



De offentlige overenskomstforhandlinger 2015- tilbageblik, forventninger til arbejdsgiverne og lønmodtagerstrategier

Mailand, Mikkel

Published in:
Kritisk Debat

Publication date:
2014

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Mailand, M. (2014). De offentlige overenskomstforhandlinger 2015- tilbageblik, forventninger til arbejdsgiverne og lønmodtagerstrategier. *Kritisk Debat*, 78(1).

De offentlige overenskomstforhandlinger 2015 □ tilbageblik, forventninger til arbejdsgiverne og lønmodtagerstrategier

Skrevet af: **Mikkel Mailand** | Offentliggjort: 15. februar 2014

2013 overenskomstfornyelsen i det offentlige vil gå over i historien som en af de mest udsædvanlige. Konflikterne opstod omkring den afvikling af arbejdstidsregler på undervisningsområdet, som arbejdsgiverne havde gjort til hovedkrav. Mens gymnasielærerne i GL indgik forlig herom, endte det på folkeskoleområdet som bekendt i konflikt og med regeringsindgreb. Så hvad kan der fremover forventes af arbejdsgiverne under OK15, og hvordan kan fagbevægelsen ruste sig bedre?

Alle overenskomstfornyelser er særlige, men overenskomstfornyelsen på det offentlige arbejdsmarked i 2013 (OK13) vil alligevel gå over i historien som en af de mest udsædvanlige. Det gik ellers rimeligt fredeligt for sig mht. de generelle forhandlinger, hvor det er CFU (på det statslige område), KTO (på det kommunale område) og Sundhedskartellet (på det regionale område), der samler en lang række fagforbund og er de toneangivende forhandlingsfællesskaber på lønmodtagersiden. I 2013 blev det igen på alle tre hovedområder til meget begrænsede lønstigninger og kun få øvrige forandringer. Og som i 2011 endte listen over parternes afviste krav med at være mere iøjnefaldende end resultaterne. For blot at nævne et par eksempler kom de statslige arbejdsgivere ikke igennem med deres ønsker om at afvikle reguleringsordningen eller ændre vilkår for tjenestemænd. Og de kommunale arbejdsgivere måtte opgive ønsker om at reducere antallet af ansatte med tillidsrepræsentantbeskyttelse, ændre i de generelle arbejdstidsregler og begrænse ordningen med seniordagene. På lønmodtagersiden blev bl.a. krav om mere barselsorlov til fædre, forbedrede vilkår for tillidsrepræsentanter og tryghed ud over tryghedspuljen fejlet af bordet.

Organisationsforhandlingerne under OK13 – dem, hvor Finansministeriet, KL og Danske Regioner forhandler med de enkelte forbund individuelt – fik i modsætning til de generelle forhandlinger en del opmærksomhed. Konflikterne opstod omkring undervisningsområderne på det statslige område (gymnasier, erhvervsskoler, SOSU-skoler, frie grundskoler, etc.) og på det kommunale område (folkeskolen) med hensyn til den afvikling af områdernes arbejdstidsregler, som de offentlige arbejdsgivere som beskrevet ovenfor havde gjort til hovedkrav. Mens AC med Gymnasieskolernes Lærerforening (GL) indgik forlig herom med Finansministeriet og fik en økonomisk kompensation for det i form af lønstigninger, viste forlig sig ikke muligt på det øvrige statslige undervisningsområde og på folkeskoleområdet. Som konsekvens blev der udsendt lockoutvarsel på de to områder. Det videre forløb henlagdes derfor til Forligsinstitutionen. Forligsmanden opgav efter to uger at forlige parterne. Da forligsmanden valgte ikke at udsætte konflikten, blev lockouten en realitet. Efter forskellige aktørers mislykkede forsøg på at få parterne tilbage til forhandlingsbordet eller suspendere konflikten greb Folketinget ind, da konflikten havde løbet i 3 1/2 uge. Lovindgrebet fulgte i store træk arbejdsgivernes formål med denne 'frigørelseskonflikt', men der var begrænset kompensation til lønmodtagerne, bl.a. i form af løntillæg, hvis værdi dog var mindre end den GL havde forhandlet sig frem til.

I mellemtiden havde GLs forhandlingsresultat været til afstemning, og 85 procent af medlemmerne havde stemt nej, hvilket dog ikke fik praktisk betydning, da GL stemte sammen med de andre AC-organisationer, der alle stemte ja. Dette afstemningsresultat står i kontrast til den opbakning fra medlemmerne og på en stor tillidsrepræsentantsamling, som Danmarks Lærerforenings ledelse oplevede i forløbet. Der kom også nogen opbakning fra enkelte af KTO's øvrige medlemsorganisationer, der ellers oprindeligt havde lagt op til, at lærerne skulle klare deres forløb

helt selv. Særligt FOA gav Danmarks Lærerforening opbakning, men kunne ikke få de øvrige KTO-organisationer med på en plan om sympatikonflikt. Det blev dog til en fælles udsættelse af underskriften på KTO-forliget, demonstrationer og ytringer i medierne om disrespekt for den danske model. Denne interne og (begrænsede) eksterne opbakning kan sammen med den hårde modstand fra KL være med til at forklare, at Danmarks Lærerforening ikke 'lagde sig ned' noget før, som mange forhandlere havde forventet, at de ville.

Danmarks Lærerforening (og FOA) høstede ikke roser for deres ageren alle steder i fagbevægelsen. Dansk Metalarbejderforbund undsagde snakken om 'brud på den danske model', og gav udtryk for at forløbet havde været 'den danske model classic'. Hvad enten denne eller anden part havde ret, lagde episoden til det generelle indtryk af en svag og splittet fagbevægelse, der hverken formåede at udfordre modparten, imødekomme den eller internt at blive enige.

Forventninger til OK15

På baggrund af disse mere end normalt usædvanlige forhandlinger, hvad kan der så forventes af OK15? Her vil jeg fokusere på forventningerne til arbejdsgiverne, da man kan formode, at de igen bliver toneangivende. Der er dog ikke meget, der på nuværende tidspunkt kan siges, når det kommer til forventninger til arbejdsgivernes generelle mål og proces, udover det nærmest selvindlysende, at arbejdsgiverne fortsat vil forsøge at effektivisere. Men overenskomsterne har fået en mere central rolle i indfrielsen af effektiviseringsmålene end tidligere, og dette kan i sig selv være et incitament til, at arbejdsgiverne står mere fast på overenskomstkraav. Det vil desuden igen være arbejdsgiverne, der i udgangspunktet står klart stærkest, hvilket kan tilskynde dem til at formulere dristige/kontroversielle krav, stå fast på krav og evt. også at gå i konflikt for dem. Disse forhold øger sandsynligheden for en gentagelse af forløbet fra OK13 i en eller anden variant.

Men der er også en række forhold, der taler imod: For det første, at der indtil videre ikke er klare tegn på, at andre områder vil blive prioriteret lige så højt, som undervisningsområderne blev det ved OK13. For det andet, at der er en pris, der skal betales for lockout og regeringsindgreb. Noget af den pris, KL betaler, er en lærerforening, der ikke ønsker at samarbejde og hjælpe med reformimplementering. Spørgsmålet er, hvor mange faglige organisationer, de offentlige arbejdsgivere ønsker at skabe sådanne relationer til. For det tredje vil en gentagelse af en konflikt, der ender med et politisk indgreb, betyde, at kritikken af ikke at handle i overensstemmelse med den danske model vil vende tilbage og sandsynligvis gøre det med større styrke end i forbindelse med OK13. Og for det fjerde skal der være Folketingsvalg senest i efterår 2015. Valget kan komme til at ligge få måneder efter afslutningen på OK15, hvilket kan have en 'disciplinerende' effekt på arbejdsgiversiden.

Det er også vanskeligt på nuværende tidspunkt at sige meget om, hvilke mere specifikke emner de offentlige arbejdsgivere kunne rejse krav omkring ved de kommende forhandlinger. Men flere af lønmodtagerorganisationerne har lagt mærke til, at arbejdsgiverne efter afslutningen af OK13 har nævnt særligt to emner. Det ene er den betalte frokostpause. Frokostpausen er som udgangspunkt betalt i det offentlige, mens det sjældent er tilfældet i det private. Den betalte frokostpause, og den pekuniære værdi heraf, blev allerede drøftet i forbindelse med Lønkommissionen, der udgav sin rapport i maj 2010. Så emnet er ikke helt nyt. Der er dog mange facetter af spørgsmålet om den betalte frokostpause, og i nogle fag og dele af sektorer er personalet klar til at træde til ved akut behov i frokostpausen, så arbejdsgiverinteressen i den betalte pause er ikke helt fraværende. Endvidere kan en generel afskaffelse blive dyr for arbejdsgiverne i form af compensationer.

Det andet emne er arbejdstid på det såkaldte døgnområde, som først og fremmest dækker hospitalerne og det kommunale plejeområde. Til forskel fra undervisningsområdet, hvor det primært var et mindre antal små og mellemstore lønmodtagerorganisationer (Danmarks Lærerforening, GL og Uddannelsesforbundet), der blev berørt, vil en generel adressering af arbejdstidsspørgsmålet på

døgnområdet potentielt kunne komme til at berøre en lang række organisationer tilknyttet Sundhedskartellet og KTO, herunder store organisationer som FOA. Det kan påvirke de offentlige arbejdsgiveres lyst til at indgå i en konflikt omkring dette emne, hvis det skulle komme så vidt at en sådan kunne komme på tale. Som ved OK11, der startede kort tid efter Lønkommissionen udgav sin hovedrapport, kan emner og krav under forhandlinger også under OK15 blive påvirket af et kommissionsarbejde. Produktivitetskommissionens hovedrapport er i skrivende stund endnu ikke færdig, men kommissionens 'Analyserapport 3: Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor' indeholder en serie af anbefalinger, der godt kan spille ind på OK15. Det drejers sig ikke mindst om anbefalingerne om mere rammeprægede overenskomster, mere decentraliserede arbejdstidsforhandlinger, mere tillid til medarbejderne, mere medindflydelse i forhold til, hvilke mål den enkelte offentlige institution skal arbejde efter, mere præstations- og kompetenceafhængig løn (herunder bedre muligheder for individuelle lønforhandlinger), samt mere strategisk og lokal anvendelse af ressourcerne afsat til opkvalificering. Her er argumenter og anbefalinger både til A- og B-siden. Men det er op til parterne selv at bringe dem i anvendelse under forhandlingerne.

Derudover er det værd at overveje, om nogle af de krav, som de offentlige arbejdsgivere rejste ved OK13, og som de ikke kom igennem med, vil dukke op igen. Det helt store spørgsmål er her om kravet om en afskaffelse af reguleringsordningen, der kun blev rejst på det statslige område (men som også ville have fået konsekvenser for det kommunale og det regionale område). Her er igen blandede forventninger blandt lønmodtagerorganisationerne og ikke meget at holde sig til. Det forventes mere entydigt, at tjenestemandskravene fra OK13 på det statslige område ikke bliver rejst igen.

Blandt de krav og emner, der kan dukke op igen i en mere markant form er medbestemmelsesområdet. Parellet med arbejdstidsspørgsmålet på undervisningsområdet har KL ved flere overenskomstrunder (dog færre i MED-tilfældet end i tilfældet med undervisningsområdets arbejdstid) lavet aftaler med modparten, som har trukket i den retning, de gerne ville (mere fleksibilitet og mere lokalt råderum), men hvor arbejdsgiverne har oplevet, at man kun har taget små skridt i den rigtige retning. På den baggrund er der lønmodtagerrepræsentanter, der ser MED-området som et emne, hvor der kan blive præsenteret markante krav ved næste OK-runde. Ved OK13 var et andet krav fra KL en reduktion i antallet af ansatte med TR-beskyttelse. Det blev afvist, hvilket i sig selv kunne være et incitament for de kommunale arbejdsgivere til at prøve igen. Men omvendt var modstanden så kraftig, at de derfor måske afholder sig fra det. Kravet om en ændring i aftalen om seniordagene, der efter KLS mening er for dyr for kommunerne, kan også godt tænkes at komme igen.

Fagbevægelsen indenfor den offentlige sektor - strukturer og strategier 2015 og på længere sigt

At det er arbejdsgiverne, der er den toneangivende part ved de offentlige overenskomstforhandlinger i disse år, har fået fagbevægelsen til at spørge sig selv, hvad den kan gøre som modtræk, og om man er organiseret på den rigtige måde. Her vil jeg diskutere fem mulige perspektiver for ændringer i strukturer og strategier.

1. En vej at gå, er at tage udgangspunkt i den gradvist øgede koordinering på arbejdsgiversiden og imødegå den med *lønmodtagerkoordinering på tværs af forhandlingsfællesskaber*. Der har altid været en koordinering mellem de offentlige arbejdsgivere, men koordineringen er øget over de senere overenskomstrunder, og er gået fra mest at omhandle den økonomiske ramme for forhandlingerne til i stigende grad også at dreje sig om processer og resultater. Samtidig er hierarkiet blevet stadigt tydeligere, idet finansministeriets styrende rolle nu er mere markant end nogensinde. Denne øgede koordinering betyder dels en styrkelse af arbejdsgiversiden, og dels at de kommunale og regionale forhandlere har svært ved at afvige fra det statslige forlig og endvidere må

vente på, at de statslige forhandlere får forhandlet færdig.

Et modsvar på denne udvikling kunne være, at der skabtes en stærkere koordinering mellem de statslige, kommunale og regionale lønmodtagerfællesskaber. Der har da også længe fundet en både formel og uformel koordinering sted, bl.a. i form af møder mellem formænd og sekretariatschefer og det store personsammenfald, der er i CFUs og KTOs ledelse. Men koordineringen kunne potentielt udbygges og måske endda ende med deciderede fælles forhandlinger. Lidt afhængig af hvor omfattende denne koordinering tænkes, forekommer dette perspektiv realistisk, også på kort sigt.

2. En anden vej at gå er mere radikalt at foretage *ændringer i de eksisterende forhandlingsfællesskabers - CFU, KTO og Sundhedskartellets - strukturer og medlemskaber.*

Formålet hermed kunne dels være at skabe stærkere organisationer, dels at skabe nogle mere velfungerende fællesskaber, hvor lønmodtagerorganisationer, der arbejder på samme delarbejdsmarked, i højere grad var samlet. De nuværende forhandlingsfællesskaber kan i den forbindelse siges at have den svaghed, at en række organisationer på sundhedsområdet er organiseret i et særskilt forhandlingsfællesskab adskilt fra KTO, og at FOA også har valgt at forhandle selv på det regionale område. Det adskiller personale, der har dagligt arbejdsfællesskab, og komplicerer forhandlingsprocessen. Men spørgsmålet er, hvor realistisk det er med større reorganiseringer af forhandlingsfællesskaberne. Vurderingen blandt lønmodtagerorganisationerne er generelt, at Sundhedskartellet fortsat ønsker at opretholde sin eksistens som separat enhed, fordi en række af kartellets mange mindre medlemsorganisationer oplever, at de via Sundhedskartellet har en direkte adgang til forhandlerne i RTLN, som de frygter, vil gå tabt, hvis de kom med i et bredt forhandlingsfællesskab. Sundhedskartellets medlemsorganisationer foretrækker tilsyneladende en separat organisering, selvom det betyder, at de i høj grad er 'policy takers', der på en lang række overenskomststemmer blot overtager, hvad man kort forinden har besluttet på det kommunale område. Hvis Sundhedskartellet ikke er med i en større reorganisering, er der knapt så meget perspektiv i en sådan. Men der er skred i tingene. I februar 2014 har Sundhedskartellet således meddelt, at de overvejer et tættere samarbejde og alliance med KTO, om end stadig med Sundhedskartellet som selvstændigt forhandlingsfællesskab.

3. En tredje type forsøg på i højere grad at udfordre arbejdsgiverne ville være at tage udgangspunkt i *forhandlingsaftalerne*. En iøjnefaldende forskel mellem CFU og KTO er at der er en 'musketer-ed' i CFU, som ikke findes i KTO. Den betyder i praksis, at CFU-forliget først er på plads, når alle dele af fællesskabet efterfølgende har forhandlet færdigt. I KTO-forliget er der ikke en lignende musketer-ed og de større organisationer vil typisk kende til deres forhandlingsresultat før de tager stilling til KTO-forliget, mens de små organisationer ofte kun kan se 'konjunkturerne' af indholdet af deres forlig qua de større organisationernes forlig.

Denne forskel kom til udtryk under OK13, hvor KTO-forhandlingerne blev afsluttet og forliget blev sendt til afstemning og stemt hjem, selvom forhandlingerne på folkeskoleområdet mindst talt var uafsluttede. CFU-forliget kunne til gengæld ikke sendes til afstemning før alle forhandlinger var afsluttet, og da forhandlingerne på det statslige undervisningsområde som følge af lockouten ikke kunne afsluttes, og lockouten blev afsluttet med et lovindgreb, kom forliget aldrig til afstemning, men blev 'konfirmeret' via lovindgrebet. Det har ikke ført til større problemer og debat i CFU og deres medlemsorganisationer, men det kunne godt have været kommet dertil. Det var i øvrigt i overensstemmelse med lærerforeningens ønske, at CFU-forliget blev gjort færdigt uden dem.

Med de to forskellige forløb og resultater i mente kan man så spørge, om en større grad af musketer-ed i KTO ville have ændret noget afgørende i konflikten med KL. Det ser ikke ud til at være tilfældet, for der kom ikke større pres på de statslige arbejdsgivere end på de kommunale fra forhandlingsfællesskaberne. Desuden ser 'realitetstesten' også i forhold til dette udviklingsforslag ud til at være negativ. Der er ingen udbredt orientering i KTO imod stærkere bindinger - det er

nærmere fleksibilitet, der ønskes. En alternativ form for tættere bindinger til fællesskabet ville være at anvende samme type af forhandlingsaftale for KTO-medlemmerne, som AC ofte anvender overfor sine medlemsorganisationer. Denne type forhandlingsaftale betyder, at man hænger på forliget og ikke kan melde sig ud efter et nærmere bestemt tidspunkt. Men heller ikke denne variation synes af samme grund særlig realistisk.

Denne svage vilje til at binde sig op på hinanden viste sig under OK13 ved, at der som respons på, hvad man oplevede som manglende forhandlingsvilje og lockout fra KL, kun kunne opnås enighed om udsættelse af underskrivelse af KTO-forliget. For nogle organisationers vedkommende blev dette suppleret med demonstrationer og skriverier i pressen. Sympatikonflikter var det kun FOA, der var indstillet på, men ikke alene. Sådanne kunne også have involveret pædagogerne i BUPL, men de takkede nej (hvad enten dette skyldes, at organisationen mente, én sådan burde have været iværksat tidligere i forløbet, eller at BUPL ikke regnede med opbakning fra sine medlemmer pga. konkurrencesituationen mellem BUPL og Danmarks Lærerforening på arbejdspladerne eller andet). Der er dog ikke sådan, at en gentagelse af OK13-forløbet i 2015 nødvendigvis vil blive fulgt op af en ligeså spag respons. Der er mange faktorer, der afgør beslutningen, bl.a. hvorvidt organisationerne mener sympatikonflikter vil have effekt, om det skønnes, at medlemmerne vil bakke op om en sådan, ligesom tidligere oplevelser af solidaritet eller det modsatte fra den konfliktende organisations side vil spille ind.

4. Med inspiration fra lande som fx Sverige og Norge kunne der som alternativ til den danske organisering med små og mellemstore forbund, der koordinerer via forhandlingsfællesskaber, i stedet etableres *store organisationer*, så også fag, der med den nuværende danske model er spredt på flere organisationer - pædagogerne fx - ville stå i samme forbund. Det ville sandsynligvis styrke disse fags forhandlingsposition. Hvor organisationerne ønsker det, vil de så have mulighed for at indgå forhandlingsaftaler fra gang til gang. Det attraktive ved denne model vil endvidere bl.a. være, at de enkelte organisationer ikke vil være bundet af hovedorganisationens hensyn, og selvstændigt vil kunne stå stærkere i forhandlinger. Omvendt kan en fare for små fag være, at de kan blive klemte i de store organisationer, og at den faglige identitet svækkes.

På kort sigt vil en sådan udvikling nok være svær at gennemføre. Der vil være for meget modstand mod sammenlægningerne af organisationerne, og de nye, større organisationer vil på grund af forskellige interesser på få svært ved at kunne løfte noget. Derfor er de større organisationer nok (endnu) mindre sandsynlig som 'frivillig' strategi end forhandlingsfællesskaber efter enten uddannelsesniveaue eller brancheopdeling. Men økonomiske incitamenter kan alligevel gøre de større organisationer relevante - men det er en anden snak.

5. De *politiske håndslag* er den løseste form for sammenknytning, men er ikke nødvendigvis uden effekt. Her er der ikke tale om formelle aftaler, som forhandlingsaftalerne, men om uformelle aftaler og beslutninger, der i modsætning til forhandlingsaftalerne ikke nødvendigvis indebærer lang forberedelsestid. Beslutningen om ikke at underskrive KTO-forliget var udtryk for et sådan politisk håndslag. Med henblik på forberedelsen af OK15 kunne de politiske håndslag dreje sig om, hvilke arbejdsgiverkrav, man vil betragte som konfliktudløsende indenfor og evt. også på tværs af forhandlingsfællesskaberne. Anvendelse af de politiske håndslag af en eller anden slags er realistisk, også på kort sigt.

Opsamlende kan det siges, at disse perspektiver måske kan indebære en række fordele i form af bl.a. en mere samlet front mod de offentlige arbejdsgivere, en større grad af samling af fag og arbejdsfællesskaber under samme paraply og en frigørelse for 'hovedorganisationstvangsfællesskaber'. Men med undtagelse af koordineringen på tværs af hovedområder og politiske håndslag, er perspektiverne ikke særligt realistiske, og slet ikke på kort sigt. Sundhedskartellets nyeste meldinger er dog tegn på nogen bevægelse.

Det er dog heller ikke sikkert, at større omstruktureringer er nødvendige for at stå stærkere ved OK15 end man gjorde under OK13. Det handler lige så meget om at blive enige om modsvar til arbejdsgiverne og om strategier, som det handler om at lave om i de organisatoriske strukturer. De politiske håndslag er en del af dette.

Artiklen her bygger primært på to af mine tidligere publikationer, nemlig forskningsnotatet 'Arbejdsgivernes politik og adfærd, lønmodtagernes alliancer og organisationsformer', FAOS forskningsnotat nr. 135, og analysen i Politiken 'Smalle forlig fører ingen vegne' fra den 18. marts 2013. Begge kan downloades fra FAOS hjemmeside. <http://faos.ku.dk/>