

133

Lærerkonflikten:

Med lockouter skal land bygges

Jesper Due & Jørgen Steen Madsen

19. april 2013

ISBN 978-87-91833-81-6

Forskningscenter for
Arbejdsmarkeds- og
Organisationsstudier

Sociologisk Institut
Københavns Universitet
Øster Farimagsgade 5
1014 København K
Tlf: 35323299
Fax: 35323940
faos@sociology.ku.dk
www.faos.dk

Indholdsfortegnelse

Resume	3
En gammel historie	4
Storlockout og Septemberforlig	4
1920'ernes lockouter	5
Politiske indgreb som del af systemet	6
Centraliseret decentralisering	7
Den danske model i den offentlige sektor	8
Tilpasning af forhandlingssystemet	9
En grundlæggende forskel	10
Den første moderniseringsbølge	10
Konflikter og indgreb 1969 – 2008	11
Den anden moderniseringsbølge	12
Forskel på den danske model – offentlig og privat	13
Brud på eller konsekvens af aftalemodellen?	13
Skævhed i magtbalancen	15
Konflikt om ledelsesprincipper	15
Referencer	16

Resume

I dette forskningsnotat analyseres lockouthistoriens historie som et af de væsentlige bidrag til udviklingen af den danske model. Det var DA, der tog initiativet og med storlockouten i 1899 fik skabt baggrunden for den danske model med indgåelsen af Septemberforliget, hvor arbejdsgiverne godkendte de faglige organisationer og gik med til regulering af løn- og arbejdsvilkår gennem kollektive overenskomster mod til gengæld at opnå lønmodtagernes accept af ledelsesretten og indførelse af varsling af konflikter. Efterfølgende gennemførte DA en serie lockouter for at opnå det centraliserede forhandlingssystem, der siden i forskellige udformninger har været gældende.

Siden denne etableringsfase har konflikterne på arbejdsmarkedet fortrinsvis drejet sig om lønmodtagernes krav. Der har været tale om strejker, der så i mange tilfælde er blevet udvidet af arbejdsgiverne med supplerende lockoutvarsler.

Først i 1970'erne blev tjenestemandssystemet som grundlag for offentlige ansættelse efterhånden erstattet af overenskomstmæssig ansættelse. Derved blev der også i den offentlige sektor skabt et forhandlingssystem baseret på parternes ret til at konflikte i fastlåste overenskomstsituationer kombineret med en forligskultur, hvor man forpligter sig til at tilstræbe at forlige de konfliktende interesser.

Man kan dermed også tale om den danske model i den offentlige sektor. Men der er stadig en principiel skillelinje, idet den private sektor styres af markedet, mens den offentlige sektors løn- og arbejdsvilkår i sidste instans styres politisk.

I det offentlige aftalesystem har konsensus også været stærkere end konflikt, men med krisen efter 2008 er skabt en ny situation med et markant behov for modernisering og effektivisering, som set fra arbejdsgivernes synsvinkel også kræver fjernelse af overenskomstmæssige barrierer. Nu er det de offentlige arbejdsgivere, der har behov for ændringer og dermed må bruge systemets konfliktmulighed – på tilsvarende vis som de private arbejdsgivere i aftalemodellens etableringsperiode. Det har ført til lockouten på lærerområdet.

Problemet for de faglige organisationer er, at det offentlige aftalesystems særlige karakter, hvor arbejdsgiveren samtidig sidder med nøglen til det politiske indgreb, i den situation skaber et ulige magtforhold.

Lærerkonflikten

Med lockouter skal land bygges

Det var gennem DA's lockoutstrategi, at principperne i den danske model blev fastlagt. I dag sætter den økonomiske krise tilsvarende dagsordenen for en offensiv arbejdsgiverstrategi i den offentlige sektors overenskomstforhandlinger

Jesper Due & Jørgen Steen Madsen

Forskningsnotatet er offentliggjort i kortere form i Weekendavisen 19. april 2013

En gammel historie

De offentlige arbejdsgivers brug af lockoutvåbnet mod skolelærerne er via medierne i offentligheden kommet til at fremstå som en usædvanlig aggressiv fremfærd. Lockouten står i modstrid til den danske models krav om, at parterne tilstræber at løse deres konflikter gennem kompromiser, alle kan leve med.

Spørgsmålet er, om denne opfattelse holder for en nærmere prøvelse. Måske lægges der her for meget vægt på konsensussiden af reguleringen af løn- og arbejdsvilkår i Danmark, mens det overses, at den danske model grundlæggende er en konfliktløsningsmekanisme.

Det er rigtigt, at det er første gang i Danmarkshistorien, at offentlige arbejdsgivere varsler og iværksætter en lockout uden forudgående konfliktvarsel fra modparten. Men hvis vi inddrager det *private arbejdsmarked*, hvor den særlige danske aftalemodel blev grundlagt og udviklet, så er der pludselig tale om en gammel historie, der strækker sig helt tilbage til etableringen af det særlige reguleringssystem baseret på kollektive overenskomster.

Storlockout og Septemberforlig

Dansk Arbejdsgiverforening (DA), der så dagens lys i 1896, havde som hovedformål at dæmme op imod den fremvoksende fagbevægelses effektive decentrale konfliktstrategi. De faglige organisationer opnåede resultater ved i de forskellige lokalområder at rette deres samlede styrke mod en enkelt virksomhed og derefter fortsætte med den næste. Det blev kaldt for omgangsskruen, da ”skrue” dengang var et andet ord for strejke.

Derfor etablerede DA i foråret 1899 en storlockout som svar på en ubetydelig snedkerstrejke i Jylland. Nu skulle man bremse omgangsskruen, og hvis ikke det kunne undgås at aftale løn- og arbejdsvilkår med faglige organisationer,

skulle det ske under ordnede forhold kontrolleret af de to nyetablerede hovedorganisationer. LO var blevet en realitet året forud og fik sin ilddåb i denne 100 dage lange konflikt, der kostede 2,8 mio. tabte arbejdsdage. Den også i europæisk sammenhæng hidtil mest omfattende arbejdskamp.

Resultatet blev et kompromis i form af *Septemberforliget af 1899* – den første hovedaftale mellem parterne på arbejdsmarkedet og udgangspunktet for etableringen af det forhandlingssystem, vi i dag kender som den danske model. Men denne model, der siden blev præget af en udtalt forligskultur, er altså et resultat af en meget omfattende og brutal konflikt initieret af arbejdsgiverne. Det gjaldt om at sikre arbejdsgivernes ret til at lede og fordele arbejdet inden for rammerne af de kollektive overenskomster, der herefter blev normen.

Dermed var arbejdsgivernes mål endnu ikke nået. Fredspligten i overenskomstperioderne blev først for alvor en realitet med etableringen af et arbejdsretligt system i 1910. Det blev formuleret i Augustudvalget af 1908, som blev nedsat i forlængelse af en typografkonflikt. Udvalget bestod af repræsentanter fra de to hovedorganisationer med juristen Carl Ussing som en meget aktiv formand.

De fleste fagforbund i LO fortsatte dog deres kamp mod centraliseringen, fordi de ønskede at fastholde deres suveræne overenskomstkompentence. De modsatte sig stædigt DA's forsøg på at sikre de samlede overenskomstforhandlinger, som vi kender det i dag, og som i forskellige udformninger har været en realitet igennem mere end et halvt århundrede.

1920'ernes lockouter

Vejen til at sikre disse ordnede forhold var fyldt med konflikt. DA måtte anvende en aggressiv lockoutstrategi, dels for at sikre fælles udløbstidspunkt for de hundredvis af overenskomster, dels for at sikre et fælles resultat for alle i det, der nu blev tilbagevendende samlede overenskomstrunder. Mange faglige organisationer holdt fast i selvstændigheden, og når en eller flere – herunder ofte Dansk Arbejdsmandsforbund, dvs. det nuværende 3F – ikke ville acceptere det niveau, der var lagt i andre aftaler, så blev der varslet sympatilockout. Dermed blev også de grupper, som havde sagt ja, kastet i konflikt. Det blev i 1920'erne til en hel serie af lockouter, der kulminerede i 1925 under den første socialdemokratiske regering.

Storlockouten i 1925 er målt på tabte arbejdsdage – nærmere bestemt 4,1 mio. – den hidtil mest omfattende danske arbejdskonflikt. Den varede i 11 uger, før arbejdsmændene gav op. De forsøgte til sidst at sætte trumf på med en transportstrejke, der ramte den livsvigtige landbrugseksport til England, og i den situation var regeringen parat til at gribe ind for første gang og stoppe konflikten.

Statsminister Stauning havde – som det blev formuleret – et forslag til indgreb liggende parat i skrivebordsskuffen. Presset på arbejdsmændene – både fra den øvrige fagbevægelse og fra Socialdemokratiet – blev dog så voldsomt, at de for inden opgav videre kamp og accepterede niveauet i de forlig, der forelå. Til

gengæld forlod Arbejdsmandsforbundet i en årrække fællesskabet i LO. Bitterheden var stor.

På denne måde er det gennem en offensiv anvendelse af lockoutmidlet, at væsentlige hovedprincipper i den danske model er blevet fastlagt. Det var dog en omkostningsfuld metode for alle parter, og under den næste socialdemokratiske ledede regering i 1930'erne lykkedes det at få udvidet forligsmandens kompetence, så han kan fremsætte et samlet mæglingsforslag og sammenkæde afstemningen.¹

Dermed blev i de skiftende overenskomstssituationer sikret samlede resultater for alle de omfattede områder under LO og DA. Arbejdsgiverne behøvede ikke længere af den grund at bruge lockoutvåbnet.

Politiske indgreb som del af systemet

I 1936 var der dog endnu en omfattende lockout. Men her var der ikke tale om en principiel strid om spørgsmål som fredspligt, retten til at lede og fordele arbejdet og forhandlingsstrukturen i aftalesystemet. Det var et rent økonomisk slagsmål. Arbejdsgiverne var presset økonomisk af 1930'ernes krise med fallende priser og måtte kæmpe for at få lønningerne presset tilsvarende ned. Derfor måtte arbejdsgiverne igen gå i offensiven og etablere en lockout, der varede 5 uger og kostede 2,9 mio. tabte arbejdsdage, inden den blev stoppet af et politisk indgreb.

De havde forsøgt det samme i 1933, men her gennemførte Stauning-regeringen Danmarkshistoriens første politiske indgreb, der forlængede overenskomstens løbetid yderligere et år i forbindelse med indgåelsen af Kanslergadeforliget. Siden er blevet gennemført mere end 30 indgreb.

Skiftende regeringer og flertal i Folketinget har respekteret den danske model med parternes selvregulering, men hvis parterne i konkrete situationer ikke er i stand til at finde en løsning hverken gennem egne forhandlinger eller med Forligsinstitutionens mellemkomst og dermed ikke lever op til det ansvar, der følger med aftalereguleringen, så tager politikerne over.

Siden 1920'erne og 1930'erne har vi ikke set en tilsvarende offensiv anvendelse af kampmidler fra arbejdsgivernes side. Det almindelige er i de sidste mange årtier blevet overenskomstforhandlinger, der fortrinsvis har været præget af de faglige organisationers krav om forbedringer af løn- og arbejdstidsforhold. I de situationer, hvor parterne ikke har kunnet enes, har det typiske derfor været, at fagbevægelsen har varslet strejke, som er blevet mødt med supplerende lockoutvarsler, der mest har haft defensiv karakter. Hvis fx de faglige organisationer har søgt en begrænset, men effektiv konflikt for at mindske drænet i strejkekasserne, har arbejdsgiverne udvidet konflikten med lockout for at øge de faglige

¹ Den første lov om Forligsinstitutionen blev allerede gennemført i 1910 som en del af Augustudvalgets arbejde, men det var først med ændringen af loven i midten af 1930'erne, at Forligsinstitutionen blev en effektiv mæglingsinstans. Paradoksalt nok var arbejdsgiverne i 1910 meget betænkelige over denne institution, der siden skulle vises sig at blive det effektive middel til gennem sammenkædning at realisere DA's målsætning om centraliserede forhandlinger.

organisationers omkostninger og dermed minimere den reelle konfliktrisiko. Hovedreglen har været, at parterne har fundet hinanden selv i meget problematiske forhandlingssituationer. Forligskulturen er slået igennem styrket af det pres for kompromiser, som konfliktruslen indebærer.

På det private arbejdsmarked er der i gennemsnit gået mere end et tiår mellem hver af de 5 storkonflikter, der er brudt ud efter 2. verdenskrig i henholdsvis 1956, 1961, 1973, 1985 og 1998. Praktisk talt alle disse strejker – og oftest samtidig supplerende lockouter – er blevet standset med politiske indgreb.²

Undtagelsen er den godt to uger lange konflikt i 1973, der handlede om løn og nedsat arbejdstid³, og som med et tab på 3,9 mio. tabte arbejdsdage er Danmarkshistoriens næststørste. Den daværende statsminister, Anker Jørgensen, måtte dog gennemføre et meget aktivt pres på parterne og Forligsinstitutionen, inden der blev skabt grundlag for et forlig.

Det er forlig og ikke konflikt, der er det normale udfald af overenskomstforhandlinger. Konfliktruslerne fremmer viljen til kompromis, men det er kun undtagelsesvist, at de føres ud i livet. At konflikter til tider bliver en realitet, er en effekt af systemets logik med de indbyggede konfliktende interesser. Men det er samtidig med til at gøre truslernes forligsfremmende virkning effektive.

Centraliseret decentralisering

Samlet har den danske model i den private sektor skabt en regulering af løn- og arbejdsvilkår, der er mere fleksibel og i overensstemmelse med de virkelige forhold i virksomhederne, fordi det er parterne – der ved, hvor skoen trykker – der selv fastsætter vilkårene. Dette i modsætning til den ofte mere rigide lovgivningsdominerede regulering i mange andre lande.

Arbejdsgiverne i Danmark har derfor også som regel set aftalemodellen som en konkurrencemæssig fordel. Det gælder ikke mindst i forlængelsen af 1970'ernes kriseperiode, hvor det efter fire politiske indgreb i træk lykkedes at forny aftalesystemet, så omdrejningspunktet centralt blev flyttet fra hovedorganisationerne til nye store sektorsammenslutninger, som fx DI og CO-industri, og hvor der samtidig blev flyttet overenskomstmæssig kompetence vedr. både løn og arbejdstid og en række andre overenskomstmæssige bestemmelser ud til parterne på de enkelte virksomheder.

Med denne centraliserede decentralisering er det i høj grad lykkedes at skabe fleksible lokale muligheder, der styrker virksomhedernes konkurrenceevne, og

² Dertil kommer indgreb i 1975, 1977 og 1979 – uden at det kom til konflikt. Indgrebene har som regel haft karakter af ophøjelse af mæglingsforslag eller mæglingsskitser til lov. Nogle gange dog med lidt ekstra oveni – fx i 1998 to børnefamiliefridage. Sådanne ”lunser” bliver kritiseret for at undergrave parternes ansvar. Hvis de kan regne med at få mere ved et indgreb end ved et forlig, så vil de være mere tilbøjelige til at lade stå til.

³ Det var året, hvor der formelt blev indført ligeløn i den private sektors overenskomster, dvs. samme løn uanset køn. Desuden blev arbejdstiden nedsat halvanden time til 40 timer ugentligt, dvs. genetablering af 8 timers arbejdsdagen på den femdages arbejdsuge, der nu var blevet normen.

samtidigt reproducerer det centrale systems forligskultur, så den udlagte kompetence anvendes gennem samarbejde mellem parterne.

Det har været en selvstændig styrke ved den danske model, at parterne har haft evne og vilje til at tilpasse forhandlingssystemet til skiftende vilkår, når økonomiske og politiske forhold nationalt og internationalt har skabt et pres. Den igangværende krise er også en udfordring for aftalesystemet, som indtil nu har vist sin styrke gennem en hurtig tilpasning af nye lønmæssige vilkår med udgangspunkt i overenskomstforhandlingerne i 2009 og 2011.

Spørgsmålet er hele tiden, om den danske model kan ses som en hindring eller en forudsætning for den forandring, som tilbagevendende bliver aktualiseret. Forudsætningen for en fremtid for et aftalebaseret system er derfor, at parterne fortsat er i stand til at gennemføre de nødvendige justeringer. Ellers kan det forventes, at både lønmodtagerne og arbejdsgiverne vil vælge organisationerne, og dermed modellen, fra.

Den danske model i den offentlige sektor

Helt frem til slutningen af 1960'erne var det offentlige arbejdsmarked på væsentlige punkter forskelligt fra den private sektors forhold. Ganske vist kom der efterhånden flere og flere grupper på overenskomstansættelse, der byggede på kollektive aftaler og ret til konflikt. Men tyngdepunktet lå stadig på tjenestemandsansættelsen, og det forhandlingssystem, der var etableret, havde sin absolute forankring i de lovgivningsmæssigt fastsatte forhandlingsregler for tjenestemændene på det statslige område. Dvs. at der var sikret organisationerne en forhandlingsret, der ofte fungerede som en reel aftaleret, men resultatet af forhandlingerne fik udformning af en ensidig forvaltningsakt i form af statslige cirkulærer mv.

Det traditionelle tjenestemandssystem uden konfliktret og aftaleret blev først ændret med Tjenestemandssystemreformen af 1969. Her fik tjenestemændene en formaliseret aftaleret, men stadig ingen ret til anvendelse af kollektive kampskridt.⁴ Politikerne havde fortsat et ønske om at fastholde tjenestemandssystemet som en stabiliserende faktor i forhold til de efterhånden større og større overenskomstansatte grupper. Derfor blev lønmodtagernes nye store forhandlingsmønstre, arbejdsgiverne indgik aftaler med i 1970'erne, stadig de tjenestemandsansattes organisationer – henholdsvis TFU på det statslige og KTU på det kommunale område.

Dermed blev også fastholdt et system, hvor alle grupper forhandler samlet fra top til bund i lønsystemet. Det har arbejdsgiverne ønsket for at sikre samlede

⁴ Spørgsmålet om tjenestemændenes strejkeret har været omdiskuteret siden etableringen af aftalesystemet i begyndelsen af 1900-tallet. I lovgivningen er der ingen eksplicit ret, og det antages sædvanligvis, at tjenestemandsstrejker vil være ulovlige. Det er der dog i nyere tid blevet sat spørgsmålstegn ved, fordi det kan opfattes som et brud på foreningsfriheden. Således fik DLF i 1990'erne i ILO medhold i, at man ikke kan forbyde tjenestemandsansatte lærere at strejke. Skoleområdet har ifølge ILO ikke – på samme måde som fx sygehusområdet – en sådan samfundsmæssig vægt, at indgreb i konfliktretten kan retfærdiggøres. Det har dog ikke ændret ved, at tjenestemandsstrejker i Danmark vil blive behandlet som et lovbrud (Due og Madsen 1999).

løsninger i et hug, og lønmodtagerne har accepteret det, fordi de ellers risikerer at blive spillet ud mod hinanden af den samlede modpart. Det har til tider gjort de interne konflikter i lønmodtagerkoalitionerne mere afgørende end konflikterne på tværs af bordet. Det er et særkende ved den offentlige sektor, der afgørende skiller sig fra forhandlingerne på LO/DA-området, der alene omfatter faglærte og ufaglærte og lavere funktionærer.

Tilpasning af forhandlingssystemet

Først i løbet af 1980'erne ændredes billedet. Overenskomstansættelsen blev nu så dominerende, at forhandlingssystemet måtte tilpasses hertil. Det blev gjort ved, at de overenskomstansatte blev inddraget i forhandlingskartellerne, der ændrede navn til CFU og KTO. I realiteten var det dermed de overenskomstansatte, der blev sendt i front. Men stadig med samlede forhandlinger fra top til bund.

Overenskomstansættelsens nye placering kan man se tydeligt under forhandlingerne i år, hvor der fx på det statslige område blev enighed om et generelt forlig for alle grupper – herunder såvel tjenestemænd som overenskomstansatte. Men da uenigheden om arbejdstidsregler for nogle statslige lærergrupper ikke var afklaret, blev det generelle statsforlig sat på stand by. Man afventer udfaldet af den verserende lockout, før det generelle forlig kan træde i kraft.

Der har endnu ikke på det offentlige arbejdsmarked været nogen generel konflikt, hvor parterne har været ude af stand til at nå et forlig. I et sådant tilfælde vil det store flertal af overenskomstansatte sandsynligvis blive omfattet af den konflikt, der er det indbyggede redskab. Men hvad så med mindretallet af tjenestemænd? Når der ikke kan nås enighed med dem, har de ikke mulighed for at konflikte. Deres forhold skal fastsættes gennem politisk beslutning – som ensidig forvaltningsakt. I realiteten vil politikerne næppe forsøge at gennemføre en sådan regulering, før de overenskomstansattes forhold er afklaret. Dvs. at det er blevet overenskomstsysteemets logik, der bestemmer.

Dermed er der nu tale om et forhandlingssystem, hvor det private arbejdsmarkeds mulighed for konflikt er blevet en integreret del af den kollektive regulering.

På den måde er blevet etableret en forhandlingsform, der i sit grundlag svarer til den danske model i den private sektor. På den ene side præget af en kultur, hvor parterne tilstræber forlig, og på den anden side et konfliktløsningssystem, hvor anvendelsen af kollektive kampskridt fra begge sider er en integreret del af modellen i situationer, hvor enderne ikke kan mødes.

Der har i de godt 40 år, dette system har eksisteret, været omkring en halvsnes større og mindre konflikter. De har stort set alle som udgangspunkt haft lønmodtagernes krav om forbedrede forhold. Det har været strejker, hvor den lejlighedsvis anvendelsen af lockout har været af defensiv karakter.

En grundlæggende forskel

Der er dog en grundlæggende forskel. Det private aftalesystem er styret af de økonomiske markeds kræfter, mens det offentlige aftalesystem til syvende og sidst er politisk styret. Den offentlige arbejdsgivere repræsenterer samtidig den øverste politiske myndighed i dette land og har derfor en demokratisk legitimitet, som partssystemet ikke kan sidde overhørig.

Effekterne af denne skillelinje vender vi tilbage til nedenfor. Her skal det fremhæves, at skillelinjen ikke hidtil har fremstået så tydeligt, dvs. i det nyere offentlige aftalesystems historie fra 1970'erne og frem til 2012. Det almindelige var i den offentlige sektor i endnu højere grad end på det private arbejdsmarked, at overenskomstforhandlinger alene handlede om lønmodtagersidens krav med spørgsmålet om løn og arbejdstid som det væsentlige. Som regel handlede forhandlingerne så bare om, hvor langt arbejdsgiverne ville strække sig.

Den første moderniseringsbølge

Man så begyndelsen til en ændring i første halvdel af 1980'erne med den borgerlige firkløverregering under ledelse af Poul Schlüter. I den første overenskomstrunde i 1983 stillede den nye finansminister, Henning Christoffersen, for første gang selvstændige arbejdsgiverkrav. Det var til stor forargelse for de faglige organisationer, der ikke var vant til den slags.

Regeringen iværksatte et reformprojekt for den offentlige sektor – den *første moderniseringsbølge* – med krav om forenkling af overenskomsterne, mere fleksible arbejdstidsregler og lokal løndannelse som supplement til det centralt aftalte, stive lønsystem.

De faglige organisationer i den offentlige sektor kom under pres. Indholdsmæssigt blev projektet klart formuleret i en betænkning fra 1988 med titlen ”90'ernes aftaler og overenskomster”. Betænkningen havde nr. 1150 og blev derfor populært betegnet som ”10 min. i 12” – et udtryk for at det var på høje tid at gennemføre den nødvendige fornyelse. Denne dagsorden blev fastholdt over det næste tiår, og det lykkedes efterhånden for arbejdsgiverne at få ændringer gennemført. Fx med et permanent lokalt lønsystem fra 1997 og en rammeaftale om arbejdstidsregler, der åbnede op for lokale aftaler, som skabt øget fleksibilitet.

Selv om arbejdsgiverne også dengang til tider anvendte en konfrontationspræget retorik, var det dog ikke konfliktvejen, der blev fulgt. Det var det lange seje træk, hvor der ofte i den ene runde blev opnået enighed om et fælles udvalgsarbejde, der så i den næste runde eller næste runde igen blev udmøntet i reformer. Eller hvor man gennemførte forsøgsordninger, der først langt senere førte til permanente ændringer, som det fx skete med den lokale løndannelse, hvor de første forsøgsordninger blev etableret i 1987 efter et forudgående udvalgsarbejde, og hvor det permanente system først blev en realitet i 1997.

Konflikter og indgreb 1969 – 2008

De konflikter, der har været under det eksisterende offentlige aftalesystems relativt kortvarige historie har – med en enkelt undtagelse – handlet om lønmodtagernes krav. Der har været tale om strejker, hvor arbejdsgivernes lockoutvåben dermed kun er kommet i brug som et defensivt middel.

Selv om det fortrinsvis har drejet sig om lønforhold, har de konfliktudløsende krav som regel haft principiel karakter. Den første var *Akademikerkonflikten i 1969* i slipstrømmen på den netop gennemførte tjenestemandreform. Tjenestemændene fik betydelige lønstigninger i bestræbelserne for at sikre, at tjenestemandsansættelse fortsat skulle danne grundstammen i det offentlige aftalesystem.

Det blev opfattet som en trussel af de overenskomstansatte akademikere. Med det forlig, der afsluttede konflikten, fik de sikret deres overenskomstforhold og begrænset omfanget af tjenestemandsansættelser på det akademiske område. Det var således en principiel konflikt, der understregede den ustoppelige tendens til udvikling af det overenskomstbaserede aftalesystem, der derefter hurtigt blev dominerende i den offentlige sektor.

I 1973-74 gik *sygeplejerskerne i konflikt*. De var utilfredse med deres indplacering i det nye lønsystem, der var en realitet med tjenestemandreformen, og det lykkedes med et nyt forlig at sikre en vis genopretning. Fra sygeplejerskernes synsvinkel var det dog langt fra tilstrækkeligt. Det var således en principiel konflikt om ligeløn, der kan ses som forløber til de senere konflikter i 1990'erne og det nye århundrede.

Både i 1979 og i 1985 blev de offentligt ansatte en del af det politiske indgreb, da det viste sig umuligt at nå til en løsning på LO/DA-området i den private sektor. Det var et resultat af, at der i denne periode hvert andet år var tale om samtidige forhandlinger på praktisk talt alle både offentlige og private overenskomstområder. De offentligt ansatte var stærkt utilfredse med, at de fik dikteret deres vilkår politik uden en reel forhandling, og det førte derfor til protester bl.a. i form af overenskomststridige arbejdsnedlæggelser.⁵

Selv om de fleste konflikter i den offentlige sektor som udgangspunkt har været strejker, betyder det ikke, at arbejdsgiverne helt har afholdt sig fra at true med lockoutvåbnet. Tilbage i 1981 gik det ud over socialrådgiverne, der gik i strejke for at bevare et rådighedstillæg, som arbejdsgiverne ville af med. Efter næsten tre måneders konflikt etablerede arbejdsgiverne en lockout, og socialrådgiverne blev på den måde økonomisk tvunget til overgivelse.

I 1995 og 1999 strejkede *sygeplejerskerne* og andre sundhedsgrupper for ligeløn. Ved den første konflikt, der varede fire uger, før regering og folketing greb ind, brugte den daværende Amtsrådsforening lockouten som et defensivt

⁵ I 1979 holdt flere hundredetusinde et tre timers fagligt møde. Denne arbejdsnedlægelse var overenskomststridig, og den var for tjenestemændenes vedkommende et brud på lovgivningen. Det blev forfulgt gennem tjenestemandsløvgivningens individuelle sanktionssystem – en særdeles besværlig proces. Efterfølgende blev derfor oprettet en særlig Tjenestemandstret, der kunne behandle kollektive overtrædelser af reglerne samlet. Mange så det i virkeligheden som en form for indirekte erkendelse af, at også tjenestemænd reagerer med kollektive kampmidler i tilspidsede situationer.

forsvarsmiddel, der udvidede sygeplejerskernes strejke. Kommunerne varslede også lockout, men den blev ikke til noget på grund af det politiske indgreb. Ved den anden konflikt kom indgrebet allerede efter en uge. Derfor nåede arbejdsgiverne ikke at varsle konflikt.

I 2008 – på toppunktet af højkonjunktoren – gik sygeplejersker og andre grupper på sundhedsområdet, social- og sundhedspersonale og pædagoger i konflikt for at sikre disse udprægede kvindeområder en højere lønstigning end de øvrige offentligt ansatte. I denne situation lagde disse organisationer op til politisk indblanding i form af tildeling af ekstra midler. Som FOA's formand Dennis Kristensen udtalte, måtte man af hensyn til ligestillingen i dette tilfælde suspendere den danske model.

Til alles overraskelser fik konflikten lov til at løbe, indtil alle accepterede et forlig. Det var en ren udmattelseskamp, der tvang især sygeplejerskerne til at acceptere et resultat meget langt fra de krav, de var gået i konflikt på. Arbejdsgiverne holdt tilbage med lockoutvarslerne. De var unødvendige på sygehusene, fordi næsten alle sygeplejersker m.fl. allerede var sendt i strejke. Men hvis ikke de resterende konfliktende grupper i midten af juni havde indgået et forlig, var konflikten blevet udvidet med en lockout på daginstitutionsområdet.

Den væsentlige effekt ved det manglende indgreb i 2008 er, at ingen organisationer længere kan vente, at en konflikt automatisk vil blive standset med et politisk indgreb. Med den lange serie af indgreb tilbage fra 1930'erne og frem – senest i den offentlige sektor mod sygeplejerskerne i 1995 og 1999 og mod storkonflikten på det private arbejdsmarked i 1998 – var indgreb nærmest blevet den automatiske reaktion.

Problemet ved det er, at det mindsker parternes ansvar og vilje til at give indrømmelser. Det kan være bekvemt at blive banket på plads af et indgreb frem for at tage ansvaret for et upopulært resultat. Men hvis der er udtalt risiko for, at en konflikt kan lænse strejkekassen, fremmer det forligsviljen.

Den anden moderniseringsbølge

Med den økonomiske krise – i slipstrømmen på konflikten i 2008 – er situationen afgørende ændret. Krisen har ifølge de skiftende regeringer og dermed et stort flertal i Folketinget skabt et akut behov for at bremse væksten i den offentlige sektor og gennemføre omfattende effektiviseringer. Man kan tale om den anden moderniseringsbølge, der i hvert fald – som situationen tegner sig i disse år – synes at være langt stærkere end kravene til tilsvarende reformer i 1980'erne.

De faglige organisationer har vedrørende de generelle lønforhold både i 2011 og 2013 accepteret beskedne lønstigninger i lighed med lønmodtagerne på det private arbejdsmarked. Men de har været mere tøvende i forhold til arbejdsgivernes krav om ændringer i overenskomstregler, der ses som en barriere mod den nødvendige effektiviseringsproces.

Under OK 13 har arbejdsgiverne lagt hovedvægten på de forskellige lærergrupperes særlige arbejdstidsregler med en indbygget central og lokal aftaleret.

Resultatet er blevet lockouten mod lærerne i folkeskolen på det kommunale område og lærerne på bl.a. friskoler og efterskoler på det statslige aftaleområde.

Hvis de økonomiske forhold ikke ændres vil der utvivlsomt – uanset regeringens sammensætning – komme tilsvarende krav i forhold til andre grupper af offentligt ansatte i de næste overenskomstrunder. Der er blevet skabt en situation, hvor det er de offentlige arbejdsgivere, der har behov for forandringer, mens de faglige organisationer kan leve med status quo. Derfor er det nødvendigvis også arbejdsgiverne, der må gå i offensiven med truslen om lockout som middel til at tvinge indrømmelser igennem. Ikke nødvendigvis for at etablere konflikten, men for at fremme kompromisviljen.

Med arbejdsgivernes fokus på, at skolelederne skal sikres *retten til at lede og fordele arbejdet*, kan ses en parallel til de store kampe i aftalesystemets barn-dom på det private arbejdsmarked. Her blev lockoutmidlet netop anvendt offensivt af DA for at sikre ledelsesretten.

Forskel på den danske model – offentlig og privat

De mange årtier med fredelige forhold på det offentlige arbejdsmarked og med strejker frem for lockout, når der en gang imellem etableres konflikt, har været med til at sløre betydningen af den principielle forskel på aftalemodellerne i den offentlige og den private sektor. I den private sektor er det markedets logik, der gælder, og virksomhederne rammes økonomisk ved konflikt. I den offentlige sektor er reguleringen af løn- og arbejdsvilkår i sidste instans politisk styret. De offentlige arbejdsgivere rammes ikke økonomisk. Arbejdsgiverne sparer blot lønmidler, og strejker har derfor begrænset effekt, ligesom lockouter nærmest er økonomisk attraktive for arbejdsgiverne.

Den politiske styring er i Danmark en logisk effekt af det politiske demokrati. Der er intet over og intet ved siden af Folketinget. Det er således den til enhver tid siddende finansminister, der sammen med den øvrige regering og Folketingets flertal bestemmer de økonomiske rammer og evt. politiske reformer, som aftaleforhandlerne foregår indenfor. Finansministeren er både arbejdsgiver og politisk myndighed, og derudover er han partipolitisk aktør.

I en situation, hvor det er arbejdsgiverne, der forsøger at gennemtvinge ændringer og anvender de konfliktmidler, der er til rådighed, stiller det lønmodtagerne og deres organisationer i en svag situation. De kan højst gøre sig håb om at påvirke arbejdsgiverne som politiske aktører ved at vinde kampen om den offentlige mening og dermed også vælgerens gunst. Men selv en lockout betyder blot, at de offentlige kasser spares for væsentlige lønudgifter, og i realiteten kan arbejdsgiverne vente, til de konfliktramte grupper må give op. Eller også kan arbejdsgiverne vælge at skifte kasket og som lovgivere stoppe konflikten med et indgreb.

Brud på eller konsekvens af aftalemodellen?

Det er denne situation, der får organisationerne til at sige, at lockouten føres i modstrid med den danske model – selv om konflikt netop ifølge modellens lo-

gik er svaret på en situation, hvor parterne ikke kan enes. Budskabet er, at arbejdsgiverne ikke har levet op til konsensusdelen af aftalesystemet, hvor parterne er forpligtet til at gøre alt for at forlige de modstridende interesser. Det indtryk, der er skabt i offentligheden, er da også, at arbejdsgiverne har været usædvanligt aggressive og uden reel kompromisvilje i denne situation. Lærerne skal tvinges til at bidrage til finansieringen af en ny folkeskolereform gennem flere undervisningstimer.

Når man tager i betragtning, at de kommunale arbejdsgivere indtil for nylig har rost den seneste arbejdstidsaftale, der blev indgået på folkeskoleområdet i 2008, kan det være svært at forstå den hårde fremfærd. 2008-aftalen var et reelt skridt i retning af større fleksibilitet med begrænsede centralt fastsatte regler og mulighed for lokale aftaler tilpasset forholdene. Der er da også blevet indgået mange aftaler mellem kommunerne og de lokale lærerkredse, og en del af disse aftaler har givet mere direkte undervisningstid, som arbejdsgiverne ønsker det.

Det er åbenbart arbejdsgivernes holdning, at det ikke er nok, og at det bliver for vanskeligt at gennemføre en ny folkeskolereform, hvis man er afhængig af en lang række lokale aftaler. Hvad nu, hvis mange kredse sætter hælene i? I stedet har man gjort OK 2013 til et principielt slagsmål om, hvem der skal bestemme. Skal organisationernes særlige aftaleret på undervisningsområderne fortsætte, eller skal det være de lokale ledelser på skolerne, der træffer afgørelserne?

Når konflikten er blevet til en kamp om ledelsesretten, er det næsten umuligt at finde et kompromis. Dermed blev også Forligsinstitutionens muligheder meget begrænsede. I en situation, hvor den ene parts formål med en konflikt er at slippe af med en eksisterende aftale, som har principiel stor betydning for den anden part, er det nærmest umuligt for forligsmanden at presse parterne til et kompromis. Af samme grund benyttede forligsmanden ikke muligheden for at udsætte konflikten i 2 gange 14 dage. Problemet er, at der hermed ikke foreligger hverken et mæglingsforslag eller en mæglingsskitse, som kan danne baggrund for et evt. indgreb. Regeringen skal tegne stregerne selv, og det bliver opfattet som et større overgreb.⁶

Det var nødvendigt for KL ikke alene at varsle, men også at effektuere en lockout. For først når disse to betingelser er opfyldt, bliver arbejdsgiverparten frigjort fra den eksisterende aftale. Det er det, der betegnes som en *frigørelseskonflikt*. På samme måde, som DA's offensive anvendelse af lockoutvåbnet i aftalesystemets etableringsperiode var en forudsætning for at sikre en aftalemodel, som arbejdsgiverne kunne leve med, kan det ses som en forudsætning for de offentlige arbejdsgivere at etablere en lockout for at gøre op med lærergruppernes særlige aftaleret og sikre retten til at lede og fordele arbejdet på de enkelte skoler.

⁶ Et tidligere eksempel var 1985, hvor den daværende Schlüter-regering greb ind og selv fastsatte lønstigninger mv., fordi der ikke forelå noget mæglingsforslag. Ganske vist var der en skitse, som LO ville acceptere, men som arbejdsgiverne var imod. I LO var der stor fortørnelse over, at regeringen ikke ville anvende dette grundlag. I 2013 har man slet igen ting.

OK 2013 er dermed blevet præget af en form for interessekonflikt, hvor kun et åbent slagsmål kan skabe et nyt udgangspunkt for de fortsatte relationer mellem parterne. Selv om der kan sættes spørgsmålstejn ved de offentlige arbejdsgivers retorik i den aktuelle situation i forhold til aftalemodellens krav om forhandlingsvilje, så er det netop en del af modellen, at der vil opstå konflikter, hvor konsensusprincippet sættes til side. Det er en effekt af de indbyggede konfliktende interesser.

Skævhed i magtbalancen

Når sådanne konfliktsituationer opstår på det private arbejdsmarked, fører det som regel til politisk intervention. Regering og folketing har hidtil ikke villet acceptere langvarige storkonflikter og griber ind som en slags tredje part. Problemet ved tilsvarende konflikter i den offentlige sektor er, som nævnt, at den regering, der skal fremlægge lovforslag om indgreb også er direkte part i den konflikt, der skal standses.

Finansministeren er både arbejdsgiver og politisk myndighed samt derudover partipolitisk aktør. De frie forhandlinger er ikke så frie alligevel, når arbejdsgiverparten kan vælge mellem at følge aftalemodellens logik og lade en konflikt køre, mens strejkekasserne tømmes og det offentlige bare sparer penge, eller skifte kasketten ud og gennemføre et indgreb.

Det er en skævhed i magtbalancen mellem parterne, der er svær at bære for en faglig organisation, men som er uundgåelig. Den stiller store krav til tilbageholdenhed på arbejdsgiversiden, men den stiller også krav om, at lønmodtageren konstruktivt forhandler inden for de præmisser det repræsentative politiske flertal har fastlagt. Mere uafhængige er parterne ikke, når det gælder den danske model i den offentlige sektor.

Konflikt om ledelsesprincipper

Lockouten mod lærergrupperne har en ekstra ledelsesmæssig dimension. Det er ikke kun et slagsmål om særlige gruppers snævre løn- og arbejdsmæssige interesser. Det handler også om disse gruppers særlige selvopfattelse som professioner i forhold til de offentlige arbejdsgivere moderniseringsstrategi, der er baseret på en form for New Public Management, hvor ledelse med stort L er afgørende, og det professionelle indhold kommer i anden række.

Det er typisk for professioner, at de kæmper for at sikre kontrollen over deres særlige fagområde – og herunder tilgang til uddannelse, og et ledelsessystem med professionsuddannede ledere. Fundamentalt i denne tankegang er også den enkelte professionelles selvledelse. Typisk er her fx lærernes metodefrihed, der bygger på, at de selv afgør, hvordan undervisningen foregår. Med etableringen af lærerteams som en væsentlig del af den moderne folkeskole er selvkontrollen blevet mere kollektiv end individuel. Men det professionelle udgangspunkt som forudsætning for kvalitet i undervisningen er der ikke ændret ved.

Det er en del af baggrunden for, at væsentlige lærergrupper har modsat sig et nyt arbejdstidssystem, der af andre faggrupper anses for acceptabelt med gode

muligheder for indflydelse lokalt til medarbejdere og tillidsrepræsentanter. Specielt når man tænker på lærergruppernes stærke organisering og professionelle fællesskab, der giver tillidsrepræsentanterne stor styrke.

Det er en omfattende diskussion, som vi ikke her kan gå nærmere ind i. Det kan fastslås, at der ikke nødvendigvis behøver at være en modsætning mellem forskellige ledelsesformer. Der er både brug for ledelse med stort L og ledelse baseret i professioner. Men erfaringerne fra de seneste 20 års moderniseringsdiskussioner i den offentlige sektor synes at være, at det ikke er muligt at sikre en udvikling i den offentlige sektor, hvor effektivitet og kvalitet går hånd i hånd, hvis de forskellige faggrupperes professionsmæssige grundlag ikke inddrages konstruktivt. Også her stilles der store krav om at fremme samarbejde frem for konflikt både på den offentlige arbejdsgiverside og blandt de mange professionsbaserede personalegrupper.

Referencer

Due, Jesper, Madsen, Jørgen Steen og Strøby Jensen, Carsten. 1993. *Den danske Model ...*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

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

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 1999. *Reform af det offentlige overenskomstsystem*. Notat til Mandag morgen 31. maj 1999. København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2009. *Forligsmagere og forumshoppere – analyse af OK 2008 i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Mailand, Mikkel. 2012., *Overenskomstfornyelsen 2011 - den kommunale sektor perspektiveret*. FAOS' Forskningsnotater, nr. 127. København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Mailand, Mikkel. 2012. *Smalle forlig og mulig konflikt: Forventninger til de offentlige overenskomstforhandlinger i '13*. FAOS' Forskningsnotat, nr. 130, København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.