



## **Vindstød uden stormstyrke**

### **Overenskomstfornyelsen 2015 i den offentlige sektor**

Hansen, Nana Wesley; Mailand, Mikkel

*Publication date:*  
2015

*Document version*  
Også kaldet Forlagets PDF

*Citation for published version (APA):*  
Hansen, N. W., & Mailand, M. (2015). *Vindstød uden stormstyrke: Overenskomstfornyelsen 2015 i den offentlige sektor.* (FAOS forskningsnotat udg.) FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet. FAOS Forskningsnotat, Nr. 145

145

## Vindstød uden stormstyrke

Overenskomstfornyelsen 2015 i den offentlige sektor

Nana Wesley Hansen & Mikkel Mailand

April 2015

ISBN 978-87-93320-02-4

Forskningscenter for  
Arbejdsmarkeds- og  
Organisationsstudier

Sociologisk Institut  
Københavns Universitet  
Øster Farimagsgade 5  
1014 København K  
Tlf: 35323299  
Fax: 35323940



## Indholdsfortegnelse

<b>Indholdsfortegnelse .....</b>	<b>2</b>
<b>Resumé .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Indledning .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Mange bække små - de generelle forlig og økonomien .....</b>	<b>4</b>
2.1 Uenighed om realløn og skyld.....	5
2.2 Det økonomiske resultat .....	5
<b>3. Fire vigtige organisationsforlig .....</b>	<b>6</b>
3.1 Et fælles papir om arbejdstid for lærerne .....	6
3.2 Forenkling og uddannelsesløft – perspektivrigt aftale, der blev afvist.....	8
3.3 Arbejdstid på det kommunale døgnområde.....	9
3.4 Forlig om arbejdstid på sundhedsområdet.....	10
<b>4. Tværgående diskussioner .....</b>	<b>11</b>
4.1 Parallelle magtspil og dialogprocesser .....	11
4.2 Projekter, bløde aftaler og usikkerhed.....	12
4.3 Vetopunkter og demokrati.....	13
4.4 Vedligeholdelses- eller perspektivforlig?.....	14
<b>Referencer.....</b>	<b>16</b>

## Resumé

*Overenskomstfornyelsen i 2015 gav igen økonomisk smalle forlig. Men denne gang fik man reallønstigninger. En anden væsentlig nyhed er de aftalte ændringer i reguleringsordningen, der binder lønudviklingen i den offentlige sektor til den private sektor. Desuden opnåede man resultater i forhold til bl.a. det psykiske arbejdsmiljø, ligestilling, efteruddannelse af ufaglærte, samt projekter, der skal understøtte den danske model og samarbejdet lokalt. Ved organisationsbordene foregik derudover flere interessante forhandlinger: Der blev skabt en ny fælles forståelse om arbejdstid mellem KL og lærerne. Endvidere var KL tæt på en aftale med FOA, der indebar en sammenskrivning af overenskomster og introducerede en banebrydende ret og pligt til efteruddannelse for ufaglærte, men forliget blev efterfølgende underkendt af FOA's bestyrelse. Til gengæld lykkedes det for KL og FOA at opnå en aftale om forenkling af arbejdstid på døgnområdet i kommunerne, som også involverede Sundhedskartellet og Socialpædagogerne. Ydermere landede man endnu engang nye aftaler om arbejdstid på hospitalerne på det regionale område. I notatet diskuteres afslutningsvis tendenser i anvendelse af forhandlingsstrategier, usikkerheder og fortolkningsmuligheder i forligene, samt demokrati i organisationerne. Endelig konkluderes det, at OK2015 samlet set var mindre dramatisk og indeholder flere perspektiver end vedligeholdelsesforligene i 2011 og 2013, omend bølgerne også under OK2015 gik højt omkring flere forhandlingsemner.*

## 1. Indledning

'Stilhed efter storm' spåede vi i overskriften på vores forskningsnotat om optakten til overenskomstfornyelsen i 2015 (Hansen & Mailand 2014). Vores forventninger var, at de økonomiske rammebetingelser, behovet for at genskabe tillid efter det konfliktfyldte OK2013 og det kommende folketingsvalg sandsynligvis ville skabe et mere roligt forløb end i 2013. Denne analyse blev yderligere styrket af de afdæmpede udmeldinger fra parterne. Særligt det forestående folketingsvalg mente vi ville have betydning. Selvom den socialdemokratisk ledede regering har været villig til at gennemføre reformer og andre tiltag, der har været upopulære i deres vælgerskare, forventede vi ikke, at de vil lægge sig ud med store dele af den lille million vælgerne i den offentlige sektor ved at gå hårdt til dem.

Efter at forhandlingerne er afsluttet og forligene godkendt kan det fastslås at stormen måske nok udeblev, men at der dog kom nogle kraftige vindstød undervejs i forløbet.

Forhandlingsprocesserne og forliget vil blive analyseret og diskuteret nedenfor. Afsnit 2 omhandler de generelle forlig på det statslige, det kommunale og det regionale område og den økonomiske ramme for forligene. I afsnit 3 stilles

skarpt på fire forskellige temaer ved de specifikke organisationsforhandlinger. I afsnit 4 findes en tværgående diskussion og samlet vurdering af OK2015.

## 2. Mange bække små - de generelle forlig og økonomien

I de offentlige overenskomstforhandlinger er der et hierarki, hvor det statslige forlig til en vis grad lægger rammerne for forhandlingerne på henholdsvis det kommunale og regionale område. Det var da også finansministeriets forhandlinger med forhandlingskoalitionen CFU og med Akademikerne, der blev afsluttet den 6. februar som de første.

Forliget indebar en treårig overenskomstperiode og lønstigninger, der med al sandsynlighed sikrer reallønsstigninger (størst i periodens sidste år), som var et krav fra lønmodtagerne efter lønmæssigt meget magre forlig i 2011 og 2013. Arbejdsgiverne kunne samtidig glæde sig over, at lønstigningerne ikke blev større, end at de kan kaldes for 'samfundsøkonomisk ansvarlige'.

Som noget nyt aftales ændringer i den reguleringsordning, der binder lønudviklingen i den offentlige sektor til lønudviklingen i den private. Det holdt hårdt og drøftelserne herom var med til at trække forhandlingerne ud (se nedenfor). På lønområdet havde man internt i CFU helt usædvanligt opnået enighed om at stille krav om et særligt lønløft til de lavestlønnede. Men Finansministeriet savnede argumenter for, hvorfor løn under 19.500 kr. var for lav en løn og ville ikke give særlige lønløft til bestemte grupper, uden at det var forbundet med kvalifikationsløft eller andet. Desuden frygtede de en afsmittende virkning på de lavtlønnede i den private sektor. Lavtlønskravet blev derfor afvist, men til gengæld fik de lavtlønnede et løft i pensionen.

Af øvrige resultater fra det statslige område kan nævnes et rejsehold, der skal tage sig af psykiske arbejdsmiljøproblemer, en ekstra uges forældreorlov med fuld løn øremærket fædre og fælles indsatser for centralt at understøtte samarbejdet lokalt. Sidstnævnte projekt var meget højt prioriteret på begge sider af forhandlingsbordet i forberedelsesfasen op til forhandlingerne. Projektet indeholder bl.a. 'partsfælles rådgivning' i forhold til at håndtere udfordringer i det lokale samarbejde.

Som et udtryk for hierarkiet i forhandlingerne genfindes aftalerne om løn og reguleringsordning, om psykisk arbejdsmiljø og øremærket løn under forældreorlov til fædre i de kommunale og regionale generelle forlig. Men der er også særlige fingeraftryk. På det kommunale område bl.a. i form af et uddannelsesløft i projektet 'Fra ufaglært til faglært' (der skulle understøtte lignende projekter ved organisationsforhandlingerne, som vil blive adresseret nedenfor) og ændringer i medarbejder- og tillidsrepræsentantsystemerne, herunder en markering af værdien af den danske model. På det regionale område tog fingeraftryk-

kene bl.a. form af midler til kompetenceløft, projekt om samarbejde i regionerne og et forskningsprojekt om psykisk arbejdsmiljø.

## 2.1 Uenighed om realløn og skyld

Det statslige forlig indeholder flere interessante elementer, og forhandlingerne var samlet set velforberedte og processuelt velfungerende. Men i kernespørgsmålet om økonomien forløb forhandlingerne langt fra optimalt. Dialogen op til præsentationen af kravene den 17. december forhindrede ikke, at CFUs forhandlere oplevede, at de blev taget på sengen af Finansministeriet med nye udregninger af lønudviklingen og hvor meget de offentlige lønmodtagere 'skyldte'. Finansministeriet blev på deres side senere i forhandlingsforløbet overraskede, da CFU argumenterede for, at kun stigninger i grundlønnen skulle tælle med i imødekomme af kravet om sikring af reallønnen. Den forventede reststigning (der bl.a. stammer fra de lokale lønforhandlinger) ville CFU ikke tælle med, da de ikke mente lønmodtagerne ville se det som relevant i forbindelse med sikring af reallønnen.

Selve Finansministeriets beregninger, der ligner beregninger fra DA bl.a. præsenteret i DA's nyhedsbrev Agenda (Agenda 24. oktober 2014), blev afvist af CFU. CFU mente, at der med måling i andre kvartaler ville fremkomme helt anderledes resultater. Endvidere argumenterede CFU, at det ville være umuligt at få stemt et forlig hjem ved urafstemningerne, der indeholdt fald i grundlønnen.

## 2.2 Det økonomiske resultat

Finansministeriets beregninger kom da heller ikke direkte til at danne grundlag for forliget. Finansministeriet droppede dem modvilligt sent i forløbet, og CFU-forliget endte med at indeholde reallønstigninger, også selvom reststigning og udmøntning fra reguleringsordningen ikke medregnes.

Til gengæld fik Finansministeriet tre indrømmelser på økonomien: For det første det såkaldte 'privatlønsværn', der ændrer reguleringsordningen således, at hvis lønudviklingen i den private sektor løber foran lønudviklingen i den offentlige sektor, efterreguleres lønnen i den offentlige sektor fortsat kun med 80 procent, men hvis lønnen i den offentlige sektor stiger mere end i den private sektor, efterreguleres med 100 procent i den offentlige sektors lønninger. På den måde vil lønmodtagerne i den offentlige sektor ikke komme til at skyldes yderligere, end de i Finansministeriets optik allerede gør, uanset lønudviklingen.

For det andet fik Finansministeriet en suspension af reguleringsordningen i 2015 '...forstået på den måde, at der ikke sker nogen udmøntning fra ordningen pr. 1. april 2016 uanset lønudviklingen i staten og den private sektor i 2015', som det formuleres i bilaget til CFU-forliget.

For det tredje fik Finansministeriet en hensigtserklæring, der lyder: 'Parterne er enige om, at det er en fælles målsætning at bringe den i 2008 indledte forskel i lønudviklingen mellem de private og statslige til ophør i næstkommende

de overenskomstperiode (fra 2018 og frem)'. Hensigtserklæringen blev formuleret i forhandlingernes sidste timer. Men da flere af CFU-forhandlerne havde forladt Moderniseringsstyrelsen, hvor forhandlingerne foregik, for at deltage i organisationsforhandlinger andet steds i Købehavn, og da forhandlerne var under pres for at få afsluttet, endte det med, at ikke alle havde set erklæringen, før den blev underskrevet. Det var endnu uhensigtsmæssighed i forløbet og vagte nogen utilfredshed, da ikke alle fraværende forhandlere kunne slutte op om hensigtserklæringen. Den præcise mening af hensigtserklæringen har endvidere været diskuteret efterfølgende på lønmodtagersiden.

Det er betegnende, at selvom privatlønsværn, suspension af reguleringsordning i 2015 og hensigtserklæring som følge af hierarkiet i forhandlingerne genfindes i de kommunale og regionale forlig, så er hensigtserklæringen formuleret anderledes i de to sidstnævnte og udtrykker ikke samme grad af konsensus.

### **3. Fire vigtige organisationsforlig**

Nogle af de mest perspektivrige forløb under OK 2015 fandt imidlertid sted ved organisationsbordene og handlede om forenkling af aftaler og arbejdstid. Det gjaldt særligt på det kommunale og regionale område.

For det første var det ved det kommunale forhandlingsbord, at gennembruddet blev skabt for en fælles forståelse om arbejdstid mellem KL og lærerne. Derudover havde KL havde spillet ud med ønsker om sammenskrivning af overenskomsterne for de lavest uddannede. I disse forhandlinger, hvor FOA var den centrale part, arbejdede man med banebrydende ideer om ret og pligt til efteruddannelse for ufaglærte. Men som det vil fremgå af nedenstående faldt forhandlingerne dog til jorden. KL og FOA var endvidere involveret i forhandlinger om forenkling af arbejdstid på døgnområdet i kommunerne, som udover KL og FOA også involverede Sundhedskartellet (SHK) og Socialpædagogerne (SL). Ydermere landede man endnu engang nye aftaler om arbejdstid ved organisationsbordene på det regionale område.

#### **3.1 Et fælles papir om arbejdstid for lærerne**

Lærernes krav om arbejdstid ved de kommunale og de statslige organisationsforhandlingerne var overenskomstrundens absolutte spændingsmoment. I optakten havde arbejdsgiverne kategorisk afvist at kunne flytte sig på arbejdstidsspørgsmålet. Både Finansministeriet og KL holdt fast i Lov 409, som var blevet vedtaget af et bredt flertal i Folketinget ved lovindgrebet i 2013. LC, med formand Anders Bondo Christensen i spidsen, fremførte derimod, at man havde behov for ny aftale om arbejdstid til at løse problemer, med hvad de oplevede som dårligere rammer for undervisning og et forværret psykisk arbejdsmiljø på Folkeskolerne, der var opstået med implementeringen af det nye regelsæt for regulering af arbejdstid og Folkeskolereformen. Desuden stod det klart, at LC under ingen omstændigheder kunne acceptere at 'ratificere' lov 409 ved at ind-

gå overenskomstaftale med lignende bestemmelser. Under optakten havde en række aktører på den baggrund udtrykt nervøsitet for om situationen kunne udvikle sig til endnu en lærerkonflikt. Forhandlingerne mellem LC og KL skulle da også vise sig at blive temmelig vanskelige. Udadtill brugte man dog i mindre grad medierne end ved OK 2013.

Først sent i forløbet kom der skred i forhandlingerne og de fastlåste positioner blev blødt op. KL-direktør og chefforhandler Sine Sunesen trådte ind i forhandlingerne, og åbnede op for, at selvom KL ikke ville indgå ny arbejdstidsaftale, kunne man diskutere en række andre ting. Anders Bondo Christensen bragte på den baggrund nye emner i spil, som man i LC anså for væsentlige for at få Folkeskolen til at fungere. I midten af februar formulerede parterne et fælles papir om arbejdstid. I slutfasen, da papiret havde taget form, syntes der imidlertid at opstå usikkerhed om KLs tilslutning til aftalen. KL indkaldte utraditionelt både formandskab og senere bestyrelse til godkendelse af aftalen. Nogle kilder mener, at modstanden skyldtes pres fra Finansministeriet, mens andre peger på, at arbejdstid var så kontroversielt et emne på baggrund af OK 2013, at man måtte have klare politiske mandater for at handle.

Fredag den 13. februar skulle Forhandlingsfællesskabet have påbegyndt de afsluttende forhandlinger på det generelle område, men forhandlingsleder Anders Bondo Christensen meldte til KL, at Forhandlingsfællesskabet ikke ville forhandle før LC-forliget var på plads. For at holde låg på forhandlingsforløbet og forvirre journalisterne valgte hele forhandlingsdelegationen imidlertid alligevel at troppe op i KL om fredagen, selvom parterne var fuldt klar over, at man ikke ville forhandle færdigt, før LC var på plads. Imens man fejrede FOA-formand Dennis Kristensens fødselsdag, afventede man spændt det interne spil i KL. KL's formandskab godkendte arbejdstidspapiret. Men LC blev alligevel lagt under stærkt pres for at give indrømmelser. Forhandlingerne syntes på et tidspunkt at være tæt på at bryde sammen, men så trak KL sig lidt. Lørdag mødte KL's bestyrelse op, men først efter et mange timer langt møde godkendte også de forhandlingsresultatet. Forløbet men denne dobbelte godkendelse af forhandlingsresultat kunne tyde på, at formandskabet enten ikke var enig, eller at de havde en stærk formodning om, at ikke alle i bestyrelsen ville bakke op om et resultat.

Det fælles papir om arbejdstid skal ifølge forhandlingsprotokollen styrke samarbejdet og dialogen og hermed bidrage til, at Folkeskolen og lærerarbejdet fremstår med den respekt og anerkendelse, som det fortjener. Papiret nævner også, at 'parterne er opmærksomme på adgangen til at indgå lokale arbejdstidsaftaler', at planlægningen skal sikre tid til forberedelse, og at man skal gennemføre et forpligtende samarbejde om opfølgning på indsatsen i forhold til det fælles forståelsespapir i skoleåret 2015/16.

I det fælles papir konstateres det, at arbejdstiden fortsat reguleres ved Lov 409, men resultatet kan alligevel ses som et nyt fundament for at genetablere tilliden mellem lærere og forvaltning både centralt og decentralt. Selvom tek-



sten om lokalaftaler er et ekko af lov 409, er teksten udtryk for en mere positiv opfattelse af disse, end der var indeholdt i de signaler KL udsendte efter afslutning af OK2013.

Efter forhandlingerne på det kommunale område var der yderligere to efter-spil. For det første skulle man forhandle med LC i forhold til friskoler mv. på statens område. Finansministeriet var ikke begejstrede for resultatet fra de kommunale forhandlinger, og lagde ikke op til lette forhandlinger. Her syntes der at være en stærk udbredt bekymring for, om lokal forhandling vil resultere i en begrænsning af ledelsesrummet på skolerne. Resultatet blev dog et lignende fælles papir, med lidt anderledes formuleringer, men hvor tillidsrepræsentanten i mindre grad er i fokus som samarbejdspartner. For det andet blev Sine Sunesen pludseligt fyret fra KL, inden organisationsforhandlingerne var helt afsluttede. KL har været tavs om fyringen, og fyringen er derfor ikke officielt blevet kædet sammen med arbejdstidsforhandlingerne på lærerområdet. Men det højspændte forløb i KL kunne tyde på, at stærke kræfter har måtte brydes internt, før man kunne lande et forlig.

### **3.2 Forenkling og uddannelsesløft – perspektivrigt aftale, der blev afvist**

Som det eneste af de fire udvalgte temaer handler dette tema ikke om direkte om arbejdstid, men om et forsøg på samtidig at forenkle overenskomsterne og løfte ufaglærte til faglært niveau. Forsøget kunne have fået vidtrækkende konsekvenser, men faldt til jorden.

De offentlige arbejdsgivere (bl.a. KL) har længe ønsket en reduktion i antallet af overenskomster, der er langt højere i den offentlige end i den private sektor. KLs ønske skyldes blandt andet, at de mener færre og bredere overenskomster kunne give en lettere og mere fleksibel arbejdstilrettelæggelse. En sammen-skrivning af overenskomster var da også en af tre overordnede temaer i KLs debatoplæg til OK 2015.

På det kommunale arbejdsmarked findes store grupper af ufaglærte blandt FOAs og 3Fs medlemmer, men alt tyder på, at det er den faglærte arbejdskraft, der bliver særligt brug for i den offentlige sektor fremover. Indenfor flere fagområder har der også i de senere år været bevægelser fra ufaglært til faglært, bl.a. ved oprettelse af helt nye typer stillinger, der inkluderer tidligere ufaglærte jobfunktioner. Men i optakten til OK 2015 fik KL og FOA kridtet banen af til en aftale, der både indeholdt en sammenlægning af overenskomster og et løft af alle ufaglærte grupper til faglært niveau. Det var ikke muligt at få 3F med i planerne, muligvis fordi de som den klart mindste organisation på området frygtede at blive for meget policy-taker og for lidt policy-maker i en sådan aftale.

Mens forenkling helt klart primært var i KLs interesse, kunne det siges at være mere sammensat med uddannelsesløftet. Tydeligvis havde FOA en interesse i at få løftet sine ufaglærte medarbejdere, hvilket potentielt kunne give både større arbejdstilfredshed, højere prestige, bedre mulighed for advancement, og højere løn. Men selvom uddannelsesløftet ville koste, havde KL også en

interesse heri, da det kunne føre til bedre kvalitet i servicen og øget effektivitet igennem større funktionel fleksibilitet (at medarbejdere udfører flere arbejdsfunktioner).

Langt hen af vejen lykkedes øvelsen. Ved de generelle forhandlinger blev KL og Forhandlingsfælleskabet enige om at støtte op med projektet 'Fra faglært til ufaglært', hvortil der var allokeret 20 millioner kr. Efter langstrakte forhandlinger fik parterne også sammenskrevet overenskomsterne til én fællesoverenskomst med en række fagspecifikke protokollater. Der var også skabt enighed om at uddannelsesløftet skulle have karakter af en 'ret og pligt' til at efteruddannelse til faglært niveau. På den måde var det ikke bare en mulighed, som kunne fravælges, men en nødvendighed. Først den 3. marts var aftalen på plads, men da den derefter skulle godkendes af FOAs hovedbestyrelse, blev det et markant nej.

Hovedproblemet var, at én af fire af FOAs hovedgrupper, pædagogerne, lønmæssigt mente de ville tabe på aftalen. Det skyldes, at i modsætning til de fleste andre kommunalt ansatte, så tæller ancienniteten erhvervet som ufaglært med ved løft til faglært niveau på det pædagogiske område. Ifølge aftalen skulle denne anciennitet i fremtiden ikke være en lønstigningsparametre, hvis man overgik til at være faglært. Dette kunne pædagogerne i hovedbestyrelsen godt acceptere fremadrettet, men ikke for dem, der var i lønforløb allerede.

FOA forsøgte efterfølgende at få KL med på en aftale uden pædagogerne, men KL takkede nej. De mente, det var afgørende at få denne gruppe med, da det var her de regnede med at kunne få de største gevinster ved et uddannelsesløft. Altså faldt hele aftalen, som nogle af forhandlerne betegnede som et overenskomstinitiativ, der på sigt kunne have betydet et meget væsentligt løft af hele kvalifikationsniveauet i den offentlige sektor og samtidig forenklet et aftalemæssigt kompleks område.

### **3.3 Arbejdstid på det kommunale døgnområde**

Arbejdstidsreglerne på det såkaldte kommunale døgnområde var et andet af KLs tre højst prioriterede områder. Det kommunale døgnområde dækker plejehjem, væresteder, handicapcentre og botilbud mm. Her ønskede KL – i tråd med kravet om færre og bredere overenskomster – mindre komplekse og mere fleksible rammer, der bl.a. skulle hjælpe arbejdstilrettelæggelse og vagtplanlægning.

Konkret gik KL bl.a. efter, at aftenvagterne skulle starte kl. 18 i stedet for kl. 17, at der skulle indføres 12-timers vagter, at fire-døgns varsel blev erstattet af et ét-døgns varsel; og at varsel for overarbejde og merarbejde blev afskaffet. Lønmodtagerorganisationerne opfattede dette som drastiske arbejdsmiljøforringelser, der også for nogles vedkommende ville have lønmæssige konsekvenser, og afviste dem derfor alle. Men det lykkedes alligevel KL, FOA, SHK og SL at få harmoniseret tre aftaler på døgnområdet delvist, omend der stadig eksisterer tre regelsæt. Den nye aftale har betydning for 173.000 medarbejder på døgnom-

rådet og harmoniseringen betyder ændringer i regler relateret til bl.a., arbejdstidsnorm, aften/weekend periode, pension og funktionstillæg for aften- og nat-tjeneste. Desuden afskaffes den for pædagogerne vigtige såkaldte 37/3-aftale, der betød, at man efter 37 timers arbejder efter kl. 14 fik ret til tre timers afspadsering, så alt arbejde efter kl. 17 afspadseres med samme faktor, uanset hvornår man møder, samtidig med at ulempetillægget forhøjes. Aftalen træder først i kraft 1. april 2016.

### **3.4 Forlig om arbejdstid på sundhedsområdet**

På det regionale område var lægerne igen i fokus for de regionale arbejdsgivere (RLTN). Ved overenskomstforhandlingerne i 2013 opnåede man et gennembrud med overlægerne (dvs. Foreningen af Speciallæger, FAS) omkring både vagt og udetjeneste, og dette ville RLTN gerne bygge videre på. På baggrund af en stigning i antallet af især overlæger, men også speciallæger, i perioden 2004-2014, ønskede de regionale arbejdsgivere især at diskutere en ny stillingsstruktur. FAS var nøglen til løsningen herpå, men forhandlingerne var svære, da FAS mente at have givet sig rigeligt ved den tidligere runde i 2013. Resultatet blev en aftale om et periodeprojekt frem til næste overenskomstrunde, hvor parterne i fællesskab skal se på mulighederne for at lave ændringer. Et projekt som også vil komme til at handle om muligheder for videre kompetenceudvikling for speciallæger og overlæger. Ydermere aftalte man at udvide tjenestebegrebet igen, så overlæger nu kan være i almindelig tjeneste frem til kl 21 mod betaling.

I forhandlingerne med Yngre Læger opnåede man flere håndfaste og overraskende resultater. Begge parter har efterfølgende udtrykt stor tilfredshed resultaterne. For arbejdsgiverne var det en sejr at få afskaffet fællesvagtbestemmelser, som lagde en række begrænsninger på muligheden for at organisere vagter på tværs af afdelinger, mens det for de yngre læger var en sejr at få indført en belastningsgrænse på 16 timers vagter. Resultatet blev opnået på baggrund af fælles drøftelse af, hvordan man forholder sig til de nye store sygehusenheder, hvor der er akut flow af patienter døgnet rundt. Resultatet forandrer mulighederne for at organisere arbejdet. Fra et fokus på en opdeling af arbejde i 8 eller 16 timers vagter, fokuserer man nu på 12-13 timers arbejde både nat og dag, således at den samme læge kan gå igen fra kl 8 om morgenen til kl 20 eller 21 om aftenen, og i et tilsvarende antal timer om natten.

Også i forhandlingerne med SHK, FOA og HK arbejdede man med forhandlinger om arbejdstid. Resultat heraf er endnu et periodeprojekt, som skal lede frem til forhandlingerne i 2018. Her skal man diskutere, hvordan arbejdstidsreglerne kan understøtte den fælles opgave, der skal løses på tværs af faggrupperne omkring patienten. Dette projektarbejde gennemføres således også på tværs af organisationerne med det formål at afdække, om der er behov for nye arbejdstidsregler og hvordan den nuværende arbejdstilrettælgelse fungerer. Selvom dette resultat måske nok er mindre håndfast, anses også dette projekt for perspektivrigt af parterne.

## 4. Tværgående diskussioner

På tværs af de generelle forlig og organisationsforligene kaster OK 2015 lys over forskellige aspekter af aftalesystemet i den offentlige sektor, som vi diskuterer i dette afsnit. Vi ser på henholdsvis tendenser i anvendelse af forhandlingsstrategier, på indhold af forligene, og på demokrati i organisationerne. Endelig giver vi en samlet vurdering af OK 2015 forligenes karakter.

### 4.1 Parallele magtspil og dialogprocesser

Ved statens forhandlingsbord var reguleringsordningen et vigtigt emne ved forhandlingerne i 2013, men op til forhandlingerne i 2015 forventede lønmodtagerne ikke, at der ville blive lagt op til forandringer (Hansen og Mailand 2014). Som nævnt ovenfor præsenterede Finansministeriet alligevel CFU for nye beregninger af reguleringsordningens effekter så sent som ved præsentationsmødet, altså efter at de indledende drøftelser var afsluttet. Det viste sig dog, som ovenfor beskrevet, at medvirke til at forhandlingerne blev særdeles svære, som også den manglende afklaring i forberedelsesfasen af hvordan reallønstigninger udregnes, gjorde. Den mangelfulde forberedelse på et så teknisk kompliceret forhandlingsområde er også utraditionelt. Forberedelse af centrale forhandlings-emner er simpelthen en fordel for at kunne kontrollere forhandlingsprocessen og for effektiviteten af det komplekse offentlige forhandlingssystem, hvor brede forhandlingskoalitioner og enkelte organisationerne forhandler parallelt med samme arbejdsgivere (Due og Madsen 1996).

Det er muligt, at disse forhandlingsteknikker - med at fremlægge nye beregninger relativt sent i forhandlingsforløbet og ikke skabe fælles forståelse af indholdet i begrebet realløn - har været bevidste strategier med henblik på at presse modparten. I alle overenskomstforhandlinger er der da også et element af udmattelseskrig, som trækker på strategiske og spilorienterede forhandlingsteknikker, hvor man fx bevidst forsøger at trætte og isolere modparten og dermed svække deres evne til at koordinere og lave modtræk (Schelling 1960; Goffman 1969). Selvom arbejdsgiverne uden tvivl opnåede et væsentligt resultat med privatlønværnet, er der efter forhandlingerne reelt fortsat ikke enighed om grundlaget for, hvordan man beregner reguleringsordningens effekter, når det kommer til hvorvidt de statslige lønmodtagere 'skylder'. I den mellemliggende periode vil det derfor sandsynligvis heller ikke blive let at skabe enighed hvordan gæld (eller ikke-gæld) skal håndteres i 2018. Dele af CFUs modstand mod den statslige hensigtserklæring og den efterfølgende anderledes formuering af hensigtserklæringen på det kommunale og regionale område indikere endvidere intern uenighed på lønmodtagersiden om 'skyldnerproblematikken'. Det kan vise sig at være en fordel for den statslige arbejdsgiver, når de ved næste runde

igen adresserer reguleringsordningen. Man må derfor formode, at lønmodtagerorganisationerne får skabt klarhed om deres position inden da.

Hele forløbet omkring lønspørgsmålet på det statslige område kunne være en form for distributiv forhandlingspraksis, hvor man handler strategisk ved at tilbageholde information og/eller bevist opererer med flertydige begreber – som man ofte ser i lønrelaterede forhandlinger, hvor gevinst for den ene part betyder tab for den anden (Walton & McKersie 1965).

Samtidig ser vi også en anden type forhandlingsteknik blive anvendt. På det statslige område havde man fx brugt lang tid på at forberede en række andre emner, som man opnåede resultater på til gavn for begge parter, såsom projekterne om samarbejde og om arbejdsmiljø. Dette byggede videre på erfaringer fra forhandling af SU-aftalen i 2013. Ikke bare ved det statslige, men også ved det regionale bord, arbejder man bevidst med forhandling, som bygger på sådanne integrative forhandlingsteknikker med henblik på at etablere plussums-spil, hvor begge parter kan vinde ved forhandlingsbordet (Walton & McKersie 1965). I optakten til OK 2013 kørte man processer med såkaldte interessebaserede forhandlinger på både det statslige og det regionale område. Teknikken er integrativ og går ud på, at man i gensidig dialog afdækker hinandens behov og interesser, og derved afsøger muligheden for at finde fælles kreative løsninger. Sådanne processer må nødvendigvis starte tidligt i optakten til forhandlingerne, og måske endda tænkes som en fortløbende proces, hvor man fortsætter arbejdet med et svært emne i perioderne mellem overenskomstrunderne. Som det fremgår af ovenstående, er man da også nået frem til konkrete resultater ved OK 2015 ved brug af sådanne teknikker.

OK2015 viser således, hvordan både distributive og integrative forhandlingsteknikker fortsat sameksisterer i det offentlige forhandlingssystem. Historiske analyser af forhandlingssystemet har fundet, at forhandlingerne i det offentlige imidlertid oftere søges gjort integrative fremfor distributive (Due og Madsen 1996). Der er da også intern uenighed forhandlerne imellem, hvor legitim den distributive form er, men faktum er dog, at den bruges igen og igen af begge parter,

#### **4.2 Projekter, bløde aftaler og usikkerhed**

Forligene på både statens, det kommunale og det regionale område bærer præg af mange projekter, fælles forståelser, hensigtserklæringer og lignende, hvor de håndfaste resultater fortsat er noget uafklarede. I den sammenhæng kan nævnes projekterne om samarbejde og om psykisk arbejdsmiljø og hensigtserklæringen på statens område, projektet med fokus på den danske model på det kommunale område og det fælles papir om arbejdstid aftalt både på det statslige og kommunale område med LC, samt de mange projekter aftalt på det regionale område. Der er dog forskel på, hvori usikkerheden består i forhold til henholdsvis projekterne og de 'bløde aftaler' i form af hensigtserklæring og fælles forståelse.

Der er ikke noget nyt i, at man aftaler projekter i forbindelse med overenskomstfornyelserne, som der arbejdes med i de mellemliggende perioder. Usikkerheden ligger i, at udkommet afhænger af engagement fra begge parter for at lykkes. I forhold til de her nævnte projekter er der tilsyneladende reelle intentioner blandt parterne om at ville samarbejde, men hvorvidt disse indfris, vil kun fremtiden vise.

Hensigtserklæringen og det fælles forståelsespapir mellem KL og LC synes at afføde anderledes usikkerhed om indhold. I forhold til hensigtserklæringen vil man blandt lønmodtagerorganisationerne i den mellemliggende periode have behov for at afklare med sig selv, hvorvidt man har accepteret statens beregning af skyldsspørgsmålet som følge af udmøntning fra reguleringsordningen, eller om man fortsat vil udfordre denne i 2018. På samme måde er der allerede nu rum for fortolkningen af det, man har nedskrevet i det fælles papir om arbejdstid med lærerne på det kommunale område. Som nævnt ovenfor åbnes der fx op for lokale aftaler. Samtidig er KL stadig betænkelige ved aftaler, som ligger bånd på ressourcer, mens lærerne stadig er af den holdning, at der mangler ressourcer i Folkeskolen. Hvilken type lokale aftaler, som vil blive indgået, er således ikke entydigt. Om og hvordan papiret vil få reel betydning for arbejdstiden på skolerne vil vise sig med tiden. Det er muligt, at det rent faktisk vil opfylde målsætningen om et mere tillidsfuldt samarbejde parterne imellem, men det har også potentiale til at kunne blive brugt strategisk forskelligt af parterne i den mellemliggende periode.

### 4.3 Vetopunkter og demokrati

Alle overenskomstfornyelser aktiverer organisationernes interne demokrati. Også på arbejdsgiversiden er formelle fora involveret i godkendelse af forligene indgået af Finansministeriet, KL og Danske Regioner/ RL TN. Men det hører til sjældenhederne, at processerne i disse fora reelt har betydning for overenskomstfornyelserne. Et af de sjældne eksempler er KLs bestyrelses beslutning om ikke at tilslutte sig en lockout af BUPL under OK2008. Et andet eksempel er den ovenfor beskrevne inddragelse af KLs formandskab og bestyrelse i godkendelsen af det fælles papir om arbejdstid, der godt nok ikke førte til, at aftalen blev forkastet, men dog alligevel fik konsekvenser.

Det er for det meste processer og godkendelse på lønmodtagersiden, der er mest tidskrævende og får de mest afgørende konsekvenser. Det skyldes først og fremmest, at lønmodtagerorganisationerne ikke nøjes med at lade repræsentative organer som en hovedbestyrelse eller et repræsentantskab godkende forligene, men også gennemfører urafstemninger, hvor medlemmerne tager stilling til organisationens eget forlig eller til forlig for hele forhandlingsområder. På den måde skal forligene igennem en slags dobbelt godkendelse. Når forlig forkastes af organisationerne selv, sker det oftest ved urafstemninger. Men som KL-FOA aftalen om forenkling og uddannelsesløft ovenfor illustrerer, kan det også ske inden processen når så langt.

Forskellen mellem de offentlige arbejdsgiveres og arbejdstageres godkendelsesprocesser kan beskrives som en forskellig vægtning mellem demokratityper. Godkendelsen er i begge lejre indlejret i repræsentativt demokratiske organisationer, men hvor arbejdsgivernes godkendelsesproces ret entydigt bygger på det repræsentative demokrat, har arbejdstagerernes godkendelsesprocesser elementer af deltagerdemokratiet (Held 1987) indbygget. I disse processer spiller repræsentative organer ganske vist også en væsentlig rolle, men deres tilslutning til et forlig er ikke nok – medlemmerne skal også høres.

Forskellen spiller ikke bare en rolle når forligene er indgået, men spiller - sammen med koalitions karakteren på lønmodtagersiden (Due og Madsen 1996) - også en rolle under selve forhandlingsprocessen. Det blev under OK2015 tydeligst illustreret i CFU-forhandlingerne. CFU er en forhandlingskoalition, der består af gruppering af de kortuddannede repræsenteret af OAO (Organisationen af Offentligt Ansatte), af de mellemlangt-uddannedes repræsenteret af SKAF (Stats- og Kommunalt Ansattes Forhandlingsfællesskab), og af de højtuddannede repræsenteret af Akademikerne. Det giver problemer, hvis grupperingerne ikke er taget i ed, hvilket var tilfældet med hensigtserklæringen om 'skyldnerproblematikken'. I CFU oplevede ikke alle, at modparten udtrykte forståelse for, at en forhandlingskoalition som CFU ikke kan reagere helt så hurtigt og hierarkisk i beslutningsprocesser som flere af de politiske partier kan, Finansministeriet forhandler med i andre sammenhænge.

Elementet af deltagerdemokrati på lønmodtagersiden har imidlertid konsekvenser for flere andre forhold end beslutningstempoet. Et af disse er, at antallet af hvad der med inspiration for EU-forskningen (fx Martinsen 2013) kan kaldes 'veto-punkter' generelt er højt på lønmodtagersiden i den offentlige sektor. Med andre ord er der mange aktører, der kan blokere for tiltag - også efter at forlig er indgået. Antallet af veto-punkter afhænger af flere forhold, bl.a. afstemningsreglerne indenfor de pågældende overenskomstområde. På nogle afstemningsområder er afstemningsreglerne formuleret sådan, at de reducerer antallet af veto-punkter og dermed reelt muligheden for at forkaste forlig.

Et eksempel på betydningen af veto-punkter fra OK 2015 er afstemningen i FOAs hovedbestyrelse, hvor flertallet stemte nej til aftalen om ret og pligt til efteruddannelse af hensyn til, og i solidaritet med, et mindretal (pædagogerne, der allerede var i lønforløb). Det positive ved det høje antal veto-punkter kan således siges at være, at det forhindrer et mindretal i at blive klemmt - det negative, at tiltag, som har bred tilslutning, kan blokeres.

#### **4.4 Vedligeholdelses- eller perspektivforlig?**

I forbindelse med vores analyse af optakten til overenskomstforhandlingerne, optegnede vi tre scenarier for OK 2015 (Hansen & Mailand 2014). Et af scenarierne var et rent *vedligeholdesscenarie*, hvor den gældende overenskomst bliver vedligeholdt uden væsentlige nyskabelser eller kvantitative forbedringer af eksisterende aftaler. Scenariet foreskriver en gentagelse af OK 2011 og OK

2013 (minus undervisningsområderne) med smalle forlig, hvor resultater inden for de klassiske overenskomststemmer er minimale og hvor der er få eller ingen udviklingsorienterede resultater.

Et andet scenarie kaldte vi *perspektivscenariet*. Det var også formuleret som et relativt smalt scenarie, for den økonomiske ramme var nu engang smal. Men i modsætning til i vedligeholdelsesscenariet indeholder perspektivscenariet udbygning af tryghed og velfærdsgoder, som fx pension, efteruddannelse og barsel, og/eller aftaler på nogle af de mere utraditionelle overenskomststemmer, fx for at styrke den danske model.

Det sidste scenarie fremstillede vi som det mindst sandsynlige: *Konfliktscenariet*. Efter at forventningerne til store sværdslag omkring arbejdstidsspørgsmålet på døgnområdet, den betalte frokostpause og reguleringsordningen var dæmpet noget, og lønmodtagernes frygt dermed aftaget, stod arbejdstidsspørgsmålet på LCs forhandlingsområder tilbage som det eneste emne, hvor der på forhånd kunne anes blot en marginal risiko for konflikt.

Efter at forhandlingerne nu er afsluttet, og forligene stemt hjem, kan vi konstatere, at konfliktscenariet blev undgået, og at det ganske rigtigt var på LCs undervisningsområder, man kom tættest på en konflikt. Men uden at den planlagte tidsramme blev overskredet og med et ja ved urafstemningerne.

Spørgsmålet er så om forligene bedst kan beskrives som vedligeholdelses- eller perspektivforlig. Da KL-FOA aftalen om forenkling-uddannelsesløft faldt på gulvet, mistede OK 2015 sit potentielt mest vidtløftige resultat. Men i forhold til vedligeholdelsesforligene i OK 2011 og OK 2013 (minus undervisningsområderne) er der dog stadig i højere grad tale om forlig med perspektiver i. For at opsummere noget af det væsentligste blev det til mere i lønningsposen, en historisk ændring af reguleringsordningen, midler til uddannelsesløft af ufaglærte, arbejdsmiljømæssige tiltag, ligestillingstiltag, tiltag om samarbejde og tillid og markeringer af værdien af den danske model. Og selvom det ikke blev til store sammenlægninger af overenskomster i stor stil, blev de første spadestil til forenklinger taget på det kommunale område. Sidst, men ikke mindst, kom det til en fælles forståelse, en slags mulig borgfred, om lærernes arbejdstid. På det kommunale område blev der også rapporteret om bedre forhandlingsklima og mere konstruktivt forhandlingsforløb end ved de to foregående overenskomstrunder.

Men det er trods alt ikke kun perspektiver for en offentlig aftalemodel 'back on track' som OK 2015 tegner. Bl.a. forhandlingsprocessen om økonomi på det statslige område og godkendelsesprocessen omkring lærerarbejdstidsteksten med efterfølgende fyring af den forhandlingsansvarlige KL-direktør viser, at OK 2015 ikke helt blev 'stilhed efter storm'.



## Referencer

- Due, J. og J.S Madsen,. (1996): *Forligsmagerne. De kollektive forhandlingers sociologi*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag
- Goffman, E. (1969): *Strategic Interaction*. Conduct and Communication No. 1. Philadelphia: University of Pennsylvania Press
- Held, D. (1987): *Models of democracy*. Oxford: Polity Press.
- Hansen, N. W. og M. Mailand, (2014): Stilhed efter storm. Forventninger til OK 2015. FAOS forskningsnotat nr. 140. Københavns Universitet
- Mailand, M (2014): *Overenskomstforhandlinger under pres – OK2013 i den offentlige sektor*. FAOS. Københavns Universitet
- Martinsen, D.S. (2013): Danmarks implementering af EU-politik. *Politica* 45 (4), 437-456.
- Schelling, T. C. (1960): *The Strategy of Conflict*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University
- Walton, R.E. and R.B. McKersie, (1965): *A Behavioral Theory of Labor Negotiations –An Analysis of a Social Interaction System*. New York: McGraw-Hill.