

# Samarbejde under omstrukturering set fra de tillidsvalgtes perspektiv

## – Kommunalreformens effekter

*Trine P. Larsen, Steen E. Navrbjerg, Jonas Hulgaard Kristiansen & Nana Wesley Hansen*

### Abstract

Artiklen belyser, i hvilken udstrækning og på hvilke måder Kommunalreformen har påvirket samarbejdsklimaet inden for den kommunale sektor med afsæt i en spørgeskemaundersøgelse med deltagelse af knap tusinde kommunale tillidsrepræsentanter (TR). Undersøgelsen viser, at nok er mange steder ramt af diverse besparelser, afskedigelsesrunder, omstruktureringer og institutions-nedlukninger efter Kommunalreformen, men det er langt fra ensbetydende med, at samarbejdsklimaet på arbejdspladsen er blevet forringet. Faktisk påpeger hver tredje TR, at samarbejdsklimaet på arbejdspladsen er blevet bedre, og hver anden TR oplever at have fået større indflydelse. Afgørende i den sammenhæng er både TR's og ledelsens tilgang til samarbejdet; jo mere samarbejdsorienteret og højere tillid mellem parterne, jo bedre glider samarbejdet. Hvorvidt kommunerne er sammenlagte eller ej, har ikke betydning for samarbejdet. Til gengæld angiver tre ud af fire kommunale TR, at deres arbejde er blevet mere udfordrende og for knap hver anden også mere interessant efter Kommunalreformen.

Keywords: Kommunalreformen, samarbejde, ledelse-medarbejderrelationer, omstrukturering, kommunale sammenlægninger

### Indledning

Den offentlige sektor er under stadig forandring og har siden midten af 1980'erne været igennem flere moderniseringsprogrammer og New Public Management-inspirerede reformer med henblik på at opnå økonomiske besparelser, effektiviseringer, stordriftsfordele, øget produktivitet og højne servicekvaliteten mv. (Thomsen et al., 2019). Skiftende danske regerings offentlige reformer har i nyere tid medført omstrukturering og sammenlægning af offentlige instanser samt øget privatisering og outsourcing (Ejersbo &

Greve, 2014). I den sammenhæng er Strukturreformen fra 2007 den mest omfattende reform af den kommunale sektor, siden det kommunale landkort blev forandret i 1970'erne. Strukturelt reducerede Kommunalreformen antallet af kommuner fra 271 til 98 kommuner, og de oprindelige 14 amter blev nedlagt og erstattet med fem nye regioner. Organisatorisk indebar Kommunalreformen en omfordeling af en række offentlige arbejdsopgaver mellem stat, regioner og kommuner, øget professionalisering, indførelse af flere nye ledelses- og styringsværktøjer samt

øget budgetkontrol fra centralt plan (Ejersbo & Greve, 2014).

Med udgangspunkt i en spørgeskemaundersøgelse blandt tillidsrepræsentanter (TR) på LO-området fra 2010 belyser artiklen, i hvilken udstrækning og på hvilke måder Kommunalreformen har påvirket samarbejdet og relationerne mellem ledelsen og TR inden for den kommunale sektor. Vi sonder mellem sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner ud fra den forventning, at Kommunalreformen har haft størst indvirkning på samarbejdet mellem TR og ledelsen i sammenlagte kommuner. Artiklen giver således indblik i forholdet mellem ledelsen og tillidsvalgte set fra TR's perspektiv under udmøntningen af Kommunalreformen, der foregik efter kommunesammenlægningerne i 2007, hvor der blev åbnet op for, at enkelte kommuner kunne omstrukturere deres ledelseslag, nedlægge og sammenlægge lokale institutioner samt afskedige medarbejdere – tiltag, som ellers var sat på pause i perioden op til 2007 (Klausen et al., 2018; Hansen, 2015). Mere præcist undersøger vi, hvordan TR oplever ledelsens og deres egen tilgang til samarbejdet, og herunder om de fremstår samarbejdsorienterede eller konfliktorienterede, når arbejdspladsen står overfor besparelser og afskedigelser mv.

Ved at belyse samarbejdet mellem ledelsen og TR på arbejdspladser indenfor såvel sammenlagte som ikke-sammenlagte kommuner sætter artiklen fokus på et relativt underbelyst område. De fleste studier om Kommunalreformens effekter har fokuseret på administrative, økonomiske, kvalitetsmæssige og produktivitmæssige gevinster ved kommunesammenlægningen; på selve fusionsprocessen; på borgernes serviceoplevelse; på det lokalpolitiske system; eller på reformernes betydning for arbejdsbetingelserne i kommunerne (Navrbjerg & Kold, 2006; Klausen et al., 2011; Foged & Koch, 2016). Kommunalreformens betydning for

medarbejderinddragelse og medbestemmelse før, under og efter forandringsprocesserne er sjældent omdrejningspunktet for den type studier, selvom de få tilgængelige undersøgelser vidner om, at medarbejdernes engagement er helt centralt for implementeringssuccesen af offentlige reformtiltag (Hjelmar et al., 2020). Artiklen giver dermed ny indsigt i udviklingen af samarbejdsrelationerne mellem ledelse og TR under organisatoriske forandringer. Analytisk trækker vi på Industrial Relations (IR) teori samt management- og organisationslitteraturen, og vi antager i tråd med litteraturen, at tre forhold har betydning for samarbejds klimaet i forbindelse med Kommunalreformen: de institutionelle rammer, emnet for samarbejdet samt parternes tilgang til samarbejde.

Artiklen består af fem sektioner. Først beskrives kort Kommunalreformen samt de centrale karakteristika for den kommunale aftale- og samarbejdsmodel. Dernæst foretages en kort litteraturgennemgang af den seneste forskning inden for området med henblik på at udvikle en analyseramme. Tredje sektion gennemgår det anvendte datasæt og metoden. Fjerde sektion er en analyse af, hvordan og i hvilken udstrækning Kommunalreformen har påvirket samarbejdet mellem TR og ledelsen inden for den kommunale sektor. Afslutningsvis drøftes de empiriske resultater.

## **Kommunalreformen og de institutionelle rammer for det kommunale samarbejde**

Kommunalreformens overordnede formål var at opnå stordriftsfordele gennem kommunesammenlægningerne i form af administrative og økonomiske besparelser, afbureaukratisering, samtidig med forbedringer af serviceydelsernes kvalitet og styrkelse af de lokale demokratiske processer (Hagedorn-Rasmussen et al., 2006, s. 14; Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005). Ved reduktionen af

antallet af kommuner til 98, blev 65 nye kommuner dannet som følge af kommunesammenlægninger, mens 33 kommuner fortsatte uændret. De 14 amter blev til fem regioner. Derudover betød Kommunalreformen en omfordeling af en række offentlige arbejdsopgaver mellem stat, regioner og kommuner. Den nye arbejdsdeling indbefattede bl.a., at kommunerne overtog miljøopgaver samt vedligeholdelse af regionale veje fra de daværende amter. Med en finansieringsreform kunne regionerne ikke længere selv udskrive skat, mens kommunerne fortsat havde mulighed herfor, om end de er underlagt en større budgetkontrol, omfordeling og målstyring fra centralt hold (Hagedorn-Rasmussen et al., 2006, s. 14; Hulberg, 2016 ).

Selve implementeringen af Kommunalreformen beskrives ofte som led i flere forandringsbølger, hvor den første fase fra 2004-2007 præges af kommunesammenlægningerne og indførelsen af nye strukturer og styringssystemer (Hansen, 2015). Den anden fase fra 2008-2009 kendetegnes ved en række styrings- og strukturmæssige justeringer, typisk rettet mod de centrale ledelseslag i kommunerne, ligesom lokale institutionsnedlæggelser og sammenlægninger samt afskedigelser præger denne periode (Klausen et al., 2011). I den tredje fase fra 2010 begynder kommunerne at opnå stordriftsfordele, effektiviseringer og en øget produktivitet som følge af Kommunalreformen, ligesom perioden præges af en række andre forandringer bl.a. i form af implementeringen af kvalitetsreformen fra 2007 og ikke mindst stramningerne af budgetloven fra 2009 (Hansen, 2015, s. 78; Klausen et al., 2011, s. 72).

De forskellige omstruktureringer betød, at omkring 455.000 offentligt ansatte fik ny arbejdsgiver, og inden for den kommunale sektor drejede det sig om 295.000 ansatte (KL et al., 2009, s. 10). Mange kommunale medarbejdere blev på forskellig vis berørt af den nye opgavefordeling mellem stat, region

og kommuner, selvom de ikke nødvendigvis fik ny arbejdsgiver eller var del af en kommunesammenlægning (KL et al., 2009, s. 10).

Selvom Kommunalreformen direkte har påvirket mange offentligt ansattes arbejdsvilkår – og dermed også implicit TR og leders tilgang til samarbejde og forhandlinger – blev der ikke brugt megen spaltepads på de kommunalt ansatte, hverken i de endelige regeringsudspil for Kommunalreformen eller i forbindelse med det forudgående arbejde i Strukturkommissionens redegørelsesarbejde samt kommissorium (Navrbjerg & Kold, 2006, s. 6). De efterfølgende evalueringer af reformens effekter har kun sjældent det kommunale aftale- og samarbejdssystem som omdrejningspunkt, mens de offentlige ansattes arbejdsvilkår har været genstand for flere analyser af Kommunalreformen og andre offentlige reformer (Kamp et al., 2013; KL et al., 2009; Økonomi og indenrigsministeriet, 2013).

MED-systemet har været anvendt af kommunale ledere i forbindelse med Kommunalreformens mange processer, og MED-systemet har vist sig som vigtig for ledere og medarbejdere til at udvikle den offentlige organisation (Hansen, 2015; Caraker et al., 2012). MED står for medbestemmelse og medindflydelse, og der skal være et udvalg på alle niveauer med personale- og budgetansvar inden for den enkelte kommune. Som følge af den større homogenitet som Kommunalreformens strukturomlægninger medførte i kommunernes størrelse og ledelseslag, er det mest almindelige i dag et MED-system med tre niveauer: MED-hovedudvalg, MED-udvalg på forvaltnings-, område- eller sektor-niveau, samt MED-udvalg på institutionsniveau (Navrbjerg & Larsen, 2021). MED-aftaler forhandlet lokalt i kommunerne danner grundlaget for det daglige samarbejde. De foreskriver MED-struktur, sammensætningen af MED-udvalg og udstikker rammerne for medindflydelse og medbestemmelse, her-

under hvordan ledelsen kan udøve ledelsesretten, når det kommer til information, høring, konsultation og medbestemmelse (Navrbjerg & Larsen, 2021; KL & FF, 2017). Som hovedregel indgår TR i MED-udvalgene, og disse sammensættes med udgangspunkt i hovedorganisationerne og under hensyntagen til personalesammensætningen.

MED-hovedudvalgets kerneopgaver er at udmønte MED-aftalen, informere, samt drøfte og udarbejde retningslinjer for en række arbejdsforhold. MED-hovedudvalget skal mødes en gang årligt for at drøfte budgetter, og gennemfører hvert andet år en strategisk drøftelse af indsatsområderne (KL & FF, 2017). Formen og strukturen for de øvrige MED-udvalg er op til parterne i de enkelte kommuner og arbejdspladser MED-aftale (Navrbjerg & Larsen, 2021).

MED-udvalgene er således et centralt forum for information om og håndtering af institutionssammenlægninger, besparelser og afskedigelser mv., der er fulgt med kommunalreformens implementering.

Samarbejdet i MED-systemet har ofte smittet positivt af på hele organisationen og har en tæt sammenhæng med mere tillidsbaserede ledelsesformer (Bentsen, 2018; Torfing & Bentzen, 2020). MED-systemet var en fornyelse af samarbejdssystemet i kommunerne fra 1997, men blev afgørende cementeret med Kommunalreformen. I de kommuner, hvor samarbejdsudvalg og arbejdsmiljøudvalg endnu ikke var sammenlagt til et MED-udvalg, blev det et faktum med kommunesammenlægningerne, hvorved de centralt placerede TR typisk fik større repræsentationsområder (Caraker et al., 2012, s. 20).

## **Kommunalreformens effekter for samarbejdsrelationerne – hvad ved vi?**

Frem til Kommunalreformen i 2007 blev der iværksat forskellige undersøgelser om

reformens potentielle betydning og effekter for borgernes serviceoplevelse, det kommunalpolitiske system samt de økonomiske og administrative stordriftsfordele – og i mindre udstrækning de offentligt ansattes arbejdsvilkår og muligheder for medindflydelse (Blom-Hansen, 2005; Vergo, 2006, s. 91). Studier af Kommunalreformens betydning for samarbejdet mellem ledelse og TR på kommunale arbejdspladser og især MED-udvalgets rolle er relativt få (Hjelmar et al., 2020; Navrbjerg og Kold, 2006). Stadig flere analyser har dog undersøgt arbejdsbetingelserne blandt kommunalt ansatte i lyset af Kommunalreformen og andre offentlige reformer (Klausen et al., 2018; Kamp et al., 2013). Relativt få undersøgelser har belyst, hvordan parterne lokalt har håndteret eksempelvis besparelser, omstruktureringer og institutionssammenlægninger inden for rammerne af MED-systemet, selvom det ofte var nogle af de tiltag, der fulgte i kølvandet på Kommunalreformen (Hansen, 2015; Klausen et al., 2018; Caraker et al., 2016). Analyser, som beskæftiger sig med Kommunalreformens effekter på medarbejderes indflydelsesmuligheder, ser ofte på specifikke sektorer, og der mangler således et overordnet overblik over udviklingen på tværs af kommunale områder (Bonfils et al., 2009; Clausen et al., 2012). Undersøgelserne beskæftiger sig endvidere primært med perioden lige op til og lige efter Kommunalreformen, mens få studier har belyst reformens mere langsigtede konsekvenser for samarbejdsrelationerne mellem ledelse og medarbejdere.

Flere af de nævnte undersøgelser giver indirekte et glimt af ledelsen og TR's tilgang til samarbejde og forhandling (Hansen, 2015; Clausen et al., 2012; Pedersen & Hammer, 2012). De viser eksempelvis, at der har været et øget behov for koordinering og samarbejde mellem medarbejdere og ledere, men at samarbejdet ikke altid fungerer optimalt (Bonfils et al., 2009, s. 52-59; Pedersen og Hammer,

2012). Bredgaard og Larsen (2008) viser i deres studie af de nye kommunale/lokale beskæftigelsesråd, at Kommunalreformen har haft en positiv indvirkning på samarbejdsrelationerne i de nye lokale beskæftigelsesråd (Bredgaard & Larsen, 2008, s. 70). Også på andre kommunale områder forsøgte såvel medarbejdere som ledelsen i fællesskab at finde løsninger på de udfordringer, som Kommunalreformen bragte med sig, selv om flere frygtede, at fremtiden ville byde på øget bureaukrati, ringere service og forringet samarbejde kollegerne imellem (Pedersen, 2006, s. 39). I den sammenhæng viser Klausen et al. (2018) i deres longitudinale studie af Kommunalreformens betydning for lokale ledelsespraksisser, at det lokale samarbejde er blevet styrket og ikke forringet samtidig med, at flere kommunale ledere i højere grad end tidligere søger at inddrage medarbejderne (Klausen et al., 2018, s. 11).

Andre studier, som ikke decideret ser på Kommunalreformen, men mere generelt på organisationsændringer i den kommunale sektor i Danmark, peger ligeledes på forskellige samarbejdstendenser. Nogle studier viser, at mulighederne for indflydelse på eget arbejde inden for hjemmeplejen og daginstitutionsområdet er blevet mindre i takt med indførelsen af nye standardiserede arbejdsprocesser mv. (Kamp et al., 2013; Vergo, 2006). Andre analyser viser, at medarbejderinddragelse via aftale- og MED-systemet styrker udmøntningen af svære kommunale beslutninger og bidrager til bedre implementeringsresultater (Hansen, 2015, s. 12; Hjelmar et al., 2020). Flere studier konkluderer således, at det centrale partssamarbejde ikke er sat over styr som følge af offentlige reformtiltag, men at parterne typisk via aftale- og samarbejdssystemet har sat deres præg på reformprocesserne, mens deres indflydelse via det politiske system synes markant mindre (Ibsen et al., 2011; Mailand & Larsen, 2018, s. 100). Flyttes fokus til det lokale partssam-

arbejde, påvirkes samarbejdet i MED-systemet ofte forskelligt under kommunale reformtiltag, men ikke nødvendigvis negativt (Hansen, 2015; Caraker et al., 2016). Samarbejdsemnet og samarbejdsstrukturen, dvs. om der er tale om samarbejde i Hoved-MED, sektor/område-MED eller arbejdsplads-MED, påvirker graden af medarbejderindflydelse i de enkelte kommuner (Hansen, 2015; Caraker et al., 2016).

Alt i alt tegner der sig et billede, hvor Kommunalreformens betydning for det lokale samarbejdsklima og graden af medarbejderinddragelse ikke er entydig; de forskellige undersøgelser når modsatrettede konklusioner. Forskningen viser dog, at under organisatoriske forandringer er medarbejdernes engagement og interesse helt afgørende for, at organisationen kan implementere de nødvendige strategier og nå de ønskede mål (Morgan & Zeffane, 2003; Hjelmar et al., 2020). Med henblik på at bidrage med nye indsigter i udviklingen af samarbejdsrelationerne mellem ledelse og TR under større organisatoriske forandringer, trækker vi på IR- og organisationslitteraturen, hvor vi især har søgt inspiration fra studier om medarbejderindflydelse under organisatoriske forandringer.

## **Samarbejde under organisatoriske forandringer – en analyseramme**

Flere studier har beskæftiget sig med ledelse-medarbejderrelationerne under organisatoriske forandringer i den offentlige sektor. I den sammenhæng sondres der ofte i litteraturen mellem uformel og formel medindflydelse (dvs. foregår drøftelser i formelle udvalg eller via daglig dialog), direkte og indirekte medarbejderinddragelse (dvs. om ledelsen inddrager medarbejderne individuelt eller som gruppe repræsenteret ved en TR), ligesom der ofte skelnes mellem grader af medindflydelse, som typisk spænder fra uni-



lateral ledelsesbeslutning over information, høring, konsultation til medbestemmelse (Sørensen, 2013; Knudsen, 1995). Analyser af ledelses-medarbejderrelationer i forbindelse med omstrukturering af offentlige services viser, at de *institutionelle rammer* for medarbejderinddragelse (Guillaume & Kirton, 2017), *samarbejdsemnet* (Knudsen, 1995) og parternes *tilgang til samarbejdet* (Butler et al., 2011) har betydning for det lokale samarbejde og især inddragelse af TR i forandringsprocesserne.

*De institutionelle rammer:* Rammerne for medarbejderinddragelse og især de formelle samarbejdsstrukturer synes at påvirke den måde, organisatoriske forandringer håndteres lokalt (Navrbjerg & Larsen, 2015). I nogle tilfælde forpligter de institutionelle rammer arbejdsgiverne til at inddrage medarbejderne via konsultation og medbestemmelse, mens de i andre tilfælde gør det muligt for ledelsen at vælge en mindre involverende samarbejdsform (Butler et al., 2011; Navrbjerg & Larsen, 2015). TR's øvrige tillidsposter i eksempelvis centrale og lokale samarbejdsudvalg synes også at påvirke samarbejdet med ledelsen (Butler & Tregaski, 2015). Strategiske og økonomiske beslutninger drøftes ofte på de centrale niveauer i samarbejdssystemet, mens opgaver relateret til den daglige udførelse typisk er højt prioriteret på de lokale niveauer for samarbejdet (Hansen, 2015; Caraker et al., 2016). De institutionelle rammer i form af de forskellige niveauer i samarbejdssystemet og især TR's øvrige tillidsposter forventes derfor at have betydning for TR's indflydelsesmuligheder og relationer til ledelsen (Butler & Tregaski, 2015).

*Samarbejdsemne:* Graden af medarbejderindflydelse synes også at afhænge af, hvilket emne der er på den kommunale dagsorden. TR involveres i højere udstrækning i beslutninger, der knytter an til organisationens kerneopgave, mens de mere strategiske og økonomiske beslutninger træffes af ledelsen med begrænset inddragelse af medarbejderne

(Sørensen, 2013; Knudsen, 1995). Knudsen (1995) sonder eksempelvis mellem fire typer af samarbejdsemner (strategiske beslutninger, taktiske beslutninger, operationelle beslutninger og velfærdsbeslutninger) og udvikler et kontinuum, hvor graden af medarbejderindflydelse antages at variere alt efter samarbejdsemnet. TR har større mulighed for at påvirke operationelle beslutninger, og i mindre grad taktiske og strategiske beslutninger (Knudsen, 1995). Andre studier anvender lidt andre kategoriseringer, men påpeger også, at medarbejderindflydelse er markant mindre, når det kommer til strategiske og økonomiske beslutninger – og dermed også den type beslutninger, som ligger bag større organisatoriske forandringer som Kommunalreformen (Hansen, 2015; Gold & Waddington, 2019).

*Tilgang til samarbejdet:* Ledelse-medarbejderrelationerne og parternes tilgang til samarbejdet er ofte afgørende for, hvordan organisatoriske forandringer håndteres lokalt. På arbejdspladser med et tillidsfuldt og velfungerende partssamarbejde er TR og ledelsen ofte mere tilbøjelige til at udarbejde fælles løsninger, mens både ledelsen og TR kan være mere tilbageholdende, hvis samarbejdet præges af konflikter og lav grad af tillid (Navrbjerg & Larsen, 2015; Butler et al., 2011). Inden for såvel IR- som management-litteraturen er parternes tilgang til samarbejde velbeskrevet, og der opereres typisk med flere TR- og ledelsestyper (Purcell, 1989; Darlington, 1994). Flere management-studier skelner således mellem ledelsesformer kendetegnet ved hård versus blød HRM eller top-down kontra bottom-up ledelse, mens der i IR-litteraturen typisk arbejdes med ledelsens relation til fagforeninger, og om den foretrækker direkte eller kollektiv medarbejderinddragelse (Navrbjerg & Madsen, 2004; Fortin-Bergeron et al., 2018). I IR-litteraturen findes også en generel opdeling af medarbejderrepræsentanter i to typer: hhv. den samarbejds- eller procesorienterede TR og den

mere konflikt- eller standpunktsorienterede TR (Chang, 2005; Bray et al., 2020).

I analysen trækker vi på de to ledelsestyper og to typer af medarbejderrepræsentanter udviklet af Navrbjerg og Larsen (2015). På ledelsessiden skelnes mellem to arketyper – den traditionelle ledelse og den partsorienterede ledelse. *Den traditionelle ledelse* fastholder ledelsesretten, involverer kun TR minimalt og foretrækker individuelle fremfor kollektive relationer til medarbejderne. *Den partsorienterede leder* kendetegnes ved at inddrage medarbejdere via TR i forandringsprocesserne, og ikke blot i henhold til de gældende regler for medarbejderinddragelse, men ofte gives der også øget medindflydelse og i nogle tilfælde endda medbestemmelse til TR (Navrbjerg & Larsen, 2015). På medarbejdersiden sondres der mellem den konfliktorienterede/standpunktsorienterede TR og den samarbejdsorienterede TR. *Den konfliktorienterede/standpunktsorienterede TR* fremstår uvillig til at gå på kompromis med medarbejdernes interesser, når der samarbejdes lokalt, og forlader sig endvidere på en høj grad af faglig organisering. Denne type TR er villig til at sætte hårdt mod hårdt i forhandlinger med ledelsen for få de principielle interesser tilgodeset (Bacon & Blyton, 2002; Navrbjerg & Larsen, 2015). *Den samarbejdsorienterede/procesorienterede TR* har en mere dialogbaseret samarbejdstilgang og udviser ofte vilje til at gå på kompromis med fagforeningens interesser for at tilgodese de lokale interesser. Ledelse-medarbejderrelationerne er ofte tillidsbaserede og betragtes som et socialt partnerskab med nogle fælles interesser (Bacon og Blyton, 2002, s. 307; Chang, 2005, s. 55). På arbejdspladser med lav faglig organisering vælger TR oftere det sociale partnerskab frem en mere konfliktorienteret tilgang, ligesom denne tilgang ofte vælges dér, hvor de institutionelle rammer begrænser medarbejderinddragelse (Butler & Tregaski, 2015; Harrison et al., 2011).

Samspelet mellem forskellige ledertyper og TR-typer kan give meget forskellige dynamikker i samarbejdet mellem ledelsen og TR, hvor de institutionelle rammer kan fordre en mere samarbejdsorienteret tilgang ved at udstikke krav for medarbejderindflydelse, når det kommer til bestemte emner. Større organisatoriske forandringer, der indbefatter omstrukturering, fusion og nedlukning af arbejdspladser, kan påvirke både TR's og ledelsens tilgang til samarbejde samt sætte ledelse-medarbejderrelationerne under pres. Nogle ledere og TR kan vælge en mere samarbejdsorienteret tilgang med henblik på at sikre udmøntningen af reformtiltagene og afbøde eventuelle negative effekter for medarbejderne. Andre vælger måske en mere standpunktsorienteret og konfliktsøgende tilgang, når arbejdspladsen står overfor større organisatoriske forandringer. Det er med udgangspunkt i ovenstående analyseramme, at vi undersøger Kommunalreformens effekter for samarbejdet og medarbejderinddragelse på kommunale arbejdspladser.

## Datasæt og metode

I artiklen trækkes der på data fra en TR-undersøgelse gennemført i 2010 blandt kommunale TR inden for de tidligere 15 LO-forbund, men eftersom LO-grupperne går på tværs af hele MED-systemet, giver undersøgelsen indblik i det kommunale samarbejde, selvom FTF og AC-grupperne ikke er del af TR-undersøgelsen. I populationen indgår respondenter fra både sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner. I undersøgelsen indgår spørgsmål til kommunalt ansatte om Kommunalreformen og dens betydning for samarbejdsklimaet samt TR's muligheder for at påvirke beslutningsprocesserne lokalt på arbejdspladserne. Der blev endvidere stillet spørgsmål om, hvorvidt TR inddrages i drøftelser om omstruktureringer, budgetnedsækninger mv.

Spørgeskemaet blev udsendt til samtlige TR i 13 LO-forbund, mens der blev udtaget en tilfældig stikprøve for to LO-forbund. Vi fik svar fra i alt 7.877 TR – svarende til en svarprocent på 48%. Data blev herefter rensset og vægtet i henhold til forbundenes størrelse for at undgå, at små forbund blev overrepræsenteret i datamaterialet.

I artiklen anvendes kun data fra den kommunale sektor, hvor yderligere udvælgelseskriterier er, at respondenterne ikke blot har svaret på alle spørgsmål, men også på undersøgelsestidspunktet har været TR på deres nuværende arbejdsplads i fire eller flere år, og dermed har bestrebet TR-hvervet både før og efter Kommunalreformen. 990 kommunale TR matchede vores udvælgelseskriterier. Blandt dem skelner vi mellem fusionerede og ikke-fusionerede kommuner med henblik på at undersøge, hvordan den type omstruktureringer påvirker samarbejdet og medarbejderindflydelsen i fusionerede og ikke-fusionerede kommuner. Kategoriseringen blev konstrueret ved at opdele data i henhold til de kommuner, TR arbejdede i, og dernæst om der var tale om fusionerede og ikke-fusionerede kommuner. Blandt de adspurgte TR er 33% på arbejdspladser, som ikke er blevet sammenlagt med andre kommuner, og 67% er på arbejdspladser i kommuner, som er blevet fusioneret. Derudover sonderer vi mellem tre typer af kommunale arbejdspladser ud fra, om de er ramt af yderligere organisatoriske forandringer inden for det seneste år (dvs. 2009-2010); 1) arbejdspladser ramt af afskedigelser, lukningstruede institutioner, lønstop og lønnedgang, 2) arbejdspladser ramt af økonomiske besparelser, omstruktureringer, ansættelsesstop privatisering og outsourcing, men som ikke er ramt af den første type forandringer og 3) arbejdspladser, der ikke er ramt af den type organisatoriske forandringer. Kategoriseringen blev konstrueret ud fra TR's egen viden om forholdene på arbejdspladsen,

der gav mulighed for flere svarmuligheder med undtagelse af svarmuligheden om, at arbejdspladsen ikke var ramt af den type organisatoriske forandringer, som var gensidigt udelukkende. Dataene giver således et unikt indblik i, hvordan TR oplevede samarbejdet og håndteringen af de organisatoriske forandringer, der prægede kommunerne efter Kommunalreformen.

Den empiriske analyse består af to dele. Den første del belyser samarbejdsklimaet på de kommunale arbejdspladser, mens anden del undersøger graden af medarbejderindflydelse i fusionerede og ikke-fusionerede kommuner. I begge delanalyser har vi anvendt lineære regressionsmodeller med robuste standardfejl, og kommenterer på de værdier, der er statistisk signifikante. De afhængige variable, der indgår i analysen, trækker på følgende spørgsmål:

#### *Afhængige variable:*

- Samarbejdsklimaet er blevet bedre efter Strukturreformen.
- Jeg har fået mere indflydelse som tillidsrepræsentant efter Strukturreformen.
- Inddrager ledelsen dig som tillidsrepræsentant i diskussioner i strategiske og økonomiske forhold?
- Jeg inddrages kun i begrænset omfang i strategiske/økonomiske beslutninger.
- Hvordan vil du alt i alt karakterisere samarbejdet med ledelsen?

TR havde mulighed for at svare på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er *helt uenig* i udsagnet og 5 er *helt enig*. Vi har dog omkodet variabelen "Jeg inddrages kun i begrænset omfang i strategiske/økonomiske beslutninger", så her repræsenterer 5, at TR er *helt uenig* i udsagnet. Derudover er variabelen "Hvordan vil du alt i alt karakterisere samarbejdet med ledelsen" kodet, så 1 repræsenterer *Ringe* og 5 repræsenterer *Særdeles godt*.



I regressionsmodellen kontrollerer vi for en række variable, der ofte i litteraturen fremhæves som vigtige for samarbejdsrelationerne og graden af medindflydelse. Udover om der var tale om en fusioneret og ikke-fusioneret kommune, kontrolleres der også for yderligere organisatoriske forandringer, kommunale områder, arbejdspladsens størrelse, faglig organisering, TR's MED-udvalgsposter, TR's anvendte tid på TR-arbejde og en række holdningsspørgsmål. Holdningsspørgsmålene, der indgår i analysen, er, hvordan TR oplever tillidsforholdet til ledelsen, om ledelsen fastholder ledelsesretten, samt om ledelsen foretrækker direkte frem for kollektive relationer til medarbejderne. Derudover indgår svar, om TR foretrækker, at en fagforeningsrepræsentant sidder med ved forhandlinger med ledelsen ligesom spørgsmål om, hvorvidt det er vigtigt for TR at sætte hårdt mod hårdt i forhandlinger med ledelsen, indgår som kontrolvariable. Disse variable indgår som

en Likert skala, hvor 1 er *helt uenig* og 5 er *helt enig* i udsagnet.

## Samarbejds klimaet på kommunale arbejdspladser

De fleste kommunale arbejdspladser er på den ene eller anden måde blevet berørt af Kommunalreformen, enten ved at kommunen er fusioneret med en eller flere nabokommuner eller i kraft af den nye arbejdsfordeling mellem stat, region og kommune, som har medført ændrede arbejdsopgaver for mange kommunalt ansatte (Tabel 1). Flere kommuner er i slipstrømmen på Kommunalreformen blevet ramt af diverse besparelser, omstruktureringer, trusler om lukning af institutioner samt afskedigelser mv., og det gælder både fusionerede og ikke-fusionerede kommuner. Blot hver tiende TR på de kommunale arbejdspladser har ikke været berørt af den type organisatoriske forandringer (Tabel 1).

**Tabel 1.** Kommunale arbejdspladser ramt af yderligere organisatoriske forandringer inden for det seneste år – fordelt på fusionerede og ikke-fusionerede kommuner i procent

	Fusioneret kommune	Ikke-fusioneret kommune
Ramt af afskedigelsesrunder, lukningstruede institutioner mv.	30	26
Ramt af besparelser, omstruktureringer mv.	61	64
Ikke berørt af yderligere organisatoriske forandringer	9	9
n=990		

Omstruktureringerne har på forskellig vis sat sit præg på samarbejds klimaet: 28% af tillidsrepræsentanterne oplever en forbedring af samarbejds klimaet, mens 30% oplever, at samarbejds klimaet er blevet dårligere; 43% har ikke oplevet nogen mærkbar ændring i

samarbejds klimaet. Noget tyder på, at relativt mange blandt de 43 %, der oplever et uændret samarbejds klima, faktisk har et godt samarbejds klima – for et stort flertal beskriver deres nuværende samarbejde med ledelsen i positive vendinger: 75% samarbejder godt

eller særdeles godt med ledelsen, mens 21% beretter om et nogenlunde samarbejde, og blot 5% henviser til et mindre godt eller ringe samarbejde med ledelsen.

Regressionsanalysen viser, at der ikke er forskel mellem fusionerede og ikke-fusionerede kommuner (Tabel 2). Samarbejdsklimaet fremstår dog betydeligt ringere på arbejdspladser, der har været ramt af afskedigelsesrunder, lukningstruede institutioner og lønstop under Kommunalreformens anden fase, men det synes ikke umiddelbart at have påvirket TR's relation til ledelsen negativt. I stedet tyder det på, at den type organisa-

toriske forandringer – ligesom besparelser, omstruktureringer mv. – i nogle tilfælde kan bidrage til et *bedre* partssamarbejde, om end der ikke er tale om statistisk signifikante forskelle (Tabel 2). At samarbejdet på et betydeligt flertal af de kommunale arbejdspladser beskrives i positive vendinger, selv i en periode med besparelser, omstruktureringer mv., kan skyldes de institutionelle rammer for det kommunale samarbejde. MED-aftalen pålægger både ledelsen og TR at udvise positiv forhandlingsvilje og understøtter dermed dialog og samarbejde selv i svære tider (KL og FF, 2017).

**Tabel 2.** Lineær regressionsmodel: TR's opfattelse af samarbejdsklimaet & samarbejdet mellem TR og ledelsen

	Samarbejdsklimaet på arbejdspladsen er forbedret efter Kommunalreformen		TR og Ledelsen har alt i alt et godt samarbejde	
	Base model	Fuld model	Base model	Fuld model
<b>Kommune</b> (Ref: ikke-fusioneret kommune)				
Fusioneret kommune	0.02 (0.09)	-0.06 (0.08)	0.10 (0.07)	-0.01 (0.05)
<b>Øvrige organisatoriske forandringer</b> (Ref: ikke ramte arbejdspladser)				
Arbejdspladser ramt af fyringsrunder, lukningstruet mv.		-0.29* (0.14)		0.07 (0.09)
Arbejdspladser ramt af omstrukturering, besparelser mv.		-0.11 (0.12)		0.06 (0.09)
<b>Ugentlig tid på TR-hvervet (gennemsnit)</b> (Ref: 0-1 time)				
2-4 timer		0.13 (0.10)		0.02 (0.06)

Tabellen fortsættes på næste side ...

	Samarbejds klimaet på arbejdspladsen er forbedret efter Kommunalreformen		TR og Ledelsen har alt i alt et godt samarbejde	
	Base model	Fuld model	Base model	Fuld model
5-10 timer		0.04 (0.13)		0.10 (0.08)
Over 10 timer		0.07 (0.14)		0.07 (0.09)
<b>TR's øvrige tillidsposter</b> (Ref: TR sidder ikke i MED-udvalg)				
Arbejdsplads MED-udvalg		0.09 (0.12)		0.04 (0.07)
Arbejdsplads & Område MED		-0.04 (0.14)		-0.04 (0.07)
Arbejdsplads + Område + Hoved MED		0.29 (0.19)		-0.09 (0.11)
<b>Kommunale område</b> (ref: ældrepleje & sundhedsvæsen)				
Bygge/anlæg		-0.09 (0.14)		-0.15 (0.09)
Kontor, administration IT, teknik og design		0.13 (0.13)		-0.14 (0.10)
Daginstitutioner, dagpleje mv.		-0.15 (0.09)		-0.12* (0.06)
Andet		0.06 (0.17)		0.03 (0.09)
<b>Faglig organisering på arbejdspladsen:</b> (ref: alle organiseret)				
Over 90 % organiseret		0.08 (0.09)		-0.04 (0.06)
75-90 % organiseret		0.01 (0.17)		-0.03 (0.09)
Under 75 % organiseret		-0.05 (0.17)		-0.15 (0.13)

<b>Arbejdspladsens størrelse</b> (ref: 1-9 ansatte)				
10-49 medarbejdere		0.03 (0.12)		0.09 (0.07)
50-199 medarbejdere		-0.01 (0.14)		-0.01 (0.08)
200+ medarbejdere		0.15 (0.19)		-0.11 (0.11)
<b>Holdnings spørgsmål</b>				
Ledelsen fastholder sin ret til at lede og fordele arbejdet		-0.02 (0.04)		-0.05 (0.02)
Ledelsen ønsker et mere direkte forhold til medarbejderne, udenom TR og fagforeningen		-0.02 (0.03)		-0.08*** (0.02)
Mit eget forhold til ledelsen er præget af gensidig tillid		0.32*** (0.04)		0.51*** (0.04)
Det er vigtigt at kunne sætte hårdt mod hårdt i forhandlinger med ledelsen		0.06 (0.03)		-0.00 (0.02)
Det er en betydelig hjælp, hvis en fagforeningsrepræsentant sidder med ved forhandlinger med ledelsen		-0.02 (0.03)		-0.08*** (0.02)
Konstant	2.99*** (0.07)	1.62*** (0.36)	3.90*** (0.06)	2.40*** (0.26)
N	990	990	990	990
r <sup>2</sup>	0.00	0.11	0.00	0.45

Standardfejl i parentes

\*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$

Regressionsanalysen viser endvidere, at TR's forhold til ledelsen samt både deres egen og ledelsens tilgang til samarbejdet har afgørende betydning for ledelse-medarbejderrelationerne. TR som har et tillidsbaseret forhold til ledelsen, beretter ikke kun om et

forbedret samarbejdsklima efter Kommunalreformen, men har også generelt et godt samarbejde med ledelsen (Tabel 3). Tillidsforholdet mellem TR og ledelsen synes derfor at være helt centralt for dynamikkerne i det lokale samarbejde under større organisato-

riske forandringer. TR og ledelsens tilgang til samarbejdet synes også af betydning for, hvordan samspillet udspiller sig lokalt. Parts-samarbejdet er således ofte mere anstrengt på arbejdspladser, hvor ledelsen ønsker et mere direkte forhold til medarbejderne, uden at TR og fagforeningen involveres (Tabel 2). Det samme gør sig gældende på de arbejdspladser, hvor TR oplever, at det er en betydelig hjælp, når en fagforeningsrepræsentant er tilstede under forhandlinger med ledelsen. Resultaterne understøtter således vores forventning om, at hvis TR står overfor en mere traditionel ledertype, der fastholder ledelsesretten og foretrækker individuelle fremfor kollektive relationer til medarbejderne, så bliver forholdet også mere anstrengt sammenlignet med de TR, der samarbejder med en mere inkluderende leder. De mere konfliktorienterede TR, som søger at inddrage den lokale fagforening og dermed implicit ønsker at stå stærkere i de lokale forhandlinger, har ofte et mere anstrengt samarbejde med ledelsen end de TR, der vælger en anden samarbejdsform (Tabel 2).

En række strukturelle og institutionelle forhold synes derimod at have en mindre betydning for TR's samarbejde med ledelsen. Når vi kontrollerer for forhold, der ofte inden for litteraturen fremføres som afgørende for samarbejdsrelationerne som kommunale områder, arbejdspladsens størrelse, graden af faglig organisering og tillidsvalgtes øvrige tillidsposter, synes deres betydning mindre for det lokale samarbejde, og der er ofte tale om ikke statistiske signifikante forskelle (Tabel 2).

Opsamlende viser analysen, at Kommunalreformen på mere end hver anden arbejdsplads har påvirket samarbejdsklimaet mellem TR og ledelsen – men i forskellig retning. På knap hver tredje arbejdsplads er samarbejdsklimaet forbedret, mens 28% af de TR oplever det modsatte. Det er især på de arbejdspladser, hvor Kommunalreformen har medført institutions-nedlukninger, af-

skedigelsesrunder mv., at samarbejdsklimaet er blevet påvirket negativt – og det gælder i såvel fusionerede som ikke-fusionerede kommuner. De institutionelle rammer for det kommunale partssamarbejde synes tilsammen med tillidsbaserede relationer mellem TR og ledelsen at bidrage til, at samarbejdet mellem TR og ledelsen ikke sættes over styr, selv på arbejdspladser ramt af yderligere besparelser, afskedigelsesrunder, omstruktureringer, institutions-nedlukninger mv. – og det gælder uanset om der er tale om fusionerede eller ikke-fusionerede kommuner. I stedet er det ofte på arbejdspladser, hvor samarbejdet allerede forud for Kommunalreformen var præget af en lav grad af tillid, og hvor ledelsen og TR er konfliktorienterede, at samarbejdet er under pres. Analysen viser således, at det ikke nødvendigvis er Kommunalreformens fusioner og de efterfølgende organisatoriske forandringer, der har spillet en afgørende rolle for et problematisk samarbejde; faktisk har netop disse udfordringer i flere tilfælde bidraget til, at samarbejdet har udviklet sig i positiv retning. Spørgsmålet er så, hvordan de ændrede samarbejdsrelationer har påvirket graden af medarbejderinddragelse lokalt.

### **TR's rolle efter Kommunalreformen – mere udfordrende og spændende**

Selvom hverdagen for mange TR har været præget af fyringsrunder, besparelser, omstruktureringer og lukningstruede arbejdspladser, så angiver 57% af TR, at TR-hvervet faktisk også er blevet mere interessant efter Kommunalreformen. 73% angiver, at hvervet er blevet mere udfordrende, mens 48% oplever at have fået mere indflydelse efter Kommunalreformen. En mindre gruppe har dog ikke den oplevelse og beskriver blandt andet, at deres indflydelsesmuligheder ikke har ændret sig mærkbart efter Kommunalreformen (Tabel 3).



**Tabel 3.** TR's opfattelse af TR-hvervet og indflydelsesmuligheder efter Kommunalreformen i procent

	Helt/delvist enig	Hverken enig eller enig	Delvist/helt uenig
Jeg har fået mere indflydelse som TR	48	37	15
Mit arbejde som TR er blevet mere interessant	57	33	10
Jeg har fået større udfordringer som TR	73	21	6
n=990			

Ser vi nærmere på, hvad TR har fået indflydelse på efter Kommunalreformen, viser data, at ledelsen ofte tager TR med på råd, når det gælder budgetnedskæringer og omstruktureringer på arbejdspladsen. Hver anden TR er ligeledes med til at definere de overordnede mål og rammer, som gør

sig gældende for den enkelte institution, mens de i mindre udstrækning inddrages i tidsregistrering, dokumentation af arbejdsprocesser eller når forskellige ydelser sættes i offentlige udbud. Hver tiende TR bliver dog aldrig involveret i denne type diskussioner (Tabel 4).

**Tabel 4.** Inddrager ledelsen dig som tillidsrepræsentant i diskussioner om følgende? i procent

	Ja
Budgetnedskæringer	74
Omstrukturering	69
Mål- og rammestyling	57
Værdiledelse	50
Tidsregistrering og dokumentation af arbejdsprocesser	35
Privatisering og udlicitering	24
New Public Management	3
Ingen af ovenstående	12
n=990	

Ét er dog, at ledelsen måske nok vælger at drøfte et eller flere af de i Tabel 4 listede samarbejdsemner med TR. Noget andet er, om TR har de facto *indflydelse* på den type strategiske og økonomiske beslutninger. 34% af TR angiver, at de inddrages i de strategiske og økonomiske beslutninger på deres arbejdsplads, og dermed implicit opnår en vis grad af medindflydelse og medbestemmelse. Der er imidlertid 46%, som ikke inddrages i den type beslutninger, mens hver femte svarer hverken-eller på spørgsmålet. De fleste kommunale ledere følger således MED-aftalens regler om høring og drøftelse af forskellige emner, men fremstår mindre tilbøjelige til at give TR medindflydelse og medbestemmelse, når kommer til strategiske og økonomiske beslutninger. De institutionelle rammer og især samarbejdsemnet synes at spille en vis rolle for graden af medarbejderinddragelse. MED-aftalen kræver specifikt, at TR og medarbejderne høres og inddrages i drøftelser, der involverer budgetændringer, omstruktureringer og fastsættelse af de overordnede mål og rammer for arbejdspladsen, og det er da også nogle af højdespringerne, når TR skal angive de emner, de drøfter med ledelsen. Derimod stiller MED-aftalen ikke de samme krav, når det kommer til selve beslutningerne omkring strategiske og økonomiske forhold, men lader det være op til den enkelte leder, om de ønsker at inddrage TR (KL & FF, 2017). De institutionelle rammers og samarbejdsemnets betydning for medarbejderinddragelse understøttes yderligere, når vi ser nærmere på, hvad der kendetegner de TR, som har fået mere indflydelse efter Kommunalreformen.

## Hvilke typer TR får indflydelse

På tværs af fusionerede og ikke-fusionerede kommuner oplever TR at have fået mere

indflydelse efter Kommunalreformen, og det samme gør sig gældende på arbejdspladser, som har været yderligere ramt af afskedigelsesrunder, lukningstruede institutioner, besparelser, omstruktureringer mv. Når vi i regressionsanalysen kontrollerer for arbejdspladsens størrelse og graden af faglig organisering, er der i 16 ud af 18 tilfælde ikke tale om signifikante forskelle på, hvilke TR der oplever at have fået større indflydelse (Tabel 5). Derimod ser vi, at den tid TR bruger på TR-hvervet, ligesom hvilke typer af TR-poster de bestrider ud over TR-hvervet, er signifikant og positivt korreleret med graden af medindflydelse: Jo mere tid TR bruger på TR-hvervet, jo bedre er indflydelsesmulighederne, og det gælder både i forhold til at drøfte og påvirke beslutninger om strategiske og økonomiske forhold. TR's indflydelsesmuligheder øges endvidere jo flere udvalg i MED-systemet, TR sidder i, og jo højere et niveau TR sidder på (Tabel 5). Det gælder både, når det kommer til deres generelle oplevelse af at have fået mere indflydelse efter Kommunalreformen, og når det drejer sig om, hvorvidt ledelsen inddrager dem i drøftelser og beslutninger om strategiske og økonomiske forhold (Tabel 5). Der er således en tæt sammenhæng mellem de institutionelle rammer i form af, hvor TR er placeret i MED-systemet, og deres indflydelsesmuligheder. De institutionelle rammers afgørende betydning understreges af, at TR i højere grad drøfter strategiske og økonomiske forhold såsom besparelser, omstruktureringer, afskedigelser mv. med ledelsen, hvis de er på arbejdspladser, der også gennemgår yderligere organisatoriske forandringer, hvilket er i tråd med MED-aftalens retningslinjer. MED-aftalen forpligter således den kommunale ledelse til at drøfte den type forhold med medarbejdere og TR (KL & FF, 2017).

**Table 5. Lineær regressionsmodel: TR's muligheder for medindflydelse efter Kommunalreformen & graden af medarbejderinddragelse**

	TR har fået større indflydelse efter Kommunalreformen		TR inddrages i drøftelser af strategiske og økonomisk forhold		TR inddrages strategiske og økonomiske beslutninger	
	Base model	Fulde Model	Base model	Fulde Model	Base model	Fulde Model
<b>Kommune</b> (ref: ikke-fusioneret kommune)						
Fusioneret kommune	0.08 (0.09)	0.03 (0.08)	0.05 (0.03)	0.02 (0.03)	-0.05 (0.11)	-0.11 (0.10)
<b>Øvrige organisatoriske forandringer</b> (Ref: ikke-ramte arbejdspladser)						
Arbejdspladser ramt af fyringsrunder, luknings-truet, mv.		0.06 (0.15)		0.15** (0.05)		0.01 (0.15)
Arbejdspladser ramt af omstrukturering, besparelser mv.		0.06 (0.13)		0.16*** (0.05)		0.07 (0.14)
<b>Ugentlig tid på TR-hvervet (gennemsnit)</b> (Ref: 0-1 time)						
2-4 timer		0.25* (0.10)		0.07* (0.03)		0.34** (0.11)
5-10 timer		0.21 (0.13)		0.07 (0.04)		0.37** (0.14)
Over 10 timer		0.67*** (0.13)		0.11** (0.04)		0.81*** (0.15)
<b>TR's øvrige tillidsposter</b> (Ref: TR sidder ikke i MED-udvalg)						

Tabellen fortsættes på næste side ...

	TR har fået større indflydelse efter Kommunalreformen		TR inddrages i drøftelser af strategiske og økonomisk forhold		TR inddrages strategiske og økonomiske beslutninger	
	Base model	Fulde Model	Base model	Fulde Model	Base model	Fulde Model
Arbejdsplads-MED		-0.02 (0.10)		0.12** (0.04)		0.03 (0.12)
Arbejdsplads + Område-MED		-0.00 (0.12)		0.10* (0.04)		0.10 (0.14)
Arbejdsplads + Område- + Hoved-MED		0.39** (0.14)		0.14** (0.04)		0.40* (0.18)
<b>Kommunale områder</b> (ref: ældrepleje og sundhedsvæsen)						
Bygge/anlæg		-0.22 (0.13)		-0.09* (0.04)		-0.14 (0.16)
Teknik, design, kontor, IT		-0.01 (0.13)		-0.04 (0.04)		-0.30* (0.15)
Daginstitutioner + pædagog		-0.01 (0.09)		-0.04 (0.02)		-0.02 (0.10)
Andet		-0.21 (0.17)		-0.05 (0.04)		-0.04 (0.16)
<b>Faglig organiseret</b> (Ref: alle er organiseret)						
Over 90 % organiseret		-0.05 (0.09)		-0.05* (0.03)		-0.14 (0.10)
75-90 % organiseret		0.03 (0.16)		-0.03 (0.03)		0.08 (0.16)
Under 75 % organiseret		-0.04 (0.13)		-0.04 (0.05)		-0.04 (0.19)
<b>Arbejdspladsens størrelse</b> (Ref: 1-9 ansatte)						

10-49 ansatte	-0.06 (0.12)		0.08* (0.04)		-0.07 (0.15)	
50-199 ansatte	-0.00 (0.13)		0.03 (0.04)		-0.00 (0.16)	
200+ ansatte	0.04 (0.18)		0.08 (0.05)		-0.25 (0.21)	
<b>Holdningspørgsmål:</b>						
Ledelsen fastholder sin ret til at lede og fordele arbejdet	0.04 (0.04)		0.00 (0.01)		-0.10** (0.04)	
Ledelsen ønsker et mere direkte forhold til medarbejderne, udenom TR og fagforeningen	-0.05 (0.03)		-0.01 (0.01)		-0.13*** (0.04)	
Mit eget forhold til ledelsen er præget af gensidig tillid	0.35*** (0.05)		0.08*** (0.02)		0.25*** (0.05)	
Det er vigtigt at kunne sætte hårdt mod hårdt i forhandlinger med ledelsen	0.02 (0.03)		-0.02* (0.01)		-0.17*** (0.04)	
Det er en betydelig hjælp hvis en fagforeningsrepræsentant sidder med i forhandlinger med ledelsen	0.02 (0.04)		-0.02* (0.01)		-0.04 (0.04)	
Konstant	3.39*** (0.08)	1.49*** (0.37)	0.84*** (0.02)	0.37*** (0.10)	2.90*** (0.09)	2.92*** (0.44)
N	990	990	990	990	990	990
r <sup>2</sup>	0.00	0.18	0.01	0.19	0.00	0.21

Standardfejl i parentes

\*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$

Forhold, som de kommunale områder, arbejdspladsens størrelse, faglig organisering og TR's forhold til ledelsen og deres og ledelsens

tilgang til samarbejde, synes i varierende grad at påvirke graden af medarbejderinddragelse, når der kontrolleres herfor i regressionsana-



lysen (Tabel 5). TR inden for kontor, administration, IT samt bygge- og anlægsbranchen oplever en mindre inkluderende ledelse, når det kommer til at drøfte strategiske og økonomiske forhold, ligesom de har mindre medindflydelse på den type beslutninger end deres kolleger inden for andre kommunale områder (Tabel 5). Et stærkere bagland i form af en højere organisationsgrad synes ligeledes, i tråd med megen IR-litteratur, at højne TR's indflydelsesmuligheder, om end der kun i et ud af ni tilfælde er tale om statistiske signifikante forskelle.

Det er især TR's forhold til ledelsen, som er afgørende for graden af medarbejderinddragelse. Det gør sig især gældende, når det kommer til TR's muligheder for indflydelse på strategiske og økonomiske beslutninger. På arbejdspladser, hvor forholdet mellem TR og ledelsen præges af en høj grad af tillid, er ledelsen mere inkluderende, både når det gælder drøftelser, og når det gælder at give TR medindflydelse på strategiske og økonomiske beslutninger – sammenlignet med arbejdspladser med en lav grad af tillid mellem parterne (Tabel 5). Tillidsbaserede relationer er ligeledes afgørende for, om TR oplever at have opnået mere indflydelse efter Kommunalreformen. Ledelsen fremstår mere inkluderende på arbejdspladser præget af en høj grad af gensidig tillid parterne imellem.

Parternes tilgang til samarbejdet synes også vigtig for graden af medarbejderinddragelse. På arbejdspladser med en mere traditionel leder, der dels fastholder ledelsesretten, dels søger en mere direkte relation til medarbejderne, inddrages TR sjældnere i beslutninger om strategiske og økonomiske forhold (Tabel 5). Ligeledes har TR's tilgang til samarbejdet betydning. Regressionsanalysen viser således, at TR, som gerne vil kunne sætte hårdt mod hårdt i forhandlinger med ledelsen, i mindre udstrækning inddrages i strategiske og økonomiske beslutninger på arbejdspladsen, sammenlignet med deres

kolleger der har en mere samarbejdsorienteret tilgang til samarbejdet med ledelsen (Tabel 5).

Opsamlende kan det konkluderes, at ledelsen på flere kommunale arbejdspladser har valgt at inkludere TR i Kommunalreformens forandringsprocesser. Ledelsen har ikke bare drøftet forhold med TR, men har i hvert tredje tilfælde også givet TR medindflydelse i beslutninger om strategiske og økonomiske forhold. Kommunalreformen synes således på mange områder at have styrket medarbejderinddragelsen lokalt, og ledelsen synes at bruge MED-systemets muligheder for medarbejderinddragelse til rent faktisk at give medindflydelse. Det er især TR, som sidder i MED-udvalg, der har været inddraget i drøftelserne, når arbejdspladserne har stået overfor besparelser, afskedigelser, lukningstruede institutioner mv. Selvom de institutionelle rammer er afgørende for, hvordan samarbejdet udspiller sig lokalt, så viser analysen også, at især forholdet mellem TR og ledelsen samt deres tilgang til samarbejdet har afgørende betydning for medarbejderinddragelse, især TR's muligheder for medindflydelse på de strategiske og økonomiske beslutninger.

## **Diskussion, konklusion & perspektivering**

Artiklen har belyst, i hvilken udstrækning og på hvilken måde Kommunalreformen fra 2007 har påvirket samarbejdet på tværs af de 65 fusionerede kommuner og 33 ikke-fusionerede kommuner. Vi forventede i tråd med litteraturen, at der ville være forskel på samarbejdet og graden af medarbejderinddragelse i fusionerede og ikke-fusionerede kommuner. Denne forventning blev ikke bekræftet. Analysen viser, at der *ikke* er markant flere TR fra den ene eller den anden gruppe af kommuner, som beretter hverken om et forbedret, et forringet eller et uændret samarbejdsklima efter Kommunalreformen.

Det samme gør sig gældende, når det kommer til TR's indflydelsesmuligheder efter Kommunalreformen, hvor knap hver anden TR har oplevet at have fået mere indflydelse. Der er således *ikke* signifikant forskel på, om der er tale om fusionerede eller ikke-fusionerede kommuner – og vi kan konkludere, at sammenlægningerne i sig selv ikke har indflydelse på karakteren af samarbejdet og graden af medarbejderinddragelse. Det er således noget andet, der er på spil, når samarbejdet fungerer, hhv. ikke fungerer lokalt.

I artiklen belyste vi yderligere betydningen af tre forhold, der fremhæves i litteraturen som afgørende for det lokale samarbejde og især for medarbejderinddragelse under organisatoriske forandringsprocesser: de institutionelle rammer, emnet for samarbejdet og parternes tilgang til samarbejdet (Guillaume & Kirton, 2017; Knudsen, 1995; Butler et al., 2011).

De empiriske resultater viser i tråd med litteraturen, at parternes holdning til samarbejdet spiller en særlig vigtig rolle. Analysen viser – ikke overraskende – at de TR, som oplever ledelsen som konfliktorienteret, også finder samarbejdet mere problematisk. Tilsvarende oplever de TR, som har en mindre kompromissøgende tilgang til samarbejdet, at samarbejdet halter. Derudover oplever mange TR på kommunale arbejdspladser med et velfungerende samarbejde, at ledelsen har benyttet mulighederne i MED-aftalen og i Kommunalreformen til de facto at give medindflydelse og medbestemmelse, også på strategiske og økonomiske beslutninger. Knap halvdelen af TR oplever, at de har fået mere indflydelse efter Kommunalreformen. Typisk *drøfter* ledelsen strategiske og økonomiske forhold med TR, mens det kun er hver tredje TR, der oplever at have egentlig *medindflydelse* på den type beslutninger. Ikke overraskende er der en sammenhæng mellem inddragelsesgraden på disse emner, og den tid man som TR bruger på TR arbejdet og

jo højere et udvalg, man sidder i. Analysen viser endvidere, at tre ud af fem TR oplever, at arbejdet efter Kommunalreformen er blevet både mere udfordrende og/eller mere interessant (knap hver anden). Kommunalreformen har altså været en arbejdsmæssig, men også spændende udfordring.

Vores analyse antyder endvidere, at større organisatoriske forandringer som Kommunalreformen bedst mødes, når parterne har en samarbejdsorienteret tilgang. Er parterne samarbejdsorienteret, finder de lettere løsninger på de udfordringer, der kommer udefra. Omvendt synes det vanskeligere at opnå en fælles front, hvis parterne er mere konfliktorienteret. Spørgsmålet er måske her i sidste instans, hvordan udfordringerne rammesættes: Er det noget, den lokale ledelse pålægger kommunen og dermed medarbejderne, så vil det formentlig være vanskeligere at finde fælles fodslag. Er det derimod noget, som præsenteres som et krav fra en højere instans – og er parterne samarbejdsorienteret – så kan det formentlig være nemmere at finde løsninger i samarbejde. Relationerne mellem parterne spiller med andre ord sammen med den bureaukratiske struktur, som de kommunale institutioner og MED-systemet er bygget op omkring. Dette er således en faktor, som kalder på mere forskning i, hvilke mekanismer der præcis er på spil (Hansen, 2015; Butler & Tregaski, 2015).

Alt i alt viser analysen, at det er tilgangen til samarbejdet samt udfordringerne i forbindelse med omstruktureringen af kommunernes arbejdsopgaver, der har haft betydning for samarbejdets karakter – mere end, om kommunerne er sammenlagte eller ej. Dette bekræfter IR litteraturens understregning af, at eksterne pres på organisationen og på partsrelationerne *ikke* i sig selv afgør kvaliteten af samarbejdet. Derimod afhænger et velfungerende samarbejde ofte af de institutioner, der støtter op omkring samarbejdet, ligesom tillidsrelationerne mellem

TR og ledelsen spiller en helt central rolle for samarbejdsdynamikkerne (Butler et al., 2011). Sidstnævnte relationer har en form for træghed, som ofte følger med over tid (Butler et al., 2011), men synes særligt at udfordre samarbejdet, når større organisatoriske forandringer skal håndteres. Artiklens resultater synes særligt interessante, eftersom analyser af MED-systemet i årene omkring og kort efter Kommunalreformen ofte diskuterede, hvordan medbestemmelse faktisk blev opnået, og hvilken værdi systemet bidrog med lokalt. Mens MED-systemet på den ene side blev undersøgt for dets muligheder for faktisk oplevet indflydelse (Caraker et al., 2012), blev systemet samtidig kritiseret for et stort ressourceforbrug og manglende afkast med den konklusion til følge, at det bedste var at slanke strukturen (KREVI, 2010). Denne diskussion har også optaget de centrale parter, hvor navnlig KL under overenskomstforhandlingerne i 2011, 2013 og 2015 stillede krav at slanke bestemmelserne i den centrale MED-aftale, så parterne lokalt kunne opnå større fleksibilitet.

I nyere tid har debatten skiftet retning i takt med erkendelsen af, at kollektivt samar-

bejde – som MED-systemet – kan understøtte organisatoriske forandringsprocesser i det offentlige – selv blandt de centrale parter (FF & KL, 2017). Accepten hænger sandsynligvis sammen med lokale lederes og medarbejderes erfaringer med MED-systemet i forbindelse med implementeringen af flere offentlige reformtiltag. Derudover har en større litteratur omkring New Public Governance og Public Service Motivation blandt offentligt ansatte ligeledes bidraget med væsentlige nye perspektiver på medarbejderinddragelse i forandringsprocesser (Torfing & Bentzen, 2020). Litteraturen påpeger, at offentligt ansatte motiveres af indre lyst til at gøre godt for andre, og at denne ressource ikke alene aktiveres af økonomiske incitament og stærk styring, men i samspil med indflydelse på opgaveløsningen (Jørgensen & Andersen, 2010). Dermed er det ikke sagt, at kritikken af MED-systemet endeligt har lagt sig.

Eftersom de offentlige styringsparadigmer reelt sameksisterer med samarbejds- og aftalesystemet i den offentlige sektor i Danmark (Andersen et al., 2017), kan man nemt forstille sig, at MED igen kan komme i søgelyset for kritik og videreudvikling.

## LITTERATURLISTE

- Andersen, L. B., Greve, C., Klausen, K. K. & Torfing, J. (2017) *Offentlige Styringsparadigmer*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Bacon, N. & Blyton, P. (2002) Militant and moderate trade union orientations, *The International Journal of Human Resource Management*, 13, 2, 302-319.
- Bentzen, T.Ø. (2018) *Tillidsbaseret styring og ledelse i offentlige organisationer*, København Djøf Forlag
- Bonfils, I. S., Berger, N. P., Ingwersen, M. & Bihl-Nielsen, A. (2009) *Hverdagslivet og Kommunalreformen*, AKF- working paper, København: AKF.
- Bray, M., Budd, J. W. & Marcneil, J. (2020) The many meanings of co-operation in the Employment relationship and their implications, *British Journal of Industrial Relations* 58(1): 114-141.
- Bredgaard, T. & Larsen, F. (2008) Lokale beskæftigelsesråd i krydsfeltet mellem stat og kommune. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 10(3) 57-72.
- Butler, P. & Tregaskis, O. (2015) Workplace partnership and legitimacy. *Work, Employment & Society*, 29 (6) 895-911.
- Butler, P., Glover, L. & Tregasiks, O. (2011) When the going gets tough. *British Journal of Industrial Relations*, 49(4): 666-687.
- Caraker, E., Jørgensen, H., Madsen, M.O. & Baadsgaard, K. (2016) Representation without

- co-determination? *Economic and Industrial Democracy* 37(2) 269–295.
- Caraker, E., Jørgensen, H. & Madsen, M. O. (2012) *Medhør uden medbestemmelse?* rapport for FTF, Aalborg: CARMA.
- Chang, T. (2005) Local Union Leaders. *Labour Studies Journal*, 30 (3): 49-71.
- Clausen, T., Bern, S. H., Carneiro, G., Sejbæk, C. S., Borg, V. & Aust, B. (2012) *Arbejdsmiljø, helbred og trivsel i ældreplejen i ni danske kommuner fra 2005 til 2008*, SOSU-rapport 21, København: NFA.
- Darlington, R. (1994): Shop stewards' organisation in Ford Halewood. *Industrial Relations Journal*, 25 (2) 136-49.
- Ejersbo, N. & Greve, C. (2014). *Moderniseringen af den offentlige sektor*, København: Akademisk Forlag.
- Fortin-Bergeron, CF, Douet, O & Henneberts, MA (2018) The role of management and trade union leadership on dual commitment. *Human resource management Journal*, 28(4) 462–478.
- Foged, S. K., & Koch, K. T. (2016) Forord – Kommunalreformen ti år efter. *Politik*, 19 (2)
- Gold, M. & Waddington, J. (2019) Introduction: Board-level employee representation in Europe, *European Journal of Industrial Relations*, 25(3) 205-218.
- Guillaume, C. & Kirton, G. (2017) Challenges and pitfalls for workplace unionism in a restructured public service. *Economic and Industrial Democracy*, 4(1) 212-228.
- Hagedorn-Rasmussen, P., Højland, J. & Pedersen, J. P. (2006) Strukturreformens konsekvenser for ledere og medarbejdere. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 4(1): 10-27.
- Hansen, N. W. (2015) *Kollektivt samarbejde under kommunernes effektivisering*, København: DJØF.
- Harrison, D., Roy, M. & Haines, III V (2011) Unions representatives in labour-management partnerships. *British Journal of Industrial Relations* 49(3) 411–435.
- Hjelmar, U., Kjer, M. G. & Petersen, N. B. G. (2020) *Redskaber til øget lokalt selvstyre i den offentlige sektor*, København: VIVE.
- Hulberg, K (2016) *Økonomiske konsekvenser af kommunalreformen*, *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 19(2): 30-58.
- Ibsen, C.L., Larsen, T. P., Madsen, J.S. & Due, J. (2011) Challenging Scandinavian employment relations. *The International Journal of Human Resource Management*, 22 (11) 2295-2310.
- Indenrigs- & sundhedsministeriet (2005) *Kommunalreformen – kort fortalt*, København: Indenrigs- og sundhedsministeriet.
- Jørgensen, T. B., & Andersen, L. B. (2010). *Værdier og motivation i den offentlige sektor. Økonomi og Politik*, 83(1), 34-46.
- Kamp, A., Hohnen, P., Scheller, V. K., & Hvid, H. S. (2013). *New Public Management*, København: FOA.
- KL & FF (2017) *Rammeaftale om medindflydelse og medbestemmelse*, København: KL.
- KL, Danske Regioner & Indenrigs- og Socialministeriet (2009) *Status for Kommunalreformens gennemførelse – 2009*, København: Litotryk.
- Klausen, K. K., Hansen, J. A. S. & Thingvad, S. P. (2018) *Den decentrale kommunale lederundersøgelse 2003, 2010 og 2017*. Kommunalpolitiske Studier Nr. 34/2018, Odense: SDU.
- Klausen, K. K., Michelsen, J. & Nielsen, D. M. (2011) *Den decentrale leder*, København: Lederne.
- Knudsen, H. (1995) *Employee Participation in Europe*. London: Sage Publications.
- KREVI (2010). *Analyse af MED-systemet*, Århus: KREVI – Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut
- Mailand, M. & Larsen, P. T. (2018) Danish public sector industrial relations and welfare services in times of trouble. I Keune, M, Mailand, M. & Martin, N.E.R. (eds) *working under pressure*, Brussels: ETUI, 73-107.
- Morgan, D. & Zeffane, R. (2003) Employee involvement, organisational change and trust in management. *The International Journal of Human Resource Management*, 14:1, 55-75.
- Navrbjerg, S. E., & Larsen, T. P. (2015) Samarbejde og forhandling i krisetider. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 17(3), 29–47.
- Navrbjerg, S. E. & Larsen, T. P. (2021) *Dig og den danske model*, København: FIU.
- Navrbjerg, S. E. & Kold, V. (2006) Indledning: – Ledelse og samarbejde under strukturreformen. *Tidsskrift for arbejdsliv*, 4, 5-9.
- Navrbjerg, SE og Madsen JS (2004) *Mellem indflydelse og medbestemmes: en tværgående analyse*

- af samarbejdet i kommunerne i Danmark*, København: FAOS.
- Pedersen, J. S. & Hammer, S. (2012) Nogle konsekvenser af Strukturreformen år 6 – det specialiserede socialområde. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 14(4), 48–67.
- Pedersen, L. B. (2006) Når forandringens vinde blæser. *Tidsskrift for arbejdsliv*, 4, 28-44.
- Purcell, J. (1989) The impact of corporate strategy on human resource management. I J Story (red.): *New perspectives on Human Resource Management*, London, Routledge, 67-91.
- Sørensen, O. H. (2013). Direkte medarbejderindflydelse ved organisatorisk forandring. *Tidsskrift for arbejdsliv*, 15(1): 32-51.
- Thomsen, R., Høgedahl, L., & Larsen, T. P. (2019). Det offentlige arbejdsmarked under forandring. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 21(2) 5–9.
- Torring, J. & Bentzen, T. Ø. (2020) Samarbejdssystemet. Roskilde: Roskilde School of Governance.
- Vergo, L. V. (2006) Medarbejdere under omstilling, *Tidsskrift for arbejdsliv*, 4, 79-94.
- Økonomi & indenrigsministeriet (2013) *Evaluering af Kommunalreformen*, København: Økonomi og indenrigsministeriet.

**Trine P. Larsen**, lektor,  
Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier (FAOS), tpl@faos.dk

**Steen E. Navrbjerg**, lektor,  
Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier (FAOS), sen@faos.dk

**Jonas Hulgaard Kristiansen**, ph.d.-stipendiat,  
Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier (FAOS), jhk@faos.dk

**Nana Wesley Hansen**, lektor,  
Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier (FAOS), nha@faos.dk