

135

**Arbejdsgivernes politik og
adfærd, lønmodtagernes
alliancer og organisationsformer**

En perspektivering af OK13 gennemført for BUPL

Mikkel Mailand

September 2013

ISBN 978-87-91833-86-1

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

Indhold

1. Indledning	3
2. Arbejdsgivernes politik og adfærd.....	4
2.1 OK-13 forløbet	4
2.2 Perspektiver	8
3. Lønmodtagernes alliancer og organisationsformer.....	13
3.1 Forhandlingskarteller og organisationer under OK13 forløbet	13
3.2 Perspektiver	15
4. Opsamling og konklusion	22
Referencer.....	25
Bilag A – Liste over forkortelser.....	26

1. Indledning

Overenskomstforhandlingerne på det offentlige område, der fandt sted i vinteren og foråret 2013, var ikke som overenskomstforhandlinger er flest i Danmark. Der går en del år imellem at lockout og lovindgreb anvendes, og det var første gang nogen side, at de offentlige arbejdsgivere anvendte lockoutvåbnet uden en foregående strejke eller strejkevarsel. Fagbevægelsens respons på arbejdsgiveres ageren var behersket, og der var ydermere intern uenighed om bl.a. hvor vidt arbejdsgivernes (og Regeringens) fremfærd var i strid med forhandlingspraksis i Den danske model og om hvilke modsvar, der skulle bringes i anvendelse. Forløbet har ikke overraskende efterfølgende ført til overvejelser på lønmodtagersiden om, hvordan man kan stå bedre rustet til de kommende forhandlinger i 2015.

Dette forskningsnotat indeholder en kortfattet perspektivering af overenskomstforløbet 2013 (OK13). Perspektiveringen er gennemført efter en henvendelse fra fagforbundet Børne- og Ungdomspædagogernes Landsforbund (BUPL), der vil anvende den i forbindelse med interne drøftelser og evaluering af seks temaer med relation til OK13 og det offentlige arbejdsmarked. FAOS' bidrag til disse overvejelser skal i følge opdraget fokusere på to spørgsmål. For det første *forventningerne til de offentlige arbejdsgiveres 'politik og adfærd' under OK15*, på baggrund af deres fremfærd under OK13 og for det andet *hensigtsmæssigheden af opdelingen af eksisterende 'alliancer og organisationsformer' på lønmodtagersiden*, nærmere bestemt forhandlingsfællesskaberne CFU, KTO og Sundhedskartellet, samt *disse fællesskabes forpligtelser og muligheden for fremtidige alternative forhandlingsfællesskaber og medlemsorganisationer*¹.

Forskningsnotatet trækker på FAOS' tidligere publicerede analyser af OK13-forløbet, FAOS' referater af forhandlingsforløb og resultater på baggrund af artikler fra medierne og de involverede organisationer og ministerier (publiceret på bl.a. FAOS' temaside om OK13), interview med et mindre antal forhandlere og organisationsfolk på lønmodtagersiden, samt overvejelser om og diskussioner af mulige perspektiver og deres fordele og ulemper. De to spørgsmål vil i det følgende blive forsøgt besvaret i nævnte rækkefølge.

Der skal fremhæves nogle forbehold i forbindelse med forskningsnotatet. For det første er analysen gennemført relativt kort tid efter afslutningen af OK13. Det betyder, at de faglige organisationer ikke var kommet særligt langt med deres interne evalueringer af OK13, og der derfor ikke var meget at støtte sig til der. For det andet er analysen gennemført på relativ kort tid, nærmere bestemt indenfor tidsrummet primo august til primo september 2013.

¹ De øvrige temaer i BUPLs samlede evaluering drejer sig om 'Spillereglerne for overenskomsterne', 'Økonomi og ressourcer', 'Arenær for forhandlingsstrategier' samt 'Forhandlingstemaer'.

2. Arbejdsgivernes politik og adfærd

For at kunne komme med nogle bud på forventninger til arbejdsgivernes politik og adfærd ved de kommende forhandlinger i 2015, er det nødvendigt at indlede med en kort og sammenfattet gennemgang af deres ageren under OK13, da det var denne, der gav anledning til bekymringer på lønmodtagersiden.

2.1 OK-13 forløbet

Optakt og krav²

Det kan diskuteres, hvor langt man skal tilbage for at finde de første indikationer på, at de offentlige arbejdsgivere ville være mere markante i deres krav ved OK13 end ved de foregående overenskomstforhandlinger. Men de fleste kunne se hvor det bar hen ad på det kommunale område, da KL i juni lagde en video ud om sin arbejdsgiverpolitik. Videoen antydede en skærpelse af arbejdsgiverprofilen, som i de faglige organisationernes øjne blev konfirmeret i debatoplægget 'Plads til ledelse og forandring – kvalitet og effektivitet på kommunale arbejdspladser' (KL 2012). Heri blev det bl.a. foreslået at reducere antallet af beskyttede TR-medarbejde og fortsætte arbejdet med at forenkle de centralt fastsatte MED-aftaler. Samtidig blev det fastslået, at KL ville afvise alle krav på arbejdsmiljøområdet. Selve kravene blev så offentliggjort i december. Herefter var der ingen tvivl om, at undervisningsområdet ville komme i fokus. Blandt de væsentligste krav var:

- Overenskomster og aftaler skal fornyes på et samfundsøkonomisk forsvarligt niveau. Omkostningskrævende krav skal afholdes af de til rådighed værende midler.
- Reglerne vedr. samarbejdssystemerne ændres, herunder at det skal sikres, at samarbejdssystemerne forankres og udvikles lokalt.
- Ændringer vedrørende tillidsrepræsentanter mfl.: Omfanget af beskyttede medarbejdere skal reduceres. Niveauet for godtgørelser til tillidsrepræsentanter ved uansøgt afsked nedsættes.
- Seniordagene skal tilpasses tilbagetrækningsreformen, således at aldersgrænsen for seniordagene flyttes.

Blandt KL's væsentligste krav ved organisationsforhandlingerne var spørgsmålet om lærernes arbejdstid, som gik ud på at afskaffe:

- Bestemmelser, der regulerer anvendelsen af arbejdstiden, samt bestemmelser hvorefter anvendelsen af arbejdstiden skal/kan reguleres ved lokal aftale mv.
- Proces- og procedureforskrifter om planlægning og tilrettelæggelse af anvendelsen af arbejdstiden
- Regulering af tilstedeværelsen, antal arbejdsdage mm.

² Optakt og krav til forhandlingerne er der grundigere redegjort for i Mailand (2012b).

- Regler om nedsat tid for lærere med flere, der er fyldt 60 år
- Eksisterende lokale og individuelle aftaler med hjemmel i de nævnte centrale bestemmelser.

Arbejdsgivernes krav på det regionale område var langt hen af vejen de samme som på det kommunale.

Hvor KL således kommunikerede mere under optakten til forhandlingerne end normalt, var det modsatte tilfældet for Moderniseringsstyrelsen (den tidligere Personalestyrelse). Blandt andet pga. reorganisering var styrelsen ikke så meddelsom til offentligheden, som under tidligere forhandlinger, mens de statslige forhandlere på lønmodtagersiden blev orienteret i nogen grad. At der ikke som normalt blev udsendt et debatoplæg var muligvis en del af kommunikationsstrategien.

Da kravene endelig kom sidst i december, var også de markante. De væsentligste specielle og generelle krav kunne siges at være:

- Afskaffelse af reguleringsordningen
- Løntilbageholdenhed
- Ophævelse af bestemmelser, der regulerer anvendelsen af arbejdstiden, herunder bl.a. bestemmelser om tilstedeværelse og antal arbejdsdage; bestemmelser om anvendelsen af arbejdstiden; visse lokale og individuelle aftaler (undervisningsområdet)
- Ophævelse af særregler om arbejdstid for ansatte, der er fyldt 60 år (undervisningsområdet)
- Afskaffelse af begrænsninger i forbindelse med ansættelse på plustid.
- Forenkling af samarbejdsaftalen, så de lokale samarbejdspartnere i højere grad får frihed til at tilrettelægge samarbejdet efter egne behov
- Fremrykning af ikrafttrædelsestidspunktet for forhøjelse/ophævelse af pligtig afgangsalder i forsvaret og kriminalforsorgen til 2014
- Fremrykning af ikrafttrædelsestidspunktet for skærpelse af førtidspensionsfradraget til 2014 på tjenestemadsområdet.

De generelle forhandlinger

Hovedoverskrifterne fra forhandlingerne på det statslige og det kommunale område vedrører dels de generelle forhandlinger og dels organisationsforhandlingerne på undervisningsområderne.

De generelle forhandlinger kan let blive overset, når man skal beskrive OK13, selvom de direkte berører en langt større gruppe af lønmodtagere end organisationsforhandlingerne. Det skyldes, at de generelle forhandlinger var knapt så dramatiske som organisationsforhandlingerne. Særligt de generelle forhandlinger på det *statslige område* forløb relativt fredeligt. De statslige arbejdsgiverforhandlere har fået ros fra CFU for sin åbne måde at forhandle på, hvilket bl.a. indebærer brede diskussioner af forhandlingsemnerne. Denne fremgangsmåde blev oplevet som et nybrud i forhold til tilgangen i Personalestyrel-

sens tid. Det medvirkede sandsynligvis også til det relativt udramatiske forløb, at de statslige arbejdsgiverforhandlere gav køb på to af de tre vigtigste krav, nemlig kravet om afviklingen af reguleringsordninger og tjenestemandskravene, og at det tredje hovedkrav ikke var en del af CFU-forhandlingerne.

Der var helt frem til slutningen af forløbet tvivl om overenskomstperiodens længde. Nogle CFU-forhandlingsfællesskaber ønskede en 3-5 årig periode, mens andre CFU-organisationer ligesom Finansministeriet ønskede en 2-årig, som blev slutresultatet. Denne proces gav lidt kurre på tråden internt i CFU, men var ikke noget, arbejdsgiversiden kunne klandres for.

Ligesom under OK11 ville KL i *KTO-forhandlingerne* ikke indgå deciderede delforlig, hvilket også denne gang skabte et sammenpresset forløb med meget, der skulle afsluttes ved sidste forhandlingsmøde. KL præsenterede kort før det afsluttende møde KTO for tre forhandlingsscenarier, der alle ville føre frem til forskellige grader af smalle forlig. De tre scenarier indeholdt alle basale forhold som økonomi og reguleringsordning, men adskilte sig fra hinanden ved om, og i hvilken grad, de også inkluderede forhold som bl.a. KL's MED-opsigelseskrav, KL's øvrige MED-krav, KTO's krav om tryghedspulje og KTO's krav om socialt kapitel. Scenarierne stillede kravene op overfor hinanden og præmissen var, at KL's imødekommelse af krav fra KTO's side af bordet var betinget af, at KTO samtidig imødekom et af KL's krav placeret inden for samme forhandlingsscenarie. Det viste sig, at der ikke var meget, der kunne nås til enighed om. På KTO-siden af bordet fandt man ikke denne rene 'noget-for-noget' forhandlingstaktik særlig løfterig da man oplevede KL's krav som disproportionale i forhold til KTO's krav, jvf. oplevelsen af KL's krav som meget hårde. Man mente endvidere, at hele KL's fremgangsmåde stod i kontrast til forhandlingerne før 2011, der ifølge KTO-siden i højere grad drejede sig om at finde emner, der kunne skabes 'win-win' forhandlingsresultater ud af.

En vigtig tilføjelse er, at KTO-forhandlingerne ikke blev nævneværdigt berørt af organisationsforhandlingerne på lærerområdet, selvom det var den samme forhandler – Anders Bondo Christensen – der stod i spidsen for lønmodtagerne i begge forløb.

Vurdering af de generelle forlig

I 2013 blev det igen på alle tre hovedområder til meget begrænsede lønstigninger og kun få øvrige forandringer. Skal der alligevel fremhæves noget, må det på det statslige område være projekterne om indsatser for at styrke tillid og samarbejde samt tryghed og kompetenceudvikling i overenskomstperioden. På det kommunale område kan nævnes et projekt om, hvordan de kommunale kerneopgaver styrkes. Men som i 2011 endte listen over parternes afviste krav med at være mere iøjnefaldende end resultaterne. For blot at nævne et par eksempler kom de statslige arbejdsgivere ikke igennem med deres ønsker om at afvikle reguleringsordningen eller ændre vilkår for tjenestemænd. Og de kommunale arbejdsgivere måtte opgive ønsker om at reducere antallet af ansatte med tillids-

repræsentantbeskyttelse, ændre i de generelle arbejdstidsregler og begrænse ordningen med seniordagene. På lønmodtagersiden blev bl.a. krav om mere barselsorlov til fædre, forbedrede vilkår for tillidsrepræsentanter og tryghed ud over tryghedspuljen fejlet af bordet (Mailand 2013).

Organisationsforhandlinger og konflikt

Organisationsforhandlingerne under OK13fik i modsætning til de generelle forhandlinger en del opmærksomhed. Forløbet forudsættes i store træk bekendt og skal derfor kun opsamles og kommenteres ganske kort. Konflikterne opstod omkring undervisningsområderne på det statslige område (gymnasier, erhvervsskoler, SOSU-skoler, frie grundskoler, etc.) og på det kommunale område (folkeskolen) med hensyn til den afvikling af områdernes arbejdstidsregler, som de offentlige arbejdsgivere som beskrevet ovenfor havde gjort til hovedkrav. Mens AC, med GL, indgik forlig herom med Finansministeriet og fik en økonomisk kompensation for det i form af lønstigninger, viste forlig sig ikke muligt på det øvrige statslige undervisningsområde og på folkeskoleområdet. Som konsekvens blev der udsendt lockoutvarsel på de to områder. Det videre forløb henlagdes derfor til Forligsinstitutionen. Forligsmanden opgav efter to uger – for let og for hurtigt efter nogle forhandleres mening – i forhold til at forlige parterne. Det skete efter en proces hvor parterne – måske særligt KL – ikke havde vist sig villige til at imødekomme modparten. Da forligsmanden valgte ikke at udsætte konflikten, blev lockouten en realitet. Efter forskellige aktørers mislykkedes forsøg på at få parterne tilbage til forhandlingsbordet eller suspendere konflikten, greb Folketinget ind, da konflikten havde løbet i 3 1/2 uge. Lovindgrebet fulgte i store træk arbejdsgivernes formål med denne 'frigørelseskonflikt', men der var begrænset kompensation til lønmodtagerne, bl.a. i form af løntillæg, hvis værdi dog var mindre end den GL havde forhandlet sig frem til.

I mellemtiden havde GL's forhandlingsresultat været til afstemning, og 90 procent af medlemmerne havde stemt nej, hvilket dog ikke fik praktisk betydning, da GL stemte sammen med de andre AC-organisationer, der alle stemte ja. Dette afstemningsresultat står i kontrast til den opbakning, DLF's ledelse oplevede i forløbet fra medlemmerne og på en stor tillidsrepræsentantsamling. Der kom også nogen opbakning fra enkelte af KTO's øvrige medlemsorganisationer, der ellers oprindeligt havde lagt op til, at lærerne skulle klare deres forløb helt selv. Særligt FOA gav DLF opbakning, men kunne ikke få de øvrige KTO-organisationer med på en plan om sympatikonflikt. Det blev dog til en fælles udsættelse af underskriften på KTO-forliget, demonstrationer og ytringer i medierne om disrespekt for den danske model. Denne interne og (begrænsede) eksterne opbakning kan sammen med den hårde modstand fra KL være med til at forklare, at DLF ikke 'lagde sig ned' noget før, som mange forhandlere havde forventet, at de ville.

DLF (og FOA) høstede ikke roser for deres ageren alle steder i fagbevægelsen. Dansk Metalarbejderforbund undsagde snakken om 'brud på den danske

model', og gav udtryk for at forløbet havde været 'den danske model classic'. Hvad enten denne eller anden part havde ret, lagde episoden til det generelle indtryk af en svag og splittet fagbevægelse, der hverken formåede at udfordre modparten, imødekomme den eller internt at blive enige.

2.2 Perspektiver

Det er på baggrund af det beskrevne forløb, og særligt arbejdsgivernes ageren på undervisningsområderne, at man i fagbevægelsen og andre steder har gjort sig overvejelser om, hvorvidt OK13 var en enkeltstående begivenhed. Eller om man kommer til at se en gentagelse, hvor en – eller enkelte – lønmodtagergrupper vælges ud og præsenteres for meget kontroversielle krav, hvor arbejdsgiverne står fast på deres mål, og hvor lockout og lovindgreb kan komme i anvendelse, hvis man ikke følger sig på den anden side af forhandlingsbordet.

Om denne del af OK13 forløbet gentager sig i OK15 i en eller anden variant eller ej, er den helt overordnede overvejelse hos lønmodtagerorganisationerne vedrørende forventninger til arbejdsgiverne fremfærd. Hertil knytter der sig i øjeblikket fortolkninger af især størrelser som Regeringens Vækstplan, Moderniseringsstyrelsens resultatkontrakt 2013 og andre regeringsdokumenter samt det forestående Folketingsvalg, der – hvis valgperioden får lov at løbe ud – finder sted kort tid efter OK15.

Udover disse primært *proces*-relaterede overvejelser, er der naturligt nok også begyndende overvejelser om hvad arbejdsgiversiden kunne forestille sig at komme med på *indhold*ssiden. Overvejelserne om disse to arbejdsgiverrelaterede forhold har i sagens natur en meget foreløbig karakter, da vi i skrivende stund stadig er tæt på OK13s afslutning og langt fra OK15s begyndelse.

Proces og generelle mål: Hvordan vil arbejdsgiverne agere næste gang?

Bekymringerne blandt nogle lønmodtagerorganisationer for en gentagelse af OK13 forløbet fik næring, da 'Resultatkontrakten for Moderniseringsstyrelsen 2013', indgået mellem departementschef David Helleman i Finansministeriet og direktør Niles Gotfredsen fra Moderniseringsstyrelsen, blev taget op i medierne i slutningen af marts i år. Det fremgår bl.a. af kontrakten, at OK13 er det højest prioriterede område, at 'løn og arbejdstid skal gøres til en væsentlig del og integreret del af den offentlige udgiftspolitik', at 'OK13 skal være løftestang for at fremme Moderniseringsstyrelsens dagsorden' og at der i 3. og 4. kvartal 2013 skal gennemføres 'analyser af arbejdstid og løndannelse, der identificerer problemstillinger og potentialer på udvalgte områder' (Moderniseringsstyrelsen 2013). Dette kunne læses som en opgradering af løn og arbejdsvilkårs (konkret arbejdstids) position som indsatsområde i Finansministeriets hierarki. Endvidere skabte formuleringerne om, at OK13 skulle være 'løftestang' og at analysearbejder skulle finde 'potentialer', i dele af fagbevægelsen frygt for, at et andet område ville udtages ved OK15 og få samme tur som undervisningsområdet ved OK13. Men det er værd at notere sig, at resultatkontrakten ingenting nævner om metoderne til at nå målene, hvilket også er blevet bemærket i andre dele af fag-

bevægelsen, ligesom det må betragtes som naturligt, at et Finansministerium forsøger at effektivisere.

Også Regeringens 'Vækstplan DK – Stærke virksomheder, flere job' (fra februar i år (Regeringen 2013) har skabt bekymring i dele af fagbevægelsen. Her drejer det sig om, at 'Vækstplanen skal forøge væksten frem mod 2020 med i alt 40 mia. kr. samt frigøre 12 mia. kr. i den offentlige til nye initiativer' og at regeringen vil frigøre midlerne 'til målrettede forbedringer af den offentlige service'. Også her tolkes teksten forskelligt. Hvor man i en del af fagbevægelsen ser det som en ren sparerøvelse, der indebærer, at der skal findes besparelser for 12 mia. kroner, lægges der hos andre dele af fagbevægelsen vægt på, at der ikke tales direkte om besparelser, men om at 'frigøre' ressourcer og 'moderniserer', hvilket kan dække over effektiviseringer såvel som over besparelser, og at der ifølge Vækstplanen fortsat er plads til en 'balanceret vækst' på mellem 0,4 og 1,0 procent i årene frem mod 2020'. Det er også blevet påpeget, at de 12 mia. frem til 2020 er et fiktivt tal, og at der reelt frigøres flere ressourcer i den offentlige end tallet giver udtryk for. Økonomiaftalen fra juni, 'Aftaler om den kommunale og regional økonomi for 2014' (Finansministeriet 2013), ligger i forlængelse af Vækstplanen, hvori også indgår en prioritering af højere kommunale investeringer mod tilsvarende lavere serviceudgifter, der dog kommer til at ligge på niveau med serviceudgifterne for 2013 – JSM.

De forskellige tolkninger af Regeringens planer og intentioner kom klart til udtryk, da der i slutningen af juni blev indgået en såkaldte 'mini-trepartsaftale' om modernisering af den offentlige sektor, der ses som startskuddet på den længe ventede tillidsreformen. Aftalen er centreret om syv principper for samarbejde mellem parterne på det offentlige arbejdsmarked om modernisering³ og etableringen af et Center for offentlig innovation samt oprettelse af 'styringslaboratorier'. Aftalen blev indgået mellem de offentlige arbejdsgivere, OAO, FTF og Akademikerne, mens FOA sammen med DLF valgte at stå udenfor. FOA begrundede sin beslutning med, at parterne i trepartsaftalen blander sig i, hvorvidt kommuner og regioner kan få dispensation fra bestemmelser i overenskomsten og at OAO med aftalen forpligter sig til at finde besparelser for de 12 mia. kr., som er nævnt i vækstplanen. OAO har tilbagevist begge disse udlægninger af teksten, men FOA holder fast i sin tolkning og har på den baggrund meldt sig ud af OAO pr. 1. januar 2014. Det udgør en udfordring for OAO, idet FOA er den største medlemsorganisation. FOA holder dog en dør på klem for et fortsat medlemskab af OAO hvis man indenfor et halvt år kan diskutere sig frem til et bæredygtigt grundlag for fællesskabet.

Tolkningerne af regeringsplaner og -dokumenter og positionerne vedrørende tillidsreformen, antyder en opdeling mellem - og måske også indenfor - de fag-

³ De syv principper er: 1) Styrring i den offentlige sektor skal fokusere på mål og resultater; 2) Dialog, åbenhed og klare mål skal være udgangspunktet for opgaveløsningen; 3) Ledelse og styring skal tage afsæt i tillid og ansvar; 4) Udvikling og fagligt handlerum skal bygge på velgrundet dokumentation; 5) Opgaveløsningen skal baseres på viden om, hvad der virker; 6) Ledelse og engagement skal fremme motivationen; 7) Offentlig service skal inddrage borgernes ressourcer.

lige organisationer: Et flertal, der søger samarbejde med Regeringen og ikke ser en ren 'spare-dagsorden' i Regeringens bestræbelser – og et mindretal, der tolker regerings bestræbelser som rene sparerøvelser og hellere vil følge en aktivistisk linje end en samarbejdslinje.

Hvad kan der så læses ud af OK13 og de præsenterede regeringsdokumenter, planer og aftaler med hensyn til de offentlige arbejdsgiveres ageren ved OK15, når det kommer til de generelle mål og proces? Ikke det store. Det fremgår dog klart, at de statslige arbejdsgivere fortsat vil forsøge at effektivisere, hvad enten det så vil ende ud i deciderede besparelser eller bare en moderat vækst. Dette mål er der ikke så meget nyt i. Men der er også indikationer på, at overenskomsterne har fået en mere central rolle i indfrielsen af effektiviseringsmålene end tidligere, og at dette i sig selv er et incitament til, at arbejdsgiverne står mere fast på overenskomstkraV. Desuden er der ikke noget, der tyder på, at magtforholdet mellem arbejdsgivere og arbejdstagere vil ændre sig markant i forhold til OK13 (omend det delvist afhænger af lønmodtagerorganisationerne, som vil blive behandlet i næste afsnit). Der er ikke en væsentlig forbedring af økonomien i sigte eller andet, der kunne underbygge sådan en udvikling. Det vil derfor sandsynligvis igen være arbejdsgiverne, der i udgangspunktet står klart stærkest, hvilket også kan tilskynde dem til at formulere dristige/kontroversielle krav og stå fast på krav og evt. også at gå i konflikt for dem. Disse forhold øger sandsynligheden for en gentagelse af forløbet fra OK13 i en eller anden variant. Men der er også en række forhold der taler imod:

For det første blev der fra de offentlige arbejdsgiveres side argumenteret for, at reguleringen af arbejdstiden på undervisningsområderne i kommuner og staten (universiteterne undtaget) på arbejdstidsområderne var undtagelsen fra normen i den offentlige, og at disse områder derfor skulle 'normaliseres'. Denne 'normalisering' har arbejdsgiverne efterstræbt i årevis, mere eller mindre åbenlyst. Nu har 'normaliseringen' så fundet sted. Og indtil videre er der ikke klare tegn på, at andre områder vil blive prioriteret lige så højt som undervisningsområderne blev det ved OK13 (se dog næste afsnit). Men det kan selvfølgelig nå at forandre sig med knapt halvandet år til, at forhandlingerne for alvor går i gang.

For det andet er det ikke gratis at afslutte en forhandlingsrunde med lockout og lovindgreb. Noget af den pris, KL kommer til at skulle betale, er en lærerforening (og måske også foreningens folkeskolelærere), der ikke føler ejerskab til Folkeskolereformen og ikke spiller med i dens implementering på samme måde som de ville have gjort uden lovindgrebet, og som desuden holder sig ude af trepartsamarbejde. Spørgsmålet er, hvor mange faglige organisationer, de offentlige arbejdsgivere ønsker at skabe sådanne relationer til.

For det tredje vil en gentagelse af en konflikt, der ender med et politisk indgreb, betyde, at kritikken af ikke at handle i overensstemmelse med den danske model vil vende tilbage og sandsynligvis større styrke i forhold til i OK13. Ikke mindst KL fik ridser i lakken i sit befolkningsomdømme, efterhånden som kon-

flikten skred frem og der blev tegnet et billede af, at KL var den mindst for-handlingsvillige part.

For det fjerde skal der være Folketingsvalg senest i efterår 2015. Hvis ikke valget afholdes meget før valgperiodens udløb, vil det komme til at ligge få måneder efter afslutningen på OK15. Det er en udbredt opfattelse, at Regeringen ikke ønsker at lægge sig ud med sine mange vælgere i den offentlige (der udgør ca. 30 procent af alle vælgere) så tæt på et Folketingsvalg, og at Folketingsvalget derfor vil have en 'disciplinerende' effekt på arbejdsgiversiden. Der er dog også kilder i fagbevægelsen, der mener, at Regeringen indtil videre har udvist en meget stor vilje til at komme med initiativer, der er upopulære blandt vælgerne, og at man derfor ikke kan regne med en disciplinerende effekt af valget. Kikker vi tilbage mod tidligere overenskomstfornyelser, lå også OK11 tæt op på et valg (der så endte med at blive afholdt lidt senere end forventet (september 2011) end de fleste regnede med). Dette valg blev umiddelbart tilskrevet en hvis disciplinerende effekt (Due & Madsen 2011), omend ikke alle aktører interviewet til en senere analyse af OK11 kunne konfirmere denne effekt (Mailand 2012).

Specifikt indhold: Hvilke temaer og lønmodtagergrupper kommer i centrum?

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

Det andet emne er arbejdstid på det såkaldte døgnområde, som først og fremmest dækker hospitalerne og det kommunale plejeområde. Til forskel fra undervisningsområdet, hvor det primært var et mindre antal små og mellemstore lønmodtagerorganisationer (DLF, GL og Uddannelsesforbundet), der blev berørt, vil en generel adressering af arbejdstidsspørgsmålet på døgnområdet potentielt kunne komme til at berøre en lang række organisationer tilknyttet Sundhedskartellet og KTO, herunder store organisationer som FOA. Det kan påvirke de offentlige arbejdsgivers lyst til at indgå i en konflikt omkring dette emne, hvis det skulle komme så vidt at en sådan kunne komme på tale.

Som ved OK11, der startede kort tid efter Lønkommissionen udgav sin hovedrapport, kan emner og krav under forhandlinger også under OK15 blive påvirket af et kommissionsarbejde. Et af fem punkter i Produktivitetskommissionens kommissorium er nemlig at 'bidrage med ny viden om produktiviteten i den offentlige sektor og komme med konkrete anbefalinger, der kan styrke den, herunder i kommuner, regioner og staten. Målet er, at resurserne skal anvendes mere effektivt i den offentlige fx gennem modernisering, digitalisering og bedre organisering' (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2012). Der ventes spændt på kommissionens rapport, der skal offentliggøres inden årets udgang. I lønmodtagerorganisationerne regner man med, at den betalte frokostpause bliver taget op sammen med en lang række 'gamle kendinge' som arbejdstidsfleksibilitet, lønsystemer, decentralisering og overenskomstbindinger. Men også tillid, i forbindelse med afbureaukratiseringsspørgsmålet, er at finde blandt de forventede emner. Hvis det kommer med, vil det også give lønmodtagerorganisationerne mulighed for at bruge rapporten aktivt.

Derudover er det værd at overveje, om nogle af de krav, som de offentlige arbejdsgivere rejste ved OK13, og som de ikke kom igennem med, vil dukke op igen. Det helt store spørgsmål er her om kravet om en afskaffelse af reguleringsordningen, der kun blev rejst på det statslige område (men som også ville have fået konsekvenser for det kommunale og det regionale område). Her er igen blandede forventninger og ikke meget at holde sig til. Mens nogle lønmodtagerrepræsentanter mente, at Finansministeriet rejste kravet som en slags 'taktisk krav' som - når det blev frafaldet - kunne få hovedkravet om arbejdstid på undervisningsområdet til lettere at blive accepteret, anså andre kravet som en slags 'på-sigt krav' (Mailand 2012a), der var alvorligt ment og som sandsynligvis vil blive rejst igen ved OK15. Der er mere entydigt ikke forventninger til at tjenestemandskravene på det statslige område bliver rejst igen.

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

3. Lønmodtagernes alliancer og organisationsformer

De offentlige arbejdsgiveres politik og adfærd og forhandlingernes processer og resultater er naturligvis også afhængige af modparten. Dette afsnit vil adressere det andet spørgsmål i opdraget, der fokuserer på hensigtsmæssigheden af opdelingen af eksisterende alliancer og organisationsformer på lønmodtagersiden, disse fællesskabes forpligtelser og muligheden for fremtidige alternative forhandlingsfællesskaber og medlemsorganisationer. Termen 'alliancer' vil her forstås bredt som dækkende både de formelle forhandlingsfællesskaber (koalitioner), de formelle forhandlingsaftaler og de uformelle aftaler.

3.1 Forhandlingskarteller og organisationer under OK13 forløbet⁴

Afsnittet her er kort, da der allerede er redegjort for en del af en del af problematikken ovenfor. Her skal der primært gives en oversigt over de formelle forhandlingsfællesskaber på lønmodtagersiden, der under OK-13 gjorde sig gældende. De præsenteres for hvert af de tre hovedområder. Forhandlingsfællesskaberne er overordnet set skabt som en reaktion på arbejdsgiverens centralisering, der begyndte med reformer på det statslige område helt tilbage i 1919 og på det kommunale i 1969.

Statslige område

På det statslige område er samarbejdet opbygget med grundlag i centralorganisationerne i det gamle tjenestemandssystem, heraf navnet *CFU (Centralorganisationernes Fællesudvalg)*. Men med inddragelsen af de overenskomstansatte er det fælles forhandlingskartel fundamentalt forandret. Der er tre 'partnere' i CFU:

OAo (Offentlige Ansattes Organisationer) er en sammenslutning indgået forud for OK 2008 mellem StK og DKK – de to forhandlingskarteller for fortrinvis LO-organisationer på det statslige og det kommunale/regionale område. OAo har samlet 30 medlemsforbund, hvoraf de største er FOA, HK/Stat, HK/Kommunal, 3F og Socialpædagogerne. OAos medlemmer på det statslige forhandlingsområde havde januar 2013 45 % af medlemmerne i CFU og OAo huser CFUs sekretariat. Med OAo er skabt et fælles tværgående sekretariat, som skal styrke koordinationen mellem LO-grupperne på de to hovedområder. OAo har plads i CFU på det statslige område og er en valggruppe i KTO-forhandlingsfællesskabet på det kommunale og regionale område. Læs mere om KTO nedenfor.

SKAF (Stats- og Kommunalt Ansattes Forhandlingsfællesskab) har 44 % af medlemmerne i CFU. SKAF blev etableret i 2002 og er et forhandlingsfællesskab mellem Lærernes Centralorganisation (LC) og Centralorganisationen af 2010 (CO10). Begge disse organisationer er paraplyorganisationer for en række faggrupper og er knyttet til hovedorganisationen FTF. Lærernes Centralorgani-

⁴ Dette afsnit bygger primært på Due et al. (2012).

sation samler seks fagforbund på det pædagogiske område. Danmarks Lærerforening er langt det største medlem af LC. Herudover er der flere mindre forbund blandt andet Uddannelsesforbundet (med medlemmer inden for arbejdsmarkedsuddannelserne mm.) og Frie Skolers Lærerforening. Da langt de fleste medlemmer af LC er ansat på det kommunale arbejdsmarked er det dog en mindre gruppe på godt 16.000 medlemmer, som repræsenteres gennem SKAF i de statslige forhandlinger. CO10 er en nydannelse fra januar 2010, hvor Statstjenestemændenes Centralorganisation II (CO II) og Overenskomstansattes Centralorganisation (OC) fusionerede. Politiforbundet er langt det største medlemsforbund, herefter følger Centralforeningen for Stampersonel og Dansk Told og Skatteforbund. De tre forbund dækker næsten 60 pct. af de cirka 40.000 medlemmer.

AC (Akademikernes Centralorganisation, fra 2013 blot Akademikerne) er både hovedorganisation og forhandlingsfællesskab for organisationer med akademisk uddannede medlemmer. AC har 23 medlemsorganisationer (januar 2012) og 10 % af medlemmerne i CFU. En stor del af deres medlemmer er offentligt ansatte. Formelt set er AC alene tilsluttet CFU med sine tjenestemandsansatte medlemmer (dvs. næsten 13.000), men reelt fastsættes de generelle vilkår også for de overenskomstansatte. Det samlede antal statsansatte akademikere ligger således langt over 50.000. Heraf er dog en del ingeniører, der er medlem af IDA, og landinspektører, som begge fra 1.1.2009 forlod akademikerfællesskabet. AC udgør også en valggruppe i KTO- forhandlingsfællesskabet på det kommunale og regionale område.

Kommunale område

På det kommunale og regionale område er lønmodtagerorganisationerne samlet i to forhandlingskarteller – henholdsvis KTO og Sundhedskartellet, der forud for overenskomstforhandlingerne i 2005 brød ud af det samlede fællesskab, som KTO dengang udgjorde. KTO og Sundhedskartellet forhandler separat med KL. KTO er det centrale forhandlingsfællesskab, som repræsenterer hovedparten af de i alt ca. 684.000 ansatte i de danske kommuner og regioner. KTO forhandler således både med KL, som repræsenterer de 98 kommuner, og med RLTN, som repræsenterer Danske Regioner, der er hovedorganisation for de fem danske regioner.

KTO (Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte) repræsenterer samlet 514.656 kommunalt og regionalt ansatte, dvs. langt størstedelen af de ansatte på de to områder. I alt består fællesskabet af 45 forskellige medlemsorganisationer fra de tre hovedorganisationsområder: LO (OAO kommunal, 59 % af de fuldtidsbeskæftigede), FTF (30 %) og AC (4 %), samt herudover LH og enkelte organisationer, som af forskellige årsager har valgt at stå uden for hovedorganisationerne. KTO har som hovedformål at repræsentere deres medlemmer og forhandle generelle løn- og ansættelsesvilkår.

Sundhedskartellet er et fællesskab dannet september 1997 mellem 11 organisationer inden for sundheds- og socialsektoren med sygehusene som hovedområde. Først ved OK 2005 forlod Sundhedskartellet og dets medlemsorganisationer KTO i utilfredshed over mulighederne for at varetage medlemmernes interesser. Herefter blev kartellet et operativt forhandlingsorgan. De 11 medlemsorganisationer organiserer først og fremmest offentligt ansatte med mellemlang uddannelse som fx sygeplejersker, fysioterapeuter og jordemødre. Af de knapt 105.000 medlemmer udgør den største organisation, DSR, alene ca. 56.000 eller lidt over halvdelen af det samlede medlemstal. Hovedorganisationsmæssigt er medlemsorganisationerne i Sundhedskartellet tilknyttet FTF. Sundhedskartellet fylder betydeligt mere på det regionale end på det kommunale område.

Regionale område

På det regionale område er der sket forandringer fra OK08 i forhold til koordineringen af de tværgående forhandlinger på det regionale forhandlingsbord. Ud over *Sundhedskartellet* (42 % af de fuldtidsbeskæftigede) fører således også FOA (16 %) og AC (17 %) selvstændige forhandlinger med RLTN sideløbende med KTO (24 %). De fire parter forsøger dog, så vidt det er muligt, at forhandle alle generelle emner og aftaler i fællesskab i forhold til RLTN. Hver part kan dog på et hvilket som helst tidspunkt meddele, at man ikke længere ønsker at indgå i de tværgående forhandlinger af et givet tema eller aftale og vælge at gå alene i forhold hertil. Den forhandlende arbejdsgiverpart er RLTN.

3.2 Perspektiver

Nedenfor vil forskellige mulige udviklingsveje for ændringer i lønmodtagernes alliancer og organisationsformer blive diskuteret, der kunne tænkes på den ene eller anden måde at imødegå arbejdsgiverne mere effektivt, end tilfældet var under OK13, eller på anden vis skabe en mere hensigtsmæssig varetagelse af de offentlige lønmodtagere interesser.

Det første perspektiv handler om koordinering mellem de eksisterende forhandlingsfællesskaber, det andet om omstruktureringer af forhandlingsfællesskaberne, mens det tredje ser på forandringer i forhandlingsfællesskabernes forhandlingsaftaler. Det fjerde perspektiv rykker et niveau ned og diskuterer mulighederne for større organisationer som alternativ til forhandlingsfællesskaberne, mens det femte tager udgangspunkt i de eksisterende forhandlingsfællesskaber, forhandlingsaftaler og organisationer og omhandler politiske håndslag.

Lønmodtagerkoordinering på tværs af forhandlingsfællesskaber

En vej at gå, er at tage udgangspunkt i den gradvist øgede koordinering på arbejdsgiversiden. Der har altid været en koordinering mellem de offentlige arbejdsgiver, men koordineringen er øget over de senere overenskomstrunder, og er gået fra mest at omhandle den økonomiske ramme for forhandlingerne til i stigende grad også at dreje sig om processer og resultater. Samtidig er hierarkiet

blevet stadigt tydeligere, idet finansministeriets styrende rolle nu er mere markant end nogensinde (Mailand 2012a). Denne øgede koordinering betyder dels en styrkelse af arbejdsgiversiden, og dels, at de kommunale og regionale forhandlere har svært ved at afvige fra det statslige forlig og endvidere må vente på, at de statslige forhandlere får forhandlet færdig.

Et modsvar på denne udvikling kunne være, at der skabtes en stærkere koordinering mellem de statslige, kommunale og regionale lønmodtagerfællesskaber, for derigennem at matche arbejdsgivernes koordinering. Der har da også længe fundet en både formel og uformel koordinering sted, bl.a. i form af møder mellem formænd og sekretariatschefer og det store personsammenfald, der er i CFUs og KTOs ledelse. Men koordineringen kunne potentielt udbygges.

Et yderligere skridt, der allerede har været diskuteret (se fx Due & Madsen 1988; 1996; 2009) er at udvide koordineringen til decideret forhandling, således at den økonomiske ramme forhandles med Finansministeriet for alle tre hovedområder. Det ville bl.a. give alle aktører direkte adgang til den aktør, der er stigende grad er styrende for hele processen.

Lidt afhængig af hvor omfattende denne koordinering tænkes, forekommer dette perspektiv realistisk, også på kort sigt. Skal der indvendes noget imod en sådan udvikling, må det være, at der som nævnt reelt allerede foregår en koordinering på tværet af de tre hovedområder i form af det store personsammenfald af hovedforhandlere, der er på lønmodtagersiden og i form af møder mellem CFU- og KTO formændene og deres sekretariatsledere.

Forhandlingsfællesskabernes strukturer

En anden vej at gå er mere radikalt at foretage ændringer i de etablerede forhandlingsfællesskabers - CFU, KTO og Sundhedskartellets - strukturer og medlemskaber. Formålet hermed kunne dels være at skabe stærkere organisationer, dels at skabe nogle mere velfungerende fællesskaber - og nogle fællesskaber, hvor lønmodtagerorganisationer, der arbejder på samme delarbejdsmarked, i højere grad end i dag ville være en del af det samme forhandlingsfællesskab.

De nuværende forhandlingsfællesskaber kan siges at have en række svagheder. For det første er det en svaghed, at en række organisationer på sundhedsområdet er organiseret i et særskilt forhandlingsfællesskab adskilt fra KTO, og at FOA også har valgt at forhandle selv på regionale område. Det adskiller personale, der har dagligt arbejdsfællesskab, og komplicerer forhandlingsprocessen. Det var særligt tilfældet under OK11, hvor opdeling måske endda var med til at give et ringere forhandlingsresultat (Mailand 2012a). Også selvom foreløbige meldinger går på, at en bedre forberedelse og koordinering ved OK13 gav et noget bedre forløb (KTO 2013), er problemerne grundlæggende fortsat de samme. Et bedre alternativ kunne være en 'søjlestruktur', der samlede organisationerne indenfor sektorer/delsektorer i samme forhandlingsfællesskab. Dette har været diskuteret tidligere.

Et andet spørgsmål er så om grupperingerne indenfor CFU og KTO er de rigtige. I KTO er der organisationer, der peger på, at de fire 'valggrupper', der følger hovedorganisationsopdelingen, fordrer til en enighed indenfor hovedorganisationerne, der ofte ikke er til stede. Ikke sådan at forså, at der skal være konsensus mellem alle organisationerne, men at det skaber problemer, når de store organisationer indenfor valggrupperne ikke er det. BUPL og DLF har således ofte, og særligt i ligelønsspørgsmål, orienteret sig forskelligt. Omvendt er der for øjeblikket tendenser til at DLF og FOA oftere kan opnå enighed, men med udgangspunkt i to forskellige valggrupper. På den baggrund er der blevet stillet spørgsmål ved, om opdelingen indenfor forhandlingsfællesskaberne på hovedorganisationer er hensigtsmæssig, og om man kunne forestille sig forhandlingsfællesskaber uden disse. Men der er nok også en positiv effekt af den interne opdeling i hovedorganisationsgrupper, da den sandsynligvis bidrager til, at de små organisationer kommer længere frem.

Mens hensigtsmæssigheden af forhandlingsfællesskabernes strukturer således kan diskuteres og medlemmerne i fællesskab kan beslutte at arrangere dem anderledes, kan enkelte organisationers valg også skabe et pres for forandring. FOA valgte som beskrevet ovenfor at melde sig ud af OAO. Om denne udmeldelse er permanent er stadig usikkert, men hvis den er, udtynder den OAO betydeligt og vil udgøre et yderligere incitament til at nedbryde hovedorganisationsopdelingen. Om 'udtyndingen' af OAO også af OAO vil opleves som svækkelse er usikkert, da der i de senere år har været en del kontroverser i OAO hvor FOA har ageret på en måde, som en del af de øvrige OAO organisationer ikke har billiget. FOA's udmeldelse af OAO har primært konsekvenser på det kommunale område (det de ikke fylder meget på det statslige), mens de på det regionale område allerede har stået udenfor KTO siden OK11.

Med relevans for alle tre hovedområder er, at IDA pr. 1. september 2013 igen er medlem af AC. Samtidig er der usikkerhed omkring hvordan GL vil stille sig deres medlemskab af AC ovenpå OK13, hvor der ikke er nogen tvivl om, at AC havde en rolle i at overbevise GL om at indgå aftalen med Finansministeriet, som 85 procent af GL-medlemmer siden stemte nej til. Disse mulige ind- og udmeldelser af AC på det statslige område vil ikke i sig selv udgøre incitamenter til større strukturelle omlægninger.

Spørgsmålet er så, hvor realistisk det er med større reorganiseringer af forhandlingsfællesskaberne. Vurderingen blandt lønmodtagerorganisationerne er generelt, at Sundhedskartellet fortsat ønsker at opretholde sin eksistens som separat enhed, fordi en række af kartellets mange mindre medlemsorganisationer oplever, at de via Sundhedskartellet har en direkte adgang til forhandlerne i RTLN, som de frygter vil gå tabt, hvis de kom med i et bredt forhandlingsfællesskab. Sundhedskartellets medlemsorganisationer foretrækker tilsyneladende status quo, selvom det betyder, at de i høj grad er 'policy takers', der på en lang række overenskomststemmer blot overtager, hvad man kort forinden har besluttet

på det kommunale område. Hvis Sundhedskartellet ikke er med i en større reorganisering, er der knapt så meget perspektiv i en sådan.

Forhandlingsaftaler indenfor de eksisterende fællesskaber

En tredje type forsøg på i højere grad at udfordre arbejdsgiverne ville være at tage udgangspunkt i forhandlingsaftalerne. En iøjnefaldende forskel mellem CFU og KTO udgør nemlig forhandlingsaftalerne, hvor der er en 'musketer-ed' i CFU, som ikke findes i KTO. Den betyder i praksis, at CFU-forliget først er på plads, når alle 'parterne' (OAO, SKAF og AC) efterfølgende har forhandlet færdigt i løbet af det såkaldte 'fire-ugers vindue' (dvs. i løbet af en fire-ugers periode efter at CFU-forliget er indgået). I KTO-forliget er der ikke en lignende musketer-ed og de større organisationer vil typisk kende til deres forhandlingsresultat før de tager stilling til KTO-forliget, mens de små organisationer ofte kun kan se 'konjunkturerne' af indholdet af deres forlig qua de større organisationernes forlig.

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

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

En alternativ form for tættere bindinger til fællesskabet ville være at anvende samme type af forhandlingsaftale for KTO-medlemmerne, som AC ofte anvender overfor sine medlemsorganisationer⁵. Denne type forhandlingsaftale betyder, at man hænger på forliget og ikke kan melde sig ud efter et nærmere bestemt tidspunkt. Men heller ikke denne variation synes af samme grund særlig realistisk.

Denne svage vilje til at binde sig op på hinanden viste under sig under OK13 ved, at der som respons på hvad man oplevede som manglende forhand-

⁵ En vigtig detalje er, at GL under Ok13 faktisk havde mulighed for at forlade AC-forhandlingerne, men ikke gjorde det.

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

Nye større organisationer i stedet for forhandlingsfællesskaber

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

Der kan tænkes to typer af sådanne større organisationer. Den ene er 'general unions', hvor faggrupper med samme uddannelsesniveau samles på tværs af brancheopdeling., som det kendes herhjemme fra FOA. Den anden er sammenlutninger, der går på tværs af uddannelsesniveau, men samler fag indenfor samme sektor/delsektor, som det er kendt fra industriforbund i den private sektor i nogle europæiske lande. En sideeffekt ved en sådan udvikling, hvad enten af den ene eller anden version, vil være, at der som på det private område vil udvikle sig en (eller få) 'key bargaining' områder, som vil lægge linjen, og at Forligsinstitutionen i højere grad vil få en vigtig koordinerende rolle, som den har det i den private sektor.

På kort sigt vil en sådan udvikling nok være svær at gennemføre. Der vil være for meget modstand mod sammenlægningerne af organisationerne og de nye, større organisationer vil på grund af forskellige interesser på få svært ved at kunne løfte noget. Derfor er de større organisationer nok (endnu) mindre

sandsynlig som 'frivillig' strategi end forhandlingsfællesskaber efter enten uddannelsesniveau eller brancheopdeling. Men økonomiske incitamenter kan alligevel gøre de større organisationer relevante – men det er en anden snak.

Politiske håndslag

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

Vurdering på tværs af perspektiverne

På tværs af de foreslåede perspektiver kan det konstateres, at de med få undtagelser måske nok kan indebære en række fordele i form af bl.a. en mere samlet front mod de offentlige arbejdsgivere, en større grad af samling af fag og arbejdsmiljøfællesskaber under samme paraply og en frigørelse for 'hovedorganisationstvangs-fællesskaber'. Men med undtagelse af koordineringen på tværs af hovedområder og politiske håndslag, forekommer modellerne ikke særligt realistiske, og slet ikke på kort sigt. Som også OK13 og tiden efter illustrerer, er samhørigheden i den offentlige del af fagbevægelsen p.t. ikke stærk på tværs af organisationerne, og interesser og standpunkter kan ofte ikke forenes. Det lægger hindringer i vejen for omstruktureringer. Særligt KTO har med sine mange medlemsorganisationer mange 'veto-punkter'. Det virker konserverende. Er en organisation utilfreds enten med dens hovedorganisationsgrupper eller med KTO som sådan, bliver resultatet 'exit'. Disse karakteristika medvirker til, at ændringer i de organisatoriske strukturer ikke står ligefor.

Det er dog heller ikke sikkert, at større omstruktureringer er nødvendige for at stå stærkere ved OK15 end man gjorde under OK13. Det handler lige så meget om at blive enige om modsvar til arbejdsgiverne og strategier, som det handler om at lave om i de organisatoriske strukturer. De politiske håndslag er en del af dette. Men også de støder på udfordringerne i form af forskelle i interesser og tendensen til at orienterer sig enten for eller imod en samarbejdslinje med Regeringen, som beskrevet i afsnit 2.

Det eneste, der ser ud til potentielt at kunne forene på tværs vil være, hvis skeptikerne viser sig at have ret og de offentlige arbejdsgivere igen udvælger en bestemt gruppe og går hårdt til denne – eller alternativt står fast på krav som lønmodtagerorganisationerne over en bred kam finder helt uacceptable, som fx afskaffelse af reguleringsordningen. Hvis det igen er en særlig gruppe, der kommer til at stå for skud, snarere end de offentligt ansatte over en bred kam,

vil reaktionen fra de øvrige organisationer som ved OK13 afhænge af en konkret vurdering af muligheder i forhold til medlemsskaren og fordele og ulemper ved at indgå i en sympatikonflikt. Men det forhold, at der er tale om en gentagelse af et forløb, som flere lønmodtagerorganisationer anså som uacceptabelt, vil i sig selv være en tilskyndelse til denne gang at effektuere sympatistrejker, eller umuliggøre indgåelse af de generelle forlig ved i forvejen at have udpeget konfliktudløsende krav hos modparten (hvilket vil tvinge dem til at give efter eller gennemføre en meget omfattende lockout, der kan vurderes som lidt for dristig så tæt på et folketingsvalg (se ovenfor).

Et problem for lønmodtagersiden ved dette scenarie, hvor man først koordinere som respons på modpartens krav, er, at man endnu engang vil være den *reaktive* part, der skal finde *ad hoc* løsninger på den *aktive* modparts krav, der sandsynligvis igen vil bygge på velforberedte *strategier*. Denne situation øger kun det ulige magtforhold mellem arbejdsgiver- og lønmodtagersiden. Det vil derfor være en fordel for lønmodtagersiden, hvis forhandlingsfællesskaberne op til OK15 udvikle strategier, følger dem, og sørger for at strategierne indeholder elementer, der kan gøre lønmodtagersiden til en pro-aktiv, og ikke kun reaktiv, forhandlingspart.

4. Opsamling og konklusion

Notat her har i kortfattet form forsøgt at besvare to spørgsmål. For det første hvad *forventningerne er til de offentlige arbejdsgiveres politik og adfærd under OK15*, på baggrund af deres fremfærd under OK13, og for det andet *hensigtsmæssigheden af opdelingen af eksisterende alliancer og organisationsformer på lønmodtagersiden, samt disse fællesskabes forpligtelser og muligheden for fremtidige alternative forhandlingsfællesskaber og medlemsorganisationer*.

Besvarelsen af det *første spørgsmål* har med udgangspunkt i OK13, forskellige regeringsdokumenter og mundtlige tilkendegivelser, forsøgt at udlæse perspektiver for de offentlige arbejdsgiveres politik og ageren ved OK15. Der er ikke meget, der på nuværende tidspunkt kan siges, når det kommer til forventninger til *generelle mål og proces*, udover det nærmest selvindlysende, at arbejdsgiverne fortsat vil forsøge at effektivisere. Men der er også indikationer på, at overenskomsterne har fået en mere central rolle i indfrielsen af effektiviseringsmålene end tidligere, og at dette i sig selv er et incitament til, at arbejdsgiverne står mere fast på overenskomstkraV. Det vil desuden igen være arbejdsgiverne, der i udgangspunktet står klart stærkest, hvilket kan tilskynde dem til at formulere dristige/kontroversielle krav, stå fast på krav og evt. også at gå i konflikt for dem. Disse forhold øger sandsynligheden for en gentagelse af forløbet fra OK13 i en eller anden variant. Men der er også en række forhold, der taler imod: For det første, at der indtil videre ikke klare tegn på, at andre områder vil blive prioriteret lige så højt som undervisningsområderne blev det ved OK13. For det andet, at der er en pris, der skal betales for lockout og regeringsindgreb. Noget af den pris, KL kommer til at skulle betale, er en lærerforening, der ikke ønsker at samarbejde og hjælpe med reformimplementering. Spørgsmålet er, hvor mange faglige organisationer, de offentlige arbejdsgivere ønsker at skabe sådanne relationer til. For det tredje vil en gentagelse af en konflikt, der ender med et politisk indgreb, betyde, at kritikken af ikke at handle i overensstemmelse med den danske model vil vende tilbage og sandsynligvis gøre det med større styrke i forhold til i OK13. Og for det fjerde skal der være Folketingsvalg senest i efterår 2015. Valget kan komme til at ligge få måneder efter afslutningen på OK15, hvilket kan have en 'disciplinerende' effekt på arbejdsgiversiden.

Mht. til det mere *specifikke indhold (temaer og lønmodtagergrupper)* er der særligt noteret to mulige arbejdsgiverønsker til temaer. Det ene er den betalte frokostpause. Det andet er arbejdstid på det såkaldte døgnområde. Desuden er der forventninger om, at arbejdsgiverne vil anvende elementer fra Produktivitetskommissionens rapport, når den udkommer senere på året. Endvidere kan nogle af de krav, som de offentlige arbejdsgivere rejste ved OK13, og som de ikke kom igennem med eller ikke kom langt med, dukke op igen. Det helt store spørgsmål er her om kravet om en afskaffelse af reguleringsordningen vil blive gentaget. Her er der blandede forventninger og forskellige syn på, om det var som en slags 'taktisk krav', som - når det blev frafaldet - kunne få hovedkravet

om arbejdstid på undervisningsområdet til lettere at blive accepteret. Eller om det var en slags 'på-sigt krav', der var alvorligt ment og vil blive rejst igen ved OK15. Det er mere entydigt, at der ikke er forventninger til at tjenestemandskravene på det statslige område bliver rejst igen, mens det på det kommunale og regionale område langt fra kan udelukkes, at MED-krav, krav om seniordagene og krav om reduktion i antallet af ansatte med TR-beskyttelse, dukker op igen.

Besvarelsen af *det andet spørgsmål* tog udgangspunkt i en præsentation af forhandlingsfællesskaberne, som de så ud under OK13, og en diskussion af fem forskellige perspektiver for at ændre i alliancer og organisationsformer på lønmodtagersiden, for der igennem bedre at matche den mere og mere centraliserede modpart og skabe mere velfungerende fællesskaber. De fem perspektiver var 1) *lønmodtagerkoordinering på tværs af forhandlingsfællesskaber*, 2) *ændringer i forhandlingsfællesskabernes strukturer*, 3) *ændringer i forhandlingsaftaler indenfor de eksisterende fællesskaber*, 4) *nye større organisationer i stedet for forhandlingsfællesskaber* og endelig 5) *politiske håndslag*. Det blev konstateret, at disse perspektiver måske kan indebære en række fordele i form af bl.a. en mere samlet front mod de offentlige arbejdsgivere, en større grad af samling af fag og arbejdsfællesskaber under samme paraply og en frigørelse for 'hovedorganisationstvangs-fællesskaber'. Men med undtagelse af koordineringen på tværs af hovedområder og politiske håndslag, er perspektiverne ikke særligt realistiske, og slet ikke på kort sigt. Samhørigheden i den offentlige del af fagbevægelsen er p.t. ikke stor og interesser og standpunkter kan ofte ikke forenes. Det lægger hindringer i vejen for omstruktureringer. Særligt KTO har med sine mange medlemsorganisationer mange 'veto-punkter', og det virker konserverende.

Det er dog heller ikke sikkert, at større omstruktureringer er nødvendige for at stå stærkere ved OK15 end man gjorde under OK13. Det handler lige så meget om at blive enige om modsvar til arbejdsgiverne og om strategier, som det handler om at lave om i de organisatoriske strukturer. De politiske håndslag er en del af dette. Men også de støder på udfordringerne i form af forskelle i interesse og tendensen til at orienterer sig enten for eller imod en samarbejdslinje med Regeringen. Det eneste, der ser ud til potentielt at kunne forene på tværs vil være, hvis skeptikerne viser sig at have ret og de offentlige arbejdsgivere igen udvælger en bestemt gruppe og går hårdt til denne – eller alternativt står fast på krav som lønmodtagerorganisationerne over en bred kam finder helt uacceptable, som fx afskaffelse af reguleringsordningen. Hvis det igen er en særlig gruppe, der kommer til at stå for skud, snarere end de offentligt ansatte over en bred kam, vil reaktionen fra de øvrige organisationer som ved OK13 afhænge af en konkrete vurdering af muligheder i forhold til medlemsskaren og fordele og ulemper ved at indgå i en sympatikonflikt. Men det forhold, at der er tale om en gentagelse af et forløb, som flere lønmodtagerorganisationer anså som uacceptabelt, vil i sig selv være en tilskyndelse til denne gang at effektuere sympatistrejker, eller umuliggøre indgåelse af de generelle forlig ved i forvejen

at have udpeget konfliktløsende krav hos modparten. Et problem for lønmodtagersiden ved dette scenarie, hvor man først koordinere som respons på modpartens krav, er, at man endnu engang vil være den *reaktive* part, der skal finde *ad hoc* løsninger på den *aktive* modparts krav, der sandsynligvis igen vil bygge på velforberejede *strategier*.

Tak til Jesper Due, Jørgen Steen Madsen og Nana Wesley Hansen for ideer til analysen og kommentarer til et tidligere udkast af forskningsnotatet. Notatet her er forfattet før publiceringen af Produktivitetskommissionens 'Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor – Analyserapport 3'.

Referencer

Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen, Nana Wesley Hansen og Mads Christoffersen (2012): *Oversigt over de centrale OK-forhandlingsborde på det offentlige arbejdsmarked*. Fakta. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Due, J. & J.S. Madsen (1988): *Når der slås søm i: overenskomstforhandlinger og organisationskultur*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, J. & J.S. Madsen (1996): *Forligsmagerne*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, J. & J.S. Madsen (2009): *Forligsmagere og forumshoppere – analyse af OK 2008 i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Finansministeriet (2013): *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2014*. København: Finansministeriet.

KTO (2013): *Bestyrelsens evaluering af OK-13*. København. KTO.

Mailand, M. (2012a): *Overenskomstfornyelsen 2011 - den kommunale sektor perspektiveret*. FAOS Forskningsnotat nr. 127. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Mailand, M. (2012b): *Smalle forlig og mulig konflikt - Forventninger til de offentlige overenskomstforhandlinger*. FAOS Forskningsnotat nr. 130. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Mailand, M. (2013): *Smalle forlig fører ingen vegne*. Analyse i Politiken den 18. marts 2013.

Moderniseringsstyrelsen (2013): *Resultatkontrakt for Moderniseringsstyrelsen 2013*. København: Moderniseringsstyrelsen.

KL (2012): *Plads til ledelse og forandring. Kvalitet og effektivitet på kommunale arbejdspladser*. KL. Debatoplæg om overenskomstfornyelsen i 2013.

Regeringen (2013): *Vækstplan DK – Stærke virksomheder, flere job*.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012): *Produktivitetskommissionens kommissorium*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Bilag A – Liste over forkortelser

AC – Akademikernes Centralorganisation
CFU – Centralorganisationernes Fællesudvalg
DLF – Danmarks Lærerforening
DSR – Dansk Sygeplejeråd
FOA – Fag og Arbejde
FTF – Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd
GL – Gymnasieskolernes Lærerforening
IDA – Ingeniørforeningen i Danmark
KTO – Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte
KL – Kommunernes Landsforening
LC – Lærernes Centralorganisation
OAO – Offentligt Ansattes Organisation
RLTN – Regionernes Lønnings- og Takstnævn
SKAF – Stats og Kommunalt Ansattes Forhandlingsfællesskab