

## **Reform af det offentlige overenskomstsistem**

*Sygeplejerskernes konflikt og det politiske indgreb samt lærernes anden urafstemning har illustreret nogle af svaghederne ved organisations- og aftalesystemet i den offentlige sektor - En række ændringer kan overvejes inden næste overenskomstforhandling i år 2002 - Uden en reform af det nuværende system trues KTO af sprængning. Alternativet er at styrke bindingerne mellem medlemsorganisationerne i KTO - Overvejelser om strejkeret, tjenestemandssystemets fremtid, Forligsinstitutionens rolle samt løsning af problemerne med enkelte gruppers lønindplacering*

### **NOTAT**

Mandag Morgen 31. maj 1999

JESPER DUE og JØRGEN STEEN MADSEN

Strejkeretten er en illusion! Konfliktretten er afskaffet for offentligt ansatte! Det er typiske reaktioner på det politiske indgreb, der fredag den 21. maj satte en stopper for sygeplejerskernes konflikt på sygehusene og i den kommunale ældrepleje efter kun en uges strejke.

Den offentlige debat har taget spørgsmålet om selve den danske aftalemodels overlevelse op til diskussion. Der henvises i samme forbindelse til, at storkonflikten i den private sektor i 1998 også kun fik lov til at løbe i relativ kort tid - nærmere bestemt 11 dage - inden Folketinget greb ind og standsede konflikten med et lovindgreb. Da sygeplejerskerne strejkede i 1995, fik de ganske vist lov til at konflikte i tre uger, før indgrebet kom. Men konflikten blev altså standset, før den havde muligheder for at få den nødvendige udmattende virkning på parterne.

Synspunktet er, at det i det moderne komplicerede samfund ikke længere er acceptabelt, at parterne anvender strejke og lockout, som det oprindeligt var tænkt, dvs. som et middel, der udmatter den ene eller begge parter så meget økonomisk og ressourcemæssigt, at nye indrømmelser kan komme på bordet og en løsning fundet. Og når strejkevåbnet er blevet en illusion, så er det måske i virkeligheden et endeligt farvel til den danske model, der som kerne har, at lønmodtagere og arbejdsgivere selv aftaler løn- og arbejdsvilkår i videst muligt omfang uden politisk indblanding. En væsentlig forudsætning for, at parterne med stridende interesser har kunnet skabe kompromiser om reguleringen af løn- og arbejdsforhold har netop været, at der eksisterede en reel konflikttrussel. Hvis den er væk, er det måske helt andre forhandlingsformer og konfliktløsningsmekanismer, der skal udvikles?

### **Advarselslamperne blinker**

Set i et historisk perspektiv kan det være fristende at afvise diskussionen som udtryk for en manglende viden om de lange linier i det danske organisations- og aftalesystem. Rent faktisk er politiske indgreb i sig selv ikke noget angreb på aftalemodellen. Politisk intervention har været en integreret del af aftalesystemet siden første halvdel af 1930'erne. Når overenskomstsituationer og konflikter i den sammenhæng har låst sig fast uden udsigt til umiddelbare løsninger, har regering og Folketing fra tid til anden

grebet ind og skabt en løsning politisk. Det er sket uden, at aftalemodellen eller konfliktretten er blevet anfægtet. Fra 1933 til midten af 1990'erne blev gennemført godt 30 politiske indgreb, og på trods af det har det været "common knowledge", at vi i Danmark har en aftalemodel, hvor parterne på arbejdsmarkedet selv regulerer løn- og arbejdsforhold.

Alligevel kan spørgsmålene om aftalemodellens fremtid ikke uden videre afvises. Der ligger reelle problemer bag. Med to lovindgreb inden for fire år over for en væsentlig offentlig personalegruppe som sygeplejerskerne og ind imellem en politisk intervention i storkonflikten i 1998 på det private arbejdsmarked begynder advarselslamperne at blinke. Vi kan kun tale om en dansk aftalemodel, så længe politiske indgreb er undtagelsen, mens parternes egne forhandlingsløsninger er reglen.

Er vi på vej til en gentagelse af udviklingen i 1970'erne, der startede med en storkonflikt i 1973 og sluttede med tre indgreb i træk i 1975, 1977 og 1979? Dengang blev indgreb normen, og aftalesystemet var på randen af et sammenbrud. Problemerne blev afhjulpet ved at gennemføre en vis decentralisering af forhandlingsstrukturen. Så fungerede aftalemodellen igen i den private sektor - med en enkelt undtagelse i 1985 - helt frem til storkonflikten i 1998.

En væsentlig årsag til de nye tendenser til en krise for aftalemodellen er problemer med balancen mellem de centrale overenskomstforhandlinger og det lokale forhandlingsniveau, der har fået stadig større vægt. Og det er balanceproblemer, som kan findes i forskellige former både i forhold til LO/DA-området og i forhold til den offentlige sektor. Hvis ikke disse problemer løses, vil risikoen være nye fastlåste konflikter på begge de to hovedområder og dermed gennemførelsen af yderligere politiske indgreb. Så er en krise, der kan blive vanskeligere end den i 1970'erne, for alvor en realitet. Vi skal neden for nærmere behandle balanceproblemet.

### **Konflikttruslen som middel**

Spørgsmålet er, om der samfundsmæssigt er tale om en kvalitativ ny situation, der reelt undergraver aftalemodellens konfliktret. Der er næppe tvivl om, at der er sket markante ændringer. 1990'ernes danske samfund er langt mere komplekst og med en stærkere gensidig afhængighed mellem forskellige områder, end samfundet var i aftalemodellens etableringsperiode. Det gav storkonflikten i 1998 et eksempel på, da strejker mod rengøringsområdet i den private sektor var ved at lukke en række sygehusafdelinger, skoler og daginstitutioner, hvor arbejdet var udliciteret.

Derfor er konklusionen, at konflikter hverken kan blive så omfattende eller så langvarige som fx den konflikt, der var baggrund for systemets etablering i 1899 eller storkonflikten i 1925, hvor der var tale om strejker og lockouter, der varede måneder. Så langvarige konflikter har faktisk heller ikke været set i tiden efter 2. verdenskrig, og i dag synes det oplagt, at det politiske system ikke vil acceptere meget langvarige konflikter. Indgreb i en relativt tidlig fase er det sandsynlige. Men det ændrer ikke i sig selv ved konflikttruslens betydning. Hvis ikke parterne per automatik kan forvente et umiddelbart indgreb i en fastlåst forhandlingssituation, så er konflikttruslen stadig afskrækkende. Og der er ikke i forløbet de senere år noget, der antyder en entydig udvikling. Det er muligt, at en storkonflikt i den private sektor, hvis den kommer igen, vil vare både tre og fire uger. Hvis ikke der i 1998 havde været en Amsterdamafstemning, var konflikten næppe blevet standset allerede efter 11 dage. Og det er muligt, at en konflikt i sundhedssektoren på et senere tidspunkt også vil få lov til at løbe længere end en enkelt uge. Hvis ikke forhandlingssituationen mellem DSR og de (amts)kommunale arbejdsgivere i år havde

været så udsigtsløs, så ville sygeplejerskekonflikten måske som i 1995 have fået lov til at fortsætte i mindst tre uger.

Etableringen af konflikter kan i sig selv være ubehagelig for parterne og konflikter på flere ugers varighed udgør et alvorligt perspektiv. Efter vores vurdering har aftalemodellens konfliktret derfor stadig en væsentlig effekt. Det skal huskes, at konflikter ikke er et mål i sig selv, men et middel til at opnå indrømmelser i en vanskelig forhandlings-situation mellem parter med divergerende interesser. Truslen om konflikt må derfor stadig - ud fra de danske traditioner - anses for at være det mest effektive middel til at sikre de nødvendige indrømmelser, der kan bane vejen for et forlig. Som arbejdsministeren og den tidligere CFU-formand, Ove Hygum, så præcist har sagt det, så er det tidspunkt, hvor der sker de største bevægelser i parternes positioner altid i den afsluttende fase af en forhandling, hvor der bliver tale om et valg mellem forlig eller konflikt. Det er der, resultaterne opnås. Derimod viser al erfaring, at det kun er marginalt, hvad der bliver rykket, når først en konflikt er blevet etableret. Et nyt forlig eller et indgreb ligger altid meget tæt på det niveau, som forelå mellem parterne ved forhandlingernes sammenbrud.

Både den politiske håndtering af storkonflikten i 1998 og sygeplejerskestrejken i 1999 har dog været så problematisk, at det er berettiget, at der er blevet sat et spørgsmålstejn ved den danske aftalemodels muligheder for overlevelse. Hvis systemet skal fortsætte, vil det kræve, at politikerne på Christiansborg, og ikke mindst regeringen, frem over udviser en større respekt for parterne og for aftalemodellens karakteristika. Ved ikke at udskrive valg midt under en overenskomstsituationen. Og ved ikke at lave indgreb, der går længere end det resultat, der forelå i parternes egne forhandlinger, da de brød sammen. En vis tilbageholdenhed er nødvendig, hvis konfliktruslen skal virke.

### **Nissen flytter med**

Der findes naturligvis ikke nogen absolut fri konfliktret. Det har der ikke gjort siden første halvdel af 1930'erne. Men der er stadig så meget realitet i konfliktvåbnet, at det kan anvendes som et væsentligt middel i overenskomstforhandlingerne. Alternativet er at gå væk fra den danske aftalemodel og indføre en form for *tvungen voldgift*. Det alternativ har faktisk været diskuteret gennem hele den danske aftalemodels historie tilbage fra indgåelsen af Septemberforliget i 1899. Diskussionen har især været rejst af Det radikale Venstre, men er hver gang blevet skudt ned af partier som Socialdemokratiet og Det konservative Folkeparti, der har bakket op om de to hovedorganisationer, LO og DA, der har udviklet den danske model.

Det er også i dag vanskeligt at forestille sig ud fra de traditioner, der er blevet opbygget i Danmark, at et tvungent voldgiftssystem skulle være et realistisk alternativ. Hvis fastlåste forhandlinger altid skulle afgøres ved voldgift, så ville mulighederne for at parterne selv opnåede forlig blive indskrænket. Der kunne let udvikles en tendens til, at man ville satse på voldgiftsavgørelsen frem for at give indrømmelserne selv. Det ville betyde risiko for en ansvarsforflygtigelse. Den væsentlige styrke ved den danske model, at parterne nagles til ansvaret og også holder aftaler, de selv har indgået, ville blive elimineret.

Det største problem er, at nissen ville flytte med. Hele organisations- og aftalesystemet er opbygget for at sikre løsning af konflikter mellem parter med modstridende interesser. Aftalemodellen foretager en regulering af konflikterne og optimerer mulighederne for at opnå forlig om reguleringen af løn- og arbejdsvilkår. Der er udviklet et konsensusforhold baseret på respekten for modpartens interesser. Det vil sige, at interessekon-

flikterne stadig er der. De bliver heller ikke fjernet ved at indføre tvungen voldgift. Fra tid til anden vil der blive akkumuleret utilfredshed over udviklingen i løn- og arbejdsvilkår, og hvis den ikke kan komme til udtryk i en reguleret konfliktform, så vil der blive tale om uregulerede, dvs. overenskomststridige arbejdsnedlæggelser.

### **Nyt tjenestemandssystem**

Specifikt for den offentlige sektor kan det måske være hensigtsmæssigt i de kommende år nærmere at overveje en fundamental ændring af tjenestemandssystemet. I virkeligheden var hele den offentlige sektor frem til 1960'erne uden konfliktret, fordi stort set alle fastansatte grupper var tjenestemænd. Tjenestemandssystemet uden konfliktret var stadig bærende med tjenestemandreformens i 1969, og først i løbet af 1970'erne og 1980'erne skete det afgørende skift i balance, så de overenskomstansatte og deres forhandlinger blev omdrejningspunktet.

De offentlige arbejdsgivere har i de senere år lagt op til en fundamental ændring, der minimerer antallet af tjenestemænd. En ændring er yderligere blevet aktualiseret af, at lærerne i Danmark ved den Internationale Arbejdsorganisation, ILO, har fået medhold i, at man ikke kan forbyde tjenestemandsansatte lærere at strejke. Skoleområdet har ikke en sådan samfundsmæssig vægt, at det kan retfærdiggøres, at Folketinget griber ind i den frie konfliktret. Andre afgørelser fra ILO antyder samtidig, at det derimod kan anses for legitimt at stoppe strejker på sundhedsområdet, fordi det netop har en afgørende samfundsmæssig betydning.

Der er sagt på en anden måde en balance mellem konfliktretten og det at tage samfundet som gidsel gennem en konflikt. Og det kunne overvejes i et udredningsarbejde med udgangspunkt i parterne på arbejdsmarkedet, om man skulle tegne nogle nye streger i sandet. Skal et nyt tjenestemandssystem, hvor strejkeretten er fjernet, omfatte sundhedsområdet og enkelte andre særligt sårbare områder, mens aftalemodellen fortsat skal gælde for alle andre offentligt ansatte?

På den ene side har de seneste konflikter på sundhedsområdet vist, at der for at undgå risiko for liv og helbred må etableres et nødberedskab af et omfang, der gør strejker og lockouter meget begrænsede på dette område. Det var mellem forhandlerne i 1995 en joke, der ikke var uden en vis sandhed, at bemanningen på nogle afdelinger med nødberedskabet var bedre end til daglig - netop fordi konflikten ikke måtte indebære nogen risiko for patienterne.

Med et så begrænset omfang indebærer det, at konflikter nærmest vil kunne holdes i gang i årevis, uden at organisationernes økonomiske ressourcer vil blive udtømte. Det vil til gengæld være politisk uacceptabelt, fordi det under alle omstændigheder stærkt vil forringe sundhedssektoren, som er et af de væsentligste områder i konkurrencen mellem de politiske partier.

På den anden side har begivenhederne i 1995 og 1999 også vist, at der kan etableres strejker på sundhedsområdet uden fatale konsekvenser, og det vil måske være at foretrække at fastholde de samme spilleregler for så mange som muligt. Det vil sige, at også sundhedsområdet stadig skal være en del af den danske aftalemodel med den indbyggede konfliktret. Forudsætningen er så, at parterne på området fremover bliver i stand til at finde løsninger på deres interessestridigheder, således at strejke og lockout igen bliver undtagelsen frem for normen.

## Fælles afstemning i KTO

Problemerne med sygeplejersker og lærere har næsten overskygget, at forligene i den offentlige sektor faktisk blev accepteret af den altovervejende del af de ansatte. Set i det perspektiv viste resultatet det offentlige aftalesystems evne til at finde løsninger på vanskelige forhandlingssituationer. Men nej-flertallet hos de to betydende professionsgrupper har klart påvist et problem i forhandlingssystemet i den (amts)kommunale sektor. Der foregår en reelt centraliseret forhandling mellem KTO og arbejdsgiverne om de generelle rammer, men der gennemføres efterfølgende en afstemningsprocedurer, hvor der ikke er et tilsvarende fælles ansvar for resultatet.

Enkeltorganisationer har mulighed for at sige nej og forsøge at gå enegang, men samtidig betyder de centraliserede forhandlinger, at de reelt ikke har mulighed for at bryde med KTO-forligets ramme. De øvrige KTO-organisationer, der påtager sig ansvaret for det samlede forlig, vil ikke acceptere, at nogle vil skaffe sig mere uden for fællesskabet. Og det låser også arbejdsgiverne fast.

Det er arbejdsgiverne, der har dikteret det centraliserede forhandlinger med fælles forhandlinger fra top til bund som forudsætning for at give organisationerne indflydelse, og når organisationerne på den måde er bundet til hinanden, forekommer det at være en logisk konsekvens, at der i den ene eller den anden form gennemføres en *fælles afstemning* for det samlede KTO-område. KTO's formand Poul Winckler har talt om at gennemføre en egentlig samlet afstemning for alle (amts)kommunalt ansatte. Det vil være et skridt på vejen mod etablering af KTO som en ny form for hovedorganisation for det (amts)kommunale område, og det ligger i naturlig forlængelse af udtalelser fra både Poul Winckler og HK/Kommunals formand Kim Simonsen om nødvendigheden af at opbygge lokale KTO-organer i amter og kommuner som en konsekvens af decentraliseringen, herunder overgangen til Ny Løn, der med OK99 kommer til at omfatte godt 95 pct. af de ansatte på området.

Noget tyder på, at flere og flere organisationer er ved at være parate til at tage et afgørende skridt i retning af en fælles afstemning. Men det vel næppe kunne realiseres i den udformning, Poul Winckler har lagt op til. Det støder umiddelbart imod den særlige afstemningsform på AC-området, hvor der stemmes samlet på tværs af det (amts)kommunale og det statslige område. Og det er tvivlsomt, om AC vil acceptere en opdeling. Det mest sandsynlig er derfor en form for hovedorganisationsopdelt afstemning, hvor Det Kommunale Kartel for LO-organisationernes vedkommende, FTF-K og AC stemmer hver for sig. Det vil sige, at et samlet ja vil forudsætte at alle hovedorganisationsgrupper siger ja. Det svarer til afstemningsformen i CFU i den statslige sektor og ligger samtidig i forlængelse af den veto-ret, der er indbygget i KTO's kompetente forsamlinger i dag. I de afgørende forhandlinger har hovedorganisationsgrupperne en veto-ret. Der bliver kun nikked ja til KTO-forliget, når repræsentanter for de dominerende organisationer og dermed hovedorganisationsgrupper alle har sagt ja. Det er denne beslutningsproces i forhandlingsprocessen, som det forekommer logisk at videreføre med en ny bindende afstemningsprocedure vedrørende det samlede resultat.

### **Hvem skal løse koalitionsproblemet?**

En sådan afstemningsform vil på en gang sikre et fælles ansvar og være en garant for, at de forskellige interesser, der kendetegner hovedgrupperne blandt lønmodtagerne vil blive tilgodeset. Med en forhandling, der er fælles for alle fra top til bund, er interesseforskellene internt mellem organisationerne i KTO ofte vanskeligere at løse end konflikter på tværs mellem lønmodtagere og arbejdsgivere. Dette koalitionsproblem har traditionelt været et anliggende for lønmodtagernes forhandlere. Arbejdsgiverne har ikke blandet sig i det - selv om de langt fra altid har været tilfreds med fordelingen. Det synes fx at være tilfældet, når det gælder sygeplejerskerne, hvis lønproblemer amter og kommuner har udtrykt stor sympati for. Man kunne spørge om det så ikke er udtryk for en grundlæggende svaghed i de offentlige arbejdsgiveres ageren, når de ikke i forbindelse med de generelle forhandlinger har krævet, at der sker en form for skævdeling, som kan løse sygeplejerskernes grundlønspøblem?

Omvendt kan man også sige, at når arbejdsgiverne accepterer, at lønmodtagerne selv suverænt løser den interne fordelingskamp, så må det også være et legitimt krav, at arbejdsgiverne ikke bagefter får problemer med denne fordeling i form af enkeltgrupper, der stemmer nej og forsøger at gå enegang. Det vil sige, at der bør etableres en fælles afstemning.

### **DSR's situation**

Sygeplejerådet står i en vanskelig situation, fordi DSR udfordrer KTO-forliget. De kan måske fremover udnytte de forbedrede muligheder for at opnå lokale lønforbedringer, men det er begrænsede midler, der er til rådighed, og det ændrer ikke ved den lavere grundlønssindplacering end sammenlignelige grupper som folkeskolelærere og politifolk. DSR-ledelsens lønpolitiske strategi ligger i ruiner. Da det i 1995 kun lykkedes gennem tre ugers konflikt og mange måneders efterfølgende udvalgsarbejde at opnå en meget begrænset lønforbedring mod at udvise større arbejdstidsmæssig fleksibilitet, opgav DSR at løse deres lønproblem gennem det centrale aftalesystem. De gik i spidsen for decentraliseringen med indførelse af Ny Løn i 1997. Nu var det slut med al den sammenligning. Nu skulle man selv opnå fremgangen lokalt. Selv om sygeplejerskerne siden har opnået væsentligt større lønstigninger end andre grupper i det offentlige, så har oplevelsen været, at midlerne er for små til at gøre noget markant ved den grundlæggende uretfærdighed, som sygeplejerskerne føler sig udsat for.

Selv om ledelsens sagde ja til KTO-forliget og lagde op til en fortsættelse af den decentrale strategi, så sagde medlemmerne derfor nej. Og sygeplejerskerne blev kastet ud i en udsigtsløs konflikt uden en samlet strategi.

DSR's mulighed efter det politiske indgreb kan ud over at fortsætte den decentrale lønkamp derudover være på det centrale niveau at forsøge at bruge de næste tre år - inden næste forhandling - på at skabe grobund for en løsning af grundlønspøblemet. Umiddelbart er det tvivlsomt, om DSR vil acceptere en ændring af KTO's afstemningsregler, der binder DSR yderligere til fællesskabet, men sygeplejerskerne kunne vælge at sige ja, hvis ændringen af afstemningsformen blev knyttet sammen med en endelig løsning af grundlønspøblemet. Det kunne fx ske i form af en større samlet stillingsvurdering, der gjorde noget ved det problem, at kvindegrupper inden for omsorgsområdet af historiske årsager er ringere placeret end personalegrupper, der har en større andel af mænd, selv om der ud fra objektive kriterier kan tales om arbejde af samme værdi.

Alternativet for DSR er en direkte udmeldelse af KTO-fællesskabet. Men hvis DSR forsøger under samme vilkår som nu at forhandle alene, er det sandsynlige udfald, at sygeplejerskerne i kommende forhandlinger blot vil blive tilbudt det samme, som arbejdsgiverne har givet KTO, og så er DSR lige vidt. DSR kunne i stedet evt. søge sygeplejerskerne indplaceret som en gruppe uden strejkeret mod til gengæld at få et lønløft, svarende til det engelske system med "pay review-bodies", der blev indført under Margaret Thatcher. Men spørgsmålet er, om DSR ikke får mest ud af at blive i fællesskabet. Så kan organisationen bevare sin strejkeret, og der vil samtidig i et KTO med en fælles afstemning være tale om en reel konflikttrussel.

### **DLF's situation**

Nej-flertallet i Danmarks Lærerforening er udtryk for et specielt arbejdstidsproblem, som ikke direkte berører det generelle KTO-forlig. Derfor var det også muligt på dette område at finde en ny løsning, der flyttede rundt på brikkerne inden for rammerne, og som tog højde for nogle af de kritikpunkter, der var baggrunden for det meget snævre nej-flertal til det første forlig.

Hvis ledelsen i anden omgang får flertal for det nye forlig, så kan det derfor ses som et eksempel på en fordel ved den opsplittede afstemningsform. Den giver organisationer med særlige problemer mulighed for at få løst disse problemer selv. De drukner ikke i en fælles forhandling og fælles afstemning. Det omvendte var tilfældet på gymnasieskolens område, hvor Gymnasieskolernes Lærerforening var bundet til AC-fællesskabet og derfor blev underlagt en arbejdstidsløsning, som mere end tre fjerdedele af medlemmerne stemte nej til.

Det er bagsiden af medaljen ved fælles afstemninger. På folkeskolens område har ledelsen af DLF været naglet til ansvaret og har selv sammen med arbejdsgiverne fundet en løsning på et omdiskuteret arbejdstidsproblem. På gymnasieskolens område har der i ly af AC-fællesskabet i GL udviklet sig en uansvarlighedskultur. Det er uden omkostninger for GL's ledelse - og til dels også for Amtsrådsforeningen - at undlade at gå ind i reelle forhandlinger. Derfor blev der ikke fundet nogen løsning direkte mellem parterne, og AC måtte afslutte forhandlingerne.

Hvis der allerede under OK99 havde været fælles afstemning i KTO, havde lærerne med det samme været underlagt det samlede resultat - herunder de arbejdstidsregler, som et knebent flertal sagde nej til. Men det snævre resultat viser, at man faktisk i ledelsen var tæt på et resultat, der havde den balance, at det kunne accepteres af medlemmerne. Det skal også huskes, at en overenskomstforhandling ikke er et punktum, men et led i en kontinuerlig proces, dvs. at særlige problemer, som ikke løses i den ene situation, kan tages op i forbindelse med den næste. Det kan evt. ske i form af et krav om en løsning som forudsætning for at acceptere et forlig.

OK99 illustrerer også et forhandlingsforløb, hvor fællesskabet i KTO som betingelse for at acceptere forliget med den samlede ramme krævede, at der også var mulighed for en løsning af arbejdstidsspørgsmålet på folkeskolens område. Da KTO-forliget blev indgået var det derfor også i vished om, at DLF's ledelse havde et acceptabelt arbejdstidsresultat inden for rækkevidde. Det vil sige, at bindingen til det større fællesskab ikke behøver at stå i modsætning til løsningen af enkelt organisationers særlige problemer.

### **Ja eller nej til nyt forlig?**

Det nye forlig mellem LC/DLF og KL adskiller sig i realiteten i hovedlinierne ikke meget fra det første forslag, men det indeholder en garanti for, at lærere med mange undervisningstimer også får mere forberedelsestid. For at opnå det resultat er systemet blevet mere komplekst, men til gengæld har man opnået en *aftaleret* vedrørende fordelingen af puljen til udvikling og samarbejde.

De 400 timers forberedelse til den enkelte lærer er blevet ændret til 375 timer. De 25 overskydende timer er lagt i puljen til udvikling og samarbejde sammen med yderligere 5 timer, som finansieres af lærerne selv med midler fra det nye lønsystem. Alt i alt bliver der dermed en pulje på 155 timer, der kan bruges såvel til udvikling og lærersamarbejde som til individuel forberedelsestid til lærere med mange undervisningstimer. Fordelingen forudsætter enighed mellem leder og tillidsrepræsentant på den enkelte skole. Det er en de facto forhandlingsret, som er et gennembrud i forhold til det første forlig, og som er et udtryk for, at decentraliseringen af forhandlinger om løn- og arbejdsforhold i den offentlige sektor sker *med* organisationernes inddragelse. Det er i DLF-sammenhæng kontroversielt, fordi man her har haft den holdning, at det bør være de lokale lærerforeningskredse og ikke tillidsrepræsentanten på den enkelte skole, der skal have forhandlingsretten. Med styrkelsen af decentraliseringsprocessen i retning af en stigende mængde afgørelser på institutionsniveau er det hidtidige synspunkt i DLF ikke holdbart i længden. Det er tillidsrepræsentanterne, der må tildeles kompetencen.

Det er et led i det nye forlig, at der er en central tilbagefaldsklausul, hvis parterne lokalt ikke kan nå til enighed. Så kan ledelsen selv fordele de 125 timer af puljen, dvs. niveauet fra det første forlig, mens de resterende 35 timer per lærer automatisk gives til lærerne med over 600 undervisningstimer fordelt i forhold til antallet af timer.

Trods denne forbedring steg modstanden i DLF's hovedstyrelse fra 7 til 9 stemmer imod, mens der i anden omgang var 15 stemmer for resultatet. Spørgsmålet er, om det betyder, at flertallet af medlemmerne endnu engang siger nej. Som i første runde er kredsformændenes anbefaling splittet nogenlunde op fifty-fifty. Det tilsiger rent valgmatermatisk et nyt nej, men afstemningen foregår i en anden sammenhæng. Dels er der nu direkte tale om en tillidsafstemning for eller imod foreningens ledelse med formanden Anni Herfort i spidsen. Dels står man i en situation, hvor konflikten i hovedsagen kommer til at foregå i sommerferieperioden. Der er ikke de store udsigter til forbedrede resultater, og derfor er det måske mere sandsynligt, at stemningen vender, så flertallet stemmer ja.

Det er også tvivlsomt, om nej'et til det første forlig var et udtryk for ønsket om eller viljen til at gå ind i en konflikt. Nej-sigerne i hovedstyrelsen og blandt kredsformændene lagde i deres argumentation vægt på, at et nej ikke betød umiddelbar konflikt, men at der ville blive tale om en ny forhandlingsmulighed i Forligsinstitutionen. Nu er der direkte tale om et ja eller nej til konflikt, og det er tvivlsomt, om lærerne tror på, at en strejke kan give bedre resultater?

### **Problemer med flere skud i bøssen**

Nej-kampagnen i DLF viser et problem ved den rolle, Forligsinstitutionen er kommet til at spille i den offentlige sektor. Forligsmanden er ikke med i bestræbelserne på at opnå forlig, men kommer kun ind som fejkost, når enkelt organisationer har sagt nej til det generelle forlig. Så er der blevet flyttet rundt på brikkerne uden at ændre ved KTO-forligets ramme, og ved afstemningen om et mæglingforslag er en konflikt blevet undgået, om ikke andet så via kravene i Forligsmandsloven om kvalificeret majoritet. Det



har været en praktisk foranstaltning, og Forligsinstitutionen har derigennem bidraget til at opfylde sin funktion som et mæglingsorgan, der skal minimere risikoen for konflikter på arbejdsmarkedet.

Men det er måske en praksis, som kan ses som værende på kant med intentionerne med Forligsimandsloven. Det øger risikoen for et nej-flertal ved urafstemninger om forlig i den offentlige når man ved, at der er et skud mere i bøssen. Det forekommer mere hensigtsmæssigt, at der i en afstemningssituation er tale om et reelt valg mellem konflikt og forlig.

Hvad skal man fx i den aktuelle situation stille op, hvis der ved afstemningen om det andet forlig bliver et større nej-flertal end ved afstemningen om det første forlig, og det viser sig umuligt for parterne derefter at komme videre. Så vil afslutningen blive et politisk indgreb, men hvilket forlig skal politikerne vælge at ophøje til lov? Det første eller det andet? Det naturlige er at tage udgangspunkt i situationen, som den forelå umiddelbart før den afsluttende afstemning, og det vil sige det andet forlig, men det er måske så et forlig, der er større utilfredshed med.

### **Balancen mellem det centrale og det lokale**

Et generelt problem i den danske aftalemodel står tilbage, selv om man får ændret ved afstemningsreglerne i KTO. Det er, hvordan man sikrer den rigtige balance mellem det centrale og det lokale i et aftalesystem, der i tiltagende grad lægger beslutningerne ud til lokal afgørelse.

Risikoen er, at de centrale forhandlinger mere eller mindre tømmes for indhold. Jo mere de reelle forhandlinger om fordelingen foregår decentralt, desto mindre vil et centralt forlig kunne indeholde. Det giver i sig selv en risiko for et nej. Her er situationen parallel til udviklingen på LO/DA-området i den private sektor, hvor det var en almindelig vurdering, at det netop var dette problem, som var medvirkende til nej-flertallet, som førte til storkonflikten i foråret 1998.

Der har været overvejelser om længerevarende overenskomstperioder for at sikre en større ramme at forhandle om, men det er stadig et åbent spørgsmål, om det giver bedre muligheder. Det paradoksale i situationen er, at konfliktretten er placeret på det centrale niveau, dvs. at der kan konfliktes i forbindelse med forhandlinger, der indholdsmæssigt betyder mindre og mindre, mens der ikke er konfliktret på det lokale niveau, hvor kampen om fordelingen af lønkronerne fremover vil foregå.

Et andet tilbageværende problem er det offentlige overenskomstsystems kompleksitet. Der er en manglende transparens i det offentlige aftalesystem med de mange indskudte led og forhandlingsorganer. For det enkelte medlem i en faglig organisation er det vanskelige at se sammenhængen mellem sit medlemsskab i den pågældende organisation og reguleringen af løn- og ansættelsesforholdene. Det er i sig selv et problem, der kun kan løses ved at skabe en nærmere overensstemmelse mellem organisationsstruktur og forhandlingssystem. Man kan se en fælles afstemning via KTO og opbygning af lokale KTO-organer som skridt på vejen mod en direkte forbindelse mellem den enkelte offentligt ansatte og den overordnede forhandlingssammenslutning. Men enkelt organisationernes egeninteresser vil nok sætte grænser for, hvor langt denne udvikling kan gå.

Et af problemerne er de interne magtkampe i de enkelte organisationer. Det er nødvendigt for lederne at markere sig og vise deres egen betydning, hvis de skal fastholde deres positioner. Derved nedtones den afgørende rolle, der spilles af KTO, og mulighederne for at gennemføre løsninger, som koster den enkelte organisation kompetence og indflydelse, bliver begrænset.

*Jesper Due og Jørgen Steen Madsen er forskningsledere ved FAOS, Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.*

*FAOS  
27.5.99*