor det ene eller den andet blik, sætter det nye grænser og nye muligheder for den konkrete samtales emne og forløb, og det er her, det gør en forskel af betydning om man vælger den økonomiske, strategiske, retlige, pædagogiske eller den "kærlige" kodning. Det er helt andre forhold, der kan inddrages i kommunikationen om løn under rettens revir end under pædagogikkens eller kærlighedens, og det sætter meget forskellige udfaldsrum om man koder på den ene eller den anden måde. Lønsamtalen formes på en bestemt måde afhængig af hvilket blik, der anlægges. Og når først et blik er valgt kan det være umådelig svært at skifte til et andet. Men det er ikke desto mindre lederens gebet. Lederen må være i stand til at håndtere de forskellige blikke og forskydningerne mellem dem. Han/hun må kunne *se* på forskellige måder og være fler-synet eller flerstemmet (polyfonisk) i sin lønledelse. Lederen må finde en vej til at selektere og kombinere alle disse konkrete begrundelser:

- økonomiens: "Vi har ca. 700 kr. til vores rådighed, så der kan kun blive råd til den og den løn til dig",
- strategiens: "Ifølge lønpolitikken, forhåndsaftalen og i øvrigt den plan vi har lagt for vores virksomhed i år, har jeg valgt at give dig det og det i løn",
- rettens: "Vi er enige om, at du skal have det og det i løn, fordi både jeg og du selv vurderer, at det er fair i forhold til hvad du laver, og hvad du kan",
- pædagogikkens: "Jeg belønner dig, fordi du har prøvet at udvikle dig og påtaget dig organisationens udfordringer",



- og endelig kærlighedens blik, der ikke lader sig formulere og udtale, men ligger som det usagte, der ikke desto mindre kan vise sig langt at overstige ordets kraft og på sin særlig facon sige langt mere end ord.

I lønbeslutningen er der sjældent udelukkende ét blik, der overlejrer alle de andre. Der er ikke noget privilegeret sted, hvorfra der kan bedømmes. Stedet skal hele tiden skabes af lederen og i dialogen (eller i kampen) med medarbejderen. Det er den store ledelsesudfordring i det nye lønsystem.

Lad os runde det her afsnit om løn og ledelse af med to citater fra henholdsvis A og B siden. Således har en afdelingschef følgende kommentar: *"Ny løn har sat fokus på synligheden omkring ledelse og hvordan der bedrives ledelse, fordi du bliver meget synlig, når du skal gå ind i denne her forhandling og denne her dialog. Og ny løn har i hvert fald også været, eller bliver, et redskab, som gør, at der sis nogle ledere fra."* (Afdelingschef, social området, 1998). En organisationsrepræsentant stemmer i og udtaler: *"Hvis Ny løn skal blive en succes, har vi ikke halvdelen af de ledere, som vi har nu! De kan ikke klare at være ledere og påtage sig det personalepolitiske ansvar. De vil ikke den konflikt, der ligger i at sige "jeg synes, du er skide god, og det er ligesådan en vi vil have, men jeg gider ikke at give dig noget, for du passer jo egentlig bare dit arbejde". Det er der mange af de ledere, vi har i vores system, der ikke kan på nuværende tidspunkt. Det kræver en anden uddannelse og noget mere rygrad!"* (DSR, 2000).

## Strategi og holdninger på arbejdstagerside

Vi skal nu se på hvordan den anden side af bordet, de lokale fagforeninger har forholdt sig til ny løn; hvad der har været deres strategi, vidensgrundlag og organisatoriske udgangspunkter, men også deres vurdering af hvordan kommunen har tacklet 'Ny løn' og sidst, men ikke mindst deres medlemmers reaktion på ny løn. Først skal de enkelte organisationers organisatoriske kapacitet og strategi beskrives. Afledt af de tre fokusområder; pleje-, daginstitutions-, og administrationsområdet fokuserer vi her særligt på DSR, FOA, BUPL, PMF og HK.

### Personaleorganisationernes strategi og holdning

Det generelle billede er, at der er stor forskel på hvad de lokale faglige organisationer har lagt vægt på, men også hvordan de har skabt det strategiske grundlag for deres lønkrav. Nogle har lavet egentlige politik- og strategioplæg, selvstændige skemaer og opgørelser, mens andre mere pragmatisk har forholdt sig til modpartens oplæg og taget stilling fra sag til sag. Udgangspunkterne er således meget forskellige, hvilket også gælder forholdet til fagforbundet eller landsorganisationen og graden af koordination på dette plan.

#### DSR

Dansk Sygeplejeråd (DSR) har lavet et omfattende strategisk forarbejde både centralt og decentralt i amtskredsen. Centralt i DSR er der lavet et overordnet strategioplæg, der er operationaliseret og konkretiseret lokalt. Amtskredsen har således lavet deres egen lokale oplæg "Lønstrategi for sygeplejerskerne", der tager afsæt i DSR's overordnede strategi, men ellers er det farvet af de lokale ønsker og prioriteringer. Såvel amtskredsformanden som den faglige sekretær understreger i den forbindelse, at der er *"fuldstændig suverænitet i amtskredsene, og det er meget lokalt funderet, hvad man egentlig kan tillade sig at gøre, selvom der selvfølgelig er en loyalitet til København."* (Faglig sekretær, DSR, 2000). Sådan har det ikke altid været, men som

den faglige sekretær pointerer: *"Vi arbejder meget selvstændigt hos os nu. Før spurgte vi meget derinde i det centrale kontor eksperter, men nu er vi blevet eksperterne på lokalt niveau. Vi kender alt ned til mindste detalje, og de aner ikke en skid om noget som helst."* (Faglig sekretær, 2000). DSR's mangeårige tradition for central styring er således så småt ved at vende her ved 25 års jubilæet for amtskredsopdelingen. Der foregår dog fortsat en del tværgående koordination mellem amtskredsene - *"de bruger hinanden på tværs, der samles tråde og de får et fælles fodslag"*, lyder det således fra den faglige sekretær (Faglig sekretær, DSR, 2000). Amtskredsformanden er direkte valgt til hovedbestyrelsen for landsorganisationen, hvilket giver et godt udgangspunkt for en koordination mellem kredsene. Men denne er ifølge amtskredsformanden ikke helt lykkedes: *"Vi har selvfølgelig prøvet at koordinere. Men jeg synes ikke vi har været gode nok. Vi prøver at gøre det rent edb-mæssigt, men det fungerer bare skide dårligt. Vi vil prøve og udvikle et system, hvor man til enhver tid kan gå ind og se på hvad man har gjort andre steder."* (Amtskredsformand, 2000). Der er således fortsat et ønske om at operere med en velkoordineret strategi og en udveksling af resultater, der kan bruges som løftestang hen imod målet om en bedre løn for sygeplejerskerne, hvilket er essensen i DSR's strategi.

I amtskredsens strategi er det overordnede mål at skabe et lønniveau svarende til uddannelse, ansvar og kompetence. Således lyder det fra den faglige sekretær: *"Den største udfordring i 'Ny løn' er at få en højere løn for sygeplejerskerne! De får ikke en løn, der svarer til deres ansvar, kompetencer, uddannelse og indhold i deres arbejde. Og det skal de have. Og når nu det ikke er lykkedes ved det store bord, så ser vi, at 'Ny løn' måske er en mulighed for at forbedre lønnen både på kort og langt sigt..."* (Faglig sekretær, DSR, 2000). Det bagvedliggende mål er altså at sikre en generel lønstigning – som den faglige sekretær, der har forhandlet i alle amtskredsens kommuner, kort siger: *"Jeg går selvfølgelig efter at få mest muligt til flest mulige!"* (Faglig sekretær, DSR, 2000). Herudover opstilles en række principper, hvor det således handler om:

- at sikre objektivitet og åbenhed omkring decentrale aftaler om funktions- og kvalifikationsløn,
- at koble fag og løn tættere sammen,
- at anvende koblingen mellem især kvalifikationsløn og efteruddannelse offensivt,
- at alle tillæg er pensionsgivende,
- at de i overenskomstens aftalte minimumstillæg aftales højere end de angivne beløb.

(DSR, strategi for nye lønformer i amtskredsen 1997)

Det er tydeligt, at DSR har en meget bevidst strategi. I relation hertil har personalechefen i kommunen denne kommentar: *"Sygeplejerådet har haft meget med strategi. Det har virkelig været et projekt for dem. Det er nok det eneste oplæg, der har været så konkret...ingen andre end DSR er kommet med sådant et skriftligt oplæg!"* (Personalechef, 2000).

DSR har gjort meget ud af at formidle deres strategi til arbejdsgiversiden – som den faglige sekretær siger: *"Vi er meget åbne, så de kan se, hvad vi går efter, der er ikke noget hemmeligt i det."* (Faglig sekretær, DSR, 2000). Åbenheden afspejler sig også efter forhandlingerne, hvor DSR laver årlige oversigter over 'Ny løn' resultaterne så medlemmerne kan se *"om det er værd at være i kommunen"* og arbejdsgiverne kan på sin side se *"om vi er en fedtet kommune."* (Faglig sekretær, DSR, 2000). Intentionen med disse lønoversigter er at få medlemmerne til at lægge pres på arbejdsgiverne ved at flytte derhen hvor *"de godt kan finde ud af det"*. Amtskredsformanden siger i den forbindelse: *"Jeg siger til arbejdsgiverne, at de får problemer med rekruttering og fastholdelse hvis de fortsætter, men så siger de, at de vil henvende sig den dag det bliver et problem. Så er man ved at rive håret af sig selv! Og medlemmerne bliver også vrede og frustreret over, at jeg siger, de bliver nødt til at flytte sig. For det er dem, vi skal bruge til at presse arbejdsgiverne!"* (Amtskredsformand, DSR, 2000).

At presse arbejdsgiverne vurderes således fortsat at være målet. Det er ude lokalt at pengene skal hentes. Og her melder der sig et dilemma for DSR. Som den faglige sekretær siger: *"Der er en forventning om, at det er ude i det decentrale led, at pengene skal hentes. Men det viser sig jo, at man herude ikke kan hente penge hjem, og så er det svært for medlemmerne at forstå, at man ikke centralt fra kan få noget mere...Inde ved det store bord siger de, at de ikke vil lave flere skal-tillæg, fordi de vil have det ud decentralt, og når vi så kommer ud på det decentrale, så siger de "vi har ingen penge, fordi de er brugt i København...De beskylder hinanden for hvor pengene er!"* (Faglig sekretær, DSR, 2000).

Denne oplevelse af gensidig beskyldning er frustrerende for organisationsrepræsentanterne og de oplever en utilfredshed fra medlemmernes side, der rettes mod organisationen. Den faglige sekretær siger her: *"Medlemmerne har jo en forventning om at få noget ud af 'Ny løn' i kroner og øre, og når der ikke kommer et godt resultat, så er det deres faglige organisation, der får på puklen i stedet for at tænke på, at det kan være deres egen kommune, der er modstanden – for uanset hvor forberedte og dygtige vi er, så er det kommunen, der står med den lange ende, for det er jo dem, der bestemmer. Og man kan ikke gøre noget, hvis de ikke vil. Men det er jo mig, der skal forsvare resultatet bagefter, og det er sejt at overbevise dem om realiteternes verden!"* (Faglig sekretær, DSR, 2000).

Medlemmerne oplever også dilemmaet mellem en centralistisk lønstrategi og en mere decentral løndannelse, og udtrykker her en klar holdning. Som amtskredsformanden siger: *"Vores medlemmer ikke så glade for, at det bliver mere og mere decentralt, for det er deres oplevelse, at arbejdsgiverne ikke vil bruge instrumenterne...Så det bliver en ond cirkel, hvor det centrale bord diskuterer om de skal lægge endnu mere ud. Men hvor vores medlemmer siger nej, for de har ikke tillid til, at arbejdsgiverne vil bruge det. Det er så der, vi står nu, hvem skal give sig først? Skal det være vores medlemmer eller skal det være arbejdsgiverne, der virkelig vil vise, at de kan bruge det her!"* (Amtskredsformand, DSR, 2000).

Selvom det nye lønsystem har været et projekt, der har haft stor prioritet, har det altså ikke været helt så ligetil. Det har ikke altid givet de resultater som amtskredsen og dens medlemmer havde ønsket og forventet, og det har kostet mange tidsmæssige ressourcer, der konkret har betydet en udvidelse af sekretariatet med en ekstra faglig sekretær. Dette er en understregning af, at 'Ny løn' fortsat er et afgørende projekt for DSR – et projekt, der over tid måske finder en løsning på dilemmaet mellem det store og lille bord. Det er i al fald amtskredsformandens og den faglige sekretærs håb.

## FOA

Går vi videre til Forbundet for Offentligt ansatte (FOA) social- og sundhedssektoren, og dermed også indenfor plejeområdet, er der tale om en noget anden position både med hensyn til indhold i lønstrategi og det organisatoriske udgangspunkt. Her har der også været tale om koordination på landsplan, men ikke i nær samme grad og hovedkontoret i København bruges kun, hvis der er noget der brænder på, ellers ikke. Afdelingsformanden understreger afdelingernes suverænitet, men pointerer samtidig, at der *"altid vil være nogle drøftelser, hvor vi skal lægge en fælles strategi."* (Afdelingsformand, FOA, 2000). Det var eksempelvis forbundets strategi, at ville lave et fælles edb-system til registrering af aftaler, der kunne fungere som fælles erfaringsudveksling, men *"det er som om det faglige i edb-systemet bliver sat til side"*, udtaler afdelingsformanden. Så systemet fungerer endnu ikke optimalt. Hvad angår strategiarbejdet har afdelingerne pga. *"deres suverænitet udviklet deres egne strategier for hvad de ville...Og, der er stor forskel på hvad man har satset på, når vi udveksler erfaringer"*, siger afdelingsformanden. (Afdelingsformand, FOA, 2000).

I afdelingen har man, ifølge formanden ikke lavet "et særlig detaljeret strategipapir – vi har lavet en vejledning på hvilke punkter, vi vil gå ind...vi har lavet et stikordsdokument." (Afdelingsformand, FOA, 2000). Dette undrer DSR-repræsentanten, der som fortale for deres eget omfattende strategiarbejde siger: "Hvis man f.eks. sammenligner DSR med FOA, så var de ikke nær så velforberedte. De kom ikke med gode papirer til deres medlemmer, og det efterlyste de meget. Der havde vi jo meget at komme med til vores medlemmer." (Faglig sekretær, DSR,1999). FOA har så til gengæld holdt medlemsmøder i alle kommuner med oplæg om det generelle og dernæst det sektorvise.

En af årsagerne til FOA's knap så detaljerede strategipapir skyldes ifølge afdelingsformanden manglende ressourcer i afdelingen. Således udtaler han: "Vi har undervurderet den kæmpe opgave det har været, og hvis vi havde vist omfanget, ville vi være bedre på forkant med det...Så nu skal vi have en sagsbehandler på 'Ny løn' området – og så får vi nogle mere håndfaste strategier." (Afdelingsformand, FOA, 2000). Så ambitionen er altså at markere sig tydeligere fremover med nogle klare og "håndfaste" strategier.

Det, der særligt har stået høj på FOA's lønstrategiske dagsorden er uddannelse. Herom siger formanden: "Vi har satset meget på at kigge på de uddannelsesmæssige ting. Og vi har indgået nogle aftaler, hvor vi bruger meget af den nye løndel på at skabe nogle ordentlige vilkår, når man er på ex. efteruddannelse...bl.a. løn plus pension under uddannelsen til social- og sundhedshjælper/assistent...Det handler om, at det skal være mere attraktivt for vore medlemmer at tage opskoling og blive noget bedre kvalificerede. Men vi har svært ved at opnå enighed med arbejdsgiverne, for de er ikke så motiverede for, at det er en opklassificering inden for det faglige, der nødvendigvis skal give mere i løn." (Afdelingsformand, FOA, 2000). Så satsningen på uddannelse er ikke helt slået igennem som formanden kunne ønske.

En anden presserende ting i FOAs lønstrategi har været at undgå udligningstillæg. Og her er det lykkedes at vinde gehør hos arbejdsgiverne. Som afdelingsformanden siger: "Vores overordnede strategi var, at når vi diskuterede og lønindplacerede, så var det vigtigt for os at overskydende løntrin blev omdannet til kvalifikationsløn. Altså at undgå udligningstillæg...Vi havde mange medlemmer som lå oppe på slutløn i de gamle overenskomster og de blev alle sammen omdannet til kvalifikationstillæg. Vi har kun et sted udligningstillæg. Ellers er det kvalifikationstillæg." (Afdelingsformand, FOA, 2000).

FOA er, som før nævnt, varm fortaler for lokale forhåndsftaler, og har søgt at lægge strategien ind i dem. I den forbindelse får DSR et skud fra boven: "Der er den forskel på DSR og os, at mange af deres tillæg er jo fastlagt centralt, og så er det jo svært at lave en lokal aftale!" (Afdelingsformand, FOA, 1999). FOA retfærdiggør således deres, i forhold til DSR, begrænsede strategimateriale ved at henvise til, at deres strategi ikke er bundet fast i en central overenskomst, men åbner for en mere fri strategidannelse lokalt. Om end denne dog skal foregå gennem en central forhåndsftale i den enkelte kommune, jf. ønsket om en ensartet behandling af FOA's medlemmer uanset institution.

Og når vi nu er ved sammenligningen mellem de to personaleorganisationer på plejeområdet ses også en forskel i den oprindelige tilslutning til det nye lønsystem. Her udtaler den faglige sekretær fra FOA: "Det lå ligesom i luften, at Dansk Sygeplejeråd meget gerne ville over på 'Ny løn', men vi var jo meget tilbageholdende, og sagde, det var vi ikke sikre på, at vores område var egnet til. Men da aftalen så var lavet, jamen så kom det jo an på en prøve. Og det har da også senere vist sig, at vi på landsplan i hvert fald har fået et pænt resultat...Vi ligger pænt i

overkanten af det, som man kunne forvente og som skræmmebillederne vi før havde lagde op til.” (Faglig sekretær, FOA, 1999). Så til trods for, at FOA ikke i udgangspunktet var så positive overfor det nye lønsystem endte det altså alligevel med at skræmmebillederne blev begravet – godt hjulpet på vej af en lønfremgang.

Det handler dog ikke om løn det hele. På spørgsmålet om hvad holdningen generelt set er til 'Ny løn' i FOA, svarer den faglige sekretær følgende: ”Man kan fremme personalepolitikken og også give en større arbejdsglæde, hvis man honoreres på en anden måde end det man traditionelt i overenskomsten har set med, at jo ældre du bliver i gårde, jo mere får du i løn. I 'Ny løn' er det jo så et spørgsmål om at få indplaceret folk på den rigtige måde, så det også passer i forhold til nogle af de opgaver, som man løser i det daglige arbejde.” (Faglig sekretær, FOA, 1999). Så 'Ny løn' er ikke så ringe endda, hvis man spørger FOA.

## **BUPL**

Bevæger vi os over på daginstitutionsområdet og kaster et blik på Foreningen af pædagoger og klubfolk (BUPL), har den faglige sekretær denne bemærkning til det nye lønsystem: ”Det har været et arbejdsgiver-ønske at få et nyt lønsystem. Vi har ikke været så begejstret for det. Vi er ikke bange for at tænke løn på en ny måde, men det, der kan være bekymrende ved 'Ny løn' på det offentlige arbejdsmarked, det er, at det ikke er en produktionsvirksomhed og en indtjening – den produktivitetsstigning vi kan lave, medfører ikke et lønløft. Vi kan ikke med ny løn skabe en produktivitetfremgang, der kan være med til at hæve lønnen...Så der er et skisma mellem den måde den offentlige økonomi fungerer på og de lønstyringssystemer, man gerne vil have.” (BUPL, 2000). Ikke desto mindre har BUPL gået ind i arbejdet med det nye lønsystem, de har opgraderet deres lokale ressourcer ved ansættelse af en ekstra medarbejder, og har lagt et stort strategisk arbejde i det.

I relation hertil udtaler den faglige sekretær, at: ”Vi bugner af strategier og gode ideer i BUPL!” Han understreger, at lokalafdelingerne ikke får ”en central strategi udstukket fra Blegdamsvej”. Der er netværk og koordination på tværs – bl.a. er der et fælles EDB-system til koordinering og spredning af gode aftaler, der i modsætning til de øvrige organisationer fungerer. Men ellers er afdelingerne suveræne og den lokale strategi BUPL afdelingen har lagt, er således funderet på en kombination af hovedbestyrelsens og lokalafdelingens ønsker.

I afdelingen har de lagt vægt på nogle forskellige indsatsområder, det være sig

- at få en generel lønstigning for såvel advancements- som assistentstillinger
- at sikre en gennemsigtig, forståelig og accepteret løn,
- at de basale funktioner er afspejlet i funktionslønnen (her anes et umiddelbart mismatch med kommunens brede grundlønsgenstand),
- og endelig at satse på kompetenceudvikling.

BUPLs grundlæggende dilemma i relation til lønstrategien er, at organisationen på den ene side gerne vil have mere lønmæssigt råderum lokalt, mens de på den anden side går med livrem og sæler, hvilket bl.a. afspejler sig i den overenskomstaftalte garantiløn og i den såkaldte ”erfaringsbaserede kvalifikationsløn”. Om grunden til dette dilemma siger den faglige sekretær: ”Problemet med 'Ny løn' er, at de her principper man ønsker at udmønte Ny løn på, er der stort set ingen kommuner, der har råd til. Man vil ikke betale for det. Så derfor er der livrem og sæler i vores særlige konstruktion med en garantiløn.” (Faglig sekretær, BUPL, 2000). Målet er altså at garantere medlemmerne en vis lønudvikling. Garantiordningen og den erfaringsbaserede kvalifikationsløn er blevet modtaget forskelligt fra kommune til kommune. Ifølge den faglige sekretær synes nogle, at ”det er en god ide, mens andre siger ”nej, puha vi vil ikke have

*anciennitetssystemets tilbage”...I Kommunen har vi lavet en mellemløsning, hvor anciennitet tæller noget af vejen, og hvor man har en vifte af andre ting, man kan aflønne.” (Faglig sekretær, BUPL, 2000). Afledt heraf kalder han modellen i den undersøgte kommune for ”en strik-sammen-model, hvor man tager lidt af det ene og lidt af det andet, lidt fra de gamle tillæg, lidt af funktionsløn og lidt af forskellige former for kvalifikationsløn og så de områder af overenskomsten, man bør tage højde for.” (Faglig sekretær, BUPL, 2000).*

Hovedsigtet med strik-sammen-modellen er dels en lønfremgang for medlemmerne, dels en fortsat faglig udvikling. Som den faglige sekretær siger: *”Vi har været en lønkampsorganisation frem til begyndelsen af 1980’erne, hvor vi skiftede til en tobens-strategi – prinsesse to-ben. Vi har prioriteret faget højt, men vi ser nu også på hvad folk får i løn.”* Han er udmærket tilfreds med lønudviklingen for lederne: *”De fleste kommuner har været til at snakke med omkring advancementstillingerne...Vi har ikke set en lignende lønstigning siden 1970’erne”.* Han tilføjer: *”Det er vores erfaring, at det er sværere at forhandle på assistentgruppen end det er at forhandle på ledergruppen - og det er fordi jo tættere på magten, jo flere penge!”* (Faglig sekretær, BUPL, 2000). Fællestillidsrepræsentanten i kommunen har erkendt, at der ikke er *”så forfærdelig mange penge til assistenterne, og folk har været klar over, at det ikke var guld, vi skulle ud og hente!”* (FTR, BUPL, 2000).

## **PMF**

Vender vi blikket mod søsterorganisationen på daginstitutionsområdet – Pædagogisk Medhjælper Forbund (PMF), har strategien ej heller været vendt mod ”guldgraveri”. Som den faglige sekretær siger: *”Det var ikke formålet for den her PMF afdeling at tage en pose penge med hjem. Vi gik efter en forhåndsftale, der rent personalepolitisk og lønmæssigt hang sammen, samt at der var nogle fornuftige indgangsvinkler for senere at forhandle ny løn decentralt i institutionerne.”* (Faglig sekretær, PMF, 1999). PMF-afdelingen er, som før nævnt, fortaler for en mere decentral løndannelse ude på den enkelte arbejdsplads – *”at lave en udtømmende grundlønbeskrivelse, det gør vi ikke i den her PMF-afdeling”*, lyder det i relation hertil fra den faglige sekretær. (Faglig sekretær, PMF, 1999).

PMF-afdelingen er i det hele taget positive overfor det nye lønsystem:

- *”Ny løn er helt fint. Folk er steget i løn, arbejdet er blevet synliggjort, og der er fokus på personalepolitik. Der er en masse sidegevinster, som ikke kan måles i kroner og øre, men som i høj grad har indvirkning på arbejdet.”* (Faglig sekretær, PMF, 1999).
- *”Ny løn synliggør arbejdet meget mere end hidtil, hvor man bare fik for at have været der i eksempelvis fire år. Men i de fire år kan det jo godt være, at man ingenting har lavet – at man ikke har udviklet sig, men man får alligevel automatisk sin løn efter de fire år. I det nye system udvikler man sin egen arbejdsindsats...’Ny løn’ handler ikke om guld og grønne skove, men om at kigge på lønnen med en anden indgangsvinkel end den automatiske anciennitetsmåde at tænke på.”* (Faglig sekretær, PMF, 1999).

Et af de helt afgørende lønstrategiske indsatsområder for PMF er uddannelse. ’Ny løn’ skal bruges som gulerod til at få medlemmerne til at udvikle sig. Dette primært grundet, at deres ufaglærte position er truet i et samfund, hvor formel uddannelse mere og mere bliver et adgangsgivende og ikke mindst lønudløsende kriterium. Den faglige sekretær siger i den forbindelse: *”Ny løn anskueliggør, at man får den løn, fordi man har de funktioner og de kvalifikationer i forhold til det arbejde, man udfører, og det ansporer måske også lidt til eksempelvis at efteruddanne sig...Vi håber, at pædagogmedhjælperne får lyst til at dygtiggøre*

sig, for de er en trængt gruppe og de er ufaglærte. Hvis de vil have en berettigelse indenfor fagområdet, jamen så må de dygtiggøre sig og også i forhold til de kvalifikationer og funktioner, der giver 'Ny løn'...Så vi håber lidt, at når vi nu går ind og vægter meget på uddannelse og på kurser osv., at det så kan være med til, at de så også tager sig sammen og tager dem...så vil de også kunne udvikle sig lønmæssigt." (Faglig sekretær, PMF, 2000). Et af PMF's uddannelsesmæssige satsninger er PGU'en, der udover det centrale tillæg giver fire løntrin i kommunen – og som den faglige sekretær siger: "Det må man da sige er noget af et hop fra at være ikke uddannet pædagogmedhjælper til at have taget PGU. Det er helt klart vores mål, at det vil vi se, om vi ikke kan få ind i så mange kommuner som muligt, så de siger, at de vil gerne give noget mere i løn til folk, der har taget PGU uddannelsen." (Faglig sekretær, PMF, 2000). Så uddannelse til de uuddannede er essensen i PMF's lønstrategi.

## HK

Hvis vi forlader daginstitutionsområdet og ser på HK indenfor det administrative område er såvel strategi som organisatorisk udgangspunkt igen forskellig. Det er i høj grad den lokale tillidsmand og klub, der er omdrejningspunktet og HK er i den forstand den mest lokalt organiserede forening. Landsforbundet HK-kommunal har sendt materiale ud og holdt en række informationsmøder i forbindelse med første runde. Dette har dog mest været information om overenskomsten og generel vejledning. Vidensgrundlaget er således primært lokalt og stammer fra den lokale HK klub i kommunen og den lokale HK afdeling, der har fungeret som 'baglandskonsulenter'. I den forbindelse udtaler tillidsrepræsentanten: "I forhold til andre fagforbund har vi haft gode forhold. HK har sørget for at give os noget godt materiale, så vi var i stand til at gå ud og lave det, og nogle gode kurser og sådan nogle ting. Altså det er da deres gevinst, at de så også stoler på os." (TR, HK, 1999). Tilliden til det lokale led er afgørende i en så decentral organisation som HK. Dette skal også ses i relation til, at medlemmerne og de tillidsvalgte sidder tæt på ledelsen, og ofte kan lade sig forføre af en arbejdsgiverholdning. Vendinger som "vi skal jo være realistiske og tænke på hvad vi har råd til" og "vi skal ikke være krævende kværvulanter", er således yndede for de lokale HK repræsentanter. Og dette kan virke hæmmende for en mere offensiv lønstrategi. Omvendt nyder HK godt af den klassiske rådhus effekt, hvor det ofte er nemmere at få noget igennem med ledelsen end det er for de øvrige organisationer. Tillidsrepræsentanten siger i den forbindelse: "I HK sidder vi så tæt på ledelsen og det er os, der kan fornemme, hvornår der er ged i den, og vi kan bedst ligesom gøde jorden. Det er ikke fordi, vi er bedre end de andre, men vi er bare tættere på, og jeg tror på, at man nemmere kan få noget igennem hos kommunaldirektøren, hvis man er i organisationen. Så jeg tror på nærhedsprincippet... Og der er ingen tvivl om, at hvis vi går ind, og ser på hvad HK har fået gennem alle de år, så har jeg fået mere igennem end de andre tillidsrepræsentanter, og det er da, fordi vi har siddet tættest på...I gamle dage hed det sig faktisk, at kommunaldirektøren ikke gjorde noget uden, at HK var med i det...Så vi bliver altid hørt. Vi er ikke et fagforbund som bliver klemmt på den måde." (TR, HK, 1999). Dette har måske ikke kun noget med nærhed at gøre, men kan også hænge sammen med, at fagforbundet ikke blot er medarbejdernes men også ofte de administrative ledernes. Denne påstand lader vi lige stå et øjeblik...

Strategien i HK er primært lagt i samarbejde med ledelsen gennem den arbejdsgruppe, der blev nedsat til formulering af lønpolitikken. Der er satset meget på uddannelse bl.a. diplomuddannelse, og i øvrigt tilstræbt undgåelse af udligningstillæg, hvortil tillidsrepræsentanten svarer: "Det er meget få, der er blevet poseopfyldt, altså har fået udligningstillæg." Med hensyn til uddannelsessatsningen siger hun: "Det man selvfølgelig kan frygte er, at hvis alle gerne vil på kurser og videreuddannelse, har vi så råd til det? Så er vi nok nødt til at prioritere, og så kan der komme en skævdeling mellem medarbejderne." (TR, HK, 1999). Igen ses en arbejdsgiveragtig bekymring for økonomien, der får følgeskab af en

forestilling om en kommende løndifferentiering mellem HK'erne. En differentiering som HK i princippet ikke har noget imod, men som de dog finder problematisk, hvis den er affødt af en nødvendig hensyntagen til økonomien.

### **Tri-lemmaet**

Ser vi på tværs af de 5 udvalgte fagforeninger, tegner der sig et billede af forskellige udgangspunkter og interesser i forhold til ny løn. Både vidensgrundlaget, den formulerede og den faktisk anvendte strategi varierer over en bred skala af lønopfattelser. Således får vi følgende svar når organisationerne spørges om hvad de ønsker at bruge ny løn til:

- At få den løn vi er værd i forhold til vores uddannelse, ansvar og kompetence! (DSR)
- At få løn for opkvalificering og for de opgaver vi gør i det daglige! (FOA)
- At strikke systemet sammen så vi både sikrer faglig og lønmæssig udvikling! (BUPL)
- At få løn for opkvalificering og arbejdsindsats! (PMF)
- At honorere for efteruddannelse og konkrete funktioner! (HK)

Med en mere decentral løndannelse kan de faglige organisationer påstås at befinde sig i et tri-lemma mellem den klassiske lønmodtageridentitet, der handler om at sikre generelle nominelle lønstigninger, professionsidentiteten omkring faget og dets udvikling - og endelig arbejdspladsidentiteten, hvor der fokuseres på lokale og individuelle krav om medindflydelse, job- og kompetenceudvikling og selvfølgelig lønfastsættelse. I lyset af dette tri-lemma kan ses, at DSR og BUPL fører en "prinsesse-tobens-strategi", hvor de kobler professionsidentiteten med lønmodtageridentiteten – det handler om at udvikle professionen såvel fagligt som lønmæssigt. Mens FOA, PMF og HK hælder mere over mod en arbejdspladsidentitet, hvor der skal gives løn efter individuelle bedømmelser og under hensyntagen til den enkeltes kvalifikationer og konkrete arbejdsindsats. De forskellige organisationers identitets-præference kan have noget at gøre med de enkelte faggruppers udgangspunkter, f.eks. tillægsstrukturen i deres landsoverenskomst, muligheden for at anvende formelle kvalifikationer eller ansvar som lønbegrundelse og endelig traditioner og kulturer.

Men ét er personaleorganisationernes strategi, noget andet er deres medlemmers oplevelse af og holdning til det nye lønsystem. Hvad siger medlemmerne egentlig?

### **Medlemmernes holdning**

Generelt oplever mange af organisationerne et dilemma i forhold til deres medlemmer, idet de i de fleste tilfælde har været med til at argumentere for at overgå til ny løn og nu må leve med, at mange giver udtryk for skuffede forventninger. Samtidig farves organisationernes egen opfattelse af det de hører fra medlemmer og tillidsvalgte. Der er en tendens til, at organisationerne vurderer medlemmerne ud fra deres egen position og handlemuligheder. Det er derfor ikke overraskende de organisationer, der er mest pessimistiske omkring ny løn, også er dem, der vurderer, at medlemmernes reaktioner er negative.

FOA peger f.eks. på skuffelse blandt de medlemmer, der i begyndelsen havde positive forventninger til det nye lønsystem. Vurderingen er at: *"Vores medlemmer synes ikke, at 'Ny løn' lever op til deres første forhåbninger. Der er skuffelser...Det med 'Ny løn' betød jo, at man*



*skulle have mere i løn, væsentligt mere i løn. Det har der ikke været mulighed for at indfri. Det er også svært at forklare, at hvis man har nogle kvalifikationer, man mener arbejdsgiveren skal bruge, så er det ikke nødvendigvis det der er behov for, og som man vil honorere. Det skal være noget som er aftalt som et kursus, der kan indgå som en naturlig del af det job, der skal udføres. Og det kan være svært at forstå!...Også det med, at man ikke er sikret ved jobskifte, hvor nogle føler sig lidt bondefanget. Så i dag ved jeg ikke om vores medlemmer havde stemt nej til det.” (Afdelingsformand, FOA, 2000)*

Samme budskab lyder fra DSR: *”Vi var en af de kredse der stemte ja til overenskomsten, med det bundede nok i, at man ikke havde lyst til en konflikt. Så var man næsten villig til at acceptere hvad som helst. Men jeg synes det ligger meget latent i vores medlemmer, at de ikke er begejstret for ’Ny løn’. Det synes jeg viser sig mere og mere. De er klart blevet mere skeptiske!” (Faglig sekretær, DSR, 2000).*

Når vi spørger medlemmerne på FOA’s og DSR’s område virker de imidlertid knap så skeptiske som deres organisationer lader forstå. En sygeplejerske (og tillidsrepræsentant) understreger således det positive ved ’Ny løn’, og siger, at *”Det er godt at få præciseret, hvad hinanden laver, og hvad vi får løn for.”* (TR, DSR, 1999). Og en social- og sundhedsassistent har følgende kommentar: *”Jeg synes det er et spændende projekt med ’Ny løn’. Pludselig får vi nogle mere klare profiler på stillingerne, fordi vi mere præcis kan beskrive, hvad den enkelte medarbejder skal kunne. Og så kan vi i øvrigt honorere bestemte funktioner eller kvalifikationer.”* (Social- og sundhedsassistent, kommune internt blad, april 1998, nr.4). Det er dog her væsentligt at holde sig tidspunktet for øje – selvom disse medarbejdere i 1998/99 omtaler det nye lønsystem positivt kan det ikke udelukkes, at de efter at have høstet flere erfaringer ændrer holdning så de i år 2000 ville give deres organisationsrepræsentanter ret i deres vurdering.

Hvis vi bevæger os over i daginstitutionsområdet genfindes billedet med de skuffede og skeptiske medlemmer/medarbejdere. Se f.eks. følgende udtalelse fra pædagogmedhjælpernes fællestillids-repræsentant: *”Jeg tror, folk har været lidt skræmte af det der ’Ny Løn’...Nogle af medarbejderne synes, det er dårligt. Der har lige været sådan en samtale nede hos os, og der har de sagt, at det var dårligt. Der var en af dem, der sagde, at hun synes, at det var alt for ulækkert, at man blev sådan stavnsbundet, at når man skal et andet sted hen, så skal man forhandle sin løn, og sige at det er jeg værd! Hun brød sig ikke om tanken. Og pædagogerne de går også nede hos os og snakker om ’Ny Løn’ hele tiden, de er også noget frustrerede. Det er svært at forholde sig til, man er bange for, at det bliver ulige fordelt, tror jeg.”* (FTR, PMF, 2000). Følelsen af at være stavnsbundet og risikoen for ulighed er således medlemmernes frygt. Pædagogernes fællestillidsrepræsentant giver en forklaring: *”Det, der nok er pædagogers problem, det er jo forandring og at beskrive deres arbejde. Det skal de være bedre til i forhold til det med ’Ny Løn’...Og det er noget, vi som pædagoger ikke har været vant til, fordi det har foregået automatisk. Men nu skal vi til at beskrive vores arbejde, og hvad det er, der udløser løn for det. Det er svært!”* (FTR, BUPL, 2000). At eksplicitere og dokumentere er således en uvant situation for en profession hvis faglighed traditionelt er blevet taget for givet.

Den større grad af formalisering kan imidlertid dæmme op for en anden problematik som BUPL og PMF medlemmerne peger på, nemlig fedterøvs-problemet. Således udtaler en pædagogmedhjælper: *”Jeg tænker straks på fedterøvstillæg, og jeg bryder mig i det hele taget ikke om tanken i ny løn - det giver samarbejdsproblemer...jeg har allerede mærket, at nogle skal fremhæve nogle ting ved sig selv, hvilket styrker mig i min mistro til den her lønform. Man markerer sig mere og er mere bevidst om hvad man er værd. Og det er ikke altid godt...”* (Pædagogmedhjælper 2, 2000). Denne skepsis ved det nye lønsystem gør sig også gældende på

administrationsområdet, hvor HK tillidsrepræsentanten udtaler: *"Da det hele startede tror jeg, folk var negative, de havde berøringsangst og syntes det var tåbeligt! Og det var det fordi, at vi har jo prøvet alt muligt med fedterøvstillæg – det var noget fanden havde skabt i vrede, fordi det kunne aldrig blive reelt. Nu ved vi, at det nok ikke kan være anderledes, og det må vi så prøve at få det bedste ud af. Og det kan måske også blive mere reelt nu, fordi man siger, der er nogle ting, du i hvert fald skal opfylde for at få det og det i løn. Og det har jeg det faktisk bedre med...Jeg synes systemet er mere reelt i dag frem for før, hvor det var sådan, at hvis den gamle socialdirektør ikke kunne lide folk, så fik de ingenting. Det kommer du ud over i dag. Der er ikke så meget fedterøv i det i dag."* (TR, HK,1999). Så mens der stadig er en frygt for fedterøven og den medarbejder der fremhæver sig selv på andre bekostning indenfor daginstitutionsområdet, ser administrationen det nye lønsystem som en mulighed for at løse dette problem og skabe mere synlighed omkring løndannelsen.

## Løn & Kultur

Medlemmernes holdninger til 'Ny løn' kan ses i forhold forskellige kultursammenstød mellem henholdsvis job-, fag-, og arbejdspladskulturerne i de respektive kommunale enheder. Lad os dykke ned i dem.

### Jobkultur

Når der indføres et lønsystem, der har som højeste mål at integrere job og person og derved skabe sammenhæng mellem det man gør, måden man gør det på, og den løn man får, får det konsekvenser for jobkulturen. For det første sker der noget med den produktorienterede jobkultur, hvor man er fokuseret på kerneydelsen, på at passe børnene eller de ældre - og i det hele taget gøre sit arbejde ordentligt for at brugerne er tilfredse. "Det er jo dem vi er her for", genlyder det således fra medarbejderne – og "hvad skal alt det med løn så til for. Vi gør da vores arbejde uanset hvad!", synes at være deres holdning. Der sker også noget med den samarbejdsorienterede jobkultur. Her arbejdes der mest i teams - og hvordan kan det nu forliges med et individuelt baseret lønsystem? Ræsonnementet er her, at "vi bidrager alle til arbejdet, og hvordan kan man så overhovedet skelne os fra hinanden - og hvorfor skal man egentlig?" Hvis der skal rykkes ved lønsystemet må lønnen gives som bonus- eller resultatløn til produktionskollektivet. En konstruktion, der ikke i første omgang er særlig udbredt. Endelig er der den karriereorienterede jobkultur. Denne jobkultur synes at harmonere godt med det nye lønsystem, der fokuserer på fortsat udvikling og intensiveret arbejdsindsats. Som en pædagogmedhjælper siger: *"Man skal i hvert fald ikke gå i stå med det her system, det er vigtigt, at vi fornyer og dygtiggør os hele tiden."* (Pædagogmedhjælper 1, 2000). En pædagog tilføjer: *"Jeg ser en udviklingsmulighed i det. Man er nødt til at udvikle sig for at komme videre i det her lønsystem. At man kan være god til noget, og så også få noget for det, det kunne man jo ikke før i tiden. Man kan vise, at det her det er jeg god til, og det kan jeg så også få løn efter...Med ny løn brydes rammer ned og nogle nye muligheder dukker op - det er ensbetydende med frihed."* (Pædagog 1, 2000). Af disse udtalelser ses, at nogle af medarbejderne er indstillet på kontinuerligt at udvikle sig for derved at opnå en bedre løn. Med problematikken om stjerner og vandbærere in mente er det dog ikke alle, der har den opfattelse og på den måde kan der med 'Ny løn' siges at ske et sammenstød mellem en produktorienteret jobkultur og en mere karriereorienteret. Medarbejdernes forskellige måder at betragte sit arbejde på støder altså sammen i forbindelse med 'Ny løn' - og det giver nogle udfordringer i forhold til at få det til at fungere så alle er tilfredse og ikke mindst har forståelse for, hvorfor lønsystemet nu ser sådan ud.

## Fagkultur

Det andet kultur-sammenstød, der kan identificeres i forbindelse med medarbejdernes møde med 'Ny løn' handler om fagkulturen. Igen kan der peges på tre forskellige. I den lønorienterede fagkultur er den traditionelle lønmodtageridentitet i fokus - det handler kort sagt om, at man vil aflønnes godt og rimeligt for det arbejde man udfører, og for den tid man er på jobbet. Lønnen er ikke som sådan et issue. Den betalingsorienterede fagkultur er derimod meget mere fokuseret på lønnen. Det nye lønsystem har generelt betydet, at medarbejderne er blevet mere lønbevidste. Som personalechefen udtaler: *"Generelt er man blevet lidt mere bevidst om lønnen...hvis der er nogle, der skal have nye funktioner, så tror jeg da, at man er bevidst om, om der følger penge med."* (Personalechef, 2000). En pædagog er enig og udtaler i den forbindelse følgende: *"Bevidstgørelsen kan være med til at hæve fagligheden på arbejdspladsen, og at man måske forpligter sig på nogle ting, som gør, at man kommer mere engageret på arbejde. Og det giver udover mere i løn også en større tilfredsstillelse ved at gå på arbejde. Det kan være en selvforstærkende ting. Men jeg synes det er dybt uheldigt, hvis man skintilpasser sig for at få kroner i kassen og så det alligevel ingenting bliver til for børnene. For det er dem det handler om, når det kommer til stykket!"* (Pædagog 2, 2000). Såvel leder som medarbejder side har i det små oplevet, at den større lønbevidsthed kan tippe over i en lønbesættelse, hvor det handler om, at man kun vil kaste sig over en bestemt opgave, eller gøre en ekstra indsats, hvis man får løn for det. Man vil som serviceleverandør have betaling for det man leverer. I relation hertil udtaler den faglige sekretær fra PMF: *"Man kan godt fornemme lidt en udvikling, hvor man ikke løfter en finger, med mindre man får noget mere i løn. Det er faren ved Ny løn!"* (Faglig sekretær, PMF, 2000). En fare, der kan betyde, at det bliver kapitalisering og 'cool cash' frem for 'kaldet', der bestemmer fagkulturen. Dette er dog (endnu) kun et skræmmebillede i kommunen – for som områdelederen på plejeområdet udtaler: *"Det må være i store kommuner, at det er sådan. Det er noget andet i en kommune som den her, her kender vi alle hinanden, så sådan er det ikke her."* (Områdeleder, 1998).

I kommunen er det således primært den professionsorienterede fagkultur, der kan siges at dominere. "Kaldet" er fortsat fremherskende særligt hos BUPL og DSR medlemmerne. Man gør sit arbejde ud fra en faglig stolthed, og man vil have løn efter den faglige kompetence, man har opnået ved at have taget en formel uddannelse og ved at være en del af et professionskollektiv. I en professionsorienteret fagkultur, der har tradition for at være selvstyret - man styrer sig selv gennem en intern kollegial kontrol - og som modsætter sig al form for ekstern kontrol og disciplinering - er et ledelsesværktøj som 'Ny løn' måske ikke lige sagen. Man skal have løn efter den profession, man tilhører, efter hvad man er værd rent fagligt - ikke efter hvad lederen skønner, at man har fortjent!

I relation hertil melder der sig en diskussion om objektive versus subjektive kriterier for lønnen. I denne diskussion sker en håndhævelse af polariseringen mellem A og B side, hvor personaleorganisationerne (FOA, DSR og BUPL) er imod subjektive kriterier, fordi de frygter ledernes skøn, de er bange for en tilbagevenden til fedterøvstillægget og påpeger i øvrigt vanskeligheden ved at måle disse kriterier (jf. tekstboks næste side). Arbejdsgiverne er derimod fortalere for en mere individuel løndannelse, hvor det personlige islæt er tungtvejende. Det er her interessant at bemærke, at BUPL medlemmerne ikke er enige i deres faglige organisations aversion mod de personlige kvalifikationer. Således udtaler en pædagog: *"Vi tør ikke gå ind i de bløde subjektive værdier fordi så bliver det personligt. Jeg synes det er forkert, at man har sagt, at det skal vi helst ikke pille ved. Men det er jo også svært for hvor meget skal man grine med børnene for at få et tillæg, og hvor mange børn skal jeg have krammet i dag for at få et tillæg! Det er svært med de bløde værdier, men det ville blive et bedre system, hvis vi brugte dem."* (Pædagog 1, 2000).

Også i DSR er der intern uenighed at spore, således udtaler den faglige sekretær: *”DSRs strategioplæg går på at få penge for funktioner og kvalifikationer. Det har slet ikke taget hensyn til hvad det har af konsekvens, at vi bare satser på funktioner og objektive kvalifikationer – hvad med dem, der passer arbejdet, og er en rigtig dygtig sygeplejerske, der får hele lortet til at glide? Som ikke er synlig, men sørger for, at alle har det godt, og at der ikke er nogle, der dør i sengene. Hun er en skide god rollemodel. Men det er ikke så resultatorienteret det hun laver.”* (Faglig sekretær, DSR, 2000). En satsning på de mere subjektive og bløde kriterier vil kunne anvendes til honorering af vandbæren eller den gode stabile medarbejder og burde derfor være en del af DSRs strategi er den faglige sekretærs holdning.

#### Hvad synes B-siden om de bløde kriterier?

- *”Personlige kvalifikationer signalerer jo et eller andet med, at lederen har skønnet personligt...Det skal være objektivt...Vi er lidt modstandere af de meget personlige ting, som kan ligne det gamle fedterøvstillæg. Det er meget svært at forholde sig til det objektivt...Vi siger ikke nej til vores medlemmer hvis de har kvalifikationer, men det skal være udfra et objektivt skøn. Og vores grupper har svært ved at blive individuelt vurderet ordentligt...Men det bliver ikke nemt at holde fast i det princip, for arbejdsgiverne presser på i forhold til at få en vis sum til at regere til nogle individuelle muligheder.”* (Afdelingsformand, FOA, 2000).
- *”Vi vil gerne ’Ny løn’, fordi vi tror, vi får nogle flere penge til sygeplejerskerne, men på den anden side tør vi heller ikke at give det helt frit. Så vi prøver at argumentere for, at det skal være nogle meget objektive kriterier, når vi taler om kvalifikationer. Den mere personlige vurdering med de bløde ting er vi ikke så begejstrede for...Vi har ikke ladet det være frit for arbejdsgiverne, at man selv kan komme med forslag til kvalifikationstillæg, som er meget subjektivt orienterede. Det vil arbejdsgiverne gerne, men vi har forsøgt at binde dem op på nogle kriterier – for synlighedens skyld...Alt andet vil blive enormt individuelt...Vi har dog lagt noget individuelt ind i vores strategi, men det var med bævende hjerte, for vi har ikke en Kinamands chance for at vurdere om det de siger, er rigtigt!”* (Amtskredsformand, DSR, 2000).
- *”Kommunerne går ind på de subjektive kvalifikationer om at man skal være kreativ, humoristisk, samarbejdsvillig og hvad fanden, der jo kan være af sådan noget. Og det har de typisk skrevet i deres lønpolitik – og det er helt subjektivt og dødsvært at måle!”* (Faglig sekretær, BUPL, 2000).
- *”Hvis ’Ny løn’ skal blive en succes skal der for det første være nogle penge så man kan begynde at se at det virker, og når det så begynder at virke, så bliver man nok mere gearret til at kunne kapere de personlige kvalifikationer og den personlige vurdering. Det er for skrøbeligt i starten, hvor lederne ikke er så erfarne og har vanskeligt ved at håndtere det ordentligt så det bliver fair og gennemskueligt.”* (Faglig sekretær, DSR, 2000)

Det skal nævnes, at der ikke blot er interne holdningsforskelle i BUPL og DSR, men også mellem de enkelte fagforeninger i spørgsmålet om personlige kriterier. Så mens BUPL, DSR og FOA er skeptiske overfor det personlige og subjektive, vurderer PMF, DS og HK disse positivt. Dette skal ses i forhold til disse organisationers imødekommenhed overfor en mere individuel løndannelse.

#### Arbejdspladskultur

I forlængelse af job,- og fagkulturerne bevæger vi os til arbejdspladsen for at se på de kultursammenstød, der kan siges at dukke op her. ’Ny løn’ støder her sammen med en kollegaorienteret arbejdspladskultur, der er præget af en grundlæggende lighedsnorm og en forestilling om lige løn for lige arbejde. I den forbindelse udtaler en pædagog: *”Kulturen er svær at bryde og der er mange, der er imod systemet. Man skal jo hævde sig selv, og det kan vi ikke lide. Vi skal være sociale og være sammen om tingene. Og så det med, at man skal sige, at man er bedre end andre, det er vi ikke vandt til i vores kultur.”* (Pædagog 1, 2000). I tilknytning til denne kollegakultur er den korpsorienterede kultur, hvor alle er i samme båd, hvor der løftes i fællesskab, og hvor man er solidariske med hinanden. I denne kultur er den solidariske lønpolitik stadig at foretrække fremfor en individuel løndannelse. Vi skal ikke kæmpe *mod* hinanden men *med* hinanden i kampen om lønkronerne. I den forbindelse har en afdelingschef følgende iagttagelse: *”Der er nogle forskellige kulturer i forhold til hvordan man tænker løn. På det*

*sociale område, altså i hjemmeplejeregi og hele det felt tænker man det meget kollektivistisk, mens i forhold til HK-området tænker man det mere individuelt.” (Afdelingschef, social området, 2000). Den korpsorienterede kultur er således mest udpræget på pleje- og daginstitutionsområdet. Fra plejeområdet understreges det da også, at: ”Det er svært at implementere ’Ny løn’ i sygeplejerskernes verden fordi vi bygger på nogle helt andre værdier end det der ligger i det nye lønsystem. De værdier der ligger i vores fag bygger på solidaritet og ansvar for den svage og helt klart på omsorgsbegrebet. Og det er jo noget helt andet end det der ligger i det nye lønsystem, som bygger på nogle liberalistiske værdier. Det kan derfor være vanskeligt at integrere det i den kultur.” (Faglig sekretær, DSR, 2000). Dette er ligeledes tilfældet i daginstitutionsverdenen, hvor en pædagogmedhjælper dog håber på, at der på sigt kan lægges afstand til denne kollegialitet og korpsånd. Hun siger: ”Mit håb er at ’Ny løn’ udvikler sig mere i retning af det private, men jeg tror ikke det gør det, fordi man indenfor daginstitutionsverdenen er så vant til, at det hele skal være så demokratisk, og man skal tage så meget hensyn til hinanden. Vi skal passe på hinanden. Og det er svært når man samtidig skal fremhæve sig selv.” (Pædagogmedhjælper 2, 2000).*

Det med at fremhæve sig selv ligger klart i den konkurrenceorienterede arbejdspladskultur. Her opleves det som mere fair at man behandles forskelligt - det nye lønsystem er faktisk mere retfærdigt end det gamle. Her får man løn som man faktisk har fortjent i forhold til den arbejdsindsats, man ligger for dagen. Og man må derfor lære at sælge sig selv på et marked og overfor lederen. Det er helt fint med lidt konkurrencementalitet - det giver udfordringer og personlig udvikling. Det er ræsonnementet i denne arbejdspladskultur, en kultur, der tydeligvis lægger sig i slipstrømmen af det nye lønsystem.

De her sammenstød i jobkulturen, fagkulturen og arbejdspladskulturen viser, at det nye lønsystem ikke er så lige til at implementere. Der er en del spændinger. De forskellige kulturer reagerer vidt forskelligt på konkrete lønincitament og mange af dem reagerer negativt overfor generelle styrings- og ledelsestiltag. Udfordringerne med at implementere ’Ny løn’ består altså ikke så meget i udvikling af teknikker og værktøjer. ’Ny løn’ er i høj grad også et kulturbåret projekt, hvor det handler om at kunne navigere i rørt vande og få de forskellige kulturer til at spille sammen. Et samspil, der muliggør at det nye lønsystem får en konstruktiv effekt på den opgaveløsning det i sidste ende alt sammen handler om.

## Karakteristika og kritiske momenter

Dette afsnit har til formål og samle op på den foregående analyse af 'Kommunen'. På samme måde som vi indledte, vil vi afslutte med at spørge: Hvad er 'Kommunen' egentlig for en størrelse? Lad os her gribe fat i det slogan, der synes at genlyde i kommunen – sloganet om, at "Vi er langt fremme!" Kommune er således:

- Langt fremme med hensyn til organisationsstrukturen, hvor en traditionel ledelses- og forvaltningsstruktur er søgt forladt til fordel for en mere i trit med tiden koncern/-direktionsmodel, hvor organisationen flades ud, slankes og af-sektoriseres. Modellen lader dog stadig meget tilbage at ønske. Dynamitten i cementblokken satte nogle rystelser i gang, men det kniber med strategierne i den driftsorienterede direktion og helhedstænkningen hæmmes af den fortsatte sektorisme – kongedømmerne er ikke helt besejret.
- Langt fremme i forhold til organisationsudvikling og skabelse af en moderne projektorganisation – men der sættes mange skibe i søen, og det er ikke alle, der sejles hjem, ofte pga. konflikter mellem organisationsudviklingen og den daglig drift.
- Langt fremme hvad angår mål- og rammestyring - og dog: Der er en uklar rollefordeling mellem det politiske og det administrative niveau, der er ikke hul igennem til politikerne og politikerne er fortsat primært enkeltsags-politikere og økonomiske rammesættere, der ofte er fokuseret på kvantitet og penge frem for kvalitet og indhold – de formår ikke i tilstrækkelig grad at formulere mål og har ej heller blik for lønnens strategiske betydning.
- Langt fremme i forhold til en udstrakt decentralisering, hvor institutionerne får større og større frihed under ansvar. Men der er en manglende kommunikation mellem direktion og institution, der gives ikke tilstrækkelig feedback på virksomhedsplaner og decentraliseringen får ikke følgeskab af en veludviklet lederudvikling, der gør de decentrale ledere i stand til at håndtere det udvidede ansvar. Decentraliseringen giver samtidig anledning til et dilemma mellem koncernidentitet og virksomhedsidentitet og rejser et spørgsmål om hvordan der kan sikres en samordning i et decentraliseret system, hvordan balancere mellem fleksibilitet og samordning, mellem hensynet til helheden og hensynet til lokale forhold? Hvordan sættes grænsen mellem lighed og forskellighed i forhold til såvel institutioner som personale? Dette er endnu uklart i kommunen.
- Langt fremme med hensyn til vilje til orden, pædagogik og planoptimisme – værdigrundlagets sirlige bogstavleg, budgethjulets årlige omdrejning, lønpolitikens kinesiske æskesystem og forhåndsftalernes systematik er eksempler herpå. Om ordenen også realiseres i en konkret virkelighed er så spørgsmålet, i hvert fald kniber det stadig med et få det kinesiske æskesystem til at gå op pga. manglende lokale lønpolitikker ude i de respektive enheder. Og det strategiske hjul, hvor forskellige styringsinstrumenter kobles, kører heller ikke så kunstfærdigt rundt som intenderet.
- Langt fremme i forhold til de lønpolitiske refleksioner, hvor kommunen har en klar og velforberedt lønstrategi, der er kendt, gennemskuelig og accepteret i organisationen og som både ledere og medarbejdere føler ejerskab for. Realiseringen af lønpolitikken er dog hæmmet af kommunens trængte økonomi og det beskedne økonomiske råderum, som samtlige respondenter udpeger som hovedproblemet i implementeringen af 'Ny løn'.

- Langt fremme hvad angår lederne relativt positive holdninger til det nye lønsystem, men sakker bagud i forhold til deres ”påklædning” og evne til at påtage sig en ny lederrolle. Det er forskelligt hvordan lederne har grebet opgaven an, og de har i varierende omfang ladet såvel økonomiens, strategiens, rettens, pædagogikkens som kærlighedens blik være grundlaget for deres medarbejderbedømmelse.
- Langt fremme i relationen med personaleorganisationerne, der ikke blot betragtes som aftalepart, men også som samarbejdspartner. Samarbejdsrelationen er i en vis grad arbejdsgiverstyret, den er personbåret og betinget af personalechefens gode ry og vundne respekt fra organisationernes side. Pga. den gunstige relation mellem A og B side er det klassiske skisma mellem aftaleret og ledelsesret ikke en udtalt problematik i kommunen. Den særlige model for kommunen er i den forstand samtidig en arketype på den danske model.
- Og apropos personaleorganisationerne befinder de sig i et trilemma mellem en lønmodtageridentitet, en professionsidentitet og en arbejdspladsidentitet, som de vælger at vægte og håndtere på forskellig vis. Nogle ved at kræve flere penge i lønningsposen såvel ved det store som det lille bord og i øvrigt konstruere aftaler, der garanterer en vis lønudvikling (DSR og BUPL), nogle ved at føre en prinsesse-tobensstrategi, hvor den faglige og lønmæssige udvikling følges ad (DSR og BUPL), og nogle ved at fokusere på de muligheder det nye lønsystem giver for en lokal løndannelse med plads til den enkeltes individuelle kvalifikationer og arbejdsindsats (FOA, PMF og HK). Disse lønstrategier skal ses i sammenhæng med de kultursammenstød ’Ny løn’ kan siges at medføre i den givne job,- fag,- og arbejdspladskultur. Lønssystemet kan således virke hæmmende for en produkt- og samarbejdsorienteret jobkultur, en løn- og professionsorienteret fagkultur og en kollega- og korpsoorienteret arbejdspladskultur, mens det virker fremmende for en karriere,- betalings,- og konkurrenceorienteret kultur. Men hvorom alting er så går lønssystemet ind og udfordrer nogle eksisterende kulturer og måder at gøre tingene på som medarbejderne på forskellig vis har hhv. sympati og antipati for.

Med alle disse opsummerende punkter ses, at godt nok er ’Kommunen’ langt fremme, men der er fortsat et stykke vej at gå før alle intentionerne er realiseret – før ord bliver til handling.

Hermed er vi nået til vejs ende i den illustrative case-analyse, der har sat fokus på nogle af de udfordringer en typisk dansk kommune støder på i implementeringen af det nye lønsystem.

## Reference-liste

### Skriftlige dokumenter

Ansøgning om udvidelse af daginstitutionernes administrationstimer, fra udvalg af daginstitutionsledere til børne- og kulturudvalget, 29.04.1999.

Brev vedr. nedsættelse af arbejdsgrupper, fra løn- og personaleafdelingen til formand og næstformand i hovedudvalgene, 1997.

Brev vedr. lønpolitik fra løn- og personaleafdelingen til økonomiudvalget, 20.01.1998.

Brev vedr. nyt fra kommunen fra personalechef til forskergruppe, 24.06.2001.

Budgethjul, Direktions- og økonomiudvalgsnotat, 18.03.1999.

DSR, Strategi for nye lønformer i amtskredsen, 1997.

Evalueringsrapport af Kommunens organisation, Evalueringssamarbejde med PLS, november 1998.

Internt kommunalt blad, udvalgte numre fra 1997 til 2000.

Forhåndsftaler fra FOA, DSR, HK, DS, BUPL og PMF.

Forhåndsftale for udvalgte daginstitution.

Kommunikationspolitik, 1998.

Lønpolitik, 1998, 1999, 2000 og 2001.

Løn- og personaleafdelingen, spørgeskemaresultater, 14.11.1998.

Løn- og personaleafdelingens virksomhedsplan 1999, 2000.

Notat om strukturændring fra samarbejdsudvalg 3.1., 07.11.1995.

Notat om lønbudgetstyring fra løn- og personaleafdelingen til institutionsledere, 25.02.1999.

Notat om direktionens formål og opgaver, 1995.

Notat om forholdet mellem politikere og administration fra direktionen, 21.12.1995.

Notat om beskrivelse af grundlønninger for kontorphonale.

Notater om arbejdsgruppes forslag til Ny Løn for kontor- og edb-personale, 18.12.1997 og 12.01.1998.



Notat om arbejdsgruppes forslag til Ny Løn for plejeområdet, 14.01.1998.

Organisationsdiagram 01.01.1998.

Organisationsdiagram Skole- og børnepasning, oktober 1998.

Organisationsdiagram, Social service, oktober 1998.

Personalepolitik, 1995

Pressemeddelelse om Ny løn, 1998

Regler for økonomisk decentralisering, 1990

Referat af møde om Ny Løn for socialrådgivere/socialformidlere m.v., 13.3.98.

SU rammeaftale, 6.10.98

Værdigrundlag 2001, Byrådet.

Udkast til kvalitetskontrakt for personalechef, 2001

## **Interviews<sup>16</sup>**

- Kommunaldirektør
- Social- og kulturdirektør
- Økonomichef
- Personalechef
- Skole- og børnepasningschef 1
- Skole- og børnepasningschef 2
- Pædagogisk konsulent
- Institutionsleder fra udvalgte daginstitution
- Fire medarbejdere fra udvalgte daginstitution (2 pædagoger, 2 pædagogmedhjælpere)
- Afdelingschef for social området
- Områdeleder for udvalgte plejeområde
- FOA: Afdelingsformand
- DSR: Amtskredsformand. Faglig sekretær. Fællestillidsrepræsentant
- BUPL: Faglig sekretær. Fællestillidsrepræsentant. Tillidsrepræsentant.
- PMF: Faglig sekretær. Fællestillidsrepræsentant. Tillidsrepræsentant.
- HK: Tillidsrepræsentant
- DS: Faglig sekretær

---

<sup>16</sup> Der er interviewet 26 personer. Flere af respondenterne er interviewet to gange i perioden 1998-2000. Interviewene er båndoptaget og forefindes i transskriberet form.