



**024**

# **Overenskomstforhandlingerne 1999**

**Artikler og notater fra overenskomstforløbet**

Jesper Due, Jørgen Steen Madsen

**Juni 1999**

Employment Relations  
Research Centre  
Department of Sociology  
University of Copenhagen

Forskningscenter for  
Arbejdsmarkeds- og  
Organisationsstudier  
Sociologisk Institut  
Københavns Universitet

Øster Farimagsgade 5  
DK – 1014 Copenhagen K  
Tel: +45 35323299  
Fax: +45 35323940  
faos@sociology.ku.dk  
www.faos.dk

## Udsigt til vanskelige overenskomstforhandlinger

*Efter forårets storkonflikt på det dominerende LO/DA-område i den private sektor forestår endnu en overenskomstrunde i de første 3-4 måneder af 1999, for det første i den offentlige sektor, for det andet på land- og skovbrugsområdet, herunder slagterierne, og for det tredje i finanssektoren. Der er udsigt til vanskelige forhandlinger ikke mindst på det offentlige arbejdsmarked og i landbrugssektoren. Et særligt problem er arbejdstidsreglerne på undervisningsområdet. De kan alene føre til storkonflikt og nyt politisk indgreb.*

Storkonflikten i foråret 1998 på det retningsgivende område i den private sektor, som dækkes af de to hovedorganisationer LO og DA, bliver måske ikke en enlig svale. Også den forestående forhandlingsrunde i foråret 1999 kan ende i en manglende enighed. Det gælder i mindre grad i finanssektoren end på de to øvrige sektorer, der skal forhandle i starten af 1999, henholdsvis land- og skovbrugsområdet samt den offentlige sektor. På de to sidstnævnte områder er der store vanskeligheder, som er en direkte følge af afslutningen af forløbet i foråret 1998. Dertil kommer i den offentlige sektor et forventet slagsmål om en forenkling af arbejdstidsreglerne på undervisningsområdet. Alt i alt er der derfor en betydelig risiko for en ny storkonflikt. I givet fald må det forventes at afslutning vil blive den samme som i foråret 1998: at regeringen griber ind og dikterer løn- og arbejdsvilkår ved lov.

Forhandlingerne i begyndelsen af 1999 omfatter ca. 1.000.000 lønmodtagere fordelt med omk. 850.000 i den offentlige sektor (heraf 650.000 i amter og kommuner og 200.000 i staten), godt 60.000 på land- og skovbrugsområdet, herunder slagterierne og godt 80.000 i finanssektoren.

### Forhandlingsorganisationerne

Den offentlige sektors forhandlinger er delt på to hovedområder. På den ene side den statslige sektor med finansministeren som hovedforhandler på arbejdsgiversiden og forhandlingssammenslutningen CFU, Centralorganisationernes Fælles udvalg, på lønmodtagersiden. På den anden side det amtslige og kommunale område med et fælles forhandlingsudvalg for arbejdsgiverne, ARF, KL samt de to hovedstadskommuner København og Frederiksberg, overfor den fælles lønmodtagersammenslutning, KTO. Forhandlingerne foregår koordineret, specielt på arbejdsgiversiden, hvor det som hovedregel er de statslige forhandlinger, der afgør de overordnede rammer i resultatet. I den offentlige sektor foregår forhandlingerne i hovedtrækkene samlet for alle personalegrupper, dvs. at CFU og KTO, dækker organisationer fra alle de tre store hovedorganisationer LO, FTF og AC.

På land- og skovbrugsområdet, hvor slagterierne ofte er det væsentlige omdrejningspunkt, koordineres forhandlingerne på arbejdsgiversiden af arbejdsgiversammenslutningen SALA, der står uden for DA. På lønmodtagersiden er de vigtigste forhandlingsparter de to LO-organisationerne SiD og NNF, Nærings- og Nydelsesmiddelarbejdernes Forbund.

I finanssektoren er modparterne henholdsvis Finanssektorens Arbejdsgiverorganisation, FA, der ligeledes står uden for DA, samt Finansforbundet, der er tilsluttet den næststørste hovedorganisation, FTF, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesudvalg, der udover Finansforbundet ellers har sin styrke i den offentlige sektor.

### Overhæng fra 1998

Det første og måske det største problem i de forestående forhandlinger er de krav, som direkte kan ses som en følge af forhandlingerne, storkonflikten og regeringsindgrebet på LO/DA-området i foråret 1998. Indgrebet indeholdt - afhængig af forskellene i de forudgående forhandlinger på de forskellige delområder - 2 til 2 1/2 feriefridage samt 3 børnefamiliefridage.

På SALA-området er det derfor et krav fra forbundene, at der nu sikres mindst en tilsvarende frihed her - helst i form af en egentlig ferieudvidelse, hvor den 6. feriedag er kravet. På de offentlige områder er der i forvejen en ordening med omsorgsdage, og derfor lægges der her først og fremmest på at få omsat resultaterne fra regeringsindgrebet til fridage for alle. Også her er indførelsen af den 6. feriedag derfor et hovedkrav.

I finanssektoren er det i forvejen almindelige med både længere ferie og bedre regler om omsorgsdage o. lign. end på det private område. Derfor er lønspørgsmålet det afgørende omdrejningspunkt for finanssektorens forhandlinger. Heri synes der at være enighed mellem parterne, så vidt det kan udlæses af organisationernes udmeldinger op til forhandlingsstarten. Forhandlingerne i finanssektoren tegner sig på den baggrund til at blive forholdsvis uddramatiske. Det er utvivlsomt her, at det på forhånd ser lettest ud at finde en løsning begge parter kan acceptere.

Derimod tegner det vanskeligere på SALA-området og i den offentlige sektor. Organisationerne har her lagt ud med den melding, at de går efter at opnå det samme som lønmodtagerne fik på LO/DA-området gennem regeringsindgrebet. Og da man må gå ud fra, at regeringen foretager samfundsøkonomisk ansvarlige indgreb, så er det et krav, der må betragtes som både rimeligt og økonomisk acceptabelt. (Se nyhed fra november 1998). At regeringen bl.a. på baggrund af en forværring af den økonomiske situation har en anden opfattelse, gør det på forhånd til en vanskelig opgave at finde et kompromis mellem parterne.

### Problemer i det offentlige

Egentlig var det forudsat at de offentlige forhandlinger i 1999 ville blive af en form for våbenstilstand mellem parterne. Der blev, som det tidligere er blevet beskrevet (Se features fra 1997), i forhandlingerne i den offentlige sektor i 1997 gennemført en lønreform, der på sigt betyder, at en væsentlig lønandel vil blive fastsat gennem lokale forhandlinger baseret på kvalifikationer, funktioner og resultater. Da parterne har været enige om, at det nye lønsystem skal have sin chance var det forventet at større slagsmål mellem parterne først evt. ville blive aktuelle i 2001, hvor den vanskelige implementeringsperiode kan siges at være overstået.

I den statslige sektor er det nye lønsystem blevet gennemført i form af forsøgsordninger, og resultatet har indtil nu været magert. Kun en begrænset del af de statsligt ansatte er gået over på det nye system. Der er derfor grundlag for at diskutere, hvordan man bringer sig ud over de indledende vanskeligheder, som ofte vil præge gennemførelsen af større reformer. I det andet hovedområde, for den amtslige og kommunale sektor, er 56 pct. af lønmodtagerne gået over på det nye lønsystem, og det er derfor et væsentligt ønske hos arbejdsgiverne at få de resterende 44 pct., hvor folkeskolelærerne og pædagogerne er de absolut største grupper, over på det nye system.

Derfor er problemerne omkring overhænget, som er fulgt af forløbet på det øvrige arbejdsmarked i 1998, en generende faktor. Men dertil kommer vanskeligheder specielt på undervisningsområdet - og med den absolutte hovedvægt på det amtslige og det kommunale område, det vil henholdsvis sige i gymnasieskolen og i folkeskolen. Arbejdsgiverne kræver her en mere fleksibel arbejdstidstilrettelæggelse end de nuværende arbejdstidsregler muliggør. Det skyldes formentlig først og fremmest økonomiske årsager, idet der eksempelvis i folkeskolen vil blive tale om en stor stigning i elevtallet i de kommende år. Uden en ændring af arbejdstidsreglerne, der betyder, at lærerne får flere direkte undervisningstimer i stedet for timer til forberedelse og til andre opgaver, vil økonomien løbe løbsk.

Dertil kommer pædagogiske argumenter, idet arbejdsgiverne mener, at moderne undervisning, der er præget af samarbejde mellem lærere i stedet for traditionel klasseundervisning, også kræver en mere fleksibel og lokal bestemt arbejdstidstilrettelæggelse. Stive regler fastsat centralt skaber hindringer for moderne undervisningsformer.

Lærerne argumenter heroverfor, at det var arbejdsgiverne selv, der i begyndelsen af 1990'erne var med til at indføre de nye regler. De finder ligeledes, at det er en overdrivelse af reglerne hindre moderne undervisningsformer. Parterne står stejlt over for hinanden, og de forskellige arbejdsgiverparter, ARF, KL og regeringen har indgået en musketered, der går ud på, at ingen af dem indgår generelle aftaler med modparten, før arbejdstidsreglerne er blevet ændret. Dertil kommer, at forligspartierne bag finansloven indførte en bemærkning om, at der skal gennemføres mere fleksible arbejdstidsregler på undervisningsområdet. Folkeskolelærernes organisation, DLF, har betegnet det som en reel krigserklæring og en trussel om regeringsindgreb. Set i det lys, tegner forhandlingerne mørkt, men der er dog i december begyndt at komme signaler, der tyder på, at parterne - trods de stærkt modsatrettede udgangspunkter - alligevel i sidste ende vil være i stand til at finde en løsning.

### **Kommentar**

Det er et væsentligt problem ved de forestående overenskomstforhandlinger, at regeringen på den ene side i foråret 1998 gennem sit indgreb netop gav, hvad der kan betegnes som i overkanten af det samfundsøkonomisk ansvarlige. Det skyldtes hensynet til den forestående folkeafstemning om Danmarks tilslutning til Amsterdamtraktaten. For at sikre et ja blev befolkningen "strøget lidt med hårene".

På den anden side er den økonomiske situation blevet forværret siden foråret 1998. Også Danmark mærker nu de mere stormfulde økonomiske vinde som har fulgt i kølvandet af den asiatiske finanskrise. Bl.a. er et efterhånden mangeårigt overskud på betalingsbalancen med udlandet blevet vendt til et underskud. Derfor er der i foråret 1999 efter al sandsynlighed et mærkbart indskrænket økonomisk råderum. Spørgsmålet er, om man kan få lønmodtagerne til alene på det grundlag at acceptere en ringere løsning, end den regering selv gav en stor del af arbejdsmarkedet i 1998.

Yderligere et tema kan blive aktuelt under forhandlingerne. Det er overenskomsternes længde. Problemet med overhænget fra den ene forhandling til den næste er i høj grad et resultat af, at det mangeårige system med samlede koordinerede forhandlinger for hele det danske arbejdsmarked blev brudt med overenskomstforløbet i 1995. Det har siden givet næsten årlige forhandlinger og erfaringerne tyder på, at det er med til at gøre resultaterne mere kostbare end el-

lers. Det er derfor et ønske fra den statslige arbejdsgiverpart. At man ændrer overenskomstlængden denne gang - enten til 1-årige eller 3-årige aftaler - så man igen kommer i takt med det dominerende hovedområde i den private sektor, som dækkes af LO og DA.

*EIRO-feature, december 1998*

## **Fleksibilitet er kodeord til forlig**

*Både ekstra feriefridage og lærernes arbejdstid er krav, der hver for sig kan føre til konflikt i de offentlige overenskomstforhandlinger - Men øget fleksibilitet både i den daglige arbejdstidstilrettelæggelse og omkring den ekstra frihed kan måske få enderne til at mødes - Kulturel strid mellem det kollektive og det individuelle*

Lønmodtagernes krav om ekstra feriefridage og arbejdsgivernes krav om ændringer i arbejdstiden, ikke mindst for folkeskolelærerne, rummer hver for sig tilstrækkelige interessermodsatninger til, at de kan føre til konflikt. Derfor er der lagt op til et dramatisk forløb af overenskomstforhandlingerne i den offentlige sektor, der nu er gået i gang på de to hovedområder for henholdsvis 185.000 statsansatte og 640.000 ansatte i amter og kommuner.

Der er en stærk tradition for samarbejde i det offentlige aftalesystem, og denne konsensusorientering vil måske endnu engang være i stand til at bære et forlig igennem, men man skal tilbage til forholdet mellem parterne i midten af 1980'erne - før Schlüter havde lavet sin fælles løntilbageholdenhedsstrategi med fagbevægelsen - for at finde en tilsvarende skarpt optegnet overenskomst-situation. Sandsynligheden for forlig er stadig størst. Men risikoen for konflikt er også større end ved nogen tidligere forhandling siden 1985.

Under et tilsyneladende banalt slagsmål om mere eller mindre ferie til de offentligt ansatte generelt og flere eller færre undervisningstimer til lærerne ligger en principiel strid om udviklingen i den offentlige sektor i almindelighed og udviklingen i organisations- og aftalesystemet i særdeleshed. Både feriefridagene og lærernes arbejdstid handler i bund og grund om den omfattende omstillingsproces, der har kendetegnet den offentlige sektor i de seneste tiår. En proces, hvor udviklingen går fra centraliseret detailstyring til gennemførelsen af overordnede rammer, som giver større lokal fleksibilitet.

Denne form for centraliseret decentralisering, der har gjort sig gældende i den offentlige sektor generelt har også afspejlet sig i organisations- og aftalesystemet. Når væsentlige beslutninger lægges ud til lokale enheder, må også beslutningerne i aftalesystemet lægges ud. Det mest dramatiske eksempel på denne udvikling er indførelsen af det nye lønsystem, som på sigt vil føre til en langt mere fleksibel og lokalt baseret løndannelse byggende på de lokale enheders behov til de ansattes funktioner og kvalifikationer.

### **Kulturel kamp**

Det er en udvikling, som ikke er gået stille af. Stærke kræfter i fagbevægelsen, både på ledelsesniveau og blandt medlemmerne, vender sig imod indførelsen af lokal aftaleret på snart sagt alle spørgsmål. Det er en kulturel kamp om fastholdelsen af centralt fastsatte enslige rettigheder til alle over for retten til at gennemføre forskellige ordninger, som varierer alt efter de lokale lønmodtageres og ledelsers ønsker og behov.

Feriespørgsmålet og lærernes arbejdstid kan også ses i dette perspektiv. Ferien er et kollektivt gode, som både er aftalt og lovgivet på en måde, så alle ikke alene har ret til, men også pligt til at holde den samme mængde ferie inden for det samme år. Men spørgsmålet er om den form for rettigheder svarer til kravene i et samfund præget af centraliseret decentralisering. Vil det ikke være en naturlig udvikling at åbne op for, at i det mindste ekstra feriefridage mv. ud over

de fem ferieuger - som i sig selv er meget højt sammenlignet med de fleste andre lande - frit kan afholdes eller hæves kontant.

Lærernes arbejdstid med opdelingen i U-, F- og Ø-tid har godt nok fået tilføjet muligheder for en vis opblødning gennem lokale akkordaftaler o.lign., men de rummer alligevel for mange reminiscenser fra en svunden tid, hvor alt blev tilrettelagt gennem centrale aftaler. I hvert fald efter arbejdsgivernes opfattelse. Men heller ikke folkeskolelærerne - som i øvrigt bredt har været modstander af systemet siden dets gennemførelse i 1993 - vil formentlig være uenige i, at der ville blive indført et andet og mere fleksibelt system, hvis man havde frit slag til at gennemføre et system, der mest muligt levede op til folkeskolelovens krav om en moderne differentieret undervisning præget af et tæt samarbejde mellem lærerne.

### **Balancegang**

Lederne i de faglige organisationer for offentligt ansatte har i stor udstrækning forsøgt at tilpasse sig tendenserne til decentralisering på en måde, så en overordnet styring er fastholdt samtidig med, at væsentlige beslutninger er lagt ud. Men det er en balancegang på en knivsæg, fordi der i organisationernes kompetente organer og i medlemsskaren er en dybt forankret mistro mod forandringer. Den stærke kollektive ideologi kan virke som en hindring for forandring, fordi svækkelsen af de kollektive rettigheder opfattes som en ren individualisering.

For de faglige ledere er der snarere tale om overgang fra en mekanisk til en organisk solidaritet, hvor der i den sidste form er plads til differentiering, fordi der er meget forskellige behov og ønsker i den vidtforgreneede offentlige sektor. Der åbnes nok op for større individuelle muligheder, men der er gennem den lokale aftaleret fastholdt, at det fortsat er fællesskabets beslutninger.

### **Feriefridage og OK98**

Parternes uenighed om mere frihed er det største og det mest generelle problem. Her har de statsansattes forhandlingsleder, formanden for StK og CFU, Niels Juul, markeret, at der ikke bliver noget forlig, hvis finansministeren siger nej til at give den samme mængde frihed, som lå i regeringsindgrebet i foråret 1998. Det vil sige et sted mellem 2 og 3 feriefridage - og nærmest det sidste end det første - hvis det er fridage til alle, der skal gås efter, og ikke yderligere børnefamiliefridage oven i de omsorgsdage, de offentligt ansatte i forvejen har.

Mogens Lykketoft og den øvrige regering har vendt sig imod at acceptere kravet - selv om den selv gennemførte det samme i forhandlingerne på LO/DA-området af den private sektor. Dengang var det hensynet til at sikre et ja ved den efterfølgende afstemning om Amsterdamtraktaten, der fik regeringen til at fravige sine politiske hovedlinier på arbejdstidsområdet.

Regeringen kan ikke undgå at have været klar over, at den dermed skabte vanskeligheder for sig selv ved de efterfølgende overenskomstforhandlinger i 1999. Men ikke mange vil være uenig i, at det politiske hensyn til Amsterdamafstemningen var en sådan høj pris værd.

Regeringen forsøgte at gøre den for dyre løsning så god som muligt, dels ved at gøre friheden differentieret ved at målrette en del af den ekstra frihed til børnefamilierne, dels ved at skabe større fleksibilitet gennem at åbne mulighed for, at ikke afholdte fridage kunne udbetales kontant. Det første er delvist blevet undergravet af, at en hel del virksomheder for at undgå en besværlig administration og utilfredshed blandt medarbejderne har givet børnefamiliefridagene til alle. Det andet er til gengæld lykkedes set fra et fleksibilitetssynspunkt, fordi

mange netop har valgt muligheden for at få kontanter i stedet for frihed. Det er selvfølgelig dyrt for virksomhederne, men det har også givet dem en mulighed for at fastholde den nødvendige arbejdskraft, dvs. større fleksibilitet.

### **Regeringens dilemma**

Selv om denne fleksibilitet peger i den rigtige retning, så er tendensen mod gennemførelsen af den sjette ferieuge reelt undergravende for regeringens politik. Det er en trussel mod den stabile økonomiske udvikling og fastholdelsen af velfærdsstatens centrale kerneydelser. Det har Finansministeriet netop søgt at dokumentere med analysen *Arbejde og service*, der blev offentliggjort mindre end en uge før starten på de offentlige aftaleforhandlinger. Konklusionen er, at en sjette ferieuge vil koste 8 mia. kr. i skattestigninger, hvis den offentlige service skal fastholdes. Da skatteskruen næppe kan drejes meget længere i bund står valget i følge regeringen reelt mellem ekstra ferie og en beskæring af den offentlige service.

Regeringen står derfor i det dilemma, at den må vælge mellem enten at give de offentligt ansatte mere frihed og dermed bidrage til at undergrave sin egen politik. Eller at sige nej til mere frihed og dermed behandle den store gruppe af offentligt ansatte ringere end den behandlede de privatansatte i foråret 1998. Hvis de offentligt ansatte havde været en del af forhandlingerne i 1998, som det var tilfældet frem til 1995, hvor overenskomsterne på hele arbejdsmarkedet blev fornyet på en gang hvert andet år, så havde de offentligt ansatte fået den samme frihed. Derfor kan regeringen ikke slippe billigere nu.

### **Problemer med utakten**

Det hjælper ikke regeringen, at den økonomiske situation er blevet ringere i løbet af 1998, således at det økonomiske råderum for de forhandlinger, der nu er gået i gang er indskrænket i forhold til råderummet ved LO/DA-forhandlingerne for et år siden. Hensynet til den dårligere økonomi er måske nok noget, der gør et vist indtryk på de offentligt ansatte, men det er næppe nok til, at de vil acceptere en ringere løsning på ferieområdet end under OK98. Som Niels Juul udtalte efter det første forhandlingsmøde mellem CFU og finansministeren mandag den 14. januar: -Hvis vi skal gå ned, så skal det være på samme niveau!

Det illustrerer, at den utakt, der er skabt i de overordnede overenskomstforhandlinger, er en ulempe set fra et omkostningsmæssigt synspunkt. Forhandlingerne er nok blevet forskudt, men de hænger alligevel uløseligt sammen. Der bliver tale om en løftestangseffekt, som endda synes at være delvist uafhængig af de økonomiske konjunkturer. Så havde det været bedre, hvis indgrebet i 1998 havde handlet om det samlede arbejdsmarked. Regeringen var i givet fald sluppet med - af hensyn til Amsterdamafstemningen - at begå den arbejdstidsmæssige fejltagelse én gang. Nu må den begå den samme fejltagelse to gange, hvis den ønsker at få gennemført et forlig. For der bliver ikke noget forlig, hvis regeringen fastholder et nej til at give de offentligt ansatte samme grad af frihed, som de privatansatte fik i 1998.

### **Minimering af skaden**

Hvis regeringen vælger at bøje af, så er det til gengæld sandsynligt, at der kommer et generelt forlig. Spørgsmålet bliver derfor, hvordan skaden ved et sådant forlig kan minimeres, således at regeringens overordnede arbejdstidspo-



litik i videst muligt omfang kan fastholdes. Her er de offentlige arbejdsgiveres krav om mere *fleksibel arbejdstid* et kodeord.

Den ene side af spørgsmålet er tilrettelæggelsen af den daglige arbejdstid. Den anden side af spørgsmålet er indførelse af mere fleksible ferieregler. Arbejdsgivernes krav om en rammeaftale, der åbner mulighed for lokalt at aftale en mere fleksibel arbejdstidstilrettelæggelse, kan være nøglen til en løsning, hvis det accepteres af lønmodtagerne. Det vil måske være tilstrækkeligt til at give plads til ekstra feriefridage, uden at der hverken arbejdstidsmæssigt eller økonomisk bliver en ekstra belastning. Man kan sige det på den måde, at den øgede fleksibilitet - set i forhold til regeringens samlede målsætning - måske vil få større vægt end den ekstra frihed, der må betales oveni. Det kan specielt siges at blive tilfældet, hvis der kan opnås enighed om indførelse af mere fleksible overarbejdsregler med øget mulighed for kontant betaling frem for afspadsering, som det er nævnt i Finansministeriets analyse *Arbejde og service*.

### **Fleksible feriefridage**

Hvis ekstra feriefridage gives på en måde, så også de kan udbetales som løn, hvis de ikke anvendes, kan det samtidig ses som et element i regeringens bestræbelser for samlet at skabe en mere fleksibel arbejdstid, mere end som et skridt i retning af faldende arbejdstid for danskerne set generelt over et helt arbejdsliv.

Det skal i den sammenhæng bemærkes, at der i kommentarer fra fagbevægelsens ledere til Finansministeriets pjece *Arbejde og service* nok generelt er den holdning, at ferielovens bestemmelser om, at ferien skal afholdes, er en beskyttelse af lønmodtagerne, der skal fastholdes. Men samtidig åbnes der op for, at yderligere feriefridage ud over de 5 uger, måske godt kan udbetales. LO's formand Hans Jensen udtalte til dagbladet Aktuelt den 7. januar: "Man må ikke kunne fraskrive sig de fem ugers ferie. Men jeg er lidt mere afslappet i forhold til den frihed, der måtte komme ud over de fem ugers ferie." Direktør for Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesudvalg, Jens Kragh, udtalte samme sted, at FTF ikke vil gå med til at ændre på ferielovens regler om, at ferie skal holdes. "Men flere FTF-grupper vil gerne have mulighed for at vælge mellem ekstra fridage eller kontanter. Det gælder fx sygeplejersker, lærere og pædagoger."

Det kan tilføjes, at der allerede ved forhandlingerne i den offentlige sektor i 1995 både på det statslige og det (amts)kommunale område blev opnået enighed om en ændring af feriereglerne, således at ikke afholdt ferie kunne overflyttes fra det ene år til det andet og med en mulighed for i ganske særlige og sjældne tilfælde at få udbetalt resterende ferie kontant. Denne ferieaftale blev aldrig realiseret. Den blev bremset af Arbejdsministeriet, fordi den var i modstrid med ferieloven. Her ligger derfor en oplagt chance for at finde en løsning - ved nye aftaler mellem parterne i foråret og en efterfølgende ændring af ferieloven.

### **Arbejdstid som problem**

Arbejdstidskravet kan ikke kun bidrage til en løsning. Det er også et problem, når det gælder særlige områder som sygehusene og folkeskolen. Her har forligspartierne bag finansloven fået indføjet bemærkninger om, at det må være et mål med OK99 at få væsentlige ændringer på disse områder. Det kan ses som en opbakning bag de offentlige arbejdsgiveres krav. Men det opfattes af lønmodtagernes forhandlere som en utidig indblanding i frie overenskomstfor-

handling. I hvert fald er det udtryk for et gedigent politisk pres, som måske kan påvirke lønmodtagerne i retning af et forlig, men som også kan gøre dem mere stejle.

Det egentlige problem er folkeskolen, hvor både politikerne på Christiansborg og de kommunale arbejdsgivere ser et behov for, at lærerne underviser mere. Ellers er der lagt en bombe under den kommunale økonomi på grund af et stigende elevtal i de kommende år. Men lærerne vil ikke bare tvinges til at undervise mere uden betaling. Så også arbejdsgiverne må udvise smidighed. De har da også allerede signaleret, at der kan blive en ekstra pose penge til lærerne, hvis de vil acceptere visse ændringer i arbejdstidsreglerne og samtidig gå over på det nye lønsystem. I så fald er det måske alligevel muligt at nå et forlig også med Danmarks Lærerforening. Det skal huskes, at det ikke mindst er lærerne, der hidtil har været mest utilfredse med de særlige arbejdstidsregler på området.

### **Det vanskeligste problem**

Det bliver måske det vanskeligste problem at finde en løsning på, og hvis det ender uden forlig mellem de kommunale arbejdsgivere og DLF, så kan det risikere at føre til et generelt sammenbrud med efterfølgende storkonflikt på det offentlige arbejdsmarked. Det vil det gøre, hvis den musketered, der synes at være svoret både på arbejdsgiversiden og i de kommunale lønmodtageres forhandlingssammenslutning, KTO, står til troende. Så bliver der ikke noget samlet forlig uden en løsning på lærernes arbejdstid.

Det er dog nok så sandsynligt, at resultatet vil blive en isoleret konflikt på folkeskolens område. Hvis der i øvrigt findes en løsning på ferispørgsmålet, og der samlet tegner sig et fornuftigt generelt forlig både i staten og på det (amts)kommunale område, så er der næppe nogen, som vil gå i konflikt af hensyn til folkeskolelærerne. Så kommer der en gentagelse af forløbet i 1995, hvor det var sygeplejerskerne og lignende grupper, som var alene i konflikt, mens alle andre nåede til et forlig.

### **Ny Løn**

Der er på det (amts)kommunale område et arbejdsgiverønske om, at de grupper, som ikke i 1997 gik over på det nye mere lokalt baserede lønsystem, følger efter nu. Det gælder forskellige grupper af ufaglærte samt nogle af de store basisgrupper som folkeskolelærere og pædagoger. Spørgsmålet er om disse gruppers mistro til det nye system kan overvindes? Måske bliver de lokket af, at der er opnået pæne stigninger for nogle af grupperne, som er gået over, bl.a. HK'erne og sygeplejerskerne. Det kan derfor være nødvendigt at følge efter, hvis ikke man skal sakke agterud i lønkampen.

### **Medlemmerne skal stemme ja**

Det er ikke alene på ferieområdet, at storkonflikten i foråret 1998 kan få en betydning for OK98. De offentligt ansattes forhandlere har oplevet, hvordan deres kolleger i den private sektor blev stemt ned af medlemmerne. Det værste en forhandler overhovedet kan tænke sig. Det vil skærpe forsigtigheden hos forhandlerne denne gang. De vil først indgå et forlig, hvis de er meget sikre på, at medlemmerne vil bakke det op. Måske vil de være så forsigtige, at forliget aldrig bliver nået?

Første artikel til Mandag Morgen

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

*FAOS  
13.1.99*

## På vej mod den 6. ferieuge i land- og skovbruget

*Det ene af de tre hovedområder, hvor der er overenskomstforhandlinger i begyndelsen af 1999, har nu afsluttet forhandlingerne med indgåelse af forlig. Overenskomsterne dækker såvel land- og skovbrug (jf. news i januar) som gartnerier, mejerier og slagterier. De ligger i forlængelse af regeringsindgrebet på LO/DA-området i foråret 1998 med 3 feriefridage og samlede omkostningsstigninger på ca. 7,5 pct. over to år. Hermed underbygges yderligere kravet om ekstra fridage i den offentlige sektor, hvor forhandlingerne nu er på vej ind i den afgørende fase.*

Forløbet af overenskomstforhandlingerne på det første hovedområde, der forhandler på arbejdsmarkedet i starten af 1999, har vist, hvor afgørende spor, der blev sat med regeringsindgrebet i storkonflikten i maj 1998. Indgrebet på det dominerende DA/LO-område i den private sektor er blevet retningsgivende for forhandlingerne i år. Det gælder ikke mindst ferieområdet, hvor den ekstra frihed, som var indeholdt i den politiske løsning i 1998, er blevet omsat til 3 feriefridage for de ansatte inden for land- og skovbrug samt mejerier og slagterier, dvs. de overenskomster, der dækkes af SALA, Slagterierne og Landbrugets Arbejdsgiverforening, og en række forbund under LO, herunder først og fremmest Nærings- og Nydelsesmiddelarbejderforbundet, NNF, og gartneri-, land- og skovbrugsgruppen under SiD.

Selv om regeringen i adskillige udtalelser og udspil i løbet af efteråret 1998 har signaleret, at der ikke er råd til mere frihed, og selv om der er blevet advaret mod en lønudvikling, som overstiger udviklingen i de lande, Danmark konkurrerer med, herunder først og fremmest Tyskland, så er der på SALA-området blevet indgået en række forlig, som yderligere cementerer tendensen til ekstra frihed og høje lønstigninger. Det økonomiske Råd ser med bekymring på udviklingen, som kan forværre de begyndende tegn på en negativ økonomisk udvikling i Danmark. (Jf. feature 1 og 2, januar 1999).

De seneste tal for lønstigningerne viser for fjerde kvartal 1998 en stignings-takt på DA's område på i gennemsnit 4,7 pct i forhold til samme kvartal året før. Samtidig har den offentlige sektor haft en endnu større lønfremgang. Her er stigningerne for samme periode på 4,7 pct. i den statslige sektor og 5,4 pct. på det amtslige og kommunale område. Det sidste er et udtryk for, at det er i det (amts)kommunale område, man er kommet længst med indførelsen af det nye lønsystem, hvor der er større vægt på lokal forhandling.

Forligene på SALA-området styrker tendensen til, at afsmitningen fra det politiske indgreb i 1998 også skal gøre sig gældende på det store offentlige område, hvor overenskomster for ca. 840.000 ansatte nu er ved at gå ind i den afgørende fase. Alt tyder på, at der også her vil blive tale om ekstra fridage.

### SALA-forligenes hovedelementer

Hovedelementerne i forligene mellem arbejdsgiverorganisationerne under SALA og en række LO-medlemsforbund, herunder NNF, SiD og Kvindeligt Arbejderforbund (KAD), er følgende:

-Forligene, der løber fra 1.3.1999 til 1.3.2001 har alle givet tre årlige fridage, der ikke kan veksles til kontakter, som det var tilfældet i resultaterne fra 1998. Typisk gives der to fridage fra og med det første år og tre fridage fra året efter.

-Alle forlig indeholder en forhøjelse af pensionsordningerne på 2 x 0,9 pct. i perioden, heraf betaler arbejdsgiverne de 0,6 pct. Det bringer pensionsopbygningen op på i alt 7,5 pct. af lønnen de fleste steder. Målet er pensioner på 9 pct. Med forligene og indgrebet i foråret 1998, når pensionerne frem til år 2000 på DA/LO-området kun op på 5,4 pct.

-Forligene indeholder derudover typisk to ugers ekstra barselsorlov til fædre i forlængelse af moderens barselsorlov.

-Timelønssatserne forhøjes med 2,25 kr. det første år og 2,20 kr. det andet år.

Parterne har i enighed udmeldt, at de samlede omkostninger for de indgåede forlig udgør 7,5 pct. over den 2-årige periode. Det er beregnet til 4,0 pct. det første år og 3,5 pct. det andet år. Der er tale om normallønsområder, hvor lønstigningerne gives centralt, så det er den samlede omkostningsstigning, der kan gøres op nu. Resultaterne ligger således nærmest i underkanten af omkostningsudviklingen i de øvrige sektorer. Det skal dog med i billedet, at der fx på det store slagteriområde anvendes akkordlønsystemer. Derfor vil den samlede stigning, når tallene efterfølgende gøres op, sandsynligvis ligge lidt højere.

Specielt i SALA er der tilfredshed med, at omkostningerne er lavere andet år end første år. Det vil kunne bidrage til, at der i forhandlingerne på DA/LO-området i 2000 kan skiftes gear til et lavere niveau, så den danske konkurrenceevne igen styrkes. Landbrugets arbejdsgivere mener derfor, at de har opnået det bedst mulige resultat i en forhandlingsrunde, hvor de ikke kunne gøre meget andet end at give den frihed, som regeringen tildelte lønmodtagerne på DA/LO-området i 1998, og den lønstigning, som blev resultatet i de efterfølgende lønforhandlinger på virksomhedsniveau, fx inden for industrien, i kølvandet på overenskomstsituationen i foråret 1998.

### **Udestående problemer**

Det er hovedparten af overenskomstforhandlingerne inden for land- og skovbrug (jf. news i januar) samt gartnerier, mejerier og slagterier, der er færdigforhandlet. De dækker i alt godt 42.000 ansatte. Tilbage står forhandlinger af overenskomster, der først udløber 1. april mellem Mejeribrugets Arbejdsgiverforening og SiD samt KAD og Dansk Funktionærforening for til sammen godt 4.000 ansatte. Endelig skal der indgås nye overenskomster for de kontoransatte medlemmer af HK, Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund.

Forhandlingerne i den private sektor forløber ikke helt uden problemer. Således har det vist sig umuligt for Arbejdsgiverforeningen af Bager- og Konditormestre, ABK, og NNF selv at nå til enighed om en fornyelse af overenskomsterne for 4.500 bagere. NNF's krav om 5 fridage ekstra som følge af de skæve arbejdstider blev afvist af ABK, og forhandlingerne er derfor nu flyttet til Forligsinstitutionen.

NNF's krav ligger i forlængelse af det forlig, der tidligere blev indgået med Konditorernes Arbejdsgiverforening, KA, der omfatter ca. 50 virksomheder med omkring 300 ansatte. I denne aftale blev netop givet 5 ekstra fridage. Det var for meget for ABK, og det har også vist sig at være for meget for KA's egne medlemmer, idet de har sagt nej til at godkende det indgåede forlig. Der forestår derfor også her en ny forhandlingsrunde. I første omgang alene mellem

parterne, og - hvis det ikke giver resultat - i anden omgang i Forligsinstitutionen.

I finanssektoren, hvor aftalerne først udløber 1. april er forhandlingerne mellem Finanssektorens Arbejdsgiverforening, FA, og Finansforbundet, gået i gang midt i februar. Her forventer begge parter et roligt forløb. Feriekravet er ikke aktuelt her, idet der allerede ved forhandlingsrunden i 1997 blev opnået forbedringer svarende til niveauet på DA/LO-området efter indgrebet i 1998.

### **Kommentar**

Det er et interessant tegn, at de omk. 2 feriefridage til alle og 3 børnefamiliefridage til en udvalgt gruppe, som blev resultatet af forligene og indgrebet i 1998, er blevet omsat til 3 feriefridage, som alle får glæde af. Regeringens forsøg på at give friheden selektivt til bestemte grupper, synes således at være slået fejl. Det er først og fremmest et resultat af, at medlemmerne af de faglige organisationer kræver generelle forbedringer. Med SALA-forligene er der derfor for alvor blevet taget et skridt i retning af den 6. ferieuge. Det vil blive et krav fra forbundene på DA/LO-området til forhandlingerne i 2000, at børnefamiliefridagene konverteres til frihed til alle. Med 1-2 dage oveni er den 6. ferieuge en realitet. At den 6. ferieuge bliver hovedkravet i 2000 er allerede blevet bekræftet i en udtalelse af en af de fremtrædende forhandlere fra CO-industri, formanden for SiD's Fabrik- og Industrigruppe, Willy Strube.

SALA-forligene illustrerer problemerne med den manglende takt, som er opstået i det danske aftalesystem siden 1995. Indtil da var der samlede forhandlinger hvert andet år på praktisk talt alle overenskomstområder. Den manglende takt betyder, at resultater det ene år for nogle af områderne, automatisk bliver retningsgivende for de øvrige områder året efter. Der opstår en løftestangseffekt, som formentlig betyder, at omkostningsstigningerne presses i vejret.

Det må derfor være i arbejdsgivernes interesse at få genskabt takten. Når det ikke lykkedes med forligene på SALA-området, hænger det formentlig sammen med, at der historisk er et vist skisma mellem SALA og DA. Landbrugets arbejdsgivere kan heller se det rimelige i at betale en ekstra pris for at genskabe en takt, som DA-området med Dansk Industri i spidsen selv har fjernet. Den pris må DA-organisationerne selv betale, hvis de vil have takten genskabt.

Umiddelbart synes det at være i lønmodtagerorganisationernes interesse at fastholde den nuværende opsplittning af forhandlingerne, fordi det giver mulighederne for at udnytte løftestangseffekten. Men samtidig er risikoen, at medlemmernes forventninger skrues i vejret, så der bliver tale om en for ensidig interessevaretagelse. Det kan vanskeliggøre mulighederne for at indgå et nyt forpligtende samarbejde med arbejdsgivere og regering om en sikring af den danske konkurrenceevne.

*Eiro-feature, 17.2.99*

## **Ændrede arbejdsformer Nye arbejdstidsregler**

*Nye arbejdstidsregler er blevet kaldt en omvæltning for folkeskolens lærere, men er en logisk konsekvens af en tilsvarende omvæltning af lærernes arbejdsformer. Det er en reform, der giver lærerne mulighed for at tilbageerobre den skolepolitiske dagsorden. Frygt for tab af professionel autonomi og bekymring for at miste folkeskolens enhedspræg ligger bag lærernes skepsis over for overenskomstforliget på deres område.*

Når man har sagt A, må man også sige B. Og når man radikalt ændrer på arbejdsformerne, så må man også ændre på arbejdstidsreglerne. Så enkelt kan man beskrive kernen i det overenskomstforlig om nye arbejdstidsregler, nyt decentralt lønsystem mm., der er blevet indgået mellem Kommunernes Landsforening og Lærernes Centralorganisation/Danmarks Lærerforening.

Resultatet, der afskaffer den hidtidige opdeling i U-, F- og Ø-tid og fjerner den direkte sammenhæng mellem tid til undervisning og forberedelse, er ikke uden ret blevet kaldt for en revolutionær omvæltning af lærernes arbejdstidsregler, men det er samtidig et udtryk for, at lærerne i dag arbejder på en helt anden måde end for blot 10 år siden. De nye arbejdstidsregler svarer derfor i langt højere grad end UFØ-systemet til hverdagen på den enkelte folkeskole i dagens Danmark.

### **Fra enelærer til lærerteam**

Den almindelige arbejdsmetode følger ikke længere enelærer-princippet, hvor den enkelte lærer forberedte og gennemførte sin egen klasseundervisning i præcist afmålte lektioner. I dag gennemføres arbejdet i et teamsamarbejde mellem lærerne om et længerevarende forløb, der ofte bryder med den stive opdeling i klassetimer. Derfor forekommer det logisk at gennemføre et brud med den direkte og centralt fastsatte sammenhæng mellem undervisningstid og forberedelsestid. En sammenhæng, der har kendetegnet arbejdstidsreglerne så langt tilbage, som nogen lærer i folkeskolen i dag kan huske. Når den enkelte lærer underviser alene i den enkelte klasse, er det naturligt med en direkte sammenhæng mellem undervisning og forberedelse i beregningen af lærernes arbejdstid. Når lærerne arbejder sammen omkring større og bredere undervisningsforløb, der skifter både fra skole til skole og inden for den enkelte skole, er det mere logisk med et system, der i højere grad åbner op for en fleksibel tilrettelæggelse af arbejdstiden på den enkelte skole, hvor lærernes samarbejde foregår.

Det er i virkeligheden en udvikling, som allerede i høj grad har været på vej under det hidtidige arbejdstidssystem, hvor en øget mængde af fælles forberedelse for den enkelte lærer reelt har undermineret 1:1 ratioen mellem undervisning og forberedelse. Derfor er det ikke nogen større overdrivelse, når DLF's formand Anni Herfort har fremhævet, at det nye system nærmest giver en større sikkerhed end det gamle for lærernes personlige forberedelsestid, fordi der er garanteret 400 timer i såkaldt betroet tid til den enkelte lærer plus i gennemsnit 125 timer til udvikling og samarbejde (hvor den enkelte lærer skal have minimum 50 timer). Dertil kommer fastholdelsen af 75 timer for varetagelse af funktionen som klasselærer - med mindre andet aftales lokalt. Det kommer to tredjedele af lærerne til gode.

### Hvorfor er der skepsis?

Samlet set giver de nye arbejdstidsregler et større råderum for lokal afgørelse, samtidig med at der er indført et sikkerhedsnet, der forhindrer en fuldstændig erodering af den enkelte lærers personlige forberedelsestid. Fremstillet i det lys kan det være svært at forstå, at forliget er blevet mødt med en så tilsyneladende omfattende skepsis blandt medlemmerne. Selv om den elektroniske og skrevne presse måske har tegnet et for kritisk billede, er der ingen tvivl om, at mange lærere umiddelbart vurderer resultatet negativt. Derfor er det et fuldstændigt åbent spørgsmål, hvilket udfald urafstemningen vil få.

Den tydelige skepsis kan for det *første* ses som et udtryk for, at lærerne udpræget er en gruppe, der ikke umiddelbart køber enhver fornyelse, som præsenteres af DLF's ledelse eller andre autoriteter. Denne skepsis er både udtryk for en vis konservatisme og for en manglende respekt for autoriteter. I sig selv er den et sundhedstegn. Det er godt for en folkeskole, at den ikke har lærere, der følger med et hvert modelune, men som kan tænke sig om og træffe selvstændige beslutninger.

For det *andet* er den kritiske holdning et udtryk for den usikkerhed, der ligger i det faktiske undervisningstimetal. Når der bliver et større råde rum for lokal beslutning, så er der ingen garantier mod, at nogle kommer til at undervise mere. Ganske vist udløser det ekstra betaling, men spørgsmålet er, om det kan holdes på et acceptabelt niveau. Det er der nogle, som ikke tror på. De kan godt se, hvad det er for en politisk dagsorden, der bliver sat rundt omkring i kommunalbestyrelserne. Økonomien er særdeles stram, og derfor vil politikerne forsøge at få plads til stigningen i elevtallet på mere end 100.000 nye elever i det kommende årti i videst muligt omfang uden ekstra udgifter. Det betyder mere undervisning. Og selv om det efter al sandsynlighed kun bliver en marginal stigning og slet ikke noget i den størrelsesorden, som nogle af dommedagsprofeterne har udlagt lærerforliget, så er usikkerheden formentlig nok til at få en del af lærerne til at stemme nej.

### Frygt for tab af autonomi

For det *tredje* er der den vel nok afgørende begrundelse, at lærerne frygter, at de med den igangsatte udvikling skal miste deres professionelle autonomi. Lærerne udgør en typisk professionsgruppe, som på grundlag af et uddannelsesmæssigt monopol forsøger at sikre sig den fulde kontrol over et arbejdsområde. Samfundsmæssigt set er den positive side at professionernes virksomhed et engagement og en altruisme, som kan bidrage til en dygtig udførsel af en væsentlig social funktion. Den negative side er, at de professionelle kan bruge kontrollen til ensidigt at sikre egne interesser vedrørende løn- og arbejdsforhold mv.

Der er ingen tvivl om, at lærerne trods skiftende social status har haft en udbredt grad af autonomi. "Det er et privilegium at kunne tilrettelægge og forme sit eget arbejde", som en tillidsrepræsentant udtrykte det i vores doktorafhandling, en omfattende medlems- og tillidsrepræsentantundersøgelse, vi udførte for Danmarks Lærerforening i 1989. Det er en autonomi, der i sit udgangspunkt bygger på den enkelte lærers metodefrihed og arbejdet med eleverne i den enkelte klasse. *Enelærer-skolen*, der var dominerende indtil 1970'erne, var en garant for denne autonomi, der betød, at lærerne bortset fra de egentlige undervisningstimer, hvor de i øvrigt bestemte, hvad der skulle foregå, frit kunne disponere over deres tid.



I løbet af 1980'erne var enelærer-skolen på vej til at udvikle sig i retning af en *holdlærer-skole*. Synet på professionel undervisning ændrede sig, og det var lærerne selv, der gik i spidsen for den udvikling. De danske læreres definition af sig selv som professionelle lærere kom til at indeholde samarbejde om undervisning som et både naturligt og nødvendigt element. Den professionelle forpligtelse var også blevet til en forpligtelse til samarbejde. I hvert fald viste vores undersøgelse, at et klart flertal af lærerne var tilhængere af et stærkt udvidet samarbejde om undervisningen. I forsøget på at tegne en pædagogisk profil af lærerne spurgte vi om deres holdning til udsagnet: "Undervisningen skal fremover tilrettelægges og praktiseres af lærere, der samarbejder i grupper, i stedet for af den enkelte lærer". 57 pct. erklærede sig "helt enig" og 36 pct. "delvist enig", mens kun 9 pct. var "uenig".

De samtidig gennemførte kvalitative interviews viste, at det lille forbehold, som godt en tredjedel gav udtryk for, først og fremmest handlede om, at samarbejdet skulle være frivilligt og ikke en tvang. De tilbageværende enelærere skulle have lov til at passe sig selv. En tillidsrepræsentant udtrykte dog profetisk, at det kun var en overgang: "Enelærerne skal måske ikke direkte tvinges til at samarbejde, men om nogle år er der ikke plads til dem mere."

Der var i slutningen af 1980'erne ikke nogen direkte opgørelse over, hvor stærk tendensen til holdlærer-skolen var, men enkeltstående undersøgelser tydede på, at samarbejdet om undervisningstimerne svingede fra at være noget under en fjerdedel mange steder til op omkring to tredjedele, hvor det var mest udbredt.

En spørgeskemaundersøgelse, som for nyligt er gennemført af Danmarks Lærerforening viser, at der er sket en markant udvikling det seneste 10 år. Nu er der ikke længere tale om en tendens i retning fra enelærer- til holdlærer-skolen. Nu er den danske folkeskole - med nutidens begreb - en *teamlærer-skole*. Undersøgelsen viser, at 96 pct. af lærerne indgår i mindst et klassebaseret team, og 68 pct. deltager i to eller flere sådanne team. Det er således kun 4 pct. af det repræsentative udsnit af lærerne, som slet ikke er med i den form for teamdannelse. Derudover deltager godt 90 pct. af lærerne i forskellige andre former for samarbejdsrelationer, fx omkring de enkelte fag.

### **Fælles indflydelse**

Konklusionen er, at den individuelt baserede autonomi har været under forandring. I dag er det derfor mere korrekt at sige, at lærernes indflydelse og kontrol over professionen mere ligger i deres samarbejde om undervisningen, end den ligger i den enkelte lærers klassiske metodefrihed. I 1990 skrev vi, at konsekvensen af udviklingen i folkeskolen måtte være, at lærerne selv gik i spidsen og satte dagsordenen for den forandring af deres tjenestetid, som arbejdsgiverne allerede på daværende tidspunkt krævede. Men det var tydeligt, at lærerne ganske vist gerne ville sige A, dvs. tage ansvaret for den pædagogiske og skolepolitiske fornyelse, men de ville ikke sige B, dvs. tage konsekvensen og være med til ændrede arbejdstidsregler, som svarede til de nye arbejdsformer, der var på vej. Frygten for at miste autonomi var for stor.

Der kom aldrig den ventede fornyelse af arbejdstidsreglerne. I stedet blev i 1993 aftalt systemet med opdelingen i U-, F- og Ø-tid. Det kan bedst betegnes som en overgangsordning, der blev gennemført i forbindelse med, at lærerne gik fra det statslige til det kommunale aftaleområde. I den sammenhæng havde ikke mindst arbejdsgiverne, dvs. KL, men også lærernes egne forhandlere et

ønske om, at der kom en form for optællingssystem, der kunne dokumentere lærernes arbejdsindsats. Det blev modtaget med stor skepsis af lærerne, der i høj grad anså tælleriet for at være i modsætning til det professionelle engagement i arbejdet. Og selv om OK95 indeholdt justeringer i arbejdstidsreglerne, sagde medlemmerne med et stort flertal nej til forliget.

Det fik den daværende formand, Jørn Østergaard, til at forlade posten. Og Anni Herfor, der oprindeligt havde været imod UFØ-systemet i forbindelse med overgangen til det kommunale område, overtog formandshvervet. Et mæglingforslag med mindre justeringer blev efterfølgende kun godkendt, fordi nej-flertallet ikke var stort nok til at opfylde Forligsmandslovens daværende høje krav om kvalificeret flertal. I 1997 skete der nye justeringer, så tælleriet i stort omfang blev afløst af muligheden for lokalt aftalte akkorder. Men det var og blev et arbejdstidssystem, som var forældet, inden det blev indført. Det fremstod specielt tydeligt med gennemførelsen af den nye folkeskolelov, der var en cementering og viderebygning af den fornyelsesproces, som længe har været i gang.

### **Gennembrud for lokale beslutninger**

En *fjerde* begrundelse for at se med skepsis på forliget om nye arbejdstidsregler er frygten for, at folkeskolen mister sit *enhedspræg*. Lærerne kendetegnes i høj grad af en lighedsideologi, som dels er forankret i deres tidligere placering som statstjenestemandsansatte, dels i ungdomsoprørets sociale værdier, som store lærergrupper er præget af.

Lærerne ser med bekymring på decentraliseringstendenserne. Derfor har de også været modstandere af Ny Løn, som åbner mulighed for ikke ubetydelige variationer fra kommune til kommune. Der risikerer at blive for store forskelle. Selv om det umiddelbart virker som om, at lærerne har købt overenskomstforligets overgang til nyt lønsystem, så er det næppe noget, som vil tælle voldsomt med på den positive side. Det på trods af, at det betyder pæne lønstigninger specielt for de unge lærere. Og på trods af, at lønudviklingen fra 1997 til 1999 viste lærerne, at grupperne som allerede i 1997 tilsluttede sig det nye lønsystem, fik en betydeligt stærkere lønudvikling. Alt i ville lærerne dog nok nu tøvende acceptere den lønmæssige decentralisering, hvis ikke den samtidig var blevet fulgt af en decentralisering på arbejdstidsområdet. En del iagttagere mener derfor, at det vil ende med, at lærerne stemmer nej. I 1995 var der i hovedstyrelsen 17 stemmer mod 8 for det indgåede forlig. Alligevel endte det med, at 67 pct. af de deltagende medlemmer sagde nej. I 1999 er hovedstyrelsens stemmetal 18 mod 7, og afstanden mellem ja- og nej-stemmer bliver formentlig mindre.

Selv med et nej er det ikke sandsynligt, at lærerne vil kunne bremse den stærke generelle tendens i udviklingen af den offentlige sektor. Det er samfundspolitisk næppe acceptabelt, at en enkelt personalegruppe kan bremse et forløb, som der politisk er markant flertal for.

Samlet styrker de offentlige forlig i 1999 udviklingen væk fra forhandlinger og aftaler på det centrale niveau til lokal afgørelse af løn- og arbejdsvilkår. Det er en decentralisering, der gælder både fastsættelsen af lån og tilrettelæggelsen af arbejdstiden, og den gælder også de nye feriefriidage, som er et led i overenskomstforliget i den offentlige sektor. Set i det perspektiv er overenskomstforligene i den offentlige sektor et markant gennembrud for den centraliserede decentralisering af aftalesystemet, hvor de afgørende beslutninger om løn- og ar-

bejdsforhold inden for centralt fastsatte rammer lægges ud til forhandling og aftale på det lokale niveau.

Det er en udvikling, der gælder generelt for den offentlige sektor, og som ikke mindst er iøjnefaldende i amter og kommuner, hvor nu praktisk talt alle personalegrupper med de indgåede forlig er kommet over på Ny Løn, og hvor der samtidig generelt er åbnet op for, at parterne lokalt - hvis de kan blive enige - selv kan fastsætte arbejdstiden mere fleksibelt end i de centrale aftaler. Det er en udvikling, som lærerne som faggruppe ikke alene vil have mulighed for at forhindre. Men spørgsmålet er selvfølgelig stadig, om deres eventuelle nej vil blive fulgt af andre faggrupper. Selv om der især har været fokus på folkeskolen, så er der faktisk også på andre områder er vis uro i kølvandet på forligene. Og det er aldrig nogen given sag at sikre sig medlemmernes accept.

### **Forligets muligheder**

DLF har det seneste kvarte århundrede ført en dobbeltstrategi ved at kombinere traditionelle fagpolitiske opgaver for bedre løn- og arbejdsforhold med et målrettet arbejde på det pædagogiske og skolepolitiske område. DLF har i overensstemmelse med medlemmernes værdiorientering bestræbt sig på både at være en fagforening og en professionsorganisation. Tankegangen har været, at forudsætningen for at opnå gode løn- og arbejdsforhold også var, at lærerne erobrede den pædagogiske og skolepolitiske dagsorden.

Efter negative erfaringer med en ensidig fagpolitisk linie formulerede DLF i midten af 1980'erne dobbeltstrategien, og det lykkedes med projekt "Fremtidens skole - fremtidens lærerforening" at få erobret den skolepolitiske dagsorden. Det førte til det storstilede forsøgsprojekt med afsættelse af 4 x 100 mio. kr. til pædagogiske forsøg på skolerne. Men reformen af skolestyrelsessystemet i 1989, som blev gennemført under den daværende undervisningsminister Bertel Haarder, bragte lærerne i defensiven igen. De frygtede, at både politikere og forældre skulle få for stor indflydelse på skolen og dermed true lærernes autonomi.

I første halvdel af 1990'erne blev ressourcerne koncentreret om forhandlingerne vedrørende overgangen fra det statslige til det kommunale aftaleområde. Det var formentlig en korrekt vurdering af DLF's ledelse, at forudsætningen for en effektiv interessevaretagelse var at gå fra det statslige til det kommunale system og dermed sikre sig en position med kun en hovedarbejdsgiver, KL, i stedet for de hidtidige forhold, hvor lærerne ofte stod både over for Finansministeriet, Undervisningsministeriet og KL. Men samtidig betød hele denne proces, at DLF mistede det skolepolitiske initiativ. Denne negative tendens blev forstærket af den omfattende diskussion og dermed følgende negative omtale af arbejdstidssystemet med opdelingen i U-, F- og Ø-tid.

Nu har DLF's ledelse haft mod til at indgå en ny, fremadrettet arbejdstidsaftale med KL, og det har givet mulighed for at styrke den pædagogiske og skolepolitiske offensiv og igen - som den ansvarlige professionsgruppe - komme til at sætte dagsordenen på dette afgørende felt. Starten er allerede taget gennem samarbejdet med KL omkring udviklingen af kvaliteten i folkeskolen. Kun ved på denne måde at fremstå som den positive kraft bag skolens udvikling kan lærerne på sigt sikre sig en stærk placering og dermed mulighed for gode løn- og arbejdsforhold.

Forudsætningen er, at det store flertal i DLF's ledelse, som går ind for den nye arbejdstidsaftale, får overtalt hovedparten af medlemmerne om aftalens po-

sitive konsekvenser. Hvis medlemmerne siger nej af frygt for at tabe den professionelle autonomi, kan det have væsentlige negative konsekvenser, fordi det forringer DLF's chancer for et effektivt arbejde på det pædagogiske og skolepolitiske område. Så risikerer medlemmerne at komme fra asken til ilden, fordi det netop kan føre til, at lærerne mister den professionelle kontrol over deres arbejde.

Anden artikel til Mandag Morgen

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

FAOS  
11.3.99

#### **Kilder**

Jesper Due og Jørgen Steen Madsen. 1990. *"Man kan kun gå på to ben". Lærerne mellem profession og fagforening.* København: Danmarks Lærerforening.

Jesper Due og Jørgen Steen Madsen. 1996. *Forligsmagerne.* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Danmarks Lærerforening. 1998. *Undersøgelse vedrørende teamsamarbejde og fælles forberedelse.*

## Overenskomstforlig med decentralt perspektiv

*Fleksibilitet blev et nøgleord for forligene i overenskomstforhandlingerne indgået fra januar til marts 1999. Det gælder både for den offentlige sektor, finanssektoren og det lille bagerområde. Overenskomster for omk. 1 mio. lønmodtagere er bragt på plads med hovedresultater som ekstra feriefridage, mere fleksibel arbejdstid og fortsat reallønsstigning. Et væsentligt perspektiv er en tendens til decentralisering, hvor beslutninger om både løn og arbejdstid samt afholdelse af nye feriefridage lægges ud til forhandling og afgørelse lokalt inden for de centrale rammer, der er fastlagt i de landsdækkende overenskomster. Forligenes endelige skæbne afgøres af medlemmerne ved urafstemninger, der afsluttes i løbet af april.*

Den faste arbejdstid på 37 timer per uge er snart ikke længere det almindelige billede for danske lønmodtagere. Den samlede arbejdstid er ikke sat op, men tendensen til en mere fleksibel afvikling af arbejdstiden blev styrket ved de overenskomstforhandlinger, der fra midten af januar til midten af marts har resulteret i en række forlig. Dermed er årets overenskomstrunder ved at være overstået. Endnu er det dog ikke givet, at forløbet i modsætning til i 1998 ender uden konflikt. Forligene er sendt til afstemning blandt medlemmerne. Og de sidste resultater vil foreligge omkring den 20. april.

Fremover vil arbejdstiden på de fleste områder blive gjort op over en længere tidshorisont, således at der er mulighed for, at lønmodtagerne fx den ene uge kan arbejde 30 timer og den næste uge 42 timer. Typisk vil udsvingene formentlig blive mindre, men der er mulighed for at skrue ned og op for arbejdstiden efter den enkelte ansattes og ledelsens behov.

Det er en tendens, der er slået igennem fx inden for det toneangivende industriområde, hvor det senest i aftalen fra 1998 indgik, at den almindelige arbejdstid per uge kan fraviges og blot inden for et år i gennemsnit skal være på de 37 timer. I aftalerne på det offentlige område indgået februar 1999 har man øget fleksibiliteten ved at give mulighed for lokalt at aftale en fravigelse i forhold til de centralt fastsatte regler. Forudsætningen er dog, at medarbejderne er villige til at acceptere sådanne fravigelser. Ingen arbejdstager kan få en ny arbejdstid trukket ned over hovedet uden selv at være indstillet på det.

Det betyder, at der er en *lokal aftaleret* forbundet med muligheden for større arbejdstidsfleksibilitet, og det samme er i øvrigt tilfældet på industriområdet. Decentraliseringsprocessen - eller den centraliserede decentralisering - hvor afgørelse af spørgsmål om løn- og arbejdstid flyttes til det lokale niveau inden for de fortsat centralt fastsatte rammer, betyder således typisk ikke en svækkelse af den danske aftalemodel, men blot en flytning af forhandlingskompetencen.

Også i den nye aftale inden for finanssektoren er der blevet indført en større fleksibilitet. Her kan man fravige normen på 37 timer om ugen og variere arbejdstiden fra 31 til 41 timer. Over fire uger skal den gennemsnitlige arbejdstid dog fortsat være på de 37 timer per uge.

### Fra nulsums- til plussumsspil

Det var et problem for forhandlingerne i den offentlige sektor, at finansminister Mogens Lykketoft som hovedforhandler i efteråret 1998 afviste lønmodtagernes krav om feriefridage, som betød et markant skridt i retning af den 6. ferie-

uge, samt lønstigninger svarende til udviklingen på det private arbejdsmarked i forlængelse af overenskomstsituationen i 1998. (Se news november 1999 og feature december 1998). De offentlige lønmodtagerorganisationers krav var i realiteten at opnå det samme som blev gennemført af regeringen selv med indgrebet i storkonflikten i maj 1998. (Se feature maj 1998). På det tidspunkt var regeringen indstillet på at give lidt ekstra frihed, fordi den ønskede at skabe en god atmosfære forud for afstemningen om Amsterdam-traktaten i slutningen af maj, men allerede dengang stod det klart at ekstra frihed og tendens til øgede lønstigninger stod i kontrast til regeringens overordnede økonomiske politik. Problemet blev i løbet af 1998 trukket skarpere op på grund af begyndende samfundsøkonomiske problemer i kølvandet på den asiatiske finanskrise, og fordi det i analyser blev stadigt mere tydeligt, at der i det kommende 10-år risikerer at opstå en direkte mangel på arbejdskraft - ikke mindst i den offentlige sektors store velfærdsområder. (Se feature januar 99).

Derfor var regeringen - trods indgrebet i 1998 - mod ekstra fritid til de offentlige lønmodtagere, og omvendt kunne de ikke acceptere et dårligere resultat end det, der blev givet på DA/LO-området i 1998. Den fastlåste situation blev i løbet af forhandlingerne i januar og februar 1999 ændret netop ved at gøre fleksibilitet til et nøgleord. Med mulighed for lokalt at aftale en mere fleksibel arbejdstid, med mulighed for at de ekstra feriefridage kunne udbetales som løn og med en forlængelse af overenskomstperioden til 3 år i stedet for den normale længde på 2 år, blev der skabt tilstrækkeligt råderum til, at der kunne indgås et kompromis bestående af yderligere 3 feriefridage i løbet af perioden.

En tilsyneladende fastlåst forhandlingssituation præget af at være et nulsumsspil blev forvandlet til et plussumsspil, hvor begge parter kunne få noget ud af resultatet, og dermed lykkedes det henholdsvis den 25. og 26. februar at nå til et generelt forlig i første omgang for de ca. 640.000 ansatte på det amtslige og kommunale område og dernæst for de ca. 200.000 ansatte i den statslige sektor.

### **Forligene i den offentlige sektor**

De hovedpunkter, som går igen i forligene både på det amtslige og kommunale område og på det statslige område, er følgende:

- Tre feriefridage, som bliver udløst med en per år frem til 1. april 2001.
- Tre årlige overenskomster med samlede lønstigninger på 7,55 pct. Dertil kommer en reguleringsordning, der sikrer de offentligt ansatte 80 pct. af lønstigningen på det private arbejdsmarked.
- To ugers forældreorlov betalt med fuld løn i 25. og 26. uge.
- En lempelse af karensbestemmelserne, således at flere får ret til pension, herunder gennemføres først og fremmest en tidligere start. Aldersgrænsen bliver nedsat fra 25 til 21 år i den kommunale og til 20 år i den statslige sektor, og der påbegyndes opbygning af pensionsindbetalinger for denne nye aldersgruppe.
- Fleksibel arbejdstid, der indebærer mulighed for lokalt aftalte fravigelser fra centralt fastsatte regler. Desuden afskaffes en bestemmelse om, at overarbejde skal undgås, ligesom overarbejde fremover generelt set kan udbetales som løn i stedet for at blive afspadseret.
- En afskaffelse af 120-dages reglen, hvorefter der har været en nærmest automatisk afskedigelse af ansatte med mere end 120 sygedage inden for et år.

Desuden videreføres og udbygges både i den statslige og i den amtslige og kommunale sektor de nye lønformer. Med folkeskolelærerne, daginstitutionspædagogerne og en række ufaglærte gruppers overgang til Ny Løn, er herefter næsten hele det amtslige og kommunale område kommet over på det nye system, hvor funktioner og kvalifikationer, som i betydeligt omfang forhandles lokalt, er afgørende for de ansattes lønninger, i stedet for det tidligere fortrinsvis anciennitetsbaserede lønsystem.

På det amtslige og kommunale område blev endelig opnået enighed om at omlægge systemet med de i alt 10 omsorgsdage til 2 omsorgsdage om året per barn til det fylder fem år. Fra 1. april 2001 udvides ordningen til barnet fylder otte år.

### **Problemet med lærernes arbejdstid**

Et problem, som i sig selv truede med at føre til konflikt i den offentlige sektor, var spørgsmålet om lærernes arbejdstidsregler. Her var det et ufravigeligt krav fra de kommunale arbejdsgivere, at der skete en ændring, således at der blev mulighed for en mere fleksibel lokalt fastsat arbejdstid. En væsentlig dagsorden for arbejdsgiverne var at ændre på den generelle regel om at en undervisningstime automatisk udløser 1 forberedelsestime, hvoraf dog pauser mv. indgik i forberedelsestiden. Det var afgørende nødvendigt med en sådan ændring for at skabe mulighed for flere undervisningstimer. Med et stigende elevtal i de kommende år er der lagt en bombe under den kommunale økonomi, der i forvejen er meget hårdt spændt for, hvis ikke der åbnes lidt op for, at lærerne kan undervise mere.

Omvendt ville folkeskolelærerne organiseret i Danmarks Lærerforening ikke pålægges en større arbejdsindsats - i hvert fald ikke uden en vis betaling. Det så derfor i efteråret 1998 ud til, at der næppe kunne findes et forlig mellem de kommunale arbejdsgivere og lærerne. Men hen mod årsskiftet kom dog mere forsonlige signaler (jf. featurer december 1998), og det viste sig da også muligt for parterne i forlængelse af det generelle forlig at nå til enighed om en aftale om nye arbejdstidsregler. Det er en aftale, der tager højde for, at lærerne i dag i meget stort omfang arbejder sammen i lærerteam i stedet for alene. Der er derfor udover timer til den personlige forberedelse afsat timer til udvikling og samarbejde. Aftalen er dog blevet mødt med skepsis blandt DLF's medlemmer, fordi der med det større lokale råderum er indbygget en risiko for et stigende undervisningstimetalt. Selv om det formentlig kun bliver marginalt og selv om der vil medføre et løntillæg, er det langt fra sikkert, at lærerne siger ja ved urafstemningen. Derfor er en konflikt på folkeskoleområdet stadig en åben mulighed. Lærerne har hidtil været imod at gå over på det nye mere lokalt baserede lønsystem, men på det punkt ser det ud til, at det nu accepteres af de fleste lærere, dels fordi de har set, at andre grupper, som gik over på det nye system i 1997, har opnået større lønstigninger, dels fordi man med udviklingen af en lærerlønsmodel er kommet uden om resultatløns, som har været særligt forhadet af lærerne, og i øvrigt har sikret sig pæne lønstigninger, specielt til de unge lærere.

### **Politisk pression**

Et særligt problem i forhandlingerne om lærernes arbejdstid har været en meget åbenlys politisk pression. Det startede med finanslovsforliget i november 1998, hvor alle forligspartierne fra Venstre og De konservative til Socialdemokratiet tog hinanden i ed på, at det var et væsentligt mål med overenskomstforhandlin-

gerne i 1999 at sikre en ændring af lærernes arbejdstid. Det blev af lærerne og deres organisation opfattet som et utilstedeligt politisk pres, der signalerede, at der ville blive gennemført nye arbejdstidsregler ved lov, hvis lærerne ikke selv gik med til en ændring under overenskomstforhandlingerne. (Jf. feature i december 1998).

Efter indgåelse af forliget mandag den 1. marts 1999 blev den politiske pression gentaget, da det viste sig, at det tilsyneladende var en vis modstand blandt lærerne. Det fik folketingspolitikere fra Venstre og De konservative til at udtale, at de var parate til at gennemføre et politisk indgreb, der påtvang lærerne de nye arbejdstidsregler, hvis de sagde nej til dem ved urafstemningen. Det er en form for indblanding, som sjældent er set i Danmark, hvor den aftalebase-rede model holdes i hævd. Det skabte en fælles ydre fjende for DLF's forhandlere og medlemmer, men der var en vis nervøsitet for, at det måske kunne styrke nej-sigerne, fordi de nu kunne stemme imod forliget uden konsekvenser. Resultatet ville ikke blive en konflikt men et indgreb og dermed kunne lærerne bekvemt fralægge sig ansvaret for de nye regler.

### **Forligene i finanssektoren**

I finanssektoren blev der henholdsvis den 2. og den 11. marts indgået forlig mellem Finanssektorens Arbejdsgiverforening, FA, på den ene side og henholdsvis Danske Forsikringsfunktionærers Landsforening og Finansforbundet på den anden side. Den sidste aftale er den mest omfattende i sektoren. Den dækker ansatte i bankerne og i realkreditinstitutionerne og berører ca. 45.000 medarbejdere. I finanssektoren var spørgsmålet om ekstra frihed ikke et tema, da der i forvejen her var bedre forhold på dette område end i de øvrige sektorer. I stedet blev spørgsmålet om generelle lønstigninger og fleksibel arbejdstid de væsentligste. Det var forudset, at forhandlingerne ville blive relativt problemløse, og det viste sig også at holde stik.

Det betyder ikke, at resultatet af den 2-årige overenskomstaftale blev uden perspektiver. Som nævnt i indledningen blev således indført større fleksibilitet i arbejdstiden med mulighed for at fravige normen på 37 timer per uge, og desuden med mulighed for at samle arbejdstiden på fire i stedet for fem dage om ugen.

Forliget indeholder derudover bl.a. følgende elementer:

- En samlet ramme på 6,5 pct., hvoraf det meste går til lønstigninger med henholdsvis 2,9 pct. 1. juli 1999 og yderligere 1,7 pct. 1. juli 2000. En procent er sat af til nye, individuelle lønformer, og det er allerede aftalt at afsætte yderligere en procent til samme formål i næste periode.
- Karenstiden for at komme med i pensionsordningen nedsætte til kun tre måneder og desuden forhøjes mindstebidraget til 8,5 pct.
- Indførelse af en arbejdsgiverbetalt forsikringsordning, der dækker dødsfald og kritisk sygdom.
- Større rammer for lokale aftaler om fleksibel arbejdstid, herunder mulighed for at indføre en 4 dages uge.

Gennemsnitslønnen i den finansielle sektor ligger på omkring 300.000 kr. om året. En del af de ansatte havde i forvejen seks eller syv ugers ferie. Alle har derudover fem omsorgsdage om året.



**Bagerkonflikt afværget**

Det eneste område, som så ud til at ende med en konflikt, var bagerområdet, hvor en konflikt var varslet til ikrafttræden søndag den 14. marts. Bagermestrene og bagersvendene kunne ikke blive enige om antallet af søndagsfridage. Bagervendene ønskede garanti for frihed hver anden søndag. Det ville mestrene ikke acceptere, da det er den dag, hvor der er fleste kunder og dermed størst indtjening. Kompromiset, som blev opnået i sidste øjeblik, var, at svendene skal have mindst fri seks søndage i løbet af en periode på 13 uger. Samtidig blev der åbnet op for en mere fleksibel arbejdstidstilrettelæggelse, og dermed var resultatet acceptabelt for arbejdsgiverne.

Bagerne får desuden fire ekstra fridage, dels to almindelige fridage, dels fri 2. pinsedag og Kristi Himmelfartsdag. Den sidste fridag kommer dog først per 1. marts 2000. Et forlig med tilsvarende indhold er desuden blevet indgået for konditorierne, hvor situationen også var gået i hårknude, efter at arbejdsgivernes forhandlere i første omgang havde fået underkendt en aftale af deres egne medlemmer.

**Kommentar**

Et særdeles vanskeligt overenskomstforløb fik således en overraskende fredeligt udfald. Hovedproblemet med finansministerens nej til de samme forbedringer som regeringen gennemførte for DA/LO-områdets lønmodtagere i 1998 blev skaffet af vejen, da lønmodtagerne kunne tilbyde både øget arbejdstidsfleksibilitet og en 3-årig overenskomstperiode. En tillægsgevinst blev derved, at der nu er mulighed for, at de to absolut dominerende overenskomstområder, henholdsvis den offentlige sektor, med i alt ca. 850.000 ansatte, og DA/LO-området på det private arbejdsmarked igen kommer i takt med samtidig fornyelse af aftalerne.

Det betyder, at risikoen for løftestangseffekter, der gør aftalerne dyrere, end de ellers ville blive, kan mindskes. Det er oplagt i arbejdsgiverne interesse, hvilket problemerne omkring feriefridagene som overhæng fra overenskomstforhandlingerne i 1998 til 1999 klart har demonstreret. Men det kan også være en fordel for lønmodtagerorganisationerne, hvor forhandlerne kan undgå, at medlemmernes forventningsniveau skrues så meget i vejret, at de ikke kan indgå mere langsigtede aftaler, der sikrer den danske konkurrenceevne.

Takten, som var gældende frem til 1995, vil blive genskabt, hvis der på LO/DA-området næste år enten laves en almindelig 2-årig forlængelse eller eventuelt en 4-årig aftaleperiode, hvis det også her skønnes nødvendigt med en længerevarende periode. Så bliver der plads til forbedringer, fx på ferieområdet og pensionsområdet, som igen vil gøre et forlig acceptabelt for medlemmerne. Med indgåelse af 2-årige aftaler både på land- og skovbrugsområdet og i finanssektoren vil disse områder fortsat være ude af takt med DA/LO-området. Men det må vurderes som være af mindre betydning i sammenligning med den offentlige sektor. Derfor kan forløbet af overenskomstforhandlingerne i 1999 vise sig at være et væsentligt skridt i retning af løsningen af et af de alvorligste problemer, som er opstået i overenskomstsyste­met i 1990'erne.

*Eiro-feature marts 1999*

## Isolerede nej-grupper truer ikke det generelle forlig

*En vanskelig overenskomstsituation med overhæng fra indgrebet i foråret 1998 er nu overstået for hovedgrupperne af de offentligt ansatte med medlemmernes ja til CFU- og KTO-forligene - Nej'et fra sygeplejersker og folkeskolelærere handler om forskellige problemer og har derfor ikke givet problemer for vedtagelse af det samlede forlig på det (amts)kommunale område - Dansk Sygeplejeråd står foran en udsigtsløs kamp for højere løn, mens der er muligheder for at nå en ny løsning på lærernes arbejdstidsproblemer mellem Danmarks Lærerforening og Kommunernes Landsforening - Gymnasieskolernes Lærerforening er trods medlemmernes nej bundet af AC-forliget*

Som ventet blev OK99 på det offentlige arbejdsmarked en vanskelig proces, fordi der via regeringens indgreb i storkonflikten i foråret 1998 var skabt forventninger om ekstra feriedage, som regeringen ikke ville indfri for de offentlige lønmodtagergrupper, som bl.a. finansministeren er arbejdsgiver for. Ligeledes som forventet blev fleksibilitet nøgleordet til en løsning af en ellers fastlåst situation. Finansministeren og arbejdsgiverne på det (amts)kommunale område gik med til to ekstra feriefridage og fik til gengæld en bestemmelse om, at der lokalt kan indføres en mere fleksibel arbejdstid end de almindelige regler indebærer, hvis parterne kan blive enige om det. Samtidig fik arbejdsgiverne udvidet aftalens varighed til 3 år, således at der er udsigt til en genoprettelse af takten i forhold til det dominerende LO/DA-område på det private arbejdsmarked.

Det var netop den manglende takt, der skabte de problemer omkring ferieforlængelsen, som gjorde forløbet i år så vanskeligt. Nu ser det ud til, at gentagelser kan undgås i fremtiden, og tendensen til, at den manglende takt skaber et øget forventningspres og dermed stigende omkostninger, vil igen forsvinde.

Med en fortsat regulering og videreudvikling af det nye, mere decentralt baserede lønsystem er der for stort set alle grupper af offentligt ansatte udsigt til fortsat reallønsfremgang, omend i begrænset omfang. Forligene mellem KTO og de (amts)kommunale arbejdsgivere mv. på den ene side og CFU og finansministeren på den anden side kan dermed betegnes som et eksempel på et klassisk kompromis, og set i det generelle perspektiv viste det sig da også, at medlemmerne ved de gennemførte urafstemninger om resultatet sagde ja.

Selv om både sygeplejersker og folkeskolelærere er to meget fremtrædende grupper på det offentlige arbejdsmarked, så repræsenterer de sammen med de øvrige mindre organisationer, hvis medlemmer også sagde nej, kun en meget begrænset del af det samlede antal offentligt ansatte. Set i det perspektiv syntes det rimeligt, at disse organisationer fremstår som isolerede nej-grupper, der ikke har truet de generelle forlig, som nu er accepteret i CFU og KTO. Specielt fordi årsagerne til nej-flertallene er forskellige, således at der ikke fremstår noget samlet konflikttema.

### Vetoret ikke benyttet

Risikoen for at vælte det generelle forlig var størst i KTO. Her er den vetoret, som hovedorganisationsgrupperne hver især har, tæt på at blive udløst. Med et nej fra både Dansk Sygeplejeråd og Danmarks Lærerforening var der et samlet nej-flertal i FTF-gruppen, som dermed kunne have valgt at nedlægge veto mod KTO-forliget. Den risiko blev fjernet, da DLF's hovedstyrelse torsdag enstem-

migt vedtog, at lærerne ikke skulle vælte KTO-forliget. DLF accepterer den samlede ramme, der er fastlagt her. Deres konflikt med arbejdsgiverne drejer sig alene om det specielle arbejdstidstema. Tilbage var det således kun sygeplejerskerne og jordemødrene, som med krav om højere lønstigninger, sagde nej til KTO-forligets ramme, og det var ikke nok til at vælte det samlede resultat.

Dermed undgik man en situation, hvor mindre end en femtedel af det samlede antal ansatte i det (amts)kommunale område kastede det store flertal ud i en konflikt. Muligheden for at gøre det er indbygget i systemet med hovedorganisationernes vetoret, men lærerne afstod og viste dermed en tilbageholdenhed, der sikrede KTO mod et egentligt sammenbrud. Naturligt nok var det mere for deres egen end for KTO's skyld. For DLF gælder det om at sikre et rent konflikttema, som alene isolerer problemerne til lærernes særlige forhold og dermed hindrer en situation, hvor lærerne både får arbejdsgiverne og de øvrige organisationer som modstandere.

### **Strategien, der faldt sammen**

Dansk Sygeplejeråd står præcist i den modsatte situation. Formand og hovedbestyrelse har formentlig korrekt fastslået, at årsagen til det markante nej-flertal på godt 62 pct. er lønproblemet. Sygeplejerskerne føler sig for lavt indplaceret i forhold til sammenlignelige grupper, og det mener de ikke, der hidtil er gjort nok ved gennem de muligheder for lokale tillæg, som ligger i det nye lønsystem, som DSR tilsluttede sig i 1997. Det går for langsomt. Derfor har medlemmerne sagt nej - nok også fordi de samtidig føler et voldsomt arbejdspress som ansatte i den delvist kriseramte sundhedssektor.

Dermed er den strategi, DSR gik over til med OK97 faldet til jorden. Sygeplejerskerne var lige ved at komme i konflikt i 1993 og kom i konflikt i 1995 netop på kravet om en opretning af deres lønindplacering, der går tilbage til tjenestemandreformen i 1969. Det er lykkedes for sygeplejerskerne at følge med fx lærere og politifolk siden hen, men de har ikke kunnet minimere den skævhed, der var indbygget med lønindplaceringen i 1969. Det lykkedes heller ikke med strejken i 1995, der blev stoppet med et regeringsindgreb.

Arbejdsgiverne sagde nej til at give DSR mere end de andre grupper i KTO ud fra princippet om, at hvis nej-sigerne belønnes på bekostning af ja-organisationerne, så ender det med, at ingen vil indgå et generelt forlig. Af samme grund stod DSR i 1995 i en situation, hvor de kun havde fjender. Både arbejdsgiverne og de øvrige lønmodtagerorganisationer var imod dem. De kunne kun lene sig i en vis sympati fra befolkningen. Lidt effekt havde det måske, idet det kan have været medvirkende til, at regeringsindgrebet åbnede op for et større efterfølgende udredningsarbejde, der endte med, at sygeplejerskerne faktisk fik 1 pct. oveni mod til gengæld at acceptere større arbejdstidsmæssig fleksibilitet. Så kunne DSR sige, at det havde nyttet noget at konflikte, mens de andre organisationer kunne hævde, at DSR selv havde betalt dyrt for forbedringen og dermed reelt ikke havde fået mere end KTO-forliget.

Måske har denne imødekommenhed i forhold til DSR været medvirkende til, at sygeplejerskerne også sagde nej til OK99-forliget? Og dermed kan det medvirke til en undergravning af det centraliserede aftalesystem i den offentlige sektor. Det er arbejdsgiverne, der har ønsket det samlede system med forhandlinger for alle på en gang, men forudsætningen er dermed også, at ingen får mulighed for at køre deres eget spil og opnå særlige forbedringer ved at sige nej til det generelle forlig. Det er derfor forbundet med store omkostninger,

hvis arbejdsgiverne bliver "svage i knæene", når enkeltgrupper forsøger at køre sololøb.

Selv om sygeplejerskerne også i dag har en stor sympati i befolkningen, er det derfor vanskeligt at forestille sig, hvordan de skal blive i stand til at opnå noget, der blot ligner en reel økonomisk forbedring ved igen at gå ud i en konflikt. Det kan meget vel vise sig, at DSR er på vej ind i en udsigtsløs konflikt.

Det var netop på grund af det meget beskedne resultat af konflikten i 1995, at DSR op mod OK97 ændrede strategien. Der var på det tidspunkt nedsat et lønformudvalg, der skulle forberede en lønreform, som indførte et egentligt decentralt baseret lønsystem. I den sammenhæng blev også diskuteret muligheden for at foretage en revurdering af de forskellige gruppers lønindplacering for derigennem at rette op på skævhederne ved indplaceringen i 1969. Men det forsøg blev opgivet, fordi det forekom at høre en svunden centraliseret tjenestemandsepoke til.

Det var bedre simpelthen at indføre et nyt lønsystem, der åbnede op for lokale forhandlinger, der gav en stærk gruppe som sygeplejerskerne nye og forbedrede muligheder for at indhente deres lønefterslæb. Derfor gik bl.a. DSR helhjertet ind for det nye lønsystem, der blev indført med OK97. Det blev direkte sagt, at det nu skulle være slut med al den sammenligning i forhold til lærere og politifolk. Nu skulle sygeplejerskerne henvise til deres egne kvalifikationer og funktioner lokalt og herunder udnytte den betydelige mangel på sygeplejersker til at opnå større lønstigninger end andre grupper.

En lønstatistik fra slutningen af 1998 viste faktisk også, at strategien gav resultat, idet sygeplejerskernes lønstigningstakt lå i toppen i den offentlige sektor. Den var næsten dobbelt så stor i forhold til grupper, som endnu ikke var gået over på det nye lønsystem. Alligevel har det ikke været nok for DSR's medlemmer, og dermed blev strategien forkastet af medlemmerne.

Det hænger formentlig sammen med en oplevelse af, at der stadig er meget begrænsede midler til rådighed til lokal fordeling. Der kan også være en forbindelse til det voldsomme interne slagsmål mellem FTF-grupperne under OK99. Både DLF og BUPL har her opnået meget store puljer i forbindelse med, at deres basisgrupper nu også går over på det nye lønsystem, og dermed har der måske i DSR bredt sig en vis fornemmelse af, at nu var det store fremskridt for sygeplejerskerne fra OK97 ved at blive undermineret. Nu ville lærerne løbe fra dem igen.

Selv om DSR's lokallønsstrategi foreløbig er faldet til jorden, er det dog et spørgsmål, om den ikke senere vil blive taget op igen. Der synes ikke at være noget alternativ, hvis den konflikt, som nu tegner sig, ender med at slutte lige så udsigtsløst som den er begyndt.

### **Strategien, der kan fortsættes**

Situationen for Danmarks Lærerforening rummer flere muligheder. Med kun godt 800 flere nej- end ja-stemmer, så er medlemmerne stort set delt midt over. Det er faktisk omkring halvdelen af lærerne, som vil acceptere nye mere lokalt baserede arbejdstidsregler, fordi det er i overensstemmelse med den moderne folkeskole, der er præget af samarbejde mellem lærerne i stedet for det gamle enelærersystem.

Det er naturligvis et problem for ledelsen med formanden i spidsen, at der viste sig at være en anelse flere, som sagde nej - formentlig fordi de frygter, at kommunerne vil udnytte det lokale element til at presse væsentligt flere under-

visningstimer ud af lærerne. En del af dem er sikkert også bange for, at deres professionelle autonomi, der bygger på kontrol over egen arbejdstid, skal blive undermineret. Med den garanterede metodefrihed i undervisningen og en automatisk forberedelsestid til den enkelte direkte knyttet til undervisningen har lærerne haft en enestående kontrol over deres egen arbejdssituation.

Problemet er blot, at denne individuelt baserede autonomi ikke svarer til nutidens folkeskole, hvor holdlæreren har afløst enlæreren. Derfor har DLF's ledelse netop også anlagt en strategi, hvor de er gået ind for en arbejdstidsreform med større lokalt råderum. Det er netop i overensstemmelse med den moderne folkeskole præget af lærerteam. DLF har som professionsorganisation ført en dobbeltstrategi, der kombinerer traditionelle fagpolitiske opgaver for bedre løn- og arbejdsforhold med et målrettet skolepolitisk og pædagogisk arbejde. Tankgangen er, at lærerne kun ved at erobre den skolepolitiske og pædagogiske dagsorden er i stand til at styrke deres position og dermed sikre gode løn- og arbejdsvilkår. Med denne strategi har DLF selv medvirket til den udvikling af skolen, som har betydet, at lærernes individuelt baserede autonomi er ved at ændre sig til en gruppebaseret autonomi, hvor lærernes indflydelse og professionelle kontrol over arbejdet ligger i samarbejdet om undervisningen mere end i den enkelte lærers klassiske metodefrihed.

Det er på det grundlag vanskeligt at se, hvordan DLF kan komme uden om en ny arbejdstidsreform, som arbejdsgiverne kræver det. Men med den meget tætte afstemning kan man da heller ikke tale om, at ledelsens strategi er blevet underkendt. Da det ligger i systemets logik, at der på den ene eller den anden måde skal findes en løsning, så er det logiske forsøg at bygge videre på det indgåede forlig, som stort set halvdelen kunne acceptere, og søge at skaffe marginale forandringer, som vil kunne overtale et flertal af medlemmerne til at sige ja.

Kommunernes Landsforening har krævet, dels at der stadig skal være et lokalt råderum med hensyn til forberedelsestiden, dels at en ny løsning ikke må koste mere. Det indebærer bl.a., at de betydelige lønfordele, lærerne har opnået som betaling for at gå ind for både en ny arbejdstidsaftale og et nyt lønsystem, må beskæres, hvis der ændres på forberedelsestiden, så den del af aftalen bliver dyrere for arbejdsgiverne. Her overfor har en enig hovedstyrelse i DLF krævet, at der skal mere garanteret forberedelsestid ind i aftalen, hvis de igen skal sige ja til at forelægge den for medlemmerne.

Det bliver ikke nemt at finde et kompromis, der kan forbinde disse yderpunkter. Men opgaven er ikke umulig. Man skal huske på, at det er af stor betydning for kommunerne, at en så betydelig gruppe som lærerne fortsat vil medvirke konstruktivt i bestræbelserne på at udvikle folkeskolen. Det sikrer man bedst, hvis man får dem til selv at acceptere og dermed tage ansvaret for deres egen arbejdstid. Set i det perspektiv er et nyt forlig det mest sandsynlige. Men problemet er, at det vil kræve et stort mod af parterne, herunder ikke mindst af DLF's formand, Anni Herfort. Der er en betydelig risiko for at blive stemt ned igen. Den nemmeste udvej er derfor at kaste ansvaret fra sig og dermed i sidste ende overlade løsningen til politikerne i form af et politisk indgreb.

Det indgreb har politikerne allerede med deres bemærkninger til Finanslovsaftalen og udtalelser i forbindelse med indgåelse af forliget sagt, at de vil gennemføre. Det er blevet hævdet, at denne politiske indgriben har været udslagsgivende for lærernes afstemning. Den politiske provokation har lige præcist fremskaffet det nødvendige antal nej-stemmer til at fælde forliget. Af gode

grunde kan man ikke vide, om det reelt har været afgørende. Men udelukkes kan det ikke. Det må være en advarsel, som politikerne tager til sig i forbindelse med kommende aftalesituationer. Det skal dog tilføjes, at lærernes afstemning forløb over så lang tid og blev gennemført så seriøst, at man kan sige, at forliget i høj grad er blevet dømt på sine egne præmisser.

### **Problemerne i AC**

Akademikernes Centralorganisation udgør et kapitel for sig. Selv om akademikergrupperne har forbindelseslinier til CFU og KTO og er bundet af de generelle resultater i disse sammenslutninger, så foregår forhandlingerne af de særlige spørgsmål samlet for AC, og der foretages derefter også en fælles AC-afstemning. Forud for hver forhandlingssituation beslutter de enkelte AC-organisationer om de vil tilslutte sig fællesskabet eller ej. Hvis de siger ja til AC's forhandlingsaftale, så bliver de også bundet af fællesskabet. Det betyder, at en organisation, der siger nej til resultatet, vil blive bundet af det indgåede forlig, hvis der er tale om et samlet ja for AC som helhed. Det er netop blevet situationen under OK99, hvor der samlet var et ja i AC.

Det er et ordning, som underbygger et frivilligt fællesskab i et centraliseret system, hvor alle alligevel er afhængige af hinanden. Men en utilsigtet konsekvens af de tætte bindinger har været, at en del enkeltorganisationer kan sige nej til de forlig, som opnås af fællesskabet, uden at det får nogle konsekvenser. Fx ledelser, der er splittede, og ledelser med baglandsproblemer kan benytte systemet til at køre frihjul. Man bliver sikret en aftale uden at skulle stå reelt til ansvar for den i forhold til medlemmerne.

Det har i det seneste 10 år været specielt typisk, at Gymnasieskolernes Lærereforening på den måde har sagt nej til forligene, men er blevet reddet fra en konflikt på grund af AC-fællesskabet. Derfor har GL's ledelse selv skabt den situation, den er havnet i under OK99. Med arbejdsgivernes pres for en arbejdstidsreform var det indlysende, at et afgørende tema for gymnasielærerne var på dagsordenen. Alligevel valgte man i GL at tilslutte sig AC-fællesskabet og dermed binde sig til en fælles afgørelse. Man havde formentlig håbet på, at AC igen kunne danne værn mod reelle ændringer af arbejdstidsreglerne. Men det var en urealistisk forestilling på baggrund af arbejdsgivernes krav. Resultatet blev, at GL og Amtsrådsforeningen var ude af stand til selv at nå til et forlig. Derfor blev forhandlingerne overtaget af AC's formand, som sluttede en aftale med ARF.

Det er en aftale, der giver et større lokalt råderum vedrørende forberedelsestiden på samme måde som for folkeskolelærernes vedkommende. Det er umuligt at forestille sig et forlig uden en aftale, der gik i den retning. Alligevel sagde GL's ledelse og derefter organisationens medlemmer nej til forliget. De føler sig banket på plads af deres egen hovedorganisation. Men reelt ligger GL's ledelse, som den har redt. Den burde på baggrund af GL's egne erfaringer gennem det seneste 10 år have valgt at holde sig uden for AC's forhandlingsaftale. Det havde formentlig medført en større realisme i forhandlingerne både i GL og i Amtsrådsforeningen.

Også Landinspektørerne og Dansk Magisterforening sagde nej til AC-forliget. Det er typiske eksempler på "frijuls-problematikken". Det er for os at se svært at forestille sig, at fx DM's medlemmer ville have sagt nej, hvis de havde været udsat for en reel konfliktrussel.

### **Det fjerne konfliktperspektiv**

Forløbet af de offentlige overenskomstforhandlinger rejser spørgsmålet, om systemet overhovedet er gearret til, at medlemmerne stemmer nej. En sammenligning med det private område viser, at konfliktperspektivet synes at være betydeligt fjernere på det offentlige arbejdsmarked. På LO/DA-området er der tradition for, at Forligsinstitutionen er med i det afsluttende forhandlingsspil, og at der forud for et mæglingsforslag både har været varslet konflikt og foretaget udsættelser af konflikterne. Når et evt. nej foreligger som resultat af en urafstemning, så er en konflikt dermed det umiddelbare resultat.

I den offentlige sektor er der ikke tradition for Forligsinstitutionens medvirken i forhandlingsfasen. Parterne indgår forligene selv, og man varsler ikke konflikt. Når et nej foreligger, er der dermed reelt lange udsigter til, at konflikten som den naturlige konsekvens bliver en realitet. Først skal strejker og lockouter varsles. Dermed er den første måned gået. Dertil kommer, at der er udviklet den praksis, at Forligsinstitutionen inddrages i forsøget på at "klinke skårene". Det betyder muligheder for en udsættelse af konflikter med 2 x 14 dage. Det kan diskuteres, om man ikke hermed har tolket Forligsinstitutionens beføjelser meget vidt. Resultatet er i hvert fald, at der bliver en meget lang stillandsperiode, hvor der er muligheder for med eller uden Forligsinstitutionens medvirken at skabe et grundlag for en løsning. Det er godt for chancerne for at undgå konflikter, men det kan som sideeffekt have, at medlemmerne måske vil være mere tilbøjelige til at sige nej, end de ville være, hvis de stod foran en umiddelbar konflikt.

Et andet problem, som er typisk for sygeplejerskernes område, er, at man på grund af den væsentlige samfundsmæssige funktion ikke kan føre en reel arbejdskamp. Der skal under alle omstændigheder etableres et nødberedskab for at holde både hospitaler og kommunal ældrepleje i gang. Det er dermed begrænset, hvor meget DSR kan bruge strejkevåbnet, og det er endnu mere begrænset, hvor meget arbejdsgiverne kan bruge lockoutvåbnet. Hvis arbejdsgiverne forsøger, får de med det samme befolkningen imod sig, fordi det øger ventelister og truer folks sundhed. Reelt er der i det lange løb dermed ikke mange andre muligheder end at standse konflikter på dette område med et lovindgreb.

Et tredje problem er typisk på folkeskolens område. Der er kun omkring en tredjedel overenskomstansatte, som kan strejke og rammes af lockout. De to tredjedele er tjenestemænd, som efter dansk lovgivning er udelukket fra deltagelse i arbejdskonflikter. Dermed begrænses konflikterne også betydeligt på dette område - selv om en konflikt her alt andet lige kan få lov til at løbe længere, fordi der ikke er de samme livstruende perspektiver.

Hovedproblemet er dog, at der med det centraliserede forhandlingssystem, som hovedregel ikke er meget at forhandle om, hvis enkeltgrupper siger nej. Derfor bliver der reelt tale om kosmetiske muligheder, hvis konflikttemaet er i modstrid til det generelle forlig, som det store flertal har vedtaget.

Tredje artikel til Mandag Morgen

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

FAOS  
22.4.99

## Politisk indgreb stopper sygehuskonflikt

*Medlemmerne i Dansk Sygeplejeråd stemte nej til forliget i den amtslige og kommunale sektor i utilfredshed med de indeholdte lønstigninger, og da efterfølgende forligsbestræbelser i Forligsinstitutionen ikke førte til resultat, trådte en konflikt i sygehussektoren og den kommunale sundhedspleje i kraft torsdag den 13. maj. Efter mindre end en uges forløb besluttede regeringen onsdag den 19. maj at fremsætte lovforslag, der standser konflikten. Forslaget, der indebærer en ophøjelse af det nedstemte forlig til lov, blev vedtaget af et stort flertal i Folketinget.*

Omfattende protestmanifestationer prægede sygehussektoren og hjemmeplejen i forlængelse af pinsen i slutningen af maj. Sygeplejerskerne protesterede med arbejdsnedlæggelser og demonstrationer imod, at Folketinget med en lov vedtaget fredag den 21. maj stoppede deres en uge lange strejke.

Konflikten blev en realitet torsdag den 13. maj, da forligsmanden opgav videre mæglingsforsøg mellem amter og kommuner på den ene side og Dansk Sygeplejeråd på den anden side. Konfliktsituationen udviklede sig, fordi DSR's medlemmer ved en urafstemning med markant flertal på over 60 pct. af de afgivne stemmer sagde nej til det generelle forlig på det amtslige og kommunale område, indgået mellem KTO og arbejdsgiverne, samt det specielle resultat inden for disse rammer, forhandlet mellem parterne i sundhedssektoren. Medlemmernes nej var et nederlag for flertallet af ledelsen i DSR, der med formanden Jette Søe i spidsen havde anbefalet KTO-forliget. (Se feature fra marts samt news fra april).

Af diskussionerne omkring afstemningen i marts-april fremgik det klart, at årsagen til sygeplejerskernes nej var utilfredshed med lønniveauet, der ikke afgørende blev ændret med overenskomstresultatet. Sygeplejerskerne har siden midten af 1990'erne ført en indædt kamp for at få ændret ved deres lønindplacering, som går tilbage til tjenestemandreformen af 1969, og hvor sygeplejerskerne er lavere indplaceret end sammenlignelige grupper. En strejke i 1995, der blev stoppet med et politisk indgreb efter tre uger, gav ikke nogen løsning, men betød starten på en udvikling, hvor sygeplejerskerne gennem lokale forhandlinger med amter og kommuner har sikret sig større lønstigninger end de fleste andre grupper af offentligt ansatte. I 1997 blev disse muligheder forbedret, da DSR gik i spidsen for gennemførelsen af en lønreform i den offentlige sektor. Lønreformen betyder på sigt en mere markedsbaseret løndannelse, hvor en væsentlig del af lønnen fastlægges gennem lokale forhandlinger ud fra funktioner og kvalifikationer.

Med deres nej underkendte medlemmerne DSR-ledelsens lokalt baserede lønstrategi, fordi det åbenbart ikke gik hurtigt nok med lønstigningerne. Derfor kom sygeplejerskerne igen i strejke. Det var en konflikt, der var uden udsigter på grund af det centraliserede aftalesystem i den offentlige sektor, hvor alle grupper forhandlet samlet for henholdsvis hele det amtslige og kommunale område og hele den statslige sektor. Da alle andre grupper - bortset fra jordemødre - sagde ja til det generelle resultat i KTO-forliget, var det ikke muligt for arbejdsgiverne, at give sygeplejersker og jordemødre mere, fordi de så ville få alle de andre organisationer, som accepterede KTO-forliget imod sig. Derfor



ville det sandsynligvis ikke have ændret på den fastlåste situation, om konflikten så havde været tre uger længere. Regeringen valgte på den baggrund at gennemføre et hurtigt indgreb, der ophøjede det forkastede forlig til lov - også for derigennem at forhindre en yderligere opbygning af ventelister i form af aflyste operationer og undersøgelser.

Mens sygeplejersker gik i konflikt, blev jordemødrenes strejke udsat i 14 dage til den 2. juni. Her skal parterne undersøge mulighederne for at finde ekstra midler til gengæld for en øget arbejdstidsmæssig fleksibilitet. Opnår parterne ikke her enighed om et nyt resultat, kan det forventes, at også denne konflikt vil blive stoppet med et lovindgreb.

*EIRO-nyhed 1, maj 1999*

## Lærerkonflikt udsat af nyt forlig

*Et snævert flertal af medlemmerne af Danmarks Lærerforening stemte ved en urafstemning i mod forliget på det kommunale område. Årsagen var et nyt arbejdstidssystem, der efter lærernes opfattelse gav for få forberedelsestimer i forhold til undervisningstiden. I de efterfølgende forhandlinger under Forligsinstitutionens ledelse lykkedes det natten mellem onsdag den 19. maj og torsdag den 20. maj - samme dag som en konflikt skulle træde i kraft - at nå til enighed om et nyt forlig. Resultatet giver i modsætning til det første forlig en garanti for flere forberedelsestimer til de lærere, der har særligt mange undervisningstimer. Konflikten er herefter blevet udskudt indtil resultatet af en ny urafstemning foreligger den 3. juni.*

Tirsdag den 20. april forelå resultat af urafstemningen om KTO-forliget på folkeskolens område. Med et snævert flertal på 51 pct. mod 49 pct. stemte medlemmerne forliget ned trods anbefalingen om et ja fra flertallet i ledelsen for Danmarks Lærerforening med formanden Anni Herfort i spidsen. Lærernes forhandlingssammenslutning varslede med det samme konflikt, der derefter kunne træde i kraft onsdag den 19. maj. (Se nyhed for april og feature for marts).

Udsigten til i mellemtiden at finde en ny løsning var større for lærerne end for sygeplejerskerne, der endte i en konflikt, som hurtigt blev standset af et politisk indgreb (se nyhed for maj). Lærernes nej var nemlig ikke et resultat af et nej til det samlede KTO-forlig for det amtslige og det kommunale område. Lærerne tilsluttede sig tværtimod den generelle økonomiske ramme. Når et snævert flertal blandt lærerne stemte nej, var det på grund af utilfredshed med de nye arbejdstidsregler, som var en del af det specielle forlig mellem lærerne og Kommunernes Landsforening.

Derfor var det ikke uventet, at det kort tid før fristens udløb lykkedes for forligsmanden at få parterne til at acceptere et mæglingforslag, som betød en justering af det nedstemte forlig om arbejdstiden. Det nye forlig var en kendsgerning natten til onsdag den 19. maj, dvs. samme dag som konflikten kunne træde i kraft.

Arbejdstidsreglerne i både det første og det andet forlig betyder en decentralisering. Hvor før hele lærernes forberedelsestid var fastsat ved en central aftale i direkte sammenhæng med undervisningstimetallet, er der i det første forlig udover en garanteret forberedelsestid på 400 timer til hver lærer afsat en pulje til fælles forberedelse samt udvikling af skolen. Denne pulje på 125 timer pr. lærer i gennemsnit - og med en garanti på min. 50 timer til den enkelte lærer - skulle fordeles lokalt.

Denne decentralisering kan ses som en naturlig følge i retning af udviklingen i folkeskolen, hvor den enkelte lærers individuelle klasseundervisning er ved at blive afløst af et samarbejde mellem lærerne i lærerteams. Men den ville samtidig give kommunerne mulighed for at få nogle ekstra undervisningstimer ud af lærerne. Hvad der i høj grad er brug for, fordi der i de kommende år kommer flere elever ind i folkeskolen i en periode, hvor kommunernes økonomi er anstrengt. Mange lærere frygtede derfor, at de nye arbejdstidsregler ville blive misbrugt af kommunerne, og derfor sagde de nej.

Et andet kritikpunkt var, at der ikke var nogen garanti for, at lærere med mange undervisningstimer fik tilsvarende flere forberedelsestimer. Dette punkt blev omdrejningspunktet i bestræbelserne på at skabe det nye forlig. De 400 timer blev reduceret til 375 timer, og de overskydende timer lagt i puljen til lokal fordeling. Samtidig blev der i fastslået en aftaleret på fordelingen af disse timer, dvs. at tillidsrepræsentant og skoleleder skal være enige. Hvis ikke de kan enes, foregår fordelingen af den ekstra pulje efter centralt fastsatte regler, som netop giver lærerne med mange undervisningstimer ekstra forberedelsestid.

Mæglingsforslaget med den justerede arbejdstidsaftale er sendt til urafstemning blandt folkeskolelærerne. Resultatet, der ventes med spænding af DLF's ledelse, vil foreligge den 3. juni. Umiddelbart kunne det se ud til, at det vil være vanskeligt at få de ekstra ja-stemmer, der skal til, da antallet af nej-stemmer i lærernes ledelse er steget lidt. På den anden side er der nu i højere grad tale om en tillidsafstemning i forhold til formanden og flertallet af ledelsen, og samtidig er der udsigt til en strejke, der i hovedsagen kommer til at foregå i sommerferieperioden. Det kan måske vende stemningen i retning af et ja.

*EIRO-nyhed 2, maj 1999*

## 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*

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 stor-konflikten 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 konfliktrussel. Hvis den er væk, er det måske helt andre forhandlingsformer og konflikt-løsningsmekanismer, 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

Employment Relations  
Research Centre  
Department of Sociology  
University of Copenhagen

Forskningscenter for  
Arbejdsmarkeds- og  
Organisationsstudier  
Sociologisk Institut  
Københavns Universitet

Øster Farimagsgade 5  
DK - 1014 Copenhagen K  
Tel: +45 35323299  
Fax: +45 35323940  
faos@sociology.ku.dk  
www.faos.dk

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 advarselsslamperne 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 Amsterdamaftemning, 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 sy-

geplejerskekonflikten 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 forhandlingssituation 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 overenskomstssituation. 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 tvungen 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 voldgiftsafgørelsen 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 interessekonflikterne 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 tjenstemandsystemet. I virkeligheden var hele den offentlige sektor frem til 1960'erne uden konfliktret, fordi stort set alle fastansatte grupper var tjenstemænd. Tjenestemandssystemet uden konfliktret var stadig bærende med tjenstemandsreformen 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 tjenstemænd. 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 tjenstemandsansatte 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 forhandlingsystemet 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 sandsynlige 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 nikket 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 grundlønindplacering 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 centrale 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 grundlønspørelsen. 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 grundlønspørelsen. 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 konfliktrussel.

**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 ar-

bejdsgiverne 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 fejekost, når enkeltorganisationer 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 Forligsmandsloven. 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 vanskeligt at se sammenhængen mellem sit medlemskab 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 ledelserne 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.

Fjerde og afsluttende artikel til Mandag Morgen

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

FAOS  
27.5.99