

087

OK 2008

**Lærernes arbejdstidsregler
som joker i overenskomst-
spillet**

Forskningsnotat udarbejdet for Månedsmagasinet
Undervisere

Jesper Due og Jørgen Steen Madsen

oktober 2007

ISBN nr. 87-91833-21-3

Employment Relations
Research Centre
Department of Sociology
University of Copenhagen

Forskningscenter for
Arbejdsmarkeds- og
Organisationsstudier
Sociologisk Institut
Københavns Universitet

Øster Farimagsgade 5
Postboks 2099
DK – 1014 København K
Tel: +45 35323299
Fax: +45 35323940
faos@sociology.ku.dk
www.faos.dk

Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse.....	2
Indledning: ABC med to kasketter	3
Løn overskygger arbejdstid	5
Men arbejdstid kan vælte spillet.....	6
Den traumatiske historie om lærernes arbejdstid	7
UFØ – da lærerne flyttede fra stat til kommune	8
Formanden der tog konsekvensen	9
Åbning for lokale løsninger.....	10
Formandsskifte igen	12
Aftalen der blev sendt til hjørnespark	12
Kan lokale aftaler bane vejen	13
Staten i front for fornyelse.....	15
Aftale eller ledelsesret	17
Slut med statusfald?.....	17
Konfliktscenariet i kommuner og amter	18
De faktiske forhold i jernindustrien.....	19
Balance i lønrelationerne?	21
Forligsscenariet i staten	22
ABC's tredje kasket.....	23
Finansministerens valg	23
Kombinationsmodellen	24
Det politiske spil.....	25

OK 2008:

Lærernes arbejdstidsregler som joker i overenskomstspillet

Forskningsnotat udarbejdet for Månedsmagasinet *Undervisere*

Både de offentlige arbejdsgivere og Danmarks Lærerforening har i forberedelserne til OK 2008 bragt spørgsmålet om en reform af lærernes arbejdstidsregler i stilling som et afgørende forhandlingstema, men dette tema er blevet overhalet af det ensidige fokus på lønstigninger, som har præget optakten til forhandlingerne på grund af økonomisk højkonjunktur, mangel på arbejdskraft og hidtil uset politisk indblanding, hvor partierne nærmest kappes om at love eksorbitante lønstigninger til særlige grupper.

Det har skabt indbyrdes konflikter mellem organisationerne for offentligt ansatte og har ført til et formandsskifte i KTO, hvor DLF's formand, Anders Bondo Christensen, som repræsentant for FTF-organisationerne er blevet ny formand. For første gang er det ikke formanden for en LO-organisation, der står i spidsen for forhandlingerne. Det giver Anders Bondo et ekstraordinært ansvar for at sikre de fælles interesser, og det vil derfor blive opfattet som et problem, hvis slagsmålet om lærernes arbejdstid får alt for stor vægt.

Med den turbulente optakt er der umiddelbart udsigt til et konflikt scenario i forhandlingerne på det regionale og kommunale område, mens der er større mulighed for et forligsscenario i den statslige sektor. I den sammenhæng kan spørgsmålet om arbejdstidsreglerne meget vel vise sig at være en afgørende joker, hvis anvendelse enten kan blive en barriere eller en forudsætning for et forlig.

Indledning: ABC med to kasketter

Den turbulente optaksperiode til OK 2008 har vendt op og ned på givne forudsætninger i det offentlige organisations- og aftalesystem. Med den hidtil usete politiske indblanding i form af gyldne løfter om lønstigninger til særlige grupper med sosu-erne i spidsen er der ikke alene skabt forventninger hos medlemmerne, som vanskeligt vil kunne indfries af arbejdsgiverne. Der er samtidig på det kommunale og regionale område opstået voldsomme interne stridigheder.

Situationen kulminerede med Dennis Kristensens farvel som KTO-formand den 5. september, da det fremstod klart, at formanden for det kommunale forhandlingsfællesskab ikke i tilstrækkelig grad kunne varetage helhedens interesser, når han samtidig som formand for Fa og Arbejde (FOA) forsøgte at realise-

re de løfter om særlige forbedringer til netop dette forbunds medlemmer, som en række partier på Christiansborg nærmest kappedes om at give. Dennis Kristensen kunne derfor ikke skrive under på forslaget til en udtalelse, der fastslog, at organisationerne i KTO meget gerne så, at der blev tildelt en ekstra pulje til de offentlige overenskomstforhandlinger, men under ingen omstændigheder kunne acceptere, at fordelingen af denne pulje blev foretaget politisk. Den opgave måtte af hensyn til den danske model, der bygger på princippet om parternes selvregulering, overlades til organisationerne i KTO i forhandlingerne med de kommunale arbejdsgivere.

Dennis Kristensen fastholdt af hensyn til sine egne medlemmers interesser, at der denne gang er tale om en ganske særlig situation, hvor det derfor må accepteres, at en særlig pulje bliver politisk øremærket. Og da han stod alene med dette synspunkt, var der ikke andet at gøre end at gå af som de kommunalt og regionalt ansattes fælles hovedforhandler.

Med FOA-formandens farvel blev situationen for Danmarks Lærerforening og LC væsentligt forandret.¹ Oveni den interne kappestrid mellem organisationerne om fordelingen af overenskomstresultatet eksploderede samtidig en både politisk og personligt baseret modsætning mellem FOA's formand og formanden for HK/Kommunal, Kim Simonsen, der med sine mange års erfaring fra KTO's forhandlingsudvalg mv., ellers var den oplagte efterfølger for Dennis Kristensen. Men FOA blokerede for Kim Simonsens valg og underkendte indirekte gennem udtalelser til medierne den alternative kandidat Kirsten Nissen fra Socialpædagogernes Landsforbund (SL), der derfor trak sit kandidatur. Mens Kim Simonsen uden videre ville være blevet accepteret af FTF- og AC-organisationerne var der også her en vis skepsis i forhold til Kirsten Nissen, fordi hun mangler erfaring på det højeste forhandlingsniveau.

I hele den periode fra midten af 1970'erne og frem, hvor de faglige organisationer på det kommunale område har forhandlet samlet via et fælles forhandlingskartel – først KTU og fra anden halvdel af 1980'erne KTO – har formanden og dermed hovedforhandleren været fra en LO-organisation. Det kan begrundes umiddelbart i fordelingen af medlemmerne, idet LO-organisationerne repræsenterer omkring to tredjedele af de ansatte i kommuner og regioner. Men da det viste sig umuligt at få indstillet en LO-repræsentant, var det i stedet FTF-organisationerne, der stod for tur. De dækker godt en fjerdedel af de ansatte, og det var repræsentanten for den største FTF-organisation og samtidig den hidtidige næstformand, Anders Bondo Christensen, der blev valgt som ny formand.

Dermed kunne Dennis Kristensen lægge den ene kasket fra sig og meget mere entydigt – med FOA-kasketten på – tage fat på at sikre sine egne medlemsgrupper særlige interesser. Til gengæld var det nu Anders Bondo Christensen – eller ABC, som han ofte kaldes – der blev sat i den vanskelige position at skulle

¹ Som det vil være de fleste af læserne bekendt, varetages Danmarks Lærerforenings overenskomstmæssige interesser i et samarbejde med andre organisationer for undervisere gennem LC: Lærernes Centralorganisation. I formel forstand er det meste, der omtales i denne artikel dermed spørgsmål, der forhandles via LC. Indimellem skriver vi alligevel – når der er tale om spørgsmål, som specielt handler om folkeskolelærerne – DLF eller Danmarks Lærerforening. Det tillader vi os også, fordi DLF – både hvad angår størrelse og indflydelse – er den afgørende organisation i LC.

administrere to kasketter – dels som hovedansvarlig for de samlede forhandlinger i KTO, dels som varetager af de særlige interesser blandt medlemmerne i DLF og LC.

Der er ingen tvivl om, at det under de turbulente forhold, der hidtil har præget optakten til OK 2008, kan blive en vanskelig opgave på engang at sikre denne dobbelte interessevaretagelse. I værste fald risikerer Anders Bondo til sidst at komme til at stå i det samme umulige valg som Dennis Kristensen har gjort i optakten. Selv om der er stor opbakning til lærernes formand i de øvrige organisationer i KTO og en tro på, at han vil gøre alt for at skabe resultater, alle kan leve med, så er der alligevel også en betydelig nervøsitet.

Løn overskygger arbejdstid

Det gælder for lærernes vedkommende ikke så meget den indbyrdes konkurrence om lønnen. Selv om også folkeskolelærerne mener, at deres lønforhold er for ringe, når der sammenlignes med det private arbejdsmarked, så har der ikke været det samme opbrud som det, der har kendetegnet grupperne i social- og sundhedssektoren. Det var sosu-assistenterne og sosus-hjælperne – og netop ikke folkeskolelærerne eller andre tilsvarende grupper – der strejkede og holdt protestmøder i kølvandet på trepartsaftalen i forbindelse med regeringens kvalitetsreform for at gøre opmærksom på deres elendige løn- og arbejdsforhold. Det var måske for lærerne vedkommende, fordi skoleferien samtidig gik i gang, men der var generelt set slet ikke det samme fokus på løn her som på social- og sundhedsområdet.

DLF-kongressens udtagelse af krav til OK 2008 i september har vist, at det er lønstigninger, der sammen med en reform af arbejdstidsreglerne er de to prioriterede krav.² Resultaterne på det private arbejdsmarked under OK 2007 tidligere på året havde netop ”pil opad”, når det gjaldt lønstigninger, og derfor blev forventningsniveauet samtidig skruet op blandt de offentligt ansatte. Det blev allerede i foråret klart, at et forlig i den offentlige sektor under OK 2008 ikke kunne vedtages, hvis ikke der blev gennemført store lønstigninger, dvs. forbedringer mindst i samme størrelsesorden som på LO/DA-området.

Men det var med udgangspunkt i diskussionen om sosu-gruppernes lønforhold og de hurtigt følgende politiske markeringer af løfter om ekstra midler til netop disse grupper, at forventningerne blev pisket yderligere op, så løn er blevet det altdominerende hovedtema for OK 2008. Og det endda på en måde, så der allerede inden forhandlingsstarten udbrød åbne konflikter internt i KTO. Alle og enhver i KTO kunne jo se, at man dermed kom op på et kravniveau med forbedringer langt over resultaterne på det private arbejdsmarked – med mindre der gennemføres en skævdeling mellem organisationerne af et hidtil uset omfang. Og dermed en skævdeling, som de grupper, der kommer til at bidrage til de særligt udvalgte lønfest, næppe vil acceptere.

For lærerne har denne udvikling i virkeligheden været et problem, fordi det har medført, at det andet hovedprioriterede krav: arbejdstidsreglerne, har fået mindre plads. Det er blevet overskygget af diskussionen om løn. Samtidig er det dog tydeligt, at arbejdsgiverne – både på den kommunale og statslige side –

² Danmarks Lærerforenings krav og debatten om kravene på kongressen er nærmere beskrevet på DLF's hjemmeside, www.dlf.org.

fortsat prioriterer forandringer af lærernes arbejdstid meget højt. Der synes at være tale om en væsentlig principiel konflikt mellem lærerne og arbejdsgiverne, og hvis arbejdsgiverparterne insisterer på at opnå indrømmelser, der er uacceptable for DLF, så kan det ende med, at arbejdstidsspørgsmålet kommer til at blokere det samlede forhandlingsforløb.

Skrækscenariet for de øvrige organisationer er en situation, hvor Anders Bondo Christensen som formand for DLF/LC bliver nærmest opslugt i striden med arbejdsgiverne om arbejdstidsreglerne, således han som formand for KTO dermed får vanskeligt ved lægge de nødvendige ressourcer ind i forsøget på at opnå de forbedringer – først og fremmest vedrørende lønnen – som de andre lægger mest vægt på.

Det er et problem for en hovedforhandler i en koalition, hvis han som leder for sin egen organisation har for mange specifikke problemer. I en koalition af selvstændige organisationer er det nærmest per definition de enkelte organisationers interesser, som må veje tungest for forhandlerne, og derfor kan man blive fanget i et dilemma mellem at sikre sine egne eller at sikre helheden.

Men arbejdstid kan vælte spillet

Det kan være vanskeligt at vurdere, hvad der vil ske, før forhandlingerne kommer i gang. Men man må formode, at Anders Bondo Christensen efter overtagelsen af KTO formandsposten i hvert fald vil føle en større forpligtelse i forhold til helheden end i forhold til DLF's specifikke problemer, end han gjorde før ændringen i KTO-ledelsen.

Umiddelbart kunne der dermed være lagt op til en gentagelse af forløbet under OK 2005, hvor arbejdstiden blev sparket til hjørnespark. I hvert fald hvis det kan antages, at også KL i afgørelsens stund vil prioritere mulighederne for et samlet resultat – i det omfang det overhovedet kan lade sig gøre – højest.

Spillet er dog kompliceret af, at også den statslige arbejdsgiverpart i høj grad har interesser i arbejdstidsspørgsmålet, og det vil derfor være svært for KL at manøvrere uden finansministerens accept. Ifølge nogle aktører er det staten, der er høgen her. Og det kan måske blive blokerende for en løsning direkte mellem DLF og KL, hvad enten den fik form af et nyt hjørnespark eller en mindre vidtgående revision, som begge parter kunne leve med.

Hvis det ender med, at arbejdsgiverne sætter tommelskruerne på, når det gælder arbejdstidsreglerne, så må Anders Bondo Christensen nødvendigvis flytte sin hovedprioritet til dette spørgsmål. Og så bliver arbejdstiden i sig selv blokerende for vejen til et samlet forlig.

Selv om spørgsmålet om lønstigninger har været i fokus i optakten til OK 2008 kan det dermed meget vel ende med, at spørgsmålet om lærernes arbejdstidsregler ender med at blive det afgørende for udfaldet af OK 2008. Om det skal ende med konflikt eller forlig bestemmes af, hvordan parterne får løst spørgsmålet om lærernes arbejdstid! Arbejdstiden synes under OK 2008 at være en joker i forhandlingsspillet.

Dette forskningsnotat analyserer optakten til OK 2008 i den offentlige sektor med særligt fokus på problemstillinger, der har direkte relevans for Danmarks Lærerforenings overenskomstforhold. Da arbejdstidsreglerne sammen med løn synes at blive de afgørende temaer i forløbet, tager vi i det følgende fat i histori-

en om folkeskolelærernes særlige arbejdstidsregler. Derefter vurderes mulighederne – eller de manglende muligheder – for trods den turbulente optakt at nå til forlig i henholdsvis den kommunale og regionale sektor og den statslige sektor. Vi analyserer endvidere problemerne i en imødekommelse af de tårnhøje lønforventninger og slutter af med at vurdere de videre muligheder. Da OK 2008 allerede er blevet viklet ind i et politisk spind vil også det afsluttende forløb formentlig være afhængig af den politiske udvikling i den kommende tid.³

Den traumatiske historie om lærernes arbejdstid

Spørgsmålet om lærernes arbejdstidsregler – eller tjenestetid som det hed tidligere – synes at være et evigt tilbageværende tema i forhandlingerne på det offentlige arbejdsmarked. Det får tilsyneladende aldrig en ende, dvs. en langtidsholdbar løsning, som alle parter kan leve med – og derfor kan man vel nærmest tale om en traumatisk historie. Også fordi spørgsmålet i perioder har ført til voldsomme interne konflikter i Danmarks Lærerforening.

Stillet på spidsen handler konflikten, som den har udspillet sig de seneste årtier, om en professionsgruppe, der forsøger at fastholde kontrollen over egen arbejdstid, som står over for en arbejdsgivermodpart, som vil udvide ledelsesrummet og samtidig forøge den direkte undervisningstid.

Men for lærernes vedkommende har synspunkterne om arbejdstiden dybe rødder i folkeskolens og lærerforeningens historie. De refererer tilbage til stærke og til tider modsætningsfyldte traditioner, som har præget folkeskolelærerne i mere end et århundrede.

Bag den faglige organisering af lærerne lå tre forskellige ideologier. For det første en *professionsideologi* baseret på nødvendigheden af en videnskabeligt funderet uddannelse som forudsætning for udfyldelsen af en betydningsfuld, ofte altruistisk præget samfundsfunktion. Til gengæld for den engagerede indsats forventedes høj social status og rimelige løn- og arbejdsforhold. Midlerne til at opnå dette var kontrol med uddannelsen og arbejdet samt ledelsen af folkeskolen.

For det andet var lærerne præget af en *tjenestemandsideologi* baseret på et gensidigt loyalitetsforhold, sikkerhed i ansættelsen og rimelige løn- og arbejdsvilkår, selv om man som tjenestemænd havde fraskrevet sig retten til at anvende konfliktmidler. Placeringen som tjenestemænd inden for det statslige aftalesystem trods ansættelsen i kommunale skoler var højt vurderet, fordi det var en barriere mod vilkårlige afskedigelser mv. fra de lokale skolemyndigheder. Samtidig var der til de ordnede og ensartede forhold for lærerne over hele landet knyttet en opfattelse af folkeskolen som en fælles skole for hele landet, dvs. med samme vilkår og muligheder uanset geografisk placering.⁴

³ Vi har i to andre notater – skrevet for henholdsvis FTF og Ugebrevet Mandag Morgen – analyseret optakten til OK 2008 mere generelt. Det er forskningsnotat nr. 82: *Kurs mod storkonflikt kan vendes til forlig*, og forskningsnotat nr. 84: *Kombinationsløsning som nøgle til at begrænse konflikt*. Disse forskningsnotater kan downloades fra vores hjemmeside, www.faos.d.

⁴ Det tog faktisk et halvt århundrede, før DLF slap af med den særlige '*kommunale afskedigelsesbestemmelse*', som blev fastholdt, da lærerne i 1919 blev en del af det stats-

For det *tredje* udvikledes endvidere en *fagforeningsideologi* baseret på en fælles forståelse af, at lærerne som lønmodtagere kun kan varetage deres løn- og arbejdsmæssige interesser i det modsætningsprægede forhold til arbejdsgiverne gennem en fast organisering og om nødvendigt anvendelse af faglige kampmidler.

Igennem historien har Danmarks Lærerforening været præget af en kombination af disse ideologier med skiftende vægt. Den særlige uddannelsesmæssige baggrund og lærerarbejdets særlige karakter har betydet, at professionsideologien har været det gennemgående træk. Tidligere i historien var lærerne og deres organisation typisk præget af en position, der lå mellem professionsideologi og tjenestemandstradition, mens der i nyere tid snarere er tale om en position mellem professionsideologi og fagforeningsideologi.

Efter turbulente år i ungdomsoprørets kølvand, hvor faglig kamp var mantraet, meldte eftertanken sig. Var barnet ved at blive skyllet ud med badevandet? Det blev i organisationen efterhånden det dominerende synspunkt, at lærernes stærke professionelle forankring gjorde det til en betingelse, at professionen også var det afgørende omdrejningspunkt i foreningens arbejde, men at det samtidig var en forudsætning for at opnå den nødvendige styrke, at fagforeningsideologien med dens vilje til at agere i fællesskab blev koblet til.

Der blev talt om, at Danmarks Lærerforening skulle gå på to ben for at optimere interessevaretagelsen. Og denne dobbeltstrategi blev op igennem 1980'erne bærende for foreningens arbejde.⁵

Det var til tider vanskeligt at sikre en effektiv kombination af de to ideologier. I en professionstankegang er lærernes unikke kontrol over deres eget arbejde et afgørende punkt, men set fra fagforeningsideologien kan det være et problem, at der med selvkontrollen følger en alt for stor arbejdsindsats – det bliver for meget kald og for lidt kamp for rimelige arbejdsvilkår. Og netop denne indbyggede konfliktrisiko mellem de to bærende elementer i DLF's strategi blev aktualiseret med diskussionen om lærernes tjenestetid i forbindelse med en mulig overgang fra det statslige til det kommunale aftaleområde.

UFØ – da lærerne flyttede fra stat til kommune

I forlængelse af kommunalreformen fra 1970 fulgte efterhånden indførelsen af nye styreformer i den offentlige sektor. Regler blev afløst af rammer, så mere

lige tjenestemandssystem. Denne berygtede paragraf 8 gav i realiteten kommunerne mulighed for at slippe af med en lærer uden begrundelse, dog mod pension. Det gav anledning til en del vilkårlige afskedigelser, og foreningen kæmpede ihærdigt for også på dette punkt at få ligestillet lærerne med de andre statstjenestemænd. I 1933 lykkedes det at opnå en forbedring, men egentlig afskaffet blev bestemmelsen først med tjenstemandsreformen af 1969.

Paragraf 8 har stået som et væsentligt symbol på rigtigheden af den centraliserede fagpolitiske strategi. Hvis kommunerne fik indflydelse, ville den lige behandling af lærerne og folkeskolens enhedskarakter komme i fare. (Due og Madsen: "Opgør med centralismen", artikel i *Folkeskolen*, 29. april 1999, i anledning af DLF's 125 års jubilæum).

⁵ Det var ikke for ingenting, at vi gav vores doktorafhandling fra 1990 om DLF's medlemmer og tillidsrepræsentanter titlen *Man kan kun gå på to ben. Lærerne mellem profession og fagforening*.

beslutningskompetence blev flyttet fra stat til kommuner og derfra videre til de enkelte institutioner. Men dermed fremstod folkeskolelærernes placering i det statslige system efterhånden mere og mere som en anakronisme, og derfor blev der i begyndelsen af 1990'erne indledt forhandlinger om et skifte, som blev en realitet med OK 1993.

DLF opnåede en vis lønmæssig forbedring ved overgangen fra det statslige til det kommunale område og samtidig for nyansatte fra tjenestemand- til overenskomstansættelse. Desuden blev en del af forliget mellem DLF og KL indførelsen af nye arbejdstidsregler, der som et afgørende element havde en nøjagtig dokumentation af arbejdstiden.

Det står vel stadig åbent for diskussion, hvem der egentlig gik mest efter det nye *UFØ-system*, hvor arbejdstiden blev gjort op i undervisning, forberedelse og øvrig tid. Nogle i DLF vil mene, at det var KL, som insisterede på en øget kontrol gennem den præcise registrering, mens nogle i KL fastholder, at det såmænd også i høj grad var DLF's forhandlere, som ønskede et sådant registreringssystemet. Deres mål var at få dokumenteret, hvor omfattende lærerarbejdet var, og dermed skabe grundlag for forbedringer af løn- og arbejdsvilkår.

Man kan sige, at logikken i aftalen om overgangen til det kommunale område var at lægge vægten på det fagpolitiske ben. Det kan diskuteres, om det var et bevidst valg, men det var i indførelsen af et mere detailstyret system, at forligsmulighederne lå, og det var så samtidig for en del af lærernes forhandlere naturligt at lægge vægt på fagpolitikken. Det kunne være et udmærket middel til at få gjort op med et alt for omfattende "gratisarbejde".⁶

Set fra den fagpolitiske synsvinkel var det godt nok, at alt lærernes "diskrete arbejde" kom for en dag. Men set fra professionssynsvinklen blev det for meget en begrænsning af den enkelte lærers kontrol over egen arbejdstid. Mantraet om at gå på to ben var skubbet til side til fordel for en mere klar fagpolitisk profil.

Formanden der tog konsekvensen

Realiseringen af det nye system gav anledning til stor utilfredshed rundt omkring i kommunerne. På arbejdsgiversiden var der ikke udelt tilfredshed med de administrative besværligheder, der fulgte med, og der var mange lærere, som havde mere end vanskeligt ved at få det nye, stive system til at passe ind i deres professionsforståelse. Det vanskeliggjorde mulighederne for et gedigent professionelt stykke arbejde. Denne utilfredshed manifesterede sig da også ved den næste overenskomstrunde.⁷

Under OK 1995 stemte – udover sygeplejerskerne m.fl. på sundhedsområdet – også folkeskolelærerne nej til KTO-forliget. For lærernes vedkommende var det netop på grund af utilfredshed med de nye arbejdstidsregler. I forliget under OK 1995 indgik en justering af aftalen i form af en vis forenkling, samtidig med, at der blev holdt fast i, at lærerne ikke skulle udføre et stort "gratisarbejde". Men det var ikke nok for medlemmerne, der stemte nej med overvældende majoritet.

⁶ Historien om lærernes overgang fra stat til kommuner er analyseret i vores bog om de offentlige overenskomstforhandlinger fra 1989 til 1995, *Forligsmagerne*, (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1996).

⁷ Udviklingen under OK 1995 bygger ligeledes på *Forligsmagerne*.

Det lykkedes i Forligningsinstitutionen at nå til enighed om et nyt kompromis, som blev sendt til afstemning efter Forligsmandslovens regler. Det gav bedre mulighed for at aftale *lokale akkorder* i stedet for den minutiøse opgørelse af øvrig tid. Denne forenklingmulighed var arbejdsgiverne glade for, fordi man kunne aftale akkorderne på den enkelte skole. Til gengæld var der i DLF en del kritik af netop denne udlægning af kompetence fra kommune/kreds niveau til skoleniveau, fordi der var frygt for, at fagforeningen ville miste kontrollen. Arbejdsgivernes største anke var fortsat, at man ikke fik gjort noget ved den generelle forberedelsestid på en times F-tid til en times U-tid, som var en afgørende barriere mod at få flere undervisningstimer.

Samlet set kunne arbejdsgiverne og DLF's ledelse acceptere den justerede aftale, men medlemmerne i DLF havde fortsat en anden opfattelse. Ganske vist var det ikke længere et massivt nej-flertal. Det var kun en snæver majoritet, som vendte tommelfingeren ned, men på grund af afstemningsreglernes krav til kvalificeret majoritet blev mæglingforslaget alligevel godkendt.

Forløbet førte til formandsskifte i DLF. Jørn Østergaard, der havde afløst den mangeårige formand Martin Rømer efter beslutningen om lærernes overgang til det kommunale aftalesystem, tog konsekvensen af, at medlemmerne ikke fulgte hans fagpolitiske linie, og blev afløst af Anni Herfort Andersen.

Det var indlysende, at medlemmerne i DLF var frustrerede over UFØ-systemet. Balancen mellem fagpolitik og profession var set nedefra tippet for meget over i den fagpolitiske retning.

Det blev tydeliggjort, at det førte til interne omkostninger, at man med den nye arbejdstidsaftale så bort fra *dobbeltstrategien* eller den tobenede strategi. Balancen mellem profession og fagforening var ikke kun væsentlig i forhold til at opnå resultater udadtil, men også nødvendig for at sikre det indre sammenhold i organisationen. Og netop på det område var det tydeligt, at Lærerforeningen i perioden frem til OK 1995 havde et alvorligt problem.⁸

Åbning for lokale løsninger

Der var ikke reelle forsøg på at få arbejdstidsaftalen på bordet under *OK 1997*. Denne overenskomstfornyelse stod i stedet i den lokale løndannelses tegn. Der kom et aftalemæssigt gennembrud for det nye system, der dengang populært blev betegnet som *Ny Løn*. DLF var blandt de skeptiske organisationer. Lærerne holdt sig derfor udenfor i første omgang, men forsøgte ikke at blokere for den løsning, som stort set alle andre nu gik ind for.

Frem mod *OK 1999* kom arbejdstidsreglerne igen i fokus. Der var enighed mellem forhandlerne på begge sider – dvs. KL og LC – om at noget måtte gøres. Det lykkedes også efter vanskelige forhandlinger under *OK 1999* at nå frem til et forlig, der væsentligt ændrede UFØ-systemet. For KL var det afgørende, at den direkte sammenhæng mellem undervisningstid og forberedelsestid i forholdet 1:1 blev fjernet. I stedet blev indført en garanteret forberedelsestid på 400 timer. Resten skulle forhandles lokalt. Dertil kom en pulje til udvikling og lærersamarbejde på 125 timer i gennemsnit, der skulle forhandles på den enkelte

⁸ Vi refererer her til vores konklusion om OK 1995 på folkeskolens område i *Forligsmagerne*.

skole. Dermed var gennemført en decentralisering, der gav skolelederne større fleksibilitet og samtidig lagde vægt på udvikling og lærersamarbejde.⁹

DLF's forhandlere kunne acceptere denne model, fordi den individuelle forberedelsestid i forvejen var udhulet gennem den øgede fælles forberedelse i de lærerteams, der i stigende grad prægede skolens hverdag. Samtidig kom lærerne med på Ny Løn og fik derigennem et lønløft på samme måde, som det var sket for de grupper, der allerede i 1997 var gået over på det mere lokalt baserede lønsystem.

Danmarks Lærerforenings medlemmer var stærkt splittede i deres syn på den nye aftale og med et meget snævert flertal på 51 pct. mod 49 pct. blev forliget stemt ned. Det lykkedes dog derefter i Forligsinstitutionen at nå til enighed om enkelte justeringer, som kunne samle den fornødne tilslutning ved en ny urafstemning.

Den garanterede individuelle forberedelsestid blev reduceret fra 400 til 375 timer. Resten blev lagt i puljen til udvikling og lærersamarbejde sammen med yderligere 5 timer, der blev betalt ved en reduktion af et mindre løntillæg. Dermed var der 155 timer i gennemsnit pr. lærer i denne pulje, som i modsætning til det første forslag også kunne anvendes til individuel forberedelse.

En afgørende ændring var i den sammenhæng, at der blev indført en *aftaleret* vedrørende fordelingen af de 155 timer. Det forudsatte enighed mellem leder og tillidsrepræsentant på den enkelte skole. Hvis ikke, der lokalt kunne opnås enighed var der en central tilbagefaldsklausul, hvorefter ledelsen suverænt fordelte de 125 timer, mens de resterende blev givet til lærere med mange undervisningstimer – proportionalt i forhold til deres antal. Dermed var der en garanti for, at netop denne gruppe blev tilgodeset.

Hensigten var dog, at det var de lokale forhandlinger, der skulle være normen. Dermed var der med forliget blevet gennemført en decentralisering, som kunne give fagorganisationen direkte indflydelse ikke alene på fordelingen af arbejdstiden, men også fordelingen af timer til udvikling og samarbejde. Et væsentligt mål for en professionsbaseret organisation som DLF. Det var dog ikke uden betænkelighed, idet frygten for decentralisering også på dette område har været stærk blandt lærerne. Det har derfor været den herskende holdning i foreningen, at skulle beslutninger overhovedet udlægges til det lokale niveau, måtte det være de lokale lærerforeningskredse og ikke tillidsrepræsentanterne, der fik kompetencen.

Det var en holdning, som var under forandring, under indtryk af den generelle decentralisering af aftalesystemet i den offentlige sektor. Afstemningen om det nye forlig var således en væsentlig prøve på, om lærerne – som nærmest den eneste tilbageværende gruppe – ville holde fast i det gamle tjenestemandssystemets centralisme principper. Kunne man i stedet forestille sig en vending, hvor DLF som de fleste andre organisationer for offentligt ansatte ville prøve at få det bedst mulige ud af den decentralisering, som arbejdsgiverne havde initieret.

Nogle lærere mente endda, at det nye arbejdstidssystemets større fleksibilitet og lokale aftaleret kunne blive en klar fordel for lærernes mulighed for at sikre

⁹ Gennemgangen af perioden fra OK 1997 og frem bygger på vores artikler og forskningsnotater fra de skiftende overenskomstsituationer i den offentlige sektor. En oversigt kan findes på hjemmesiden, www.faos.dk.

sig den professionelle kontrol over arbejdet i en tid, hvor arbejdet ikke længere er individuelt, men i højere grad præget af et samarbejde mellem lærerne.

I anden runde blev det nye forlig også en egentlig tillidsafstemning for den daværende ledelse med Anni Herfort i spidsen, og det bidrog til, at det blev et ja, så konflikten kunne undgås.

Formandsskifte igen

Arbejdstidsaftalen af 1999 blev aldrig det gennembrud, som parterne havde håbet på. Ganske vist gav det kommunerne visse muligheder for at øge undervisningstimerne, men det var stadig et alt for besværligt og bureaukratisk system set fra arbejdsgivernes synsvinkel, og set fra lærernes side var det også for besværligt, og samtidig blev det oplevet som et indhug i den professionsbaserede egenkontrol med arbejdstiden.

I en del kommuner viste det sig muligt at indgå pragmatiske lokale aftaler, som gjorde systemet mere tåleligt for begge parter, men generelt set var der stadig tale om en aftale, som alle parter kunne enes om at hade.

Utilfredsheden var allerede stor ved den næste overenskomstrunde i 2002. Men det var for kort tid efter aftalens indgåelse til, at en gennemgribende fornyelse kunne finde sted. I stedet blev *OK 2002* på anden måde en turbulent historie. Det handlede om utilfredsheden med Ny Løn, som arbejdsgiverne ville styrke. Det førte til forhandlingssammenbrud og afslutning i Forligsinstitutionen, hvor et mæglingsforslag blev sendt til afstemning efter Forligsmandslovens regler. Trods et overvældende antal nej-stemmer på over 90 pct. måtte lærerne alligevel acceptere resultatet, fordi de var omfattet af den sammenkædede afstemning, der sluttede med et knebent ja-flertal for det samlede kommunale område.

Forløbet gav anledning til alvorlige frustrationer i DLF og resultatet blev endnu et formandsskifte, hvor Anni Herfort blev afløst af Anders Bondo Christensen, som havde været en af bannerførerne i kampen mod Ny Løn.

Aftalen der blev sendt til hjørnespark

Da arbejdstidsreglerne fortsat var en torn i øjet både på kommunerne og lærerne, var der lagt op til, at parterne med *OK 2005* skulle forsøge at nå frem til den store revision, som endelig kunne sikre en langtidsholdbar løsning på lærernes arbejdstidsproblemer. Det viste sig vanskeligere end først antaget, fordi hele det kommunale aftalesystem efter *OK 2002* befandt sig i en kriselignende tilstand. Den blev forstærket af, at Sundhedskartellet i slutningen af 2004 forlod forhandlingsfællesskabet for at forsøge at løse problemerne selv.

Spørgsmålet var derfor forud for *OK 2005*, om KTO som det samlede forhandlingsfællesskab overhovedet kunne overleve en ny runde. Både internt i KTO og i relationerne mellem KTO og KL var der enighed om, at man skulle gøre alt for at fastholde systemet med de fælles forhandlinger. Det var den absolutte førsteprioritet, som det lykkedes at få fastholdt fra start til slut. KTO sikrede sammen med KL en fredelig løsning gennem anvendelsen af en ny forhandlingsform, hvor de enkelte organisationers forhandlinger med de respektive modparter var udgangspunktet, og hvor der derefter var skiftende drøftelser

centralt mellem KTO og KL og decentralt på organisationsniveauet. Derved blev skabt en række delforlig, der samlet banede vejen for en fælles løsning.

Selv om både KL og DLF prioriterede arbejdstiden højt, endte parterne derfor med af hensyn til at fremme den samlede løsning at sende arbejdstidsreglernes fornyelse til hjørnespark. Som ny formand for DLF og LC og dermed en væsentlig spiller i KTO-forhandlingerne lagde Anders Bondo Christensen vægt på at bidrage til KTO's overlevelse. Det skete i et tæt samspil med den ny KTO-formand, Dennis Kristensen, FOA. Det var interessant at disse to forhandlere, der begge havde et udgangspunkt i oppositionen i deres egne forbund, i høj grad i et samspil med arbejdsgiverne bidrog til den pragmatiske løsning under OK 2005. De tog ansvaret på sig.

Et væsentligt bidrag til løsningen var, at den mere decentrale forhandlingsform åbnede op for, at de organisationer, som var positivt interesserede i lokal løndannelse, kunne gennemføre deres egen model med en større lokal udmøntning, end de organisationer, som var mere skeptiske. For DLF var det ikke tilstrækkeligt. Her var kravet, at hele rammen til lokal løndannelse blev udmøntet i et centralt forhandlet tillæg. Så selv om lærerne dermed formelt stadig havde et lønsystem med lokal løndannelse, skulle det i praksis elimineres.

For arbejdsgiverne var det en stor kamel at sluge, men med opbakning fra Dennis Kristensen og KTO lykkedes det at komme igennem med dette krav og dermed var vejen banet for en samlet løsning, da KL og LC samtidig blev enige om at sende arbejdstiden til hjørnespark.

Dette resultat viser den indbyggede gensidige loyalitet, der præger KTO som forhandlingsfællesskab. Heri ligger, at afgørende forhold for en enkelt organisation – selv om de er specielle – også bliver forhandlingsfællesskabets problem. Men der er grænser for, hvor mange særlige problemer man kan møde op med, og hvilken karakter sådanne problemer kan have. Der er også en vis forskel på store og små organisationer, hvor der er mest lydhørhed over for de store. Men samlet set er der for alle organisationer en stor grad af beskyttelse i fællesskabet.

Under OK 2005 var der opbakning til lærernes særlige lokallønskrav, men så var der ikke plads til at give arbejdstidsreglerne samme status. Hvis arbejdsgiverne havde insisteret på, at der skulle gennemføres en aftale, som lærerne fandt uacceptabel, ville fællesskabet have bakket op. Men LC kunne ikke selv gå i offensiven på dette spørgsmål. Her måtte der vises hensyn til den fælles løsning, når man så i øvrigt fik løst lokallønsproblemet.

Forudsætningen for opbakningen fra KTO er således, at en organisation med særlige problemer optræder med den nødvendige pragmatisme og villighed til at finde en løsning, så man ikke ødelægger de videre forhandlinger for de andre. Under OK 2005 var det ikke vanskeligt at slippe ud af klemmen, fordi de kommunale arbejdsgivere også prioriterede et fælles forlig over arbejdstiden, og så kunne man lægge arbejdstiden til side.

Kan lokale aftaler bane vejen

Sådan blev forløbet under OK 2005 præsenteret i offentligheden, men bag kulisserne foregik et mere speget spil. Forhandlingerne om arbejdstid mellem KL og LC var ifølge flere aktører så langt fremme, at en revision var tæt på at kun-

ne blive en realitet. I hvert fald var de to hovedforhandlere, den daværende formand og nuværende næstformand for KL's Løn- og Personaleudvalg, borgmester Kjeld Hansen, Herlev, og Anders Bondo Christensen tilsyneladende tæt på at finde hinanden.

Men tiden var presset, og Kjeld Hansen kunne ifølge denne udlægning ikke opnå den nødvendige opbakning i sit eget bagland – ikke mindst fordi der fra den statslige arbejdsgiver parts side blev lagt pres på i retning af en mere vidtgående løsning, der ligestillede lærernes arbejdstidsregler med arbejdstiden for andre grupper af offentligt ansatte.

Det var klart, at lærerne ikke i et sådant omfang ville slippe deres professionelle kontrol over egen arbejdstid, og så var der ikke mulighed for forlig. Noget kunne tyde på, at Kjeld Hansen var frustreret over, at der på den måde blev blokeret for en mere pragmatisk løsning. I hvert fald kan det konstateres, at der i umiddelbar forlængelse af OK 2005 lokalt i Herlev blev indgået en arbejdsaftale, som både kommunen som arbejdsgiver og Danmarks Lærerforening var meget tilfreds med. Den gav større lokal fleksibilitet, samtidig med at lærerne fik udvidet deres selvstændige dispositionsmuligheder, som set fra et professionssynspunkt er et afgørende omdrejningspunkt. Optællingssystemet blev i hovedsagen fjernet gennem lærernes ret til selv at disponere inden for en samlet ramme. Hermed var skabt et afsæt for den næste forhandlingsrunde i 2008.

Aftalen i Herlev blev i overenskomstperioden fra 2005 og frem efterfulgt af en række lokalt indgåede kommunale aftaler, som KTO's og KL's rammeaftale om arbejdstid fra OK 1999 åbnede mulighed for. I alt er indgået 17 aftaler, der ifølge DLF's opfattelse på en gang tilgodeser de lokale ledelsers ønske om større fleksibilitet, samtidig med at de lever op til DLF's overordnede principper om 1) sikkerhed for tid til at løse arbejdsopgaverne, 2) et maksimalt undervisningstimetal, som gælder for alle, 3) sammenhæng mellem undervisning og tid til øvrige opgaver, herunder ikke mindst tid til forberedelser, og 4) frihed til og ansvar for at disponere.

En undersøgelse gennemført i 2006 af Mercury Urval for DLF viser, at både ledere og lærere er meget tilfredse med de nye lokale aftaler, og det er tydeligvis lærernes strategi under OK 2008 at tage afsæt i disse aftaler under forhandlingerne om nye arbejdstidsregler.

Umiddelbart skulle det give gode muligheder for et forlig med KL, hvis man på grundlag af de indhøstede lokale erfaringer kunne gennemføre en overordnet rammeaftale om arbejdstid, dvs. en aftale med meget få centralt fastsatte bindinger. Men her kan det blive et problem, at DLF formentlig vil gå efter en model, der ganske vist bygger på de lokale aftaler, men samtidig på dette grundlag fastsætter centrale bindinger – som fx et maksimalt undervisningstimetal. Og en aftale med for mange centrale regler vil formentlig for KL være uacceptabel.

Det er karakteristisk for DLF, at organisationen overenskomstmæssigt fastholder en betydelig grad af centralisme. Formentlig kan det ledes tilbage til lærernes udgangspunkt i tjenestemandsideologien med regelstyring og dermed følgende ensartede forhold for alle som væsentligt element.

I forhold til Lærerforeningens potentiale med aktive lokale kredse og et vidtforbundet TR-netværk kan det være svært at forstå modstanden mod mere lokalt baserede løsninger. Om nogen har DLF ressourcerne til at drive et mere decen-

tralt forhandlingssystem. Man kan bare tænke på, hvor stærkt DLF er repræsenteret i de lokale MED- og SU-systemer i kommunerne, og hvor stor en rolle folkeskolelærerne spiller i lokalpolitikken. Hvorfor ikke med en klassisk løftestangsstrategi lade de lokale løsninger i nogle kommuner danne afsæt for tilsvarende forbedringer andre steder? Er det ikke i forlængelse af kommunalreformen med reduktionen af antallet af kommuner til 98 en fremkommelig strategi?

Udviklingen siden OK 2005 har for DLF vist, at svaret må være nej. Det er kun blevet til 17 aftaler på tre år – og flere af dem er under stærk lokalt pres for at gøre dem mere fleksible set fra en arbejdsgiversynsvinkel. I en kommune brugte man eksempelvis kommunesammenlægningen til at opsigte aftalen for at få den forringet. Og hvad værre er. I de øvrige 81 kommuner har politikerne ikke villet indgå en lokal helhedsaftale. Det er altså ikke et argument at tale om 'klassisk løftestangsstrategi', når praksis viser, at den ikke kan lade sig gøre.

Der skal to til tango, og et mere lokalt baseret aftalesystem forudsætter også større smidighed på arbejdsgiversiden. Mulighederne for at få udbredt de for lærerne acceptable aftaler er efter DLF's opfattelse for ringe, og derfor fastholdes kravet om en centralt dækkende aftale for at sikre, at alle opnår rimelige arbejdsbetingelser.

Generelt er den danske model præget af den højeste grad af decentralisering på områder, hvor de faglige organisationer har en stærk lokal organisering. Det gælder typisk for industrien og for finanssektoren. På disse områder er der opnået gode resultater for medlemmerne, og der er kun begrænset frygt for, at organisationerne skal miste kontrollen ved at udlægge for meget forhandlingskompetence til de lokale repræsentanter.

Det er karakteristisk for denne udvikling, at det ikke er nogen fuldstændig decentralisering, hvor man lader fanden tage de sidste. Det er stadig i hovedsagen en udlægning af kompetence til det lokale niveau inden for centralt aftalte overenskomster. Derved skabes et samspil mellem det lokale og det centrale niveau. Vi har derfor talt om *centraliseret decentralisering* som et væsentligt karakteristikon ved den danske model.

Staten i front for fornyelse

Det har i forberedelsen af OK 2008 været tydeligt, at det også for arbejdsgiverne har været afgørende at bringe spørgsmålet om lærernes arbejdstidsregler i front. KL har gennemført egne analyser og har i sit oplæg til forhandlingerne – *Attraktive kommunale arbejdspladser* – fremhævet, at lærernes arbejdstid er et afgørende forhandlingstema for kommunerne.¹⁰

KL's undersøgelse blandt skolelederne har vist, at den altovervejende del af disse finder, at den eksisterende arbejdstidsaftale er en barriere for at kunne udøve skoleledelse, fordi den i høj grad eller nogen grad binder lærerressourcerne uhensigtsmæssig. Samtidig har de fleste skoleledere oplevet at måtte opgive nye initiativer på grund af begrænsninger i arbejdstidsaftalen. For KL er det eksisterende system, hvor ændringer i mange tilfælde kræver en forhandling og aftale med tillidsrepræsentanten og den lokale kreds, alt for tungt. Det bør være tilstrækkeligt – som det er gældende for de andre kommunalt ansatte grupper – at fastlæggelse af arbejdsopgaverne sker i en dialog mellem ledelse

¹⁰ De kommunale arbejdsgiveres udspil kan downloades fra hjemmesiden, www.kl.dk.

og medarbejdere på den enkelte skole, fremhævede formanden for KL's Løn- og Personaleudvalg, borgmester Mads Lebech, Frederiksberg i en pressemeddelelse fra 12. september. I en udtalelse til *Danske Kommuner* tilføjede Mads Lebech, at der ligger en stor og vanskelig opgave forude.

På DLF's kongres sagde hovedstyrelsesmedlem og formand for foreningens faglige udvalg, Lotte Lange, ved fremlæggelsen af DLF's kravforslag, at det har lønudvalgsformanden ganske ret i. Et sådant opgør med lærernes lokale aftaleret på arbejdstidsområdet er helt uacceptabelt og kan ikke danne baggrund for en ny arbejdstidsaftale mellem parterne. Samtidig blev hånden dog rakt frem ved at pege på de 17 lokalaftaler som udgangspunkt for et forlig. Dvs. ordninger som en række borgmestre faktisk har sagt god for, og hvor lederne – modsat KL's generelle undersøgelse – er tilfredse.¹¹

Vurderet ud fra forløbet under OK 2005 forekommer det ganske vist at være en meget hård nød at knække. I optaktsfasen bliver synspunkterne gerne trukket op, men når forhandlingerne strammer til er parterne typisk mere pragmatiske. Det er derfor langt fra usandsynligt, at LC og KL vil kunne nå til en form for mellemproportional, som begge parter kan leve med.

Samtidig er det med stor tydelighed fremgået, at kommunerne og lærerne ikke er de eneste parter i spørgsmålet om arbejdstidsreglerne på folkeskolens område. Også den statslige arbejdsgiverpart – eller måske mere præcist formuleret regeringen – er interesseret i en fornyelse af lærernes arbejdstid.

Det var allerede en kendsgerning under OK 2005, og det blev endnu engang manifesteret fredag den 28. september 2007, da et udvalg nedsat på regeringens initiativ med repræsentanter fra Finansministeriet, Undervisningsministeriet og KL fremlagde et omfattende rapportmateriale, som detaljeret gennemgår det eksisterende arbejdstidssystemes fejl og mangler og afsluttende konkluderer, at der er brug for en reform, så lærernes arbejdstid – som for andre grupper – bliver administreret af de lokale ledelser. Kun derved kan det sikres, at lærernes arbejdsopgaver kan tilpasses de skiftende behov, og at der samtidig åbnes plads for mere undervisning.¹²

Forløbet synes at vise, at det ikke mindst er regeringen, som presser på i dette spørgsmål. I diskussionerne i de senere år har lærernes arbejdstid været fremhævet som et væsentligt element i hele problematikken omkring regeringens kvalitetsreform for den offentlige sektor. Arbejdstidsreglerne i folkeskolen ses som en af de alvorlige barrierer for gennemførelsen af den nødvendige fornyelse, fordi de lokale ledelsers dispositionsmuligheder indskrænkes.

Folkeskolen og dens lærere synes at fremstå som "the bad guys" i regeringens fortælling om velfærdssamfundet og mulighederne for at løfte kvaliteten i de offentlige serviceydelser. Det var således karakteristisk nok undervisningsminister Bertel Haarder, der udtalte sig i forbindelse med offentliggørelsen af rapportmaterialet fra det nedsatte udvalg. Det var altså ikke en direkte arbejdsgiverrepræsentant, men en fagminister. Regeringen synes at have investeret betydelig prestige i, at der nås et for arbejdsgiverne afgørende gennembrud på

¹¹ Som nærmere omtalt på www.dlf.org.

¹² Rapporterne kan findes både på KL's hjemmeside og på Undervisningsministeriets og Personalestyrelsens hjemmesider, www.kl.dk, www.um.dk, www.perst.dk.

arbejdstidsområdet under OK 2008. Og det kan i sig selv udgøre en barriere for et forlig.

Netop denne sammenhæng blev fremhævet af Anders Bondo Christensen, da han den 1. oktober kommenterede rapporterne. Han kaldte det en utidig politisk indblanding i aftaleforhandlingerne, når to ministerier på den måde sammen med KL udarbejder rapporter om spørgsmål, der hører overenskomstforhandlingerne til.¹³

Når det gælder lærernes arbejdstid er det dog ikke første gang, at en sådan politisk indblanding finder sted. Forud for OK 1999, hvor den seneste aftale blev indgået, blev der i forbindelse med finanslovsforliget indføjet en hensigts-erklæring om, at der både på sygehus- og skoleområdet skulle sikres større arbejdstidsmæssig fleksibilitet ved de kommende overenskomstforhandlinger. Det må betragtes som et udtryk for, at der er tale om et politisk højt profileret område, som man næppe vil kunne få politiske aktører til helt at afstå fra at blande sig i.

Aftale eller ledelsesret

Det er måske her, at humlen ligger begravet. Det burde principielt set vurderet fra en arbejdsgiversynsvinkel slet ikke være et aftalespørgsmål. Lærerne har som professionsgruppe på grund af arbejdets særlige karakter opnået en form for aftaleret vedrørende disponeringen af deres arbejdstid, hvor sådanne spørgsmål for de fleste andre grupper tilhører ledelsesrettens domæne.

Dybest set er der vel fra de offentlige arbejdsgiveres og regeringens side en irritation over, at de på den måde har fået begrænset ledelsesretten på et væsentligt velfærdsområde. Men i et aftalesystem på arbejdsmarkedet er der ingen given grænse mellem, hvad der kan indgås aftaler om, og hvad ledelsen kan afgøre selv. Denne grænse er i sig selv et aftalespørgsmål, og det er netop her, at det med udgangspunkt i professionen er lykkedes for lærerne at sikre sig særlige vilkår.

Når der er indgået en aftale, kan man kun slippe af med den igen ved at forhandle og aftale en ny – evt. ved anvendelse af kollektive kampmidler. Med den metode er det muligt at aftale, at lærerne skal have samme vilkår som alle andre. Men at realisere det i praksis i et system med fælles forhandlinger er nok mere en teoretisk end en reel gennemførlig mulighed. Hensynet til det samlede overenskomstsysteem vil ofte veje for tungt til, at man kaster sig ud i et altomfattende opgør for at løse et specielt problem – hvor vigtigt det så end i situationen måtte forekomme.

Slut med statusfald?

Denne nyere historie om lærernes arbejdstidsregler har fundet sted i en periode, hvor folkeskolens lærere har været under konstant angreb. Lærerarbejdet har været en profession, der statusmæssigt har været i frit fald. Pisa-undersøgelser og andre forskningsrapporter har sat spørgsmålstegn ved den danske folkeskoles kvalitet, og samtidig er de fysiske rammer på grund af den pressede kommunale økonomi blevet slidt ned og har medvirket til billedet af en nærmest stigmatis-

¹³ Artikel på www.folkeskolen.dk

ret gruppe. Det er en gammel historie, at lærernes selvopfattelse langt fra har haft genklang i befolkningen. Lange ferieperioder og retten til at disponere sin egen tid er ofte blevet udlagt som privilegier, lærerne ikke lever op til. Men tidligere var der i det mindste en respekt om lærerne, som i det senest årti er skrumpet ind.

Det har været vanskeligt for lærerne og deres organisation at stoppe disse angreb og sætte en modoffensiv i værk, men på det seneste er historierne om kvaliteterne ved undervisningen i den danske folkeskole dog blevet flere. Det er nu tydeligt, at Pisa-undersøgelserne blev meget entydigt negativt tolket. Så galt står det heller ikke til med fagligheden, og mange af de sociale færdigheder, som er vigtige for konkurrenceevnen i en global vidensøkonomi, bidrager folkeskolen i høj grad til.

I den politiske diskussion er vinden også ved at vende, hvilket bl.a. SV-regeringens trepartsaftaler omkring kvalitetsreformen er et udtryk for. De politiske aktørers vurderinger af offentligt ansatte i almindelighed og folkeskolelærerne i særdeleshed er i dag langt mere positive end for blot et år siden. I efteråret 2006 blev der talt om politiske ballademagere og året efter var de en forudsætning for udviklingen af kvaliteten i den offentlige sektor.

Det er ved at blive det nye mantra, at kvaliteten i den offentlige sektor forudsætter rimelige vilkår for de offentligt ansatte. Ellers bliver det i tiltagende grad vanskeligt at fastholde og rekruttere ansatte med de nødvendige kvalifikationer. Det er ikke kun de offentligt ansattes problem, men i høj grad også et problem for de politiske aktører, hvis ingen længere eksempelvis gider blive lærere, fordi jobbet har mistet status. Det er det modsatte man har brug for i en fremtid, hvor en solid uddannelsesmæssig baggrund til alle er en simpel forudsætning for opretholdelsen af det danske samfunds konkurrenceevne i en globaliseret vidensøkonomi.

En stor offentlig sektor ses ikke længere som en byrde på det private erhvervsliv, som skal skaffe pengene hjem, men tværtimod som en forudsætning for fastholdelsen af virksomhedernes konkurrencekraft – vel at mærke hvis det er en offentlig sektor med kvalitet i velfærdsydelserne.

Der synes at være tale om et væsentligt skifte i holdningen til den offentlige sektor – også blandt de borgerlige partier. Selv om et opgør med arbejdstidsreglerne på skoleområdet fortsat er vigtigt for de offentlige arbejdsgivere, er det derfor et spørgsmål, om det stadig ses som et afgørende mål. Er det værd i den nuværende situation at tage et stort opgør med de offentligt ansatte på dette felt, hvis mere pragmatiske løsninger kan findes?

Konfliktscenariet i kommuner og amter

Optakten til *OK 2008* kunne med en vis ret kaldes vejen til en storkonflikt og dermed følgende politiske indgreb. Med de galopperende lønforventninger og de politiske partiers løfter om forbedringer til udvalgte grupper er der blevet skabt voldsom turbulens blandt offentligt ansatte, og det har udviklet sig til en åben politisk magtkamp med dermed følgende formandsskifte i KTO. Det ligner en forhandlingssituation præget af så stor forskel på medlemmernes forventnin-

ger og arbejdsgivernes yderste grænser for indrømmelser, at det bliver mere end vanskeligt at finde et kompromisernes balancepunkt.

I sin første beretning som formand for KTO gjorde Anders Bondo meget ud af at fremhæve, at der stadig er forligsmuligheder. Med en ramme af samme størrelse som ved OK 2007 i den private sektor vil man være godt på vej. Hertil kommer, at KTO kræver at få rådighed over det efterslæb på 1 – 2 pct. som har kunnet konstateres mellem det kommunale område og det private arbejdsmarked. Det skal vel at mærke være som en særlig forbedring uden for aftaleresultatet. Derved forhindres det, at stigningen bliver inddraget i reguleringsordningen og dermed i realiteten vil forsvinde igen, fordi den ellers vil blive modregnet i fremtidige stigninger på det private område.

Fra KTO's side argumenteres med, at sådanne konstruktioner har været anvendt før – det gjaldt således de afsatte midler til styrket efteruddannelse og seniorordninger i trepartsaftalerne fra juni 2007. Men det er alligevel et åbent spørgsmål, om det vil kunne accepteres af arbejdsgiverne i kommuner og regioner – eller om finansministeren, som i sidste instans fastsætter den offentlige lønramme – vil sige ja.

I sin beretning på KTO's repræsentantskabsmøde den 2. oktober måtte Anders Bondo da også erkende, at lønmodtagersiden ikke rigtigt har noget at komme efter, fordi de konstaterede lønforhold er et resultat af de fælles aftaler.

”Arbejdsgiverne kan selvfølgelig hævde, at det har vi selv været med til at aftale ved de sidste mange forlig, og dermed mene, at problematikken er udebatteret. Men er det klogt af arbejdsgiverne? Jeg nøjes med at spørge.

Samtidig er udgangspunktet for lønstigningerne – lønniveauet – lavt for mange offentligt ansatte. Og det på et tidspunkt, hvor det er vanskeligere at rekruttere arbejdskraft til den offentlige sektor end nogensinde. Det skal ændres.”¹⁴

Men selv med en mere eller mindre udvidet ramme vil det være vanskeligt at opfylde medlemmernes forventninger til resultatet af OK 2008. Alene at opfylde de forventninger, som er blevet skabt hos sosu-grupperne, vil formentlig forudsætte så stor en skævdeling til fordel for de lavtlønnede, at flere af de øvrige personalegrupper vil finde det uacceptabelt.

Selv om problemerne i forhold til arbejdsgiverne kan løses, tilbagestår den afgørende hurdle – at finde en balance mellem de forskellige interesser blandt de organisationer, som indgår i forhandlingskoalitionen KTO. Og det kan meget vel vise sig at være den vanskeligste opgave.

De faktiske forhold i jernindustrien

Problemet med de stærkt opskruede forventninger er, at en løsning, som kan accepteres af medlemmerne, formentlig vil betyde stigninger i den offentlige sektor, som ligger ud over lønudviklingen på det private arbejdsmarked. Det vil være et brud med et bærende dogme i det offentlige aftalesystem: at det offentlige område ikke må være lønførende, men at der samtidig skal være en parallel

¹⁴ Både beretningen og fremlæggelsen af KTO's generelle krav kan findes på KTO's hjemmeside, www.kto.dk.

lønudvikling for at sikre, at den offentlige sektor ikke bliver et sekunda arbejdsmarked.

Med et udtryk, som griber magtforholdene i aftalesystemet på det private arbejdsmarked, kan der også her tales om de faktiske forhold i jernindustrien, idet man kan gå ud fra, at de offentlige arbejdsgivere – med finansministeren i spidsen – vil holde fast i dette dogme. Det er så denne realitet, som nogle grupper stiller sig op imod med diskussionen om et efterslæb i forhold til den private sektor. Det er specielt FOA og Sundhedskartellet, der har kørt en linje, som forudsætter en større lønstigning i det offentlige i en periode, hvis strategien skal realiseres.

Kan man gøre det – på baggrund af en pludselig opstået situation som de omstændigheder, der har præget optakten til OK 2008? Eller stiller det ikke krav om en grundigere forberedelse – som den lønningskommission FTF har foreslået?¹⁵

Den eneste anden mulighed er som nævnt, at der sker en markant skævdeling mellem de offentligt ansattes organisationer. Kan en sådan skævdeling realiseres? DLF synes ikke at være fuldstændigt afvisende over for dette, når blot politikerne holder sig uden for. Som det blev formuleret af Lotte Lange på DLF's kongres i september:

”Det er tidligere set, at KTO har aftalt skævdeling af midlerne til fordel for særlige grupper, og det kan da godt være, at hjemmehjælperne og tilsvarende lavtlønnede grupper skal forfordes ved denne overenskomst. Men det skal i givet fald ske ved de frie forhandlinger mellem organisationerne og arbejdsgiverne, og ikke ved politisk indblanding.”¹⁶

Det er ganske rigtigt, at der ved mange overenskomstfornyelser er foretaget skævdelinger til fordel for særlige grupper. Indtil anden halvdel af 1980'erne var der en form for *solidarisk lønpolitik* i form af en opdeling af de generelle lønstigninger i et beløb i kroner og ører og resten i procentvis stigning. Den model blev afviklet især på krav fra FTF-organisationerne, fordi skævdelingen ofte byggede på en alliance mellem LO- og AC-organisationerne. Det var let at finde kompromiser, der gav lidt ekstra til de store LO-grupper, og hvor der samtidig var plads til kompensation til de dengang relativt fåtallige akademikere.

Siden er der i forbindelse med særlige krav også blevet skævdelt. Det smukkeste og stærkeste eksempel er fra OK 1989, hvor der blev indført arbejdsmarkedspension til det mindretal af de offentligt ansatte, som endnu ikke havde sådanne ordninger, og hvor der samtidig blev gennemført fuld løn under barselsorlov. Hermed satte den offentlige sektor med det kommunale område i spidsen dagsordenen for hele arbejdsmarkedet i mange år frem.

Det skal tilføjes, at sådanne forbedringer for enkeltgrupper ofte er blevet kompenseret i forbindelse med afsættelse af puljer, således at de grupper, som ikke fik noget i første omgang, fik ekstra puljepenge oveni. Der har med andre ord i høj grad været måde med skævdelingen.

¹⁵ FTF's initiativ er nærmere omtalt på organisationens hjemmeside, www.ftf.dk.

¹⁶ Jf. DLF's hjemmeside, www.dlf.org.

Balance i lønrelationerne?

Derfor er det også i forbindelse med OK 2008 tvivlsomt, om fællesskabet kan holde til en skævdeling, som vil ændre væsentligt på de eksisterende lønforskel-le mellem de forskellige personalegrupper. Det kan selvfølgelig diskuteres, om de eksisterende lønforskel-le er rimelige. Måske er det rigtigt, at det er områder med mange kvinder, der traditionelt er blevet indplaceret lavest?

Det kan eksempelvis være forklaringen på, at folkeskolelærerne lønmæssigt ligger højere end sygeplejerskerne. Da lønforholdene sidst blev fastsat med Tjenestemandereformen af 1969 var sygeplejerskerne et decideret kvindefag, mens fordelingen mellem kønnene for folkeskolens vedkommende dengang var mere ligelig end i dag.

Lønrelationerne er dog ikke vilkårlige og fuldstændigt subjektive størrelser. De bygger også på objektive mål, hvor det helt dominerende kriterium er spørgsmålet om uddannelsesniveau.

Derfor er det også et spørgsmål, hvor langt FOA's stærkt formulerede parole: *Mandeløn til kvindefag* kan bruges, når organisationerne i KTO skal fordele midlerne. Den kan måske være effektiv i en sammenligning mellem det offentlige og private – selv om det er svært at finde sammenlignelige grupper.

Men hvad så, når man sammenligner kvindefag inden for den offentlige sektor? Her er det oplagt, at både sygeplejersker og pædagoger udgør to grupper, som har været udsat for samme diskriminerende lønfastsættelse som sosu-grupperne, men man kan vel ikke sige, at forskellen i dag mellem sosu'er og sygeplejersker eller mellem pædagogmedhjælpere og pædagoger er udtryk for diskrimination. Man kan vel med god ret fastholde, at forskellen er et resultat af det forskellige uddannelsesniveau, og så i øvrigt tilføje, at den set fra de mellemuddannede gruppers side nærmest er for lille. Uddannelse honoreres ikke nok – som tal offentliggjort af BUPL har vist det.¹⁷

Man kan ikke give FOA's pædagogmedhjælpere et løft på op imod 5.000 kr. om måneden i løbet af den treårige overenskomstperiode uden samtidig at give de uddannede pædagoger en tilsvarende stigning.

Man kan ikke give FOA's sosu'ere et løft på op imod 5.000 kr. om måneden i løbet af den treårige overenskomstperiode uden samtidig at give sygeplejerskerne og de tilsvarende mellemuddannede grupper på social- og sundhedsområdet det samme.

Derfor vil en stigning til de 140.000 sosu'er og pædagogmedhjælpere, som kræves af FOA, blive mødt med ufravigelige krav om samme stigninger til de mellemuddannede grupper på samme områder. Og så er det vel snarere noget, der ligner et minimum på omkring 300.000 offentligt ansatte, som skal have et ekstraordinært løft.

Men selv med så mange grupper omfattet vil det næppe få festen til at stoppe. Hvordan ligger det med de øvrige personalegrupper – som fx *folkeskolelærerne*? Vil de kunne leve med en markant indsnævring af lønforskellene i den offentlige sektor? Markante stigninger også til lærerne vil være nødvendige,

¹⁷ Se BUPL's dokumentation af sammenhængen mellem løn og uddannelseslængde for en række personalegrupper i den offentlige sektor på organisationens hjemmeside, www.bupl.dk.

hvis de ikke pludselig skal opleve, at det er dem, der kommer bag ud i lønkapløbet mellem de offentlige grupper.

Det peger hen imod et andet objektivi kriterium: placeringen i hierarkiet. Ledelsesfunktioner udløser en højere lønindplacering.

Det kan måske give en del af forklaringen på lønforskellene mellem sygeplejersker og folkeskolelærere. Uddannelseslængden og sværhedsgraden eller kvaliteten i uddannelsen (hvis den ellers kan gøres op) er nogenlunde den samme, men lønnen for den almindelige folkeskolelærer er højere end for den almindelige sygeplejerske. Til gengæld er der relativt få ledelsesposter at stile efter i folkeskolen, hvor sygeplejerskerne specielt i sygehussektoren er placeret i et hierarki med flere ledelsesniveauer og dermed følgende mulighed for avancement og højere løn.

Dertil kommer – som ovenfor nævnt – det formentlig afgørende: at lærerfaget tilbage ved Tjenestemandreformen i 1969 ikke var et så udpræget kvindeslag, som det siden har udviklet sig til.

Tilsvarende vil *akademikerne* kunne pege på, at de som offentligt ansatte vel nok har de største lønforskellem sammenlignet med deres kolleger på det private arbejdsmarked. Og vil de så kunne acceptere, at det er de lavtlønnede – og måske delvist de mellemlønnede grupper – som løber med broderparten af stigningerne under OK 2008?

Forligsscenarioet i staten

Selv om det umiddelbart ser vanskeligt ud for forhandlingerne på det kommunale og regionale område, er det ikke givet, at OK 2008 ender i konflikt. Spørgsmålet er, om det, der ligner en sikker vej mod konflikt, kan vendes i retning af et forligsscenario gennem et mere fredeligt forløb mellem parterne på det statslige område, dvs. en form for gentagelse af forløbet i 2002.

I hvert fald virker det ud fra det hidtidige forløb påfaldende, at det først og fremmest er grupper på det kommunale og regionale arbejdsmarked, der har udviklet de helt ekstraordinære lønforventninger. Over for dette billede tegner forventningerne sig for de ansatte i staten – måske politiet undtaget – langt mere afdæmpet.

Under OK 2002 var det netop parterne i den statslige sektor, som gik i spidsen med et hurtigt forlig, som efter et vanskeligt forløb derefter med nød og næppe blev fulgt af en løsning for amter og kommuner. Kunne det tænkes, at parterne på det statslige område igen vil agere som en slags fødselshjælper for en samlet løsning af OK 2008?

I 2002 var situationen også højspændt. Den nye VK-regering var lige tiltrådt, og det blev forudset, at det ikke mindst kunne blive vanskeligt for CFU at nå til et forlig med en finansminister, der samtidig fremlagde et finanslovsforslag, der ville betyde afskedigelser af offentligt ansatte i større eller mindre grad. Alligevel lykkedes det hurtigt at nå til et statsligt forlig mellem de to helt nye hovedforhandlere – på den ene side finansminister Thor Pedersen og på den anden side den nye formand for CFU, Peter Waldorff.

Det var tydeligt, at regeringen efter en hård åbning ønskede at markere, at den var parat til at samarbejde med organisationerne på arbejdsmarkedet, og at den derfor gik efter et forlig. På den måde blev også undgået en tofrontskrig.

Selv om der synes at være mulighed for en gentagelse af OK 2002, har det derfor samtidig gjort en sådan øvelse vanskeligere, at hovedforhandleren på lønmodtagersiden, Peter Waldorff, den 27. september er blevet valgt som generalsekretær for de offentligt ansattes verdensorganisation, ISKA. Forudsætningen for de statslige forligsmuligheder var derfor et formandsskifte, der fastholdt den hidtidige pragmatiske kurs i CFU. Og det må siges at være opnået ved valget af AC's formand, Sine Sunesen, som ny formand og forhandlingsleder for CFU. Det skaber kontinuitet, samtidig med at det også er en fornyelse, fordi det for første gang ikke er en LO-repræsentant, som står i spidsen.¹⁸

ABC's tredje kasket

I denne sammenhæng er det værd at notere sig, at der er et væsentligt personmæssigt sammenfald i forhandlingsudvalgene i KTO og CFU, de statsligt ansattes fællesskab. Både Sine Sunesen, og LC's formand, Anders Bondo Christensen, er placeret begge steder. ABC har ikke kun to kasketter som formand for DLF/LC og KTO, men også en tredje kasket som forhandler i CFU.

Dertil kommer, at HK's to offentlige sektorer er centralt placeret ved begge borde – om end med forskellige personer. Det synes oplagt, at AC og HK-sektoerne, som ser ud til at være de mest pragmatiske i sammenhæng med OK 2008, bruger deres dobbelte placering til at fremme forligsmulighederne, der hvor de er størst – nemlig ved det statslige bord – for derigennem at lægge pres på forhandlerne på det kommunale og regionale område.

Men den samme mulighed har også Anders Bondo Christensen. Der kan og dog også her opstå et kasketproblem, fordi det må formodes, at Anders Bondo i høj grad vil have øje for konsekvenser for KTO. Hvis der i staten er et forlig på vej, som efter Anders Bondos vurdering ikke kan skabe løsninger i den kommunale og regionale sektor, så vil han næppe være særlig indstillet på at fremme mulighederne – selv om de øvrige i CFU måtte være ganske godt tilfredse med det niveau, der tegner sig.

Forudsætningen for, at det statslige område skal agere som en slags fødsels-hjælper for en samlet løsning, kan derfor meget vel være, at finansministeren er parat til at acceptere et niveau, som det vil være muligt for Anders Bondo at bære videre til KTO. Spørgsmålet er om det i den sammenhæng er tilstrækkeligt, at flertallet i KTO – dvs. eksklusiv FOA – vil bakke en sådan løsning op.

Finansministerens valg

Det er derfor også i høj grad finansminister Thor Pedersen, som kommer til at stå i vanskelig valgsituation. Og her drejer det sig ikke alene om spørgsmålet vedrørende kroner og øre, dvs. den samlede ramme og de dermed følgende muligheder for acceptable lønstigninger. Det handler også i høj grad om arbejdstidsspørgsmålet.

¹⁸ Vi har nærmere diskuteret implikationerne af denne fornyelse i vores andre forskningsnotater om optakten til OK 2008 skrevet for FTF og Mandag Morgen. Se forskningsnotat 82 og 84 på www.faos.dk.

Efter sine diskussioner i sensommeren med de statsansatte – med politiet i spidsen – om lønudviklingen mellem offentlig og privat nedsatte Thor Pedersen et hurtigt arbejdende embedsmandsudvalg, som inden årsskiftet skal fremlægge materiale, der ikke mindst gør det muligt at foretage sammenligninger af løn på tværs af de to hovedsektorer. Det er vel tvivlsomt, hvor meget der kan komme ud af dette, men det er en mulighed, at det kan kvalificere diskussionen og give manøvrerum for bevægelse på begge sider. Hvad den statslige sektor angår, er der i det mindste muligheder for at finde et kompromis.

Men spørgsmålet er om det samme gælder problemerne omkring lærernes arbejdstidsregler. Dette vanskelige krav synes også i den statslige sektor at kunne blive en joker, som vil afgøre overenskomstspillet.

Hvis Thor Pedersen og regeringen vil fastholde kravet om, at der skal gennemføres en reform af arbejdstidsreglerne i folkeskolen, så må han fastholde presset på KL, så parterne på det kommunale område ikke løser problemet – *enten* ved endnu en gang at parkere det baglinien til en anden god gang, *eller* ved at finde en pragmatisk mellemløsning.

Det betyder, at finansministeren også må holde fast i arbejdstidskravet på sit eget område. Det er næppe så stort et problem for erhvervsskolernes vedkommende, hvor forholdene allerede tidligere i høj grad er bragt i overensstemmelse med det øvrige arbejdsmarked. Men det gælder derimod gymnasieskolen, der med kommunalreformen er flyttet fra amterne til det statslige aftalesystem. Der er formentlig her en noget større fleksibilitet end i folkeskolen, men der er stadig en professionsmæssig selvregulering, som der i givet fald også må gøres op med.

Og spørgsmålet er, om den statslige arbejdsgiverpart ikke dermed i høj grad vanskeliggør de generelle forligsmuligheder. Koordinationen på tværs på lønmodtagersiden vil i dette tilfælde måske vise sig at være stærk nok til, at de to forhandlingsfællesskaber samlet vil forsøge at forhindre, at lærergrupper tvinges ind i nye systemer, som de ikke selv kan acceptere gennem nye kollektive aftaler.

Meget tyder derfor på, at finansministeren som statslig arbejdsgiver – og bag ham den samlede regering – må foretage et strategisk tilbagetog, hvis de ønsker at fremme de samlede forligsmuligheder. I så fald bliver det vanskeligt at holde fast i det ideologisk højt profilerede arbejdstidskrav.

På den kommunale side er arbejdstidskravet også højt profileret, men her er der tradition for den pragmatiske tilgang. Så derfor vil det her være sandsynligt, at KL og LC nok engang vil udskyde den endelige løsning.

For lærerne er problemet ikke akut – netop fordi man har fået gennemført en række lokale aftaler, som begge parter kan leve med. Denne fremgangsmåde kan udbygges i den kommende overenskomstperiode, så man ved næste runde har fået aftaler med en stor andel af kommunerne og dermed vil have et solidt grundlag for en ny aftale til den tid.

Kombinationsmodellen

Men selv om det trods usikkerheden ender med, at der vil kunne indgås et statsligt forlig, er spillet ikke dermed bragt til en fredelig afslutning. Det er tværtimod den mest nærliggende mulighed, at udviklingen på det kommunale og re-

gionale område vil følge i samme spor som i 2002, dvs. et sammenbrud trods forlig i staten på grund af de aktuelle problemer for grupperne på social- og sundhedsområdet.

Derfor kan en mulig afslutning på OK 2008 i den offentlige sektor, hvor den samlede storkonflikt undgås, måske mere sandsynligt beskrives som et *kombinationsscenario*, hvor forlig på enkeltområder kan udgøre afgørende brikker til en samlet løsning, der i givet fald måske så vil blive en realitet gennem et afsluttende politisk indgreb. Et samlet forlig på et hovedområde som det statslige vil kunne udgøre en meget væsentlig brik, der lægger fuldt pres på de kommunale parter, men delforlig på mindre områder om særlige spørgsmål som fx lokal løndannelse vil også kunne udgøre væsentlige bidrag til en sådan kombinationsløsning.

Det politiske spil

Det er et særligt problem under OK 2008, at parterne på grund af den udtalte politiske indblanding ikke selv alene synes at kunne løse deres interne konflikter. Der er under optakten skabt en situation, hvor det videre forløb af overenskomstforhandlingerne er fuldstændigt afhængig af udviklingen i den politiske arena – netop fordi der har været et så tæt samspil mellem parterne og de politiske aktører.

Det må fx vurderes som afgørende for, om OK 2008 ender med konflikt eller forlig, om der bliver udskrevet folketingsvalg, før de afsluttende forhandlinger i de første måneder af 2008, eller om regeringen vælger at vente med valget.

Endnu vigtigere er det, hvad der sker i forbindelse med vedtagelsen af Finansloven for 2008. Det er i den sammenhæng, at kravene om en ekstra pulje til de offentligt ansatte under OK 2008 kan blive afgjort.

Hvis der bliver afholdt valg, og VK-regeringen fortsætter, må parterne indstille sig på at stå overfor en regering i en stærkere position. Og en sådan regering vil med en lang tidshorison foran sig inden næste valg have gode muligheder for at gennemføre et politisk indgreb – uanset om det måtte være upopulært blandt de offentligt ansatte og måske i befolkningen som helhed. Oppositionen vil også være tilbøjelig til at optræde mere ansvarligt tidligt i valgperioden. Hvis vi ser på de politiske indgrebs historie, har hovedreglen været, at sådanne indgreb i overenskomsterne som hovedregel er blevet gennemført af et flertal ”henover midten” i Folketinget. Det betyder som et minimum, at Socialdemokraterne samt Venstre og/eller De Konservative står bag. Den markante undtagelse fra reglen var lovindgrebet i 1985.

Hvis et valg fører til en ny socialdemokratisk ledet regering, er det langt fra sikkert, at det afgørende vil ændre billedet. På Socialdemokraternes kongres i weekenden den 8.-9. september blev den økonomiske ansvarlighed fremhævet, som det afgørende. Forbedringer i velfærden måtte prioriteres og gennemføres i den takt, der blev råd til det. Man må formode, at det samme må gælde ekstraordinære forbedringer i de offentligt ansattes løn – uanset de løfter, som er givet under sommerens oppiskede debat.

Det forventede scenario er dog en fortsat VK-regering. Der bliver simpelt hen kun udskrevet valg, hvis det fremstår som altovervejende sandsynligt, at det

vil blive resultatet. Problemet set fra statsministerens side er formentlig, at der er en åbenbar risiko for, at det stabile flertal med Dansk Folkeparti vil forsvinde, således at regeringen bliver afhængig både af Ny Alliance og Dansk Folkeparti. Et sådant mudret flertal er ikke nogen ønskedrøm for Venstre, og risikoen for, at den vil blive en realitet, kan blive en væsentlig begrundelse for, at der måske alligevel ikke bliver valgt inden OK 2008 går ind i den afgørende fase.

Hvis valget endnu ikke har fundet sted, er der kun omkring trekvart år til, at det skal afholdes, og det kan vise sig svært for en regering så sent i valgperioden at samle flertal til et upopulært politisk indgreb. Situationen vil være så tilspidset, at den sædvanlige partipolitiske ansvarlighed i den slags situationer bliver sat ud af kraft, og så bliver det en gentagelse af 1985, hvor et borgerligt flertal alene må gennemføre et politisk indgreb. Og vil det i givet fald overhovedet være muligt at mønstre et sådant flertal? Hvordan skal eksempelvis Dansk Folkeparti bakke ud af de afgivne løfter til de offentligt ansatte? Det kan ende med et valg og dermed følgende politisk tomrum i en situation, hvor de offentlige forhandlinger er brudt sammen og en konflikt bryder ud.

Det kunne tale for, at der faktisk kommer til at ske noget i forbindelse med forhandlingerne om finansloven – selv om regeringen hidtil har afvist at afsætte en særlig pulje til forhandlingerne. Det er vanskeligt at se, hvordan Dansk Folkeparti skal kunne acceptere en ny finanslov uden, og så bliver valget en realitet, da Socialdemokraterne og venstrefløjen også har lovet en særlig lønpulje.

Skulle det mod forventning lykkes for VK-regeringen at gennemføre en finanslovsforhandling, der ikke på den ene eller den anden måde lukker yderligere op for posen, er der til gengæld meget dårlige udsigter til, at der kan opnås et forlig under OK 2008. Der er i det eksisterende råderum, som er givet til kommuner og regioner, næppe plads til forbedringer på et niveau, som kan få et flertal af medlemmerne til at sige ja til et forlig. Og KTO vil ikke kræve forbedringer af løn og arbejdsvilkår på bekostning af de i forvejen knappe midler, der er til rådighed til velfærdsydelse. Derfor vil forligsmulighederne være stærkt begrænsede – uden et udvidet råderum.

Jesper Due og Jørgen Steen Madsen er begge fil.dr. i sociologi og professorer ved FAOS, Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

FAOS
23.10.07