

166

Overenskomstfornyelsen 2018

Musketered, magtbalancer og modelforandringer

Nana Wesley Hansen & Mikkel Mailand

Januar 2019

ISBN 978-87-93320-28-4

Forskningscenter for
Arbejdsmarkeds- og
Organisationsstudier

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



Indholdsfortegnelse

Sammenfatning.....	3
1. Indledning	4
2. Baggrunden for forhandlingerne	4
3. Forhandlingsprocessen under OK18	6
3.1 Lærernes arbejdstid fremskudt og stand-by	6
3.2 Statens ordinære forhandlinger og sammenbrud	7
3.3 De kommunale ordinære forhandlinger og sammenbrud	8
3.4 De regionale ordinære forhandlinger og sammenbrud	10
3.5 Strejke og lockoutvarsel	11
3.6 Forligsinstitutionen frem til 1. udsættelse 28. marts	12
3.7 Fra 1. til 2. udsættelse 18. april	13
3.8 Efter 2. udsættelse og frem mod første 'delforlig' 25. april	15
3.9 Det første 'delforlig' og frem mod afslutningen	16
4. Musketereden og lønmodtagernes forhandlingsstrategi.....	18
5. Arbejdsgivernes forhandlingsstrategi	22
6. Det politiske system	25
7. Forligsinstitutionen	28
8. OK18 og magtbalancen	30
9. Konklusion: Hvad forklarer proces og resultater?.....	34
10. Perspektivering: Diagnosen og behov for behandling	37
Referencer.....	43
Appendix A – Interviewpersoner	46

Sammenfatning

Forhandlingsprocessen ved OK18 var exceptionelt langtrukket, og ved den 2. udsættelse af konfliktvarslet var det ganske tæt på en storkonflikt. Formuleret kort, så kan den ekstraordinære proces og resultaterne ved OK18 forklares med musketereden og fagbevægelsens succesfulde mobilisering af kernetropper og befolkning, samt en parlamentarisk situation med en borgerlig regering og et forestående folketingsvalg, hvor et lovindgreb ikke så nemt ud. Musketereden og fagforeningernes mobilisering var en reaktion på, hvad lønmodtagerne opfattede som urimelig ageren fra arbejdsgivernes side ved især OK13 og OK15, og hvad lønmodtagerorganisationerne anså for forsøg på at øge ledelsesrummet på bekostning af velerhvervede lønmodtagerrettigheder, samt urimelige lønkrav under OK18.

Med hensyn til OK18s resultater kan musketereden, mobiliseringen og det forestående valg være med til at forklare, at lønmodtagerne kom relativt godt ud af overenskomstfornyelsen i den forstand, at både løngabsdiskussionen og privatlønsværnet forsvandt, og at der blev fundet løsninger på spisepausen for en lav pris. Dog indeholder OK18-forligene ikke store nyskabelser eller nye perspektiver, men har snarere karakter af at vedligeholde eksisterende rettigheder. Succesen for lønmodtagerne, i det omfang man kan tale om en sådan, handlede altså for lønmodtagerne mere om afvikling af tidligere problematiske elementer og beskyttelse mod nye forringelser.

Betydningen af det politiske pres ved OK18 er uomtvistelig. På baggrund af nye indsigter i lønmodtagernes og arbejdsgivernes evner til at koordinere internt må antagelsen om det såkaldte asymmetriske magtforhold op til revision. Vi afviser ikke at magtforholdet er asymmetrisk, men OK18 illustrerede tydeligt, at fagbevægelsens politiske magtressourcer i Danmark kan være betydelige, hvis de udnyttes rigtigt og den politiske kontekst er den rette.

Der er i de seneste år blevet fremførte flere forslag til justeringer af aftalemodellen i den offentlige sektor. Disse har fokuseret meget på formelle institutioner og strukturer og har implicit eller eksplicit bygget på OK13 og antagelsen om det asymmetriske magtforhold. Men når der skal findes forklaringer på dette årtis generelt konfliktfyldte overenskomstfornyelser bør forhold med relation til parternes interesser, strategier og indbyrdes relationer inddrages: 1) Større interesse modsætninger mellem parterne i forbindelse med overenskomstfornyelserne end tidligere; 2) udgifts- og moderniseringspolitikker med et kontinuert fokus på effektiviseringer; 3) en 'tillidskrise' mellem parterne i den statslige sektor; 4) uenigheder om lønforhandlingernes udgangspunkter.

1. Indledning

Overenskomstforhandlingerne 2018 i den offentlige sektor var det mest komplicerede forløb i det offentlige aftalesystems historie. For første gang nogensinde var samtlige lønmodtagere og arbejdsgivere på det offentlige område i Forligsinstitutionen sammen, og for første gang nogensinde var der overhængende fare for en storkonflikt alene på det offentlige arbejdsmarked. Formålet med dette notat er for det første *at beskrive* OK18-processen helt fra dens baggrund, over det ordinære forhandlingsforløb og processen i forligsinstitutionen, til forligene og de afsluttende afstemningen. For det andet er formålet, *at forklare* hvorfor OK-18 processen og OK-18 resultaterne (forligene) blev, som de blev. Endelig er formålet *at perspektivere* OK-18 igennem en analyse af dette årtis overenskomstfornyelser på det offentlige område, at bidrage til diskussionerne om problemerne i den offentlige aftalemodel og behovet for eventuelle justeringer af den.

Metodisk trækker notatet på data fra både før, under og efter forhandlingerne. Fra perioden før forhandlingerne gik i gang, blev der gennemført interview med 15 forhandlerne, analyseret på dokumenter (breve udvekslet mellem parterne, køreplaner, rapporter, kravformulering mm.) og på parternes deltagelse i medierne. Under forhandlingerne blev der gennemført 37 telefonsamtaler og face-to-face møder med forhandlerne, lavet presseresuméer og indsamlet lækkede dokumenter, tweets, dagbøger og blogs. Efter forhandlingerne var afsluttet, blev der gennemført yderligere interview med 27 forhandlere og analyseret på forligstekster, evalueringer, udmeldinger i medierne, mm. I Appendix A findes der en oversigt over interviewpersoner fra interviewene før forhandlingerne gik i gang og efter forhandlingerne var afsluttede.

Efter denne indledning følger en kort beskrivelse af baggrunden for OK18. Dernæst følger en beskrivelse af forhandlingsprocessen i OK18 fra start til slut. Denne del af notat knytter sig til særligt til det første formål. Efter denne procesbeskrivelse analyserer vi i fire afsnit OK18 ud fra fire afgørende perspektiver, der tilnærmelsesvis kan forstås som aktør-perspektiver: Lønmodtagerne, arbejdsgiverne, det politiske system, og Forligsinstitutionen. Disse afsnit knytter sig særligt formålet om at forklare OK18 processen og resultaterne. Dette følges op af et afsnit om magtbalancer i det offentlige aftalesystem. Dernæst følger en sammenfattende konklusion, mens det sidste afsnit indeholder en perspektiverende diskussion om aftalemodellen, som relaterer sig til notatets tredje formål om perspektivering.

2. Baggrunden for forhandlingerne

De svære forhandlingerne i både det ordinære forhandlingsforløb, og den næsten to måneder lange mæglingsproces i Forligsinstitutionen, cirkler omkring fire emner. Den økonomiske ramme, den betalte spisepause, lærernes arbejdstid og skævdelingen mellem lønmodtagergrupper. Tre af de fire temaer var væsentlige knaster, der kun meget vanskeligt lod sig løse, og var velkendte allerede inden forhandlingsstart.

Det gjaldt for det første diskussionerne om *den økonomiske ramme*, der havde baggrund i OK15. Dengang italesatte de statslige arbejdsgivere, at der trods tidligere forsøg på at nedjustere lønudviklingen i det offentlige fortsat var en 'gæld'. Dette er også blevet benævnt 'løngabet'. Ved OK15 indførtes på den baggrund privatlønsværet, der var en justering af reguleringsordningen. Det sikrede 100 procents ned-regulering af lønforskellen såfremt lønudviklingen i det offentlige løb foran lønudviklingen i det private. Var der tale om den omvendte situation, med en højere privat lønudvikling, var det dog fortsat en justering med 80 procent af lønforskellen. Lønmodtagernes forventninger til den økonomiske ramme var påvirket af den generelt gunstige konjunkturodvikling og af de forlig, der var indgået under overenskomst-fornyelsen i den private sektor i starten af 2017.

Den anden knast var *den betalte spisepause*, som parterne længe havde været uenige om. Moderniseringsstyrelsen var af den opfattelse, at de lokale kutymere om betalt spisepause ikke var en del af de statslige overenskomster, mens lønmodtagerne mente, at den betalte spisepause var en rettighed, også selvom den ikke stod i overenskomsten. Denne uenighed blussede op i efteråret 2017. Samarbejdet mellem lønmodtagerne og Moderniseringsstyrelsen havde derudover i en længere periode været præget af en række lokale sager, der havde reduceret de statslige lønmodtagerorganisationers tillid til arbejdsgiverne. Den betalte spisepausen blev ikke rejst af lønmodtagerne som et krav, men derimod som noget, man ville have betrygget, og det gerne forud for forhandlingerne. Da det ikke lykkedes, blev emnet en del af forhandlingerne.

Den tredje knast var *lærernes arbejdstidsforhandlinger* med baggrund i konflikten på undervisningsområdet i 2013, der understregede den statslige arbejdsgivers styrke som både arbejdsgiver og lovgiver i en konfliktsituation.

Dette forløb – sammen med forløbet omkring den økonomiske ramme ved OK15 – havde direkte betydning for lønmodtagerorganisationernes ønske om at styrke koordineringen på tværs af bordene. Den 6. oktober sendte Forhandlingsfællesskabet (FF) og CFU et fælles brev til de offentlige arbejdsgivere, der beskrev at 'arbejdsgivernes vilje til at indgå i et reelt forhandlingsforløb' på undervisningsområdet ville blive tillagt stor betydning for, at kunne indgå generelle forlig på de tre aftaleområder (stat, kommuner og regioner).

Udover de tre knaster spillede *skævdeling* i forhold til dagsordener om ligeløn/lavtløn og rekruttering også en central rolle ved forhandlingerne. Den 7. december udtog FF endeligt sine krav til forhandlingerne. Heraf fremgik det, at der var opnået enighed om, at der skulle afsættes midler til et lavtløns- og ligeløns projekt. Internt i FF var det handlet af, at godt 0,02 procent af den samlede økonomiske ramme skulle anvendes til fordel for ligeløn og for lavlønsgupper.¹ I tillæg hertil skulle det vise sig, at også de kommunale arbejdsgivere havde krav om skævdeling.

I forhold til baggrunden for OK18 er det vigtigt at nævne endnu et forhold. OK18 ramte ind i en generel utilfredshed blandt offentligt ansatte lige fra

¹ Der var enighed om at anvende 85 mio. kr. på det kommunale område og 25 mio. kr. på det regionale område finansieret ved 0,02 procent af rammen samt det nye ATP-provenu til ligeløn og lavtløn. ATP-provenuet svarer årligt på det kommunale område til 41,6 mio. kr. og på det regionale område til 10,3 mio. kr.

overlæger til sosu-assisterter, som handlede om flere ting. Herunder utilfredshed med besparelser i det offentlige, for meget bureaukrati og manglende anerkendelse af medarbejdere. Det er forhold, der ligger udover det, man diskuterer under overenskomstforhandlingerne. Men det var ikke desto mindre en utilfredshed, der gjorde det nemmere for lønmodtagersiden at mobilisere. I den forbindelse var der allerede i tiden op til og omkring kravudvekslingen i begyndelsen af december markante begivenheder i offentligheden, som skulle vise sig at få betydning ved forhandlingsbordet. Det gjaldt fx formuleringen om 'nok er nok' på statens område, der blev et generelt motto for utilfredsheden. Medierne fokuserede meget på diskussionen om lønudvikling og løngab. I den forbindelse delte sygeplejerske Rikke Bæk Cramer den 17. december sin lønseddel på Facebook, hvilket greb om sig og blev til flere delinger af lønsedler under #sophieslønfest. Det er kendetegnende, at disse begivenheder i starten af OK18 processen ikke var koordinerede på lønmodtagerside. Senere i forløbet blev koordineringen i forhold til medier dog styrket markant (Højsgaard 2018).

3. Forhandlingsprocessen under OK18

I dette afsnit afdækker vi den komplicerede forhandlingsproces under OK18, som vi mener er afgørende for at forstå de nuværende udfordringer for den offentlige aftalemodel. Undervejs præsenterer vi en række vurderinger af parternes handlinger, mens den dybere analyse af aktørernes motivationer og strategier, forhandlingernes sammenvævning med det politiske system og den indbyrdes magtrelation i aftalemodellen først følger senere. Forhandlingsprocessen beskrives så vidt muligt kronologisk. Da flere processer reelt foregik samtidig, er der dog et vist tidsmæssigt overlap.

3.1 Lærernes arbejdstid fremskudt og stand-by

Forhandlingsprocessen under OK18 brød tidligt med de aftalte køreplaner. Første del af musketereden, der omhandlede reelle forhandlinger om lærernes arbejdstid, fik betydning allerede før kravudvekslingen. Den 4. december inviterede KL dog Lærernes Centralorganisation (LC) til et første møde om arbejdstid. På dette og flere følgende møder i december opfattede LC KL som mere oprigtigt lyttende end ved forhandlingerne om lærerarbejdstid under OK13 og OK15, men møderne var i deres øjne fortsat ikke 'reelle forhandlinger'. Allerede i denne tidlige forhandlingsfase meldte individuelle politikere fra SF og Enhedslisten offentligt deres sympati med lærernes ønske om at få en reelt forhandlet arbejdstidsaftale. Det er også almindeligt kendt, at flere lønmodtagerorganisationer op til og under forhandlingerne parallelt forsøgte at påvirke politikere på Christiansborg og lokalt i kommunerne. LC havde, grundet de særlige omstændigheder omkring OK13, i længere tid haft dialog med politikere om deres særlige udfordring med at få indflydelse på deres arbejdstidsregler gennem 'reelle' forhandlinger i overenskomstsyste

Midt i december udvekslede parterne krav på det kommunale, regionale og statslige område. Man gennemførte også de første sættemøder kort før jul. Herefter meldte forhandlingsfællesskaberne, at alle andre forhandlinger end lærernes var sat på 'stand-by'.

Efter nytår fortsatte forhandlingerne alene om lærernes arbejdstid på både det statslige og kommunale bord. I de kommunale forhandlinger lavede sekretariatene et større udredningsarbejde, hvor parterne sammenlignede overenskomster med henblik på at fastslå, hvad en normalisering af lærernes arbejdstid kunne betyde. Grundlæggende var man uenige om, hvad lærernes arbejdstid skulle sammenlignes med. KL og LC fremlagde også princippapirer for forhandlingsprocessen. To fundamentale uenigheder stod klart. Dels var man uenige om, hvorvidt de gældende arbejdstidsbestemmelser skulle være udgangspunkt for forhandlingerne, eller man skulle have et nyt grundlag for forhandlingen. LC kunne ikke leve med, hvad de opfattede som småjusteringer i Lov 409. I denne proces foreslog LC, at man skulle se på skolesekretærens arbejdstidsaftale, som et grundlag man kunne arbejde videre med. Dette var ikke acceptabelt for KL. Herudover var parterne uenige om, hvorvidt forandringer i arbejdstiden alene skulle afregnes i overenskomstforhandlingerne, eller om der også fremover måtte være risiko for, at ressourcer blev brugt til en ny arbejdstidsplanlægning. LC ville gerne diskutere årnormer versus måneds- og uge normer. Ifølge LC vil sådanne ændringer ikke koste noget, hvis man har god ledelse og god planlægning. Dette afviste KL med henvisning til, at sådanne bestemmelser ikke passede til en moderne folkeskole og ville kunne blive meget dyrt.

Henholdsvis den 12. og 17. januar afholdt forhandlingsfællesskaberne statusmøder, hvor de tog stilling til 'stand-by' og valgte at forlænge den. LC rapporterede tilbage til forhandlingsfællesskaberne fra deres forhandlinger, men til forhandlingsmødet med staten den 16. januar bedte LC om at få observatører med fra OAO og AC, så de ved selvsyn kunne se, at der ikke var tale om reelle forhandlinger.

Den 22. januar meldte LC, at der var realitetsforhandlinger ved det kommunale bord. Det skyldtes blandt andet, at LC vurderede, at musketereden ikke pressede arbejdsgiverne nok. Samtidig oplevede LC et stort pres fra de andre lønmodtagere om at komme i gang med egne forhandlinger. De andre organisationer kunne ikke holde til ikke at have været i realitetsforhandlinger, hvis man skulle ende i en konflikt. Derfor blev 'stand-by' ophævet og de øvrige forhandlinger kunne starte op.

Nedenfor følger tre beskrivelser af forhandlingerne på henholdsvis det statslige, kommunale og regionale område frem til sammenbruddene. Disse forhandlinger forløb delvist parallelt, og da de samtidig rummer både generelle forhandlinger og specifikke organisationsforhandlinger, er der et tidsmæssigt overlap i de tre beskrivelser.

3.2 Statens ordinære forhandlinger og sammenbrud

Den 2. februar mødtes Moderniseringsstyrelsen og CFU, hvor man blandt andet drøftede spisepausen. De statslige arbejdsgivere fastholdt som udgangspunkt køreplanen, og nu var parterne næsten en måned bagud.² På dette møde præsenterede CFU en gennemgang af gamle overenskomster for at dokumentere, at spisepausen reelt var en rettighed og ikke en kutyme.

² Undervejs syntes de statslige arbejdsgivere mere villige end fx KL til at overskride køreplanen og bruge ekstra tid på at lande et forlig på det statslige område.

Derudover diskuterede parterne den økonomiske ramme, decentral løndannelse og fritvalgskonto. I denne tidlige del af forhandlingsprocessen spillede CFU ud med en forventning til den økonomiske ramme på 8,17 procent. Man nedsatte også traditionen tro en række arbejdsgrupper med embedsmænd fra begge sider af bordet til at behandle de mange andre emner. Men meget lidt blev handlet af i disse grupper. Noget utraditionelt oplevede parterne gensidigt, at der ikke var givet tilstrækkeligt med mandat til, at man kunne afhandle de mange småting, før man kom til de afsluttende forhandlinger med forhandlingslederne.

Den 8. februar mødtes parterne for første gang til afsluttende forhandlinger. Forhandlingerne besværliggjordes dog af flere ting, herunder at LO og FTF skulle mødes hver for sig den 9. februar for at beslutte, om organisationerne ville gå videre med dannelsen af en ny hovedorganisation. Det lykkedes ikke at nå nogen vegne i dette første forsøg på at opnå forlig.

Den 17. februar startede parterne efter gensidig aftale de afsluttende forhandlinger op igen. Dette blev et mærkværdigt forløb, der varede frem til natten til den 23. februar. På anden-dagen i forhandlingerne spillede de statslige arbejdsgivere ud med et samlet forligsudkast. Dette reagerede lønmodtagerne stærkt på, da de så udspillet som værende helt uacceptabelt. Dagen efter vendte CFU tilbage med sit eget udspil, som arbejdsgiverne pure afviste. Flere udspil fulgte efter, og i den afsluttende forhandling flyttede de statslige arbejdsgivere sig på den økonomiske ramme fra 6,4 til 6,7 procent, inklusiv udmøntning fra reguleringsordningen og forventede reststigninger, men med privatlønsværnet intakt. Derudover tilbød arbejdsgiverne en politisk betryggelse af spisepausen, hvori regeringen tilkendegiver, at det ikke er deres politik at afskaffe lokale aftaler og kutymer om ret til betalt spisepause. Men dette var ikke en overenskomstsmæssig sikring i lønmodtagernes øjne, som i øvrigt også havde forventning om en lønudvikling svarende til det private.

Den 22. februar meldte CFU tidligt på aftenen, at hvis ikke de modtog et nyt tilbud inden midnat, så ville de gå hjem. Da de intet modtog, forlod de ved midnat Finansministeriet. Næste dag sendte CFU en mail til Sophie Løhde, hvori der stod, at man forventede et nyt udspil inden kl. 16, ellers ville CFU anse forhandlingerne for sammenbrudt. Da dette ikke kom, meldte lønmodtagerne den 23. februar sammen-brud.

3.3 De kommunale ordinære forhandlinger og sammenbrud

Forhandlingerne på det kommunale område var også under tidspres med kun godt én måned tilbage efter afmeldingen af 'stand-by'. KL var som udgangspunkt stålsatte på, at kunne indgå det generelle forlig omkring den 14. februar og afslutte organisationsforhandlingerne den 28. februar, som det var aftalt i den oprindelige køreplan.

Forhandlingerne mellem KL og FF, samt mellem KL og de enkelte organisationer, kørte her parallelt. I organisationsforhandlingerne var fokus særligt på forhandlinger med LC om lærernes arbejdstid og derudover på forhandlinger med FOA om blandt andet KL's krav om en rekrutteringspulje. Med kravet om en rekrutteringspulje lagde KL op til en yderligere skævdeling til ældre og sundhedsområdet, der særligt var til fordel for DSR og ikke mindst FOA's mange medlemmer på disse områder. Skævdelingen svarede til godt 0,3 procent af den samlede ramme.

På det første politiske møde mellem FF og KL den 26. januar blev de respektive krav uddybet, herunder også KL's krav omkring en rekrutteringspulje. Kravet blev godtaget af FF, såfremt man kunne blive enige om den samlede økonomiske ramme, og der var midler til andre formål. Men den endelige model for skævdelingen fastlagde man ikke. På dette tidspunkt i forhandlingerne indgik den betalte spisepause ikke i den mundtlige diskussion med KL. Parterne diskuterede også kun i begrænset omfang økonomisk ramme. Begge disse emner afventede forhandlingerne på det statslige bord. KL's seniorkrav blev derimod diskuteret og mødte stor modstand fra FF. På dette møde nedsatte KL og FF også arbejdsgrupper med sekretariatsmedarbejdere til at behandle de specifikke emner. Modsat var denne del af forhandlingen på statens område forløbet mere almindeligt, og man nåede teknisk at gennemarbejde meget før det sidste politiske forhandlingsmøde. FF oplevede dog, at KL ikke ønskede at forhandle enkelte elementer færdigt, men derimod at have det hele åbent til den sidste forhandling.

FF præsenterede deres forslag til en økonomisk ramme for KL den 7. februar på 8,15 procent, eksklusiv reststigning. Sidstnævnte forudsattes til 0,2 procent årligt og derudover stillede FF krav om 0,4 procent til organisationsmidler. Sammenlagt oversatte KL dette til et udspil på 9,15 procent. Forskellen i fremlagte udspil bundede i parternes forskellige tilgang til tilblivelsen af den økonomiske ramme, hvor FF ville bygge på den tilgang, man tidligere har anvendt.

Arbejdstidsforhandlingerne mellem KL og LC fortsatte parallelt i januar og starten af februar. Den 10. februar meldte LC's chefforhandler, at forhandlingerne var gået i stå, og at KL endnu ikke havde lagt konkrete forslag på bordet. KL kaldte det derimod for en aftalt tænkepause. Tre dage senere fremsendte LC et papir med udgangspunkt i lokalaftalen fra Odense om lærernes arbejdstid. KL's plan var i overensstemmelse med køreplanens rammer at få afsluttet de generelle forhandlinger først og dernæst diskutere lærernes arbejdstid. Pausen i forhandlingerne varede frem til den 16. februar, hvor parterne fortsatte diskussionerne om års- versus månedsnormer for opgørelse af arbejdstiden. KL kom med eget forslag og afviste LC's fremsendte forslag med udgangspunkt i Odenseaftalen.

Den 14. februar var der endnu et politisk møde mellem KL og FF. Her pressede KL på for at komme i gang med de afsluttende forhandlinger få dage senere. FF brugte blandt andet mødet til at afvise, at der var et løngab, som skulle afvikles. Der var hos de kommunale parter stadig en forståelse af, at staten skulle løse knasten omkring spisepausen samt lægge rammen, og parterne bevægede sig meget lidt på disse emner. Det afsluttende forhandlingsmøde blev planlagt til den 17. februar. Dette møde blev dog udskudt, da staten stadig forhandlede. Der var en vis uenighed mellem KL og FF om, hvem der havde brug for denne pause. Ifølge FF kunne KL reelt ikke lukke delforlig, uden staten var i hus. Ifølge KL var det FF, der reelt ikke var forhandlingsvillige. Denne disput er illustrativ for de mange markeringer i forhandlingsprocessen om, hvem der var de mest forhandlingsvillige, som handlede om at vinde sympati eller diskreditere mod-partnen i den offentlige opinion. Den 22. februar afholdt københavnske BUPL, LFS, FKF og KLF således også en demonstration ved

KL's domicil med hovedbudskabet, at 'tålmodigheden nu var slut' med KL i forhandlingerne, og at man ville se 'resultater nu' i forhold til lærernes arbejdstid og lønspørgsmålet.

Efter sammenbruddet i forhandlingerne på det statslige bord fortsatte forhandlingerne på det kommunale forhandlingsbord. Den 25. februar indgik KL og FF igen i afsluttende forhandlinger. Her præsenterede KL et nyt mundtlig udspil på den økonomiske ramme, som dog aldrig blev fulgt op på skrift. Det mundtlige udspil lå på 6,6 procent, men det tog udgangspunkt i det private forlig fra OK17 fremfor i den forventede lønudvikling. Det lagde dermed op til en anden lønmodel end den traditionelle. En vigtig detalje var, at løngabet ikke længere var nævnt, omend privatlønsværnet forudsattes videreført. Lønmodtagerne i FF betragtede udspillet som uacceptabelt og så lavt, at gælden måtte være indregnet. På den baggrund, og da man endnu ikke har kunnet se konturerne af en arbejdstidsaftale for lærerne eller løsninger på spisepausen, meldte FF sammenbrud i forhandlingerne på det kommunale område den 26. februar. Samme dag fremlagde LC et nyt udspil til forhandling af lærerarbejdstiden baseret på sygeplejerskernes arbejdstidsregler, som var fremsendt til KL tidligere. Dette afvist af KL blandt andet med henvisning til at det døgndækkede område ikke var et relevant sammenligningsgrundlag.

3.4 De regionale ordinære forhandlinger og sammenbrud

De regionale forhandlinger var ligeledes tidspresede, og også her fastholdt arbejdsgiverne køreplanen. Det regionale forhandlingsområde har en række specifikke problematikker, der overvejende forhandles med de enkelte organisationer, mens man på de generelle områder lukker forhandlingerne til sidst, og derfor trækker på resultaterne opnået ved især KL/FF-bordet.

Arbejdsgivernes strategi var derfor at komme i hus med så meget som muligt af det, som specifikt vedrørte det regionale område. Spisepause og lærerarbejdstiden skulle ikke løses her.

Den 2. februar afholdtes det første politiske møde mellem RLTN (Regionernes Lønnings- og Takst-nævn, der repræsenterer Danske Regioner i overenskomstforhandlingerne) og FF, hvor parterne foldede deres krav ud. RLTN spurgte ind til spisepausen, og hvad det var, at modparten ønskede på dette område. Som på det kommunale bord var denne sag svær at håndtere, da problemet var født på det statslige område. Derudover spillede regionerne også ud med et forbeholdskrav for en rekrutteringspulje, svarende til den som KL havde stillet krav om. Regionerne ønskede at målrette denne til blandt andre sygeplejersker og jordemødre. Igen var denne yderligere skæveling politisk besværlig at håndtere for FF, men man accepterede hurtigt forbeholdskravet forudsat, at man kunne blive enige om den samlede økonomiske ramme, og at der var midler til andre formål.

Næste større forhandlingsmøde mellem RLTN og FF afholdtes den 16. februar, men var uden politikere. Her gik parterne blandt andet dybere ind i lønmodtagernes krav omkring arbejdsmiljø, og man opnåede en vis enighed. Parterne på begge sider af bordet frafaldt nogle krav. Derudover fremlagde RLTN et forbeholdskrav for, at man ville diskutere et nyt projektforslag til, hvordan man kunne arbejde med seniorområdet på det næste politiske møde.

Parallelt med de generelle forhandlinger, forhandlede regionerne også med de enkelte organisationer. Her var der især fokus på forhandlingerne med Sundhedskartellet (SHK), lægerne (FAS og YL) og FOA. Parterne frafaldt også her en del krav, men nåede alligevel et stykke vej med enkelte emner. Man formulerede blandt andet et nyt periodeprojekt om arbejdstid med SHK og HK. Man drøftede også på sekretariatsniveau ny stillingsstruktur for overlæger og afdelingslæger med FAS og YL. Denne del faldt dog senere helt til jorden. Det sidste forhandlingsmøde mellem RLTN og FF fandt sted den 27. februar.

Mens resten af forhandlingsdelegationerne ventede, mødtes forhandlingslederne for FF og RLTN. Der havde været sammenbrud på de andre hovedområder, og forventningen var, at det samme ville ske på det regionale område. De regionale arbejdsgivere mente imidlertid, at man var langt med andre emner end de tre knaster, og at man kunne indgå forlig, hvis lønmodtagerne ville acceptere deres økonomiske rammeudspil. I forhold hertil kunne regionerne dog ikke flytte sig længere end staten. FF kunne ikke acceptere tilbuddet. Ikke kun pga. økonomien, men også fordi der ingen løsning var fundet på lærerarbejdstid og spisepause. Til stor irritation for forhandlingslederne blev meldingen om sammenbrud i forhandlingerne tweetet til medierne før lønmodtagerne nåede at overgive budskabet til arbejdsgiverne. Det blev således medierne, der overleverede nyheden om sammenbrud til de regionale arbejdsgivere.

3.5 Strejke og lockoutvarsel

Kort efter sammenbruddene, og samtidig med at forhandlingerne overgik til forligsinstitutionen, afsendte lønmodtagerne strejkevarsler for samlet godt 10 procent af de offentlige lønmodtagere. Den 2. marts holdt FF repræsentantskabsmøde, og herefter sendte organisationerne strejkevarsler for kommunalt og regionalt ansatte. Det konfliktudløsende krav var en fremgang i reallønnen, som skulle være parallel til lønudviklingen i den private sektor, men andre emner blev også nævnt i FF's pressemeddelelse om konfliktvarsel. CFU's organisationer sendte strejkevarsel få dage efter på vegne af ca. 15.000 statsansatte. Strejken varsledes til den 4. april.

Den 7. marts meldte de statslige, kommunale og regionale arbejdsgivere deres lockout til iværksættelse den 10. april. Lockoutvarslene omfattede samlet set meget store dele af den offentlige sektor. Undtaget var grupper, som ikke kan strejke, en mindre del af de offentligt ansatte, som skal sikre nødberedskaber på en række centrale samfundsinstitutioner og enkelte andre grupper særligt i kommunerne, man havde valgt at undtage af andre grunde. I tråd med den politik som kommunerne udviklede under strejkerne i 2008, varslede man lockout bredt for alle kommuner, såfremt enkelte kommuner blev ramt af strejke.

Lønmodtagerne opfattede den omfattende lockout som en aggression og optrapning af konflikten. Ser man formuleringen af statens lockoutvarsel fremgår det, at arbejdsgiverne anså strejkevarslene for så samfundsøkonomisk omfattende, at man måtte trække tilsvarende stærke våben for at signalere

alvoren. På baggrund heraf var forventningen, at en eventuel konflikt ville blive meget kort, og ville ende med et hurtigt lovindgreb.³

I de følgende afsnit kortlægger vi så vidt muligt begivenhederne i Forligsinstitutionen. Da forhandlings- og mæglingsbestræbelserne var ovenud komplekse og til tider foregik på flere områder samtidigt, er der tidsmæssigt overlap mellem nogle af de beskrevne begivenheder.⁴

3.6 Forligsinstitutionen frem til 1. udsættelse 28. marts

Den 1. marts indkaldte forligsmanden til orienteringsmøder med parterne på hver af de tre hovedområder i forligsinstitutionen, hvor parterne skulle orientere forligsmand Mette Christensen om status på forhandlingerne. Det var første gang, at alle tre hovedområder skulle i forligsinstitutionen under samme overenskomstfornyelse, så der kunne ses frem til et kompliceret forløb. På baggrund af orienteringsmøderne valgte forligsmanden efterfølgende først at indkalde statens forhandlere for at drøfte løn og spisepause, og dernæst KL og LC for at drøfte lærerarbejdstid.

Der gik derfor en rum tid, før FF kom i gang med deres forhandlinger med KL og RLTN. Disse forhandlinger indledtes henholdsvis 20. og 21. marts. Den 31. marts besluttede lønmodtagerne, at både CFU og FF's kommunale forhandlingsdelegation skulle være til stede i forligsinstitutionen under de regionale forhandlinger, og CFU og den regionale FF delegation til stede under de kommunale forhandlinger. På samme vis var begge FF's delegationer til stede i forligsinstitutionen under CFU-forhandlingerne. Dette styrkede koordineringen mellem forhandlingsfællesskaberne yderligere.

Der var i perioden frem til 1. udsættelse ikke meget bevægelse ved bordene, og flere af forhandlerne oplevede i lang tid, at forhandlingerne gik i ring. Den smule bevægelse der var, skete blandt andet som følge af, at forhandlerne havde holdt forslag og indrømmelser tilbage i den sidste periode under de ordinære forhandlinger, da der tegnede sig et billede af, at forlig ikke var umiddelbart forestående.

På lærerområdet var KL fortsat indstillet på ændringer i arbejdstidsreglerne, men ikke på at erstatte dem med et helt nyt regelsæt. LC arbejdede som nævnt for større ændringer i regelsættet – gerne med inspiration fra andre overenskomster – der i deres øjne kunne forbedre rammerne om undervisningen. Blandt disse ændringer var der fortsat fokus på erstatning af årsnormen med en måneds- eller kvartals-norm. Der blev udvekslet en del forslag under lærerforhandlingerne, herunder den 6. marts, den 23. marts og den 31. marts. Af de mere detaljerede forligsudspil var et 10-punkts udspil fra KL den 23. marts, der

³ I forbindelse med strejke og lockout etablerede man nødberejdsninger på flere områder. Herunder sundhedsområdet. Processen var svær, især for akademikerområderne, der ikke tidligere havde været i konflikt, og hvor der ikke er regler om nødberejdsninger i hovedaftalen. Denne del af OK18 processen havde en måske perifer, men dog vigtig mobiliserende betydning for tillidsrepræsentantlaget, og kunne i sig selv kræve nærmere analyse.

⁴ Det er ikke tilladt at referere fra Forligsinstitutionen. Men det er som bekendt et forbud, som de forhandlende parter fortolker forskelligt. Derfor har det været muligt at beskrive forløbet, men mange detaljer fra forløbet i forligsinstitutionen er fortsat ukendte.

kom som direkte svar på krav fra LC om, at lærerne skal vide, hvornår de er på arbejde i ordentlig tid, hvis der er ændringer, og at lærerne skal have opgjort deres præsterede arbejdstid med bestemte intervaller. LC afviste KL's udspil som helt utilstrækkeligt, blandt andet fordi LC vurderede, at det ikke sikrede opgørelser af alle typer opgaver. På trods af at der blev udvekslet en del forslag i perioden, var parterne aldrig rigtigt tæt på at kunne lande en arbejdstidsaftale.

På det statslige bord var der kun begrænset bevægelse i perioden. Det var en udbredt opfattelse hos forhandlerne, at stemningen var dårlig mellem CFU og de statslige arbejdsgiverforhandlere, og forhandlingerne foregik da også helt overvejende ved, at parterne blev indkaldt separat til drøftelser med forligsmanden.

Den manglende fremdrift i forhandlingerne på det statslige område fik forligsmanden til at forsøge at skabe gennembrud mht. lønnen på andre borde frem mod 1. udsættelse. Der var da også mere bevægelse på det kommunale bord, hvor man genoptog drøftelsen af lønmodeller med udgangspunkt i de private OK17-forlig, uden at parterne dog blev enige – selvom flere af forhandlerne i pressen og på sociale medier signalerede, at det var tæt på. Det skal heller ikke forbigås, at det i løbet af marts blev endnu tydeligere, at fagbevægelsen havde haft held med at mobilisere en vis medlemsopbakning, hvilket bl.a. fremgik af de sociale medier. Det var også i denne fase at lønmodtagerorganisationerne besluttede og udviklede en fælles kommunikationsstrategi og at sloganet 'En løsning for alle' blev valgt (Højsgaard 2018). En anden del af strategien var et stormøde med deltagelse af ca. 10.000 tillidsrepræsentanter i Fredericia den 22. marts. Mødet fik stor bevågenhed og var med til at styrke sammenholdet på lønmodtagersiden. Derudover opbyggedes en permanent og TV-egnet tilstedeværelse foran forligsinstitutionen. Effekten af alt dette fremgik af en række meningsmålinger, der tydede på, at befolkningens sympati overvejende var med lønmodtagerne. I samme periode intensiveredes de politiske udmeldinger, der støttede lønmodtagersiden. Der var ud-meldinger fra blandt andet Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Alternativet og det Radikale Venstre. Blandt disse var der generelle meldinger til fordel for lønmodtagerne, men de fleste drejede sig om støtte til, at lærerne skulle have en arbejdstidsaftale. Alt sammen var dette forhold, der gav fagbevægelsen blod på tanden, øgede deres pris for et forlig og pressede arbejdsgiverne. Endvidere kan det have ansporet til spekulationer i, hvad et politisk indgreb kunne komme til at indeholde.

3.7 Fra 1. til 2. udsættelse 18. april

Forligsmanden valgte den 28. marts at udsætte konflikten med 14 dage. Ikke fordi en løsning på to af de tre store knaster var nært forestående, men det ville have været voldsomt at kaste landet ud i en storkonflikt uden at have prøvet de muligheder af, der kunne opstå ved en udsættelse. Udsættelsen kom ikke som en overraskelse, om end nogle af forhandlerne havde været nervøse for sammenbrud.

I løbet af perioden blev forskellen i strategi og konfliktvillighed mellem FOA og OAO-Kommunal (OAO-K) og de øvrige lønmodtagerorganisationer tydeligere. Flere faktorer kan forklare dette. For det første anså FOA og OAO-K – efter at have inddraget LO's jurister – ikke deres spisepause for truet. Da

usikkerheden i perioden mellem 1. og 2. udsættelse spredte sig fra det statslige til det kommunale og regionale område, var det da også primært FTF-grupperne, der begyndte at tvivle på spisepausens sikring. For det andet havde især OAO-K internt i FF signaleret, at man ikke kunne gå i konflikt alene omkring spisepausen og lærernes arbejdstid. For det tredje var FOA stillet rekrutteringspuljen i udsigt.

Dagene op til 2. udsættelse var præget af lange møder i forligsinstitutionen, der fortsat havde fokus på de tre knaster. Der begyndte også at komme udsagn om fremtiden for den danske model i den offentlige sektor. Herunder kan nævnes statsministerens ønske om at etablere en velfærdspulje, således at de midler, som de statslige arbejdsgiverne ville spare ved en konflikt, ville blive på det pågældende vel-færdsområde og ikke blive anvendt til andre formål. Enkelte kommuner fulgte efter med meldinger om, at de ville etablere lignende konstruktioner. Også vigtig var et interview i Dagbladet Politiken den 11. april med KL's administrerende direktør, hvor hovedbudskabet var, at en storkonflikt ville kunne true den danske model. Det blev af FOA-formanden og andre anset som en trussel om at makke ret. Som tiden gik, uden at der var tegn på afgørende gennembrud, styrkedes desuden forventningerne om, at konflikten ville blive udløst.

Forligsmanden forsøgte sig med at indkalde alle parter samtidig. Den 17. april, tæt på deadline, afgav de tre arbejdsgivere deres version af en musketered i form af et samlet og sidste 'forligstilbud' på alle tre hovedområder. Tilbuddet indeholdt blandt andet en lønstigning på 8,0 % inklusive reststigning samt opretholdt reguleringsordning og privatlønsværn. Vedrørende spisepausen sikrede tilbuddet de statsansatte med lokale kutymen en betalt spisepause, hvis de stod til rådighed. De kommunale og regionale ansatte fik lignende tilbud om spisepausen, der endvidere indeholdt tekst om, at regioner og kommuner ville blive vejledt i det hensigtsmæssige i at have betalte spisepauser. Som en betaling for denne sikring skulle lønmodtagerne acceptere mere fleksibilitet i arbejdstiden, bl.a. i form af ændring af normperioder og rammer om plustidsaftaler og en mere decentral løndannelse. FF og CFU afviste hurtigt tilbuddet, blandt andet pga. opretholdelsen af privatlønsværnet, utilstrækkelig ændring af de eksisterende lærerarbejdstidsregler og hvad de anså som en ublu pris for spisepausen.

På lønmodtagersiden var opfattelsen, at det samlede arbejdsgiverudspil 17. april var et sidste tilbud. Og da det blev afvist, forventede en del af lønmodtagernes forhandlere, at Forligsmanden ville erklære sammenbrud, da der ikke var meget, hun kunne bygge et mæglingforslag på. Men dels opstod der natten til den 18. april tvivl om, hvorvidt arbejdsgiverudspillet var et sidste bud eller et forhandlingsudspil, dels kontaktede LO-formand Lizette Risgaard – der havde kommunikeret samme dag med blandt andet Dennis Kristensen – ifølge flere kilder forligsmanden for at overbevise hende om, at der var grundlag for en udsættelse. Der var sandsynligvis også kommunale og regionale topforhandlere på arbejdsgiversiden, der henvendte sig til Forligsmanden for at bede om udsættelse. Meldinger fra forligsmanden om at 'uret ikke vil blive sat i stå' – dvs. at der skulle være en løsning før midnat – og anden kommunikation i Forligsinstitutionen opfattedes af adskillige forhandlere, som udtryk for, at der

ikke ville komme endnu en udsættelse. Denne kom dog alligevel kl. 5 om morgenen den 18. april. Forligsmanden forklarede angiveligt, at hun – efter at have rådført sig med de to øvrige forligsmænd – mente, at alle muligheder skulle afprøves før landet evt. skulle kastes ud i en omfattende konflikt. Parterne blev derefter sendt hjem for at sove med besked om, at forhandlingerne skulle genoptages 20. april.

3.8 Efter 2. udsættelse og frem mod første 'delforlig' 25. april

I perioden frem mod det første 'delforlig'⁵ foregik drøftelserne med forligsmanden overvejende opdelt på de tre hovedområder. Arbejdsgiverne havde da også efter 2. udsættelse afblæst deres musketered. Da arbejdsgiverne, som nævnt, den 17. april havde tilbudt en lønramme på 8.0 %, var forskellene i parternes lønudspil nu begrænsede, mens spisepause og lærerarbejdstid fortsat voldte problemer. Møderne blev igen lange på det statslige område, uden at der var tegn på afgørende gennembrud, og den 23. april meldte de statslige forhandlere om en 'tænkepause'. Fra den 24. april talte forhandlere i medierne åbent om, at kommuner og regioner kunne komme til 'at lukke' før staten.

Arbejdsgiverne tog i perioden mellem 1. og 2. udsættelse nye initiativer til at bryde musketereden op og få et gennembrud på det kommunale og/eller regionale område. De bedre relationer til parterne på disse områder op til og under OK18, og fraværet af en intern veto⁶ i FF, pegede i retning af, at et gennembrud her var det mest sandsynlige. At regionerne ikke havde lærerproblematikken på deres område talte for, at sandsynligheden var allerstørst for, at det kunne lykkes her.

I den første halvdel af perioden fra 2. udsættelse og frem mod første delforlig modtog FF et udspil fra arbejdsgiverne om 8.1 % i lønstigninger og – meget vigtigt – uden privatlønsværn. Dermed var lønmodtagernes lønkrav så godt som imødekommet. Det gjorde – sammen med en tilfredshed med tilbuddene om betryggelsen af spisepausen og en frygt for at en forligsmulighed forpassedes, og sandsynligvis også viden om en '3. vej' i lærerarbejdstidsspørgsmålet (se nedenfor) – at FOA og OAO-K den 24. april meldte, at de ville indgå forlig. Der skal ikke her gås i detaljer med processen, men det er åbenlyst og kendt, at FTF-organisationerne og Akademikerne havde en anden strategi, der gik på, at man skulle lade forhandlingerne strække længere for at få de sidste ting på plads, og desuden anså det som et brud på musketereden, at en gruppe indgik forlig, uden at de tre knaster var løst. Mht. det sidste henholdt FOA og OAO-K sig til, at kun løn var det egentligt konfliktudløsende krav, og at spisepausen de facto i deres øjne var faldet på plads.

⁵ 'Delforlig' har under tidligere overenskomstfornyelser været brugt som betegnelse for det forhold, at der var indgået aftale om dele af et mere omfattende forlig. Under OK18 blev begrebet anvendt anderledes, idet det blev brugt om et generelt forlig, der blot blev indgået inden for en del af et af de tre hovedområder (det regionale område).

Betegnelsen kan siges at være misvisende, men anvendes alligevel her, da det var en meget anvendt betegnelse for det første forlig indgået under OK18.

⁶ I CFU eksisterer en 'intern musketered' eller vetoet i den forstand, at Akademikerne, OAO-Stat og SKAF/CO10 (dvs. FTF-grupperne) skal være enige, før et forlig kan godkendes. FF har dog længe haft noget de kalder en 'musketered', men den har en anden karakter. Den præsenteres under afsnit 4.

Den '3. vej' i forhold til lærerarbejdstiden henviser til, at det på et tidspunkt mellem 1. og 2. udsættelse stod klart for LC-formanden, at man ikke ville kunne opnå tilstrækkelige ændringer i lærernes arbejdstidsregulering til, at resultatet kunne stemmes hjem, men at konfliktvejen også var for udsigtsløs og omkostningsfuld. Omkring 2. udsættelse præsenterede han derfor i fortrolighed KL for et udkast til en tredje vej – en lærerkommission, der kan komme med anbefalinger til ændringer i lærerarbejdstidsreguleringen. Der var blandt nogle af KL-forhandlerne indledningsvis skepsis over for idéen, men den forsvandt hurtigt. Den 23. april orienterede LC-formanden de øvrige lønmodtagerorganisationer om udspillet, og den 24. april fik KL officielt overrakt forslaget hos forligsmanden. Der blev opnået forståelse med både KL og de andre lønmodtagerorganisationer om, at dette måtte være den bedst mulige løsning. Formandsskiftet i KL kan have spillet en rolle for at kommissionsløsningen blev muligt. Det skyldes, at den nye formand, socialdemokratiske Jacob Bundsgaard, af LC blev opfattet som mere imødekommende overfor LC's arbejdstidsudfordringer end hans forgænger, venstremanden Martin Damm.

3.9 Det første 'delforlig' og frem mod afslutningen

Den 25. april landede det første delforlig, der blev indgået mellem RLTN og FOA og OAO-K. I sin oprindelige form var det et mæglingforslag, men efter at de øvrige forlig blev landet som forhandlingsforlig, blev også det første delforlig transformeret til et sådant. Fra aftalen kan især fremhæves:

- Lønramme på 8.1 % (inkl. estimeret reststigning) og reguleringsordning uden privatlønsværn.
- Pulje til særlige formål hvis udmøntning skulle aftales med de enkelte organisationer.
- Lavtløns- og ligelønsprojekt.
- Betyggelse om spisepausen (der bl.a. indeholder et tilsagn fra RLTN om en vejledning til regionerne om, at en pause af mindre end ½ times varighed medregnes i arbejdstiden).
- En styrket indsats for psykisk arbejdsmiljø.
- Aftalen indeholdt ikke noget om seniorrettigheder, der som beskrevet, var blevet opgivet som krav under forløbet i forligsinstitutionen.

Med det første delforlig var den økonomiske ramme lagt fast. Det er kendt, at forløbet gav anledning til dårlig stemning mellem de lønmodtagergrupper, der havde indgået forliget, og de øvrige lønmodtagergrupper. De øvrige grupper mente ikke, at betyggelsen om spisepausen var tilstrækkelig, påpegede det uløste lærerarbejdstidsspørgsmål og fandt at delforliget vanskeliggjorde snarere end hjalp de resterende forhandlinger på vej.⁷ For dem var delforliget et udtryk for et brud på musketereden. FF's sekretariat fik dog lov til at blive i forligsinstitutionen, så forliget kunne afsluttes teknisk.

⁷ Det hører med til historien, at LC-formanden et stykke tid efter forhandlingernes afslutning har udtalt, at delforliget ikke svækkede de øvrige lønmodtageres forhandlingsposition, og at han oplevede fuld opbakning efterfølgende også fra FOA, HK og 3F (historienomOK18.dk).

Officielt blev der stadig arbejdet på en arbejdstidsaftale for lærerne, og der skulle findes nye løsninger på spisepausen. Desuden var de statslige arbejdsgiveres højt prioriterede projekt om mere decentral løndannelse – i modsætning til seniorkravet på de kommunale og regionale områder – ikke lagt i graven endnu. I CFU havde især Akademikerne udtrykt interesse for projektet. Den 27. april blev så det kommunale forlig indgået mellem KL og FF, herunder forlig mellem KL og LC. Indholdet blev først afsløret nogle timer efter forligsindgåelsen, fordi LC-formanden ville orientere sit bagland direkte om lærerkommissionen først. Bortset fra kommissionen mindede forliget om det regionale delforlig. Mest markante forskel var, at der var tre forskellige løsninger på spisepause-problemet. Én for FOA og OAO-K, der var identisk med den i det regionale delforlig, én for FTF-grupperne, der frafaldt kravet om at få det indskrevet i overenskomsten, men forbeholdt sig ret til at få spørgsmålet prøvet ved faglig voldgift, og én for Akademikerne, der fik en overenskomstsikret ret. Akademikerne måtte bl.a. betale med en del af den samlede økonomiske ramme for at få en decideret juridisk sikring.

Den 28. april blev der indgået aftale med FF (minus FOA og OAO-K) og Akademikerne på det regionale område. Denne aftale var næsten identisk med det regionale delforlig, på nær ift. spisepausen, hvor de tre løsninger fra det kommunale forlig blev kopieret.

Det statslige forlig, der ellers normalt er det første der indgås, lod vente på sig. Med lønramme, spisepause og lærerarbejdstid afklaret, var det især den decentrale løndannelse, der var vanskeligt at få i hus. I løbet af forhandlingsprocessen på det statslige område var den på begge sider af forhandlingsbordet blevet tænkt som en del af modydelsen for spisepausen, da det var et højt prioriteret krav fra de statslige arbejdsgivere, og som det eneste emne fremhævet med en særskilt tematisk publikation kort før kravudvekslingen (Finansministeriet 2017). I Finansministeriet ønskede man et vis volumen i udbygningen af den decentrale løn, før man mente, at det kunne betale sig med en form for udmøntningsgaranti. Så da Akademikerne slutteligt meldte, at man ikke kunne levere opbakning til den ønskede volumen, kom der ingen aftale, til frustration hos nogen af de statslige arbejdsgivere.

Derefter konkluderede forligsmanden den 28. april om aftenen, at det sidste bud var givet og de statslige forhandlinger afsluttet. De vigtigste dele af det statslige forlig var:

- Lønramme på 8.1 % (inkl. reststigninger) og reguleringsordning uden privatlønsværn.
- Sikring af spisepausen.
- Ensartet aftalegrundlag for chefer på statslige uddannelsesinstitutioner i form af en satsløs overenskomst.
- Lønforbedringer til eleverne og lærlinge.
- En ny kompetencefond (ikke ulige den man tidligere indførte på det kommunale og regionale område).
- En afskaffelse af krav om, at tillidsrepræsentanten skal involveres ved aftale om overarbejde i form af plustidsordningen.

De efterfølgende afsluttende organisationsforhandlinger førte ikke til meget nyt, da tid og energi var blevet anvendt på de store borde og de tre knaster. Der var dog undtagelserne herfor, først og fremmest i form af rekrutteringspuljen og ligeløn/og lavtlønsprojekterne. Organisationsforhandlingerne blev afsluttet inden midten af maj og sendt til afstemning, og alle afstemningsresultater var afgjort den 6. juni. Det endte som bekendt med relativ stor stemmetilslutning og store ja-flertal over hele linjen – som eneste undtagelse herfor var Dansk Jernbaneforbund, hvor medlemmerne i første omgang stemte nej.

4. Musketereden og lønmodtagernes forhandlingsstrategi

Dette er det første af fem analyseafsnit, der leder frem til vores konklusion på, hvorfor OK18 blev så komplekst et forløb, men alligevel endte i forlig. Analysen fokuserer på aktørernes strategier, forhandlingernes samspil med det politiske system og forligsinstitutionens rolle, og endelig at diskutere OK18's betydning for vores forståelse af magtbalancen i aftalemodellen. I dette første analyseafsnit fokuserer vi på lønmodtagernes forhandlingsstrategi, som først og fremmest gav sig udtryk i den såkaldte musketered.

Musketereden blev vævet sammen i flere trin fra foråret 2017 og frem til kort før kravsudvekslingen, men der lå ingen egentlig masterplan bag. Efterhånden som de forskellige elementer blev kædet sammen, blev der dog dannet en slags samlet strategi, der handlede om at indløse en række bestemte lønmodtagerkrav, før man indgik forlig. Lønmodtagerne i FF har kaldt musketereden for en solidaritetspagt, som også var den betegnelse FOA's formand Dennis Kristensen gav fænomenet allerede i efteråret 2017. I FF's evaluering af OK18 er den ydermere karakteriseret som et politisk håndslag. Altså en noget løsere konstruktion end en musketered. For nemheds skyld fastholder vi dog terminologien om en musketered, da dette er den betegnelse, som oftest er brugt i den offentlige debat, og som også bruges i forbindelse med politiske håndslag i overenskomstsyste­met.

Musketereden havde baggrund i flere forhold, hvoraf nogle var skabt af arbejdsgivernes tidligere ageren ved overenskomstforhandlingerne, mens andet handlede om lønmodtagernes interne lønrelationer. CFU ville af med hensigts­erklæringen og privatløns­været, som i deres øjne var skamletter fra OK15. Det til trods for, at man ved OK15 havde underskrevet en aftale med de statslige arbejdsgivere om, at afvikle 'gælden' ved OK18. På baggrund af arbejds­givernes nu enslydende udspil på tværs af stat, kommuner og regioner i optakten til OK18 om endelig afregning af løngab og fastholdelse af privatløns­været blev reallønsfremgang og afvikling af privatløns­været til en stærk fælles interesse på tværs af lønmodtagerorganisationerne.

LC havde behov for at gøre op med Lov 409. Under OK13 var solidariteten med lærernes arbejdstidsproblem begrænset. På forslag fra FOA's formand iværksattes dengang den klassiske FF musketered om, 'at ingen efterlades på perronen'. Det skete ved at udsætte FF's stillingtagen til det generelle forlig, der ellers var forhandlet på plads. Ved OK15 gentog man en variation af musketereden, idet man ventede med at afslutte det generelle forlig, indtil LC var forhandlet færdig med KL. Gestussen kom dog i begge tilfælde sent i forhand-

lingsforløbet og havde meget begrænset betydning. I forsommeren 2017 havde stemningen omkring lærernes arbejdstidsproblematik ændret sig. Det var igen FOA's formand, som var ophav til ideen om en tidlig 'stand by' med henblik på at fremskyde og sikre lærernes forhandlinger før alle andre forhandlinger gik i gang. Denne del af musketereden blev skabt fra juni til starten af oktober.

Kravet om skævdeling til fordel for ligeløn og lavtlønsgrupper var den del af musketereden, som sidst blev meldt ud til offentligheden. Det skete den 7. december. Reelt var kuglerne hertil dog støbt meget tidligt i processen. SHK, BUPL og SL havde længe haft et fælles samarbejde om ligeløn til deres grupper, som de ikke mente honoreredes forholdsmæssigt til deres uddannelsesniveau. I foråret 2017 indgik de tre organisationer et samarbejde med FOA, der havde en lignende dagsorden om ligeløn til deres lavtløns-grupper. I modsætning til de tre andre organisationer bundede FOA's udfordringer i traditionen for procentuelle lønstigninger i forhandlingssystemet. Samarbejdet resulterede i et fælles krav om intern skævdeling indenfor den økonomiske ramme i FF, som man handlede af internt i FF som modydelse for solidariteten med lærerne.

Akademikerne havde ønsker til en fritvalgskonto for den enkelte lønmodtager indeholdende frihed til at vælge mellem pension, løn og frihed. Derudover havde de en udfordring med den betalte spisepause, som de anså for reelt truet. Begge elementer blev en del af den fælles kravsudtagelse i FF og var således handlet af med solidariteten med lærernes arbejdstid, og med skævdeling til ligeløn og lavtløn. Mistanken om at spisepausen kunne afskaffes handlede dog først og fremmest om det statslige område, og var næret af tidligere erfaringer med inddragelse af kutymefridage for personale i enkelte statslige styrelser og regioner. Senere fulgte jobopslag i staten, der var rettet mod både akademiker og OAO personale, hvor betalt spisepause var nævnt i sammenhæng med andre personalegoder. Et brev afsendt af Moderniseringsstyrelsen 9. oktober var også udslagsgivende for en fælles 'statslig' lønmodtagerforståelse af, at gjorde man ikke anskrig nu, ville man stå meget dårligt i en faglig voldgift senere. På den baggrund blev solidaritet omkring sikring af den betalte spisepause det sidste element i musketereden. Over tid mistede fritvalgskontoen betydning grundet modstand fra arbejdsgiverne og udfordringerne omkring den generelle økonomi, mens den betalte spisepause blev det afgørende element.

Gennem musketereden etableredes først den såkaldte 'fembande' bestående af formænd repræsenterende FTF-K, OAO-K, FOA, SHK og Akademikerne inden for FF. Den blev senere udvidet til 'seksbanden' med CFU og blev således den centrale enhed, der koordinerede på tværs af de tre store forhandlingsborde.

Skal man vurdere musketeredens *betydning i forhold til forhandlingsprocessen*, så viste musketereden, at man stod sammen og understregede parolerne om 'nok er nok', 'skulder ved skulder' og 'en løsning for alle'. På den måde havde den betydning for, at man kunne mobilisere tillidsrepræsentanter landet over og sandsynligvis også for, at man vandt den offentlige opinion. Det var dog særligt det sidstnævnte forhold, som var afgørende for presset på arbejdsgiverne. Som tidligere nævnt trak lønmodtagerorganisationerne i den sammenhæng også på en større og mere generel utilfredshed blandt de offentlige lønmodtagere omkring besparelser i den offentlige sektor.

'Elastikken' i fortolkningen af musketeredens fire elementer var imidlertid et tveægget sværd for lønmodtagerne i forhandlingerne. På den ene side gav den lønmodtagerne fleksibilitet i forhold til at kunne forhandle. Men den gjorde det også svært at lande løsninger på de enkelte elementer, da man ikke kunne indgå kompromis ved et forhandlingsbord uden, at det ville have fået konsekvenser for de andre forhandlinger. Lønmodtagerne ville ikke lægge sig for lavt eller give sig for meget ved et forhandlingsbord, mens man måske kunne have presset arbejdsgiverne videre ved andre forhandlinger. Det resulterede i, at forhandlingerne gik i ring uden megen fremdrift. Sidstnævnte var til stor frustration for arbejdsgiverne, og der kan da også argumenteres for, at musketeredens blokkerende effekt var medvirkende til det meget langstrakte forløb, hvor man kom meget tæt på en storkonflikt.

Af musketeredens fire forskellige delelementer var ligeløn/lavtløn det, som rummede mindst fleksibilitet. Her var lønmodtagerne internt enige om en klar procentuel skævdeling. De andre elementer rummede imidlertid alle en betydelig elastik. Reallønsfremgang svarende til det private kunne skrues sammen på flere måder. Noget uheldigt var det dog, at de kommunale og regionale lønmodtagere syntes at spille temmelig forskelligt ud ift. forventningerne til den økonomiske ramme. Mens CFU spillede ud med en forventning om 8,17 procent tidligt i forhandlingsforløbet med staten, kom FF ud med et forhandlingsudspil på 9,15 procent på det kommunale bord, der blev lækket til pressen. Forskellene heri bundede blandt andet i forskellige tilgange til beregninger af den økonomiske ramme mellem stat, kommune og regioner. Flexibilitet var der også i elementet om lærernes arbejdstid. Forventningen om 'reelle' forhandlinger om lærernes arbejdstid handlede indledningsvis om forhandlingsprocessen, men syntes undervejs også at komme til at handle om resultatet – at man faktisk skulle opnå en ny arbejdstidsaftale. Man kunne argumentere for, at så snart LC meldte om reelle forhandlinger den 22. januar, var denne del af musketereden egentlig indfriet. Endelig var der også flexibilitet vedrørende sikring af den betalte spisepause. Det var et utraditionelt emne, som var svært at håndtere både formidlings- og forhandlingsmæssigt. Nogle grupper (såsom HK'erne) havde allerede en overenskomstmæssig sikring, mens andre var mindre i fare for at få inddraget deres betalte spisepause. Det gjaldt fx pædagogerne, som jo spiser med børnene, og hele sundheds- og ældreområdet, hvor man ofte står på kald. Fra starten var det uklart, om man skulle have overenskomstmæssig sikring for alle grupper eller kun nogle, og også hvad en sikring reelt betød.

I forhold til lønmodtagernes *formidling af musketereden* var elastikken på samme måde dobbelttydig. Elastikken var gavnlig, da man kunne mobilisere bredt på mange emner, men da søm skulle slås i, var sejren ikke entydig og let salgbar. Det stod fx ikke klart for alle, at det for LO-grupperne på det kommunale og regionale område alene var lønnen, der var det egentlige konfliktudløsende krav i musketereden og ikke de andre delelementer. Skuffelsen var da også mærkbar efter, at det første delforlig blev indgået, selv blandt dele af LO-organisationernes eget bagland.

I forhold til *forhandlingsresultaterne* havde musketereden en væsentlig, men mere indirekte betydning. Musketereden havde som tidligere nævnt en

mobiliserende effekt, men det var snarere det samlede pres, der fik arbejdsgiverne til at flytte sig på den økonomiske ramme og andre emner. Selv da delforliget for LO grupperne var landet, lykkedes det at sikre spisepausen mod moderat betaling, hvilket presset i samspil med fastholdelsen af musketereden givet medvirkede til.

Musketereden spillede imidlertid en selvstændig rolle i forhold til de opnåede resultater på skævdelerne inden for den økonomiske ramme. Lønmodtagernes ligeløns-/lavtlønsprojekt samt arbejdsgivernes rekrutteringspuljer handlede begge om skævdeler af lønmidler, og blev en del af FF's generelle forlig med både KL og RTLN.

Lavtløns- og ligelønsprojektet på det kommunale område indeholdt en forhøjelse af løntrin til en værdi af 34 mio. kr. samt 51 mio. kr. til prioriterede grupper. På det regionale område blev de tilsvarende beløb til 7,5 mio. kr. og 17,5 mio. kr. Beløbene svarer, som ovenfor nævnt, til godt 0,02 % af den økonomiske ramme. Ikke desto mindre ses projektet hos de lønmodtagergrupper, der tilgodesås af dem, som en vigtig markering, der har potentiale til at vokse i volumen på sigt.

Rekrutteringspuljen indeholdt den absolut største skævdeler på 0,3 %. Det hører med til historien om disse to rekrutteringspuljer, at KL's oprindelige krav ikke var koordineret internt på arbejdsgiverside, og var til en vis gene for de regionale arbejdsgivere. Umiddelbart var de regionale arbejdsgivere bekymrede for, at en ensidig kommunal pulje kunne skabe konkurrence om arbejdskraft mellem det kommunale og regionale arbejdsmarked, men samtidig så man fordele i også selv at kunne lave en rekrutteringspulje.

De kommunale arbejdsgivere havde en dobbelt interesse i at fremsætte krav om en rekrutteringspulje. Dels oplevede de en reel rekrutteringsudfordring, og dels havde de en interesse i at splitte lønmodtagersiden og skabe mulighed for alliancer med udvalgte grupper. Det var da også helt enestående, at der kunne skabes intern opbakning i FF relativt hurtigt til en så omfattende skævdeler. For at fastholde musketereden og holde FOA indenfor fællesskabet var accepten heraf simpelthen nødvendig. KL tog puljen af bordet, da der blev meldt sammenbrud i deres forhandlinger, men rekrutteringspuljerne overlevede turen igennem forligsinstitutionen, og den endelige udmøntning faldt på plads i starten af maj ved organisationsforhandlingerne. Samlet set gik langt de fleste af midlerne fra rekrutteringspuljerne til FOA.

Musketereden skal dog ikke alene vurderes i forhold til forligsteksterne, men må også ses i en bredere sammenhæng med det offentlige aftalesystems udvikling. Under en generel politisk kontekst af effektivisering har de offentlige arbejdsgivere i en årrække været de mest proaktive af parterne i aftalesystemet (Mailand and Hansen 2016; Mailand 2016). En bredere målsætning med OK18, som ofte er blevet nævnt af repræsentanter fra lønmodtagerorganisationerne, er at OK18 skulle sætte en prop i forringelserne af overenskomsterne, og man herefter ville kunne agere mere offensivt fremadrettet. Det er for tidligt at vurdere, hvorvidt dette mål reelt er nået. Kommuner og regioner har i skrivende stund inviteret til partsmøder om forhandlingsproces og -system. Blandt arbejdsgiverne er der også en forståelse af, at OK13 og OK15 var baggrunden for OK18, men der er endnu ikke konsensus om, hvorvidt man gik for langt,

eller det var nødvendig arbejdsgiveradfærd. Der synes dog at være enighed mellem parterne om, at OK18 viste, at Den Danske Model virkede. Men der er forskellige syn på, hvor gode relationerne er mellem lønmodtagere og arbejdsgivere, og på om der er behov for justering af forhandlingsystemet.

Med hensyn til musketeredens fremtid er det svært at forestille sig, at lønmodtagerne igen vil kunne opbygge noget tilsvarende. Det var en særlig konstellation af problemfelter og interesser ved OK18, der gjorde musketereden mulig. To elementer vil lønmodtagerne dog sandsynligvis forsøge at fastholde. Det gælder for det første successen med at koordinere på tværs af de tre hovedområder i forhandlingerne, der ved OK18 foregik i regi af seks-banden, men som måske kan antage en ny form. Det gælder for det andet det tværgående sammenhold, man skabte blandt tillidsrepræsentanterne lokalt på arbejdspladserne. Sidstnævnte er blevet oplevet som entydigt positivt blandt lønmodtagerne, og som noget man kan bygge videre på i forhold til at stå stærkt igen ved fremtidige overenskomstforhandlinger, og i forhold til en revitalisering af fagbevægelsen mere generelt.

5. Arbejdsgivernes forhandlingsstrategi

I dette afsnit analyserer vi arbejdsgivernes forhandlingsstrategi og går i dybden med koordineringen internt mellem de offentlige arbejdsgivere.

Den del af lønmodtagernes forhandlingsstrategi, som musketereden udgjorde, fik stor opmærksomhed under OK18 og blev kommunikeret meget åbent ud. Det forholdt sig anderledes med arbejdsgivernes forhandlingsstrategi.

De havde ikke behov for at være lige så åbne om deres taktik som lønmodtagerorganisationerne, hvilket primært handler om, at de ikke har medlemmer, der skal mobiliseres på samme måde. Desuden var der i arbejdsgivernes forhandlingsstrategi ikke på samme måde som hos lønmodtagerne tale om afgørende nyskabelser som musketereden. To elementer syntes at være særligt vigtige i arbejdsgivernes forhandlingsstrategi: At forsøge at bryde musketereden op, for derigennem at kunne indgå gennembrudsforlig og at sikre stærk intern koordinering på arbejdsgiverside for at undgå selv at stå splittet på enkelte emner.

I foråret og sommeren 2017 skabte en række udtalelser fra særligt de statslige arbejdsgivere tvivl hos modparten om, hvorvidt de offentlige arbejdsgivere overhovedet ønskede at forhandle lærerarbejdstid. Men i løbet af efteråret, da det stod helt klart, at LC ville stille krav om en forhandling af arbejdstid, blev også meldingerne fra arbejdsgiversiden klarere: De ville gerne forhandle arbejdstiden, hvis modparten ønskede det, men forudså, at det ville blive svært. Og det blev det.

Under den ordinære forhandlingsproces nøjedes arbejdsgiverne i det store og hele med at kommunikere ud, at man ville holde sig til køreplanen. Bag budskabet var der dog variation i deres syn på køreplanerne. Hvor KL under stand-by perioden var meget optaget af, at køreplanerne skulle holdes, var de statslige arbejdsgivere mere afslappede. For arbejdsgiverne var det dog vigtigt ikke at komme til at fremstå pressede af stand-by'en. Blandt lønmodtagerorganisationerne var der også forskellige vurderinger af, hvor pressede

arbejdsgiverne rent faktisk var af stand-by'en, samtidig med at man som beskrevet ovenfor erkendte, at den pressede lønmodtagerne selv.

Et kernepunkt i arbejdsgivernes strategi, der allerede kunne spores ved kravudvekslingen og forsatte indtil forhandlingernes afslutning, var forsøg på at bryde musketereden op, og på den måde opnå gennembrud med de lønmodtagergrupper, der var mindst uenige med arbejdsgiverne. Den kommunale rekrutteringspulje var, som beskrevet ovenfor i afsnittet om Musketereden, et væsentligt element i denne strategi, og denne gulerod var større end tidligere set. KL's formål med denne var dels den officielt udmeldte, nemlig at imødegå rekrutteringsudfordringer, og dels en uofficiel interesse i at skabe mulighed for alliancer med udvalgte grupper ved at tilbyde dem ekstra lønstigninger for indgåelse af forlig.

Ud over strategier for forhandlingsprocessen har parterne naturligvis også haft strategiske overvejelser i forhold til konfliktvarslerne, der blevet udformet i starten af marts måned. De næsten altomfattende lockoutvarsler kom som svar på lønmodtagersidens mere begrænsede strejkevarsler. Omend strejkevarslerne var begrænset til godt 10 procent af lønmodtagerne i den offentlige sektor, var udvælgelsen af områderne foretaget strategisk inden for hvert område, men ikke nødvendigvis velkoordineret mellem organisationerne. Hvis strejkerne var blevet gennemført som varslet, havde de haft potentiale til at lukke store dele af den offentlige sektor – og dele af lufrummet over Danmark. De statslige arbejdsgivere overvejede i første omgang en mere afgrænset lockout. Den skulle være centreret omkring spisepausen og Akademikerne. En sådan mere begrænset lockout ville have virket som en del af strategien, der handlede om at bryde musketereden op, men overvejelserne blev hurtigt lagt på hylden og de statslige arbejdsgivere valgte som bekendt den meget omfattende lockout. Det skyldtes angiveligt, at man mente, at de strategiske og offensive strejkevarsler ansporede til en bredere konflikt og dels KL's arbejdsgiverpolitik (se nedenfor). Derudover kan der også have været et ønske om at korte konflikten ned ved at brede den ud til så godt som alle lønmodtagere. Et yderligere formål med det omfattende varsel var at sætte lønmodtagerorganisationerne og deres strejkekasser under pres.

KL fulgte kort tid efter op på Finansministeriets lockout med et lockout-varsel, der ligeledes var meget omfattende. KL havde i modsætning til Finansministeriet en officiel arbejdsgiverpolitik vedrørende lockout-varsler at henvise til. Denne politik blev besluttet efter OK08 og går ud på, at KL ikke ønskede, at enkelte kommuner skulle bære hele byrden ved konflikt, og at et strejkevarsel på et velfærdsområde i en enkelte kommune derfor vil blive mødt med et landsdækkende lockoutvarsel på det pågældende område. Igen kan en sådan lockout også svække lønmodtagere ved blandt andet at presse deres strejkekasser.

I Forligsinstitutionen forsatte arbejdsgiverne deres strategi på at bryde musketereden op. I takt med at processen skred frem blev det stadig tydeligere, at det var med FOA og OAO-K på det kommunale og/eller regionale område, at chancerne for et gennembrud var størst. De statslige arbejdsgivere kontaktede da også både LO og FOA direkte med henblik herpå. Hvad der ikke fremstår tydeligt, er billedet af, hvilke indrømmelser arbejdsgiverne kom med hvornår. I den forbindelse er det interessant, at arbejdsgiverne endte med at give køb på

privatlønsværnet. Hos både de kommunale og de statslige arbejdsgivere var der en erkendelse af, at privatlønsværnet var en klods om benet på CFU-formanden og svækkede ham som forhandlingsleder, hvilke heller ikke for modparten var en fordel. Der var desuden – også blandt nogle af de statslige arbejdsgiverforhandlere – skepsis i forhold til, hvor god en konstruktion privatlønsværnet var. Man var angiveligt længe inden det skete indstillet på at opgive privatlønsværnet på et strategisk gunstigt tidspunkt i forhandlingerne.

Dette strategiske tidspunkt skulle vise sig at være efter 2. udsættelse af konfliktvarslet. Som med andre indrømmelser fra både arbejdsgiverne og for lønmodtagerne er det markant, at denne indrømmelse først kom efter lang tid i forlignsinstitutionen, og efter at de fleste forhandlere havde regnet med, at parterne var endt i konflikt. Det er uklart, om arbejdsgiverne anvendte samme taktik som nogle af FTF-organisationerne og især Akademikerne var talsmænd for, nemlig at komme endnu tættere på konflikt end man gjorde, før man slog til, eller om der var tale om en forhandlingsteknisk fejl hos de statslige arbejdsgivere, dvs. at man ikke var klar over hvornår det var tid til at afgive sidste bud. Endelig kan en forklaring være, at der relativt sent fra regeringens top kom signaler, der gjorde, at forhandlingsstrategien skulle tilpasses (se afsnittet 'Det politiske system').

Denne sidste forklaring relaterer sig til spørgsmålet om de statslige arbejdsgivers interne arbejdsdeling. Her tegner der sig et billede af, at Moderniseringsstyrelsen var hovedaktør i forhandlingerne helt frem til den afsluttende fase af de ordinære forhandlinger, omend det er muligt, at både minister og departementschef også i denne fase spillede en væsentlig, om end mindre synlig, rolle. Fra den afsluttende fase af de ordinære forhandlinger, hvor forhandlingerne overgik til Finansministeriets departementet, var både Finansministeriets departementschef og innovationsministeren meget aktive i forhandlingerne. I modsætning til hvad tidligere finansminister Bjarne Corydon gjorde under OK13, så valgte Innovationsminister Sophie Løhde at være tilstede og deltage aktivt i fasen i forlignsinstitutionen. Dermed kunne kritikken fra OK13 om fravær af politiske hovedforhandlere i Forlignsinstitutionen heller ikke rejses igen.

I forhold til Finansministeriets departements rolle i forhandlingerne er det væsentligt at være opmærksom på, at en overenskomstfornyelse blot er en af mange sager, de skal håndtere på samme tid, mens det hos modparten i CFU er tæt på den eneste opgave, der skal løses i denne periode. Det giver nogle forskelle i forhold til flere ting. For det første er motivationen for at bruge tid på forhandlingsforløbet forskellig. For det andet anskuer man timing af fx konflikt og lovindgreb forskelligt. Mens forhandlingssystemet har sine egne regler for varsling, mægling mv. må et departementet også tænke i politiske dagsordener, som den til enhver tid siddende regering har.

Et særligt aspekt af arbejdsgivernes strategi er koordineringen mellem de tre arbejdsgivere. Der er ingen tvivl om, at koordineringen generelt er tæt, og at den er blevet tættere i løbet af det sidste årti, med staten i en endnu mere tydelig lederrolle end tidligere (Mailand 2012; 2014). Under og efter OK13 kom der særligt fokus på denne koordinering med beskyldningerne om aftalt spil i forbindelse med lærerkonflikten.

Også ved OK18 var koordineringen tæt, men OK18 viste også, at der er grænser for koordineringen. I forhandlingerne om lærernes arbejdstid havde LC en oplevelse af, at koordineringen var så tæt, at imødekommer fra KL's forhandlere blev trukket tilbage, når KL's forhandlere efterfølgende havde været i kontakt med Moderniseringsstyrelsen. LC's oplevelse medvirkede til, at LC i medierne tegnede et billede af KL-forhandlere som mere imødekommende end de statslige arbejdsgivere. Denne udlægning har parterne på den anden side af bordet ikke kunnet bekræfte, og på lønmodtagersiden har nogle af organisationerne også haft en oplevelse af en mindre tæt koordinering, end den LC har givet udtryk for. Så billedet er ikke tydeligt. Hvad der står mere klart er, at de statslige arbejdsgivere ville undgå, at KL kom med indrømmelser på folkeskoleområdet, som ville få utilsigtede negative konsekvenser på de statslige undervisningsområder.

Et andet punkt, der kan levere skyts til en diskussion af tætheden i koordineringen og hierarkiets tydelighed, er KL's ovenfor omtalte introduktion i slutningen af februar af en lønmodel baseret på det private forlig i stedet for den skønnede lønudvikling. Sammen med introduktionen af denne model forsvandt også KL's referencer til 'løngabet', omend KL tilsyneladende implicit i en efterfølgende periode stadig medregnede løngabet i deres udspil. KL forelagde angiveligt denne alternative model for de statslige arbejdsgivere i slutningen af januar. Efter at have regnet på modellen endte de statslige arbejdsgivere med at afvise modellen, da de mente den indebar for høje lønninger. Men KL holdt fast og bad i starten af februar om at få mandat til modellen i det Kommunernes Lønningsnævn (KLN), hvor Finansministeriet er repræsenteret. Finansministeriet fastholdt deres nej, men da de ikke har vetoret, fik KL deres mandat alligevel. Finansministeriet valgte tilsyneladende herefter at slutte op omkring KL's anvendelse af den alternative lønmodel. I det parallelle RTLN på det regionale område har de statslige repræsentanter imidlertid vetoret, og det ville derfor ikke på dette område kunne lade sig gøre at komme igennem med noget, som den statslige arbejdsgiver ikke ønskede.

Et tredje eksempel på grænser for koordineringen var den omfangsrige kommunale rekrutteringspulje. Den kommunale rekrutteringspulje var en afgørende del af KL's forhandlingsstrategi på det kommunale område. Her er det bemærkelsesværdigt, at de regionale såvel som de statslige arbejdsgivere fremførte, at rekrutteringspuljen ikke var koordineret med dem, og at de først hørte om dem ved kravudvekslingen i starten af december.

6. Det politiske system

De offentlige aftaleforhandlinger er kendetegnet ved et tæt samspil med det politiske system, og har grundlæggende en politisk karakter (Beaumont 1992; Hansen 2016). Blandt meget andet illustrerede OK18 dette samspil, når folketingspolitikere, som ikke havde nogen rolle i forhandlingsprocesserne udtalte sig om OK18 processen og dermed meget vel kan have påvirket forløbet.

Samspillet tog form af forsøg på politiske påvirkning. Dels var der synlige forsøg på politisk påvirkning af forhandlingerne, hvor Folketingspolitikere fra

regering eller opposition i offentligheden kom med meldinger, der direkte eller indirekte relaterede sig til forhandlingerne. Dels foregik der en mere lukket politisk påvirkning, hvor politikere og forhandlere indgik i et samspil uden for mediernes synsfelt.

Med hensyn til den åbne interaktion er det typisk – og ikke overraskende – under de mere konfliktfyldte overenskomstforhandlinger, som i 2013 og 2018, at udmeldinger om forhandlingerne fra politikerne fylder mest. Under OK13 var det de politiske partier i regeringen, der var mest aktive i at komme med åbne udmeldinger under forhandlingerne. Det var kritisabelt, at mange af disse udtalelser kom fra andre ministre end finans- og undervisningsministeriet, der som de eneste utvivlsomt havde legitimitet til udtale sig om forhandlingerne på undervisningsområderne (Mailand 2014: 139). Under OK18 var det omvendt i høj grad oppositionspolitikere (med Socialdemokratiet bemærkelsesværdigt fraværende i en lang periode), der markerede sig med udmeldinger, der på forskellig vis havde til formål at påvirke forhandlingerne og/eller at sende beskeder til vælgerne.

Den åbne påvirkning begyndte tidlig. SF's Jacob Mark stillede allerede 1. december spørgsmål til Beskæftigelsesministeren for at sikre ministerens garanti for fair og fri forhandlinger under OK18. Derefter var der en periode, hvor de politiske partier kun havde enkelte meldinger. Den 17. februar svarede Beskæftigelsesministeren i et brev på en forespørgsel fra de tre lønmodtagerhovedorganisationer, at han var overbevist om, at forhandlingerne ville være 'frie og fair', som hovedorganisationerne havde spurgt ind til med udgangspunkt i ILO's kritik af lærerkonflikten (Avisen.dk 17. februar 2018). Da deadline for den ordinære forhandlingsfase nærmede sig uden tegn på forlig, begyndte flere af de politiske partier at lade høre fra sig. Enhedslisten kritiserede den 23. februar på deres hjemmeside arbejdsgiverne for ikke at lytte til de ansattes krav, ikke ville indgå en arbejdstidsaftale, ikke ville skabe ligeløn, og ikke ville give de ansatte et generelt lønløft (Enhedslisten.dk 23. februar 2018). Samme dag karakteriserede Karsten Hønge fra SF arbejdsgiverne som unødigt aggressive og lønmodtagernes forventning om lønstigninger som helt 'berettiget'. Finn Sørensen fra Enhedslisten supplerede, at han oplevede innovationsministeren mødte modparten med en afvisende og arrogant holdning, mens Bengt Bøgsted holdt sig til at advare om ikke at gentage et forløb som lærer-konflikten i 2013. Socialdemokratiet og Alternativet forholdt sig tavse (Altinget 23. februar 2018). Men Alternativet havde allerede den 20. februar – på baggrund af henvendelse fra Sundhedskartellet, FOA, SL og BUPL – sammen med Enhedslisten fremsat lovforslag om at oprette en offentligt finansieret ligelønspulje på 5 milliarder kr. Forslaget blev senere nedstemt. Efter der var erklæret sammenbrud i forhandlingerne, måtte Statsministeren den 27. februar i Folketingets spørgetime svare på spørgsmål fra Enhedslisten om forhandlingerne. Statsministeren holdt sig til at svare i generelle vendinger og ville gå med til at de offentligt ansatte 'skulle have en ordentlig løn', og opfordrede i øvrigt parterne til at komme tilbage til forhandlingsbordet (Altinget 27. februar 2018).

Også efter at forhandlingerne overgik til forligsinstitutionen var der hyppige politiske meldinger. Jacob Mark fra SF udtalte i starten af marts, at selvom han

anså lockout for at være et legitimt værktøj, så var de statslige arbejdsgiveres omfattende lockout-varsel et udtryk for, at ministeren ikke havde intentioner om at forhandle sig til en aftale. Samtidig bekendtgjorde SF'eren, at partiet ønskede at splitte Moderniseringsstyrelsen op i en økonomistyreelse og en personalestyrelse (Folkeskolen.dk 7. marts). Dansk Folkepartis formand Kristian Thulesen-Dahl opfordrede dagen efter, på KL's topmøde i Aalborg, de offentlige arbejdsgivere til imødekommenhed ved forhandlingsbordet og udtalte i den forbindelse, at der var 'en bodsgang at gå' i forhold til lærerne, som han mente blev kørt fuldstændig over ved sidste konflikt (tv2.dk 8. marts 2018). En uge senere tog De Radikales leder Morten Østergaard afstand fra lovindgrebet i 2013, og udtalte samtidigt, at han håbede på en forhandlet aftale, og mente alle andre end Socialdemokraterne havde fortrudt indgrebet.

Senere på måneden begyndte partierne at beskyldte hinanden for politisk indblanding og hykleri. Benny Engelbrecht fra Socialdemokratiet mente, at politikerne kun bidrog til at trække fronterne op ved at blande sig (Information 21. marts 2018), mens Enhedslisten mente, det var hykleri, når Socialdemokratiet og regeringen beskyldte andre partier for at blande sig i forhandlingerne, for det var dem, der havde gjort overenskomsterne til redskab for at nå politiske og økonomiske mål. Enhedslisten ville have statsministeren til at garantere, at et eventuelt politisk indgreb ikke ville blive ensidigt til arbejdsgivernes fordel. Statsministeren svarede, at han endnu ikke havde haft overvejelser om et regeringsindgreb (Jyllandsposten 21. marts 2018). FTF's formand Bente Sorgenfrey advarede ikke overraskende politikerne om at blande sig, men udtrykte samtidig forståelse for indblandingen, fordi forhandlingerne var blevet allemandseje og drejede sig om skattekrone (Netavisen Pio 21. marts 2018).

Efter forligsmandens 1. udsættelse af konfliktvarslet blev meldingerne fra politikerne færre, men den 11. april kundgjorde statsministeren, at regeringen ikke ville anvende sparede midler fra en eventuel konflikt vilkårligt, men ville i stedet oprette en velfærdspulje. Forslaget fik udstrakt opbakning fra både Dansk Folkeparti og flere oppositionspartier (Jyllandsposten 11. april). 12. april rejste Enhedslisten en forespørgselsdebat, hvor de bl.a. spurgte til hvilket mandat, regeringen havde givet sine forhandlere under OK18. Hertil svarede innovationsministeren, at hun ikke ville dele sit forhandlingsmandat med Folketinget, da det ville svække den statslige arbejdsgivers forhandlingsposition markant (Folketingstidende 12. april 2018). 14. april tog tidligere CFU-topforhandler Josephine Fock fra Alternativet, der ellers bevidst ikke havde udtalt sig om OK18, bladet fra munden for at beskrive, hvordan Finansministeriet siden 2011 havde strammet grebet om overenskomstforhandlingerne både statsligt og kommunalt (Altinget 14. april).

Der kan være forskellige effekter af sådanne åbne udmeldinger, og nogle politiske meldinger vil sandsynligvis have mere konkrete effekter end andre. Folketingspolitikernes udmeldinger påvirker dels den offentlige opinion, der (som vi vender tilbage til i afsnittet om magtbalancen) er et vigtigt redskab under overenskomstfornyelser i den offentlige sektor. Dette gælder især når de som OK18 ligger relativt tæt på et valg, fordi politikerne da forventer, at vælgerne tilfredshed eller utilfredshed med politikernes ageren under overens-

komstfornyelsen vil smitte af på afstemningsresultatet. Dels kan politikernes udsagn i en konfliktfyldt overenskomstfornyelse fungere som signaler om, hvad et politisk parti vil arbejde for, hvis det skulle komme til et lovindgreb. Flere af de ovenstående udsagn kan have haft den funktion. Blandt disse var de mest markante nok udmeldingerne fra SF, De Radikale og Dansk Folkeparti om lærernes arbejdstid. Disse udmeldinger kan meget vel have styrket LC i forhandlingerne og kan måske også have øget LC's krav under forhandlingerne om en arbejdstidsaftale med KL.

Ud over denne åbne interaktion, foregik der – som der altid i et vist omfang gør ved overenskomstforhandlingerne – en mere lukket interaktion mellem forhandlere og politikere. Denne type af interaktion er sværere at afdække end den åbne, da det sjældent er i aktørernes interesse at blotlægge denne fuldstændigt – heller ikke efter at forhandlingerne er afsluttede. Men der kan alligevel godt siges lidt om nogle elementer heraf fra OK18. Vi hverken kan eller skal afdække hele den lukkede interaktion, men her blot nævne et væsentligt eksempel herpå, nemlig regeringens påvirkning af de statslige arbejdsgivere. På trods af at det ikke kom til lovindgreb, kom regeringen som politisk aktør, ifølge nogle af vores arbejdsgiverinformanter, til at spille en rolle, da der mod slutningen af forløbet kom meldinger fra regeringens koordinations- og økonomiudvalg om, at der skulle findes en løsning på spisepausen. Blandt andet fordi spisepausen ikke var et emne at tage en konflikt på for arbejdsgiverne. Det er vores tolkning, at arbejdsgivernes pris for en løsning på spisepausen dermed reduceredes, og at dette kan have været en medvirkende faktor til, at forlig blev muligt. Og det er sandsynligt, at regeringens manglende lyst til at kaste sig ud i en konflikt med trekvart million vælgere på et tidspunkt, hvor næste folketingsvalg nærmer sig, har været en afgørende faktor for at regeringens top kom med denne melding om spisepausen.

7. Forligsinstitutionen

Forligsinstitutionen kom, som beskrevet ovenfor, til at spille en større rolle under OK18 end sædvanligt under den offentlige sektors overenskomstfornyelser. Det var aldrig tidligere set, at hele det offentlige område var i forligsinstitutionen. I dette afsnit fokuserer vi på to delvist sammenhængende aspekter, nemlig hovedorganisationernes betydning og hvorfor man fraveg, at sammenkæde forligene som forligsinstitutionens regler giver mulighed for.

Ved de fleste overenskomstfornyelser i den offentlige sektor spiller lønmodtagernes hovedorganisationer – med Akademikerne som undtagelse – stort set ingen rolle. Der er fx ikke som i den private sektor tradition for sammenkædning, hvor hovedorganisationerne kommer på banen. Det hænger blandt andet sammen med, at hovedaftalen mellem DA og LO ikke har en parallel på det offentlige område. Det er fællesskaberne CFU og FF, de enkelte organisationer og disses grupperinger inden for CFU og FF, der er de væsentlige aktører på lønmodtagersiden. Men også på dette punkt blev OK18 anderledes.

Ifølge forligsmandsloven er det hovedorganisationerne, der har kompetencen, når forhandlingerne overgår til forligsinstitutionen. Men reelt

overdrager LO og FTF kompetencen til forhandlingsfællesskaberne. FTF overdrog kompetencen til SHK-formanden på det regionale område, og FF/LC-formanden på det kommunale og statslige område. FTF-formanden var, efter anmodning fra nogle af FTF's organisationer, fra et tidligt tidspunkt i forløbet til stede i Forligsinstitutionen. Angiveligt har formandens rolle været, at understøtte det interne sammenhold i FTF-gruppen, deltage i drøftelser af strategien, have uformelle drøftelser med organisationerne uden for FTF og derudover føre samtaler med forligsmanden. Men FTF-formanden deltog ikke selv i møderne mellem forhandlingsfællesskaberne og modparterne og/eller forligsmanden. LO overgav deres bemyndigelse til CFU-formanden på statens område og til FOA-formanden på det kommunale og regionale område. LO's bemyndigelsesbreve understreger dog, at forligsmanden fortsat kan rådføre sig med LO-formanden. LO-formanden var så vidt vides ikke fysisk tilstede i Forligsinstitutionen og spillede en anden rolle end FTF-formanden. Der var kontakter mellem LO og forligsmanden igennem hele forløbet. Særligt i forbindelse med forligsmandens beslutning om at forlænge konfliktvarslet anden gang, har LO-formanden tilsyneladende haft samtaler med Forligsmanden herom. Men der er forskellige udlægninger af dette forløb, og også andre aktører kan have spillet en rolle i denne beslutning.

LO spillede derudover også, som kort omtalt ovenfor, en rolle ved – i flere faser – at bidrage med juridisk vejledning af de forhandlende LO-organisationer. Det drejede sig bl.a. om vejledning i forhold til etablering af konfliktberedskabet. Men omdrejningspunktet for vejledningen var især spørgsmålet om spisepausen, og vejledningen havde indflydelse på beslutningen om, hvilket niveau af 'betryggelse' (dvs. hvorvidt bestemmelserne var arbejdsretsligt bindende) FOA og OAO-K var villige til at acceptere som en del af deres forlig.

Spørgsmålet om hovedorganisationerne versus andre lønmodtagerfællesskabers roller er også indirekte relevant for spørgsmålet om forhandlingsforlig eller mæglingsforslag. Efter det første delforlig var indgået som et mæglingsforslag, blev delforliget 'omgjort' til et forhandlingsforlig efter indgåelsen af de øvrige forlig. Dermed endte alle forlig med at være forhandlingsforlig og ikke mæglingsforslag, der ville være kommet ind under forligsinstitutionens afstemningsregler og sammenkædning. Det var især LC, der ønskede, at deres medlemmer skulle have mulighed for at stemme om forliget med lærerkommissionen om arbejdstid, så de ikke blev påtvunget det igennem sammenkædning. Hermed ville man undgå at give 'fribillet' til at stemme nej eller helt undlade at stemme i protest samtidig med, at forliget alligevel blev stemt hjem af andre. Denne situation ville have givet meget lidt legitimitet til det fremtidige kommissionsarbejde og det fælles projekt omkring en 'Ny start' for Folkeskolen. 3F ville oven på oplevelserne med afstemningen om overenskomstresultatet i 2017, hvor 3F'erne samlet stemte nej, også undgå sammenkædning.

Urafstemningen endte som bekendt med store ja-flertal. Den centraliserende og disciplinerende effekt som sammenkædningen kan have ved, at nej-mindretal kommer til at acceptere forlig stemt hjem af ja-flertal, ville derfor ikke i denne omgang have gjort nogen forskel. Men det ændrer ikke ved, at der blandt aktørerne i den danske model er dem, der gerne så sammenkædning

anvendt i større omfang i den offentlige sektor i lighed med, hvad praksis er i den private sektor.

At tage dette skridt vil dog kræve mange ting, bl.a. konsensus om hvilken sektor, der formelt skal være den retningsgivende, dvs. have den rolle, som industrien har på det private område. Der er ingen sektor på det offentlige område, der som industrien kan henvise til, at den er særligt konkurrenceudsat. Staten er i de senere år mere entydigt kommet til at fremstå som retningsgivende under overenskomstfornyelserne i den offentlige sektor, men det kommunale område er suverænt det største målt i antal ansatte. De regionale og kommunale arbejdsgivere fremhæver også ofte og gerne deres autonomi i forhold til de statslige arbejdsgivere, men konsensus om en formelt toneangivende sektor vil sikkert være vanskeligt at opnå.

Herudover ville man også skulle gøre sig overvejelser omkring Fagbevægelsens Hovedorganisations (FH) og Akademikernes rolle i forhold til koordinering af eventuel sammenkædning, og hvem der i så fald skulle stå herfor på arbejdsgiverside. I forhold til det grundlag hvorpå FH er blevet til, hvor man ikke har udfordret aftalesystemernes nuværende form, samt den rolle forhandlingsfællesskaberne har i de offentlige overenskomstforhandlinger, vil dette være vanskeligt.

8. OK18 og magtbalancen

De ovenstående fire afsnit har analyseret strategi og handlinger hos de centrale aktører. Fokus har først og fremmest været på lønmodtagerorganisationerne og arbejdsgiverne som de to forhandlende parter, men også politikerne og forligsinstitutionen har spillet afgørende roller. I dette afsnit går vi skridtet videre og fokuserer på magtbalancerne mellem de forhandlende parter.

Det offentlige aftalesystems politiske karakter er ikke noget nyt fænomen og er velbeskrevet i både den danske og internationale forskning (Beaumont 1992; Pedersen 1993; Due og Madsen 1996; Jacobsen og Pedersen 2010; Hansen 2016). I dansk forskning er dette fænomen navnlig blevet begrebsliggjort i form af de statslige arbejdsgiveres såkaldte 'dobbeltrølle' (Due og Madsen 1996; 2015). Dette begreb har udgangspunkt i forskning i arbejdsmarkedets relationer, hvor det internationalt og i Danmark er en grundlæggende forståelse, at arbejdsgiverne både i det private og i det offentlige – i kraft af retten til at hyre og fyre samt lede og fordele arbejdet – har en særligt magtfuld position i forhold til lønmodtageren. Ved etablering af kollektive aftaleforhandlinger udlignes magtbalancen noget, men der er fortsat tale om asymmetri (Flanders 1970). Mens denne asymmetri i den private aftalemodel bygger på arbejdsgivernes råderet over produktionsmidlerne, så har en forståelse i dansk forskning været, at den i det offentlige bygger særligt på de statslige arbejdsgiveres dobbeltrølle, hvor de på den ene side er den forhandlende part – ofte med Finansministeren som hovedforhandler – og på den anden side er en væsentlig del af det lovgivende system (Petersen 1987; Due og Madsen 1996; 2015).⁸

⁸ Dette er oprindeligt hos Petersen formuleret som en tredobbeltrølle med henvisning til både en arbejdsgiver-, myndigheds- og parti politisk rolle. En tredeling, som også Due og Madsen i deres nyere publikationer har tilegnet sig. I den offentlige debat under og

Den nyere historie i det offentlige aftalesystem i Danmark bekræfter umiddelbart det ulige magtforhold. Særligt lockouten på undervisningsområderne i 2013 viste, at dobbeltrollen kan være et stærkt magtmiddel for arbejdsgiverne. Ved OK13 ville arbejdsgiverne have ændret lærernes arbejdstidsbestemmelser fundamentalt, og det kom til at ske igennem en frigørelseskonflikt. To ting adskilte OK13 fra tidligere konflikter på det offentlige aftaleområde. For det første skulle forandringen i lærernes arbejdstidsbestemmelser ikke blot skabe de rette rammebetingelser, men også levere finansiering til Folkeskolereformen, der indebærer flere undervisningstimer. Der var altså fra starten af en meget eksplicit sammenkobling af politiske reformmønstre og aftalesystemet. For det andet lockoutede de statslige og kommunale arbejdsgivere undervisergrupperne uden forudgående strejkevarsel, hvilket aldrig tidligere er set i det offentlige aftalesystems historie. Dobbeltrollens betydning blev imidlertid først for alvor synlig, efter at det blev klart, at arbejdsgiverne ikke var indstillet på et indholdsmæssigt kompromis, men kun på en kompensation, som LC ikke var interesseret i (Mailand 2014). Dette resulterede i, at Forligsinstitutionen ikke kunne spille sin rolle og mægle mellem parter, da der ikke var grundlag for kompromis. Dermed var der skabt en situation, hvor der ikke var noget fra forhandlingerne eller fra mægling, man kunne bygge et balanceret lovindgreb på. Da lovindgrebet blev stemt igennem i Folketinget, var det derfor med arbejdstidsbestemmelser for lærerne formuleret af embedsmænd indenfor selvsamme statslige system, som sammen med KL havde frigjort sig fra de tidligere forhandlede bestemmelser. Det illustrerede, at hvad de offentlige arbejdsgivere ikke kan få igennem ved forhandlingsbordet, kan de efterfølgende få igennem ved konflikt og lovindgreb, hvis der kan etableres et politisk flertal herfor i Folketinget.

Efter OK13 var der debat – dog overvejende internt blandt lønmodtagerorganisationerne – om magtasymmetrien og dobbeltrollen (Hansen 2015a; Høgedahl og Ibsen 2015; Mailand 2014; 2015; Kristiansen 2015; Sorgenfrey 2015; Vinther 2015). Navnlig tre forhold var til diskussion fra tiden kort efter OK13 (Mailand 2014). For det første en diskussion om, hvorvidt Forligsinstitutionen kan styrkes og den statslige hovedforhandler, som traditionelt er den siddende finansminister, kan tvinges til at deltage og sikre mæglingsbestræbelsen. For det andet er dobbeltrollen blevet direkte problematiseret, og det har været foreslået at adskille finansministeriets politiske rolle fra arbejdsgiverrollen strukturelt, med inspiration fra det svenske 'Arbetsgivarverket'. Endvidere har det været diskuteret, hvorvidt man kan tæmme lockout våbnet fx ved at lade eventuelle sparede lønkroner ved lockout løbe tilbage til enten lønmodtagerne eller det velfærdsområde, hvor konflikten er ført. Derudover er det blevet fremført, at de offentlige lønmodtageres lyst til strejke måske heller ikke er tæmmet nok, da de ikke på samme måde som privatansatte, der arbejder i internationalt konkurrenceudsatte sektorer, risikere arbejdspladser gennem strejkeaktivitet.

efter OK18 tales der dog alene om dobbeltrollen, der refererer til en arbejdsgiver og mere udefineret politisk rolle.

Meget af denne diskussion ebbede hurtigt ud, og arbejdsgiverne var generelt tilbageholdende med at deltage i den.⁹ Men lønmodtagernes mobilisering ved OK18, og særligt publiceringen af en rapport med komparativ analyse af de nordiske aftalesystemer (Høgedahl 2017) under optakten til OK18, genoplivede diskussionerne.

Overordnet har alle diskussionerne siden OK13 været præget af en opfattelse af, at de statslige arbejdsgivers dobbeltrolle er det, der afgør magtbalancen mellem de offentlige arbejdsgivere og lønmodtagere, og ovennævnte forslag har handlet om at tæmme særligt de statslige arbejdsgivers *institutionelle magt* ved at gennemføre institutionelle forandringer. Det gælder også forslagene fremsat i ovennævnte rapport (Høgedahl 2017). Som det fremgår af vores analyser af henholdsvis lønmodtagernes og arbejdsgivernes strategier, så viser OK18 imidlertid, at de institutionelle forhold naturligvis har stor betydning, men ikke alene definerer magtbalancen.

OK18 demonstrerede for det første, at de offentlige lønmodtagere internt kan styrke deres forhandlingsposition ved at koordinere på tværs, mens de statslige arbejdsgivere måske ikke altid evner at spille den altdominerende rolle, som det i diskussionerne om dobbeltrollen ofte er blevet antaget. Som beskrevet ovenfor var musketereden ved OK18 et direkte resultat af OK13 og OK15 og det behov, lønmodtagerne havde for at styrke det interne sammenhold og koordineringen under forhandlingerne. Det er som nævnt svært entydigt at vurdere musketeredens selvstændige effekt, men den havde stor betydning for mobilisering af tillidsrepræsentanter og fagligt aktive på tværs af hele det offentlige område. Den havde også betydning for forståelsen i den bredere offentlighed, og har dermed også haft en rolle i at skabe et politiske pres på de offentlige arbejdsgivere. Lønmodtagerorganisationerne styrkede med andre ord deres egen magtposition ved at stå sammen og koordinere på tværs. Sammenholdet muliggjorde også, at lønmodtagerne kunne trække på, hvad man kan kalde *diskursiv magt* og udnytte den kombinerede professionelle position, som sygeplejersker, lærere, læger, dommere mv. har i samfundet, når de samlet siger 'at nok er nok' og vi står 'skulder ved skulder'. OK18 processen satte samtidig spørgsmålstejn ved de statslige arbejdsgivers reelle evne til at styre internt i forhold til fx lønudspil og strategi. Særligt fraværet af statslig vetoret i de kommunale forhandlinger giver de kommunale arbejdsgivere et manøvrerum, som blev brugt ved OK18, om end der fortsat er tale om tæt koordinering mellem arbejdsgiverne.

For det andet – og helt afgørende for magtbalanceforståelsen – så viste OK18, at der ligger væsentlige magtressourcer gemt i navnlig interaktionen med det politiske system. De offentlige lønmodtagere mobiliserede ved OK18 *politiske magtressourcer* i et større omfang end set længe. Dette kunne lade sig

⁹ I et temanummer af tidsskriftet *Økonomi og Politik*, Vol. 88, No. 4, der netop havde til formål at diskutere aftalemodellen i det offentlige efter OK13 findes også indlæg fra viceadministrerende direktør i DA, Pernille Knudsen, og forhandlingsdirektør i Danske Regioner, Signe Friberg. De to arbejdsgiverindlæg er meget forskellige, men ingen af dem finder, at dobbeltrollen eller konfliktløsningssystemet er hovedproblemerne. Derimod peger de på, at det er det offentlige aftalesystems evne til at forny sig via forhandlingsprocesserne og levere tidssvarende løsninger på velfærdsudfordringerne, som er den centrale udfordring.

gøre i den særlige politiske kontekst som OK18 forløbet udspillede sig i. Ved OK18 var det i modsætning til OK13 lønmodtagerne, som ganske entydigt vandt den offentlige opinion. Det gav en afgørende anderledes dynamik i forhandlingerne særligt i forhold til det politiske system, hvor det yderligere spillede ind, at det næste Folketingsvalg ikke var langt væk. Tilsammen skabte disse to ting et stærkt politisk pres, hvor politikerne på kort sigt kunne se de politiske omkostninger ved at lægge sig ud med en stor del af den danske arbejdsstyrke. Dette samlede politiske pres medvirkede til, at regeringens top undervejs i forligsinstitutionen valgte at give sig på lønkrav og krav om spisepausen, mens de statslige embedsmænd synes at have haft mere is i maven og ønske om at holde igen til det sidste. Som det fremgik af afsnittet om det politiske system, fik lønmodtagerne derudover også undervejs en vis opbakning fra politikere på Christiansborg. I perioden, hvor parterne var i Forligsinstitutionen, blev det klart, at et lovindgreb, i modsætning til under OK13, skulle leve op til krav rejst af partier uden for regeringen for at kunne opnå flertal i Folketinget. Dels var den parlamentariske situation en anden under OK18 med en liberal-konservativ mindretalsregering, som var nemmere for fagbevægelsen at skabe et fjendebillede omkring. Dels kunne man allerede året efter OK18 se frem til et valg. Et indgreb ville derfor ikke blot blive svært for den siddende regering, men også for Socialdemokratiet, hvis de lagde stemmer til et indgreb, der ikke i tilstrækkelig grad imødekom de offentligt ansatte.

OK18 pegede således helt entydigt på, at lønmodtagernes samlede magtressource i de offentlige aftaleforhandlinger også beror på, at der kan skabes et *politisk pres* på arbejdsgiverne, og at det i den forbindelse er afgørende at vinde den offentlige opinion. Medierne, også de sociale medier, var vigtige våben i kampen om opinionen. Det er den konkrete baggrund for de mange tweets og læk fra både de ordinære forhandlinger og – hvad værre er – fra forligsinstitutionen. Sidstnævnte er i direkte modstrid med Forligsmands-loven. Både FOA's formand Dennis Kristensen og hovedforhandler for KL, Michael Ziegler, blev da også efterfølgende politianmeldt, om end sigtelserne senere blev frafaldet. Derudover er denne form for 'forhandling ud af vinduerne' også problematisk i forhold til at kunne opnå resultater ved forhandlingsbordet. Det modvirker, at parterne kan forelægge nye kreative løsningsforslag af frygt for, at de vil blive afsløret i medierne. Selvom der således var læk på begge sider fra forligsinstitutionen, er det dog klart fagbevægelsen, der er flittigst med 'at forhandle ud af vinduerne'. Det skyldes, at de grundlæggende er mere afhængige af, at kunne mobilisere offentligheden for at skabe politisk pres på arbejdsgiverne end omvendt.

Et andet våben lønmodtagerne trak var den direkte interaktion med politikerne. Indblanding fra politikere – eller at parterne kalder på politikere – under aftaleforhandlingerne er generelt anskuet som illegitimt i det danske aftalesystem. Alligevel er det, som afsnittet om det politiske system illustrerede, et udbredt fænomen og det er ikke bare under OK18, at det har kunnet observeres. Det er dog et grundlæggende dilemma i det offentlige aftalesystem, at parterne for at vinde magt ved forhandlingsbordet mener, at de er nødsaget til at anvende medier og politikere i så stort omfang, som det skete ved OK18,

samtidig med at de selv anser selvsamme handlinger for illegitime og i øvrigt også reelt vanskeliggør forhandlingerne.

Hvor diskussionerne om magtbalancen i det offentlige aftalesystem tidligere har fokuseret meget entydigt på dobbeltrollen og de institutionelle magtressourcer, som denne tildeler navnlig den statslige arbejdsgiver, så viste OK18, at magtbalancen også er afhængig af den politiske kontekst og lønmodtagernes mulighed for mobilisering. De politiske omkostninger ved konflikt i det offentlige aftalesystem er altså – også på grund af dobbeltrollen – reelle for de statslige arbejdsgivere.

9. Konklusion: Hvad forklarer proces og resultater?

I dette notat har vi kortlagt baggrunden for OK18, forhandlingsprocessen og diskuteret aftaleparternes strategier samt betydningen af interaktionen med både det politiske system og Forligsinstitutionen. På baggrund heraf har vi nuanceret forståelsen af magtbalancen mellem arbejdsgiver og lønmodtagere i den offentlige aftalemodel.

Forhandlingsprocessen ved OK18 var exceptionelt langtrukket, og ved den 2. udsættelse af konfliktvarslet var det ganske tæt på en storkonflikt. Konflikten var varslet for hele det offentlige område, men ville også have fået vidtrækkende konsekvenser for private arbejdspladser, dansk eksport og for samfundsøkonomien generelt. En proces som den vi så ved OK18 var med andre ord højt spil.

Formuleret kort kan den ekstraordinære proces og resultaterne ved OK18 forklares med musketereden og fagbevægelsens succesfulde mobilisering af kernetropper og befolkning samt en parlamentarisk situation med en borgerlig regering og et forestående folketingsvalg, hvor et lovindgreb ikke så nemt ud. Musketereden og fagforeningernes mobilisering var en reaktion på, hvad lønmodtagerne opfattede som urimelig ageren fra arbejdsgivernes side ved især OK13 og OK15, og hvad lønmodtagerorganisationerne anså for forsøg på at øge ledelsesrummet på bekostning af velerhvervede lønmodtagerrettigheder og urimelige lønkrav under OK18. Med hensyn til OK18's resultater kan musketereden, mobiliseringen og det forestående valg være med til at forklare, at lønmodtagerne kom relativt godt ud af overenskomstfornyelsen i den forstand, at både løngabsdiskussionen og privatlønsværet forsvandt, og at der blev fundet løsninger på spisepausen for en lav pris. Men OK18-forligene indeholder ikke store nyskabelser eller nye perspektiver i forligene, men har snarere karakter af at vedligeholde eksisterende rettigheder. Succesen for lønmodtagerne, i det omfang man kan tale om en sådan, handlede altså for lønmodtagerne mere om afvikling af tidligere problemelementer og beskyttelse mod nye forringelser. OK18 havde således, trods det høje konfliktniveau og lønmodtagernes aktive mobilisering, mere karakter af en defensiv kamp om indhold end en offensiv. I det følgende vil vi uddybe denne kortfattede konklusion:

Navnlig OK13 og OK15 havde skabt problemer for centrale lønmodtagerorganisationer. Dertil kom de statslige lønmodtagerorganisationers frustration over de statslige arbejdsgivers tilgang til samarbejdet på det statslige område

og usikkerheden om spisepausen. Det var første gang meget længe, at der var skabt en situation, hvor de statslige lønmodtagergrupper, herunder også akademikerne, følte sig motiveret til at sætte hårdt mod hårdt over for arbejdsgiverne. Ydermere var der fortsat flere organisationer, der ville have håndteret problemer om ligeløn og lavtløn. Alle disse forhold afspejledes i opbygningen af musketereden. Dertil kom en situation, hvor de offentlige arbejdsgivere samstemmende havde fremsat krav om løntilbageholdenhed på et tidspunkt, hvor Danmark befandt sig i en højkonjunktur, og bakkede det op med en argumentation om, at lønmodtagerne 'skyldte' fra tidligere overenskomstfornyelser. Af musketeredens forskellige elementer var det kun lønkravet, som alle lønmodtagerorganisationerne havde en direkte interesse i. Det var også lønkravet, der var det konfliktudløsende krav for FF samlet set. Hvad der motiverede og mobiliserede befolkningen handlede imidlertid også om forhold, der ikke nødvendigvis forhandles ved overenskomster. Der var en generel utilfredshed blandt medlemmerne og i den bredere befolkning med de seneste års pres på den offentlige sektor, som OK18 mobiliseringen kunne trække på.

Lønmodtagernes forhandlingsstrategi byggede først og fremmest på musketereden, der skiftede fokus i løbet af processen, og som både handlede om at styre forhandlingsprocessen og om at stå sammen om specifikke krav. Musketeredens krav om intern skævdeling af begrænsede lønmidler lå fast, men kravene om reallønsudvikling for alle svarende til det private område, reelle forhandlinger om lærernes arbejdstid og sikring af spisepausen havde alle en vis elastik indbygget. Det gjorde musketereden smidig, men viste sig også som et tveægget sværd for lønmodtagerne – både forhandlings- og formidlingsmæssigt. Musketereden gjorde det svært at indgå kompromisser, da lønmodtagerne ved de enkelte borde risikerede at lægge sig for lavt eller miste momentum i forhold til at presse arbejdsgiverne i andre forhandlinger. Det gjorde at forhandlingerne længe kørte i ring. Musketeredens mange elementer gjorde det muligt at formidle solidariteten bredt til lønmodtagere med forskellige interesser, men da første delforlig blev landet, var det svært at forklare sejren, da det var uklart, om man fuldt havde indløst alle musketeredens elementer.

Det er svært at afdække den direkte påvirkning af musketereden på OK18 resultatet, men sammen med lønmodtagernes succes med at vinde den offentlige opinion, udsigten til valg og det samlede politiske pres har den uden tvivl haft betydning for de endelige forlig.

Vores analyse viser også, at musketereden byggede på en unik konstellation af problemer og interesser, og at det sandsynligvis vil være svært at gentage den. Men koordineringen på tværs af lønmodtagerorganisationerne ved de centrale forhandlinger og lokalt mellem tillidsrepræsentanterne, vil man uden tvivl forsøge at arbejde videre med i fagbevægelsen.

Et kernepunkt i arbejdsgivernes strategi var forsøget på at splitte musketererne ad. Denne strategi kom allerede til udtryk ved kravudvekslingen og det kommunale krav om en skævdelingspulje. Arbejdsgiverne indså tidligt, at det var med de kommunale eller regionale modparter, at chancen for gennembrud var størst, og de tilpassede deres forhandlingsindsats herefter. I takt med at lønmodtagernes generelle lønkrav blev imødekommet af arbejdsgiverne op til, at det første delforlig blev indgået, eroderedes det fælles

konfliktgrundlag. Herefter gik lønmodtagerorganisationerne forskellige veje i forhold til at realisere musketereden. FOA og OAO-K øjnede muligheder for at indgå forlig og indfri det fælles lønkrav samtidig med, at man sikrede skævdelingen. Arbejdsgivernes strategi med henblik på at bryde musketereden lykkedes således til slut. Paradoksalt var det musketereden og arbejdsgivernes forsøg på at udfordre denne, der ydermere resulterede i ekstraordinær stor skævdeling til visse lønmodtagergrupper.

Forligsinstitutionen spillede en afgørende rolle i mæglingsbestræbelserne ved OK18. Aldrig har så mange organisationer på det offentlige område på samme tid været en del af mæglingen, og situationen var overordentlig kompleks, ikke mindst som følge af musketereden, som bandt det hele sammen. Forligsinstitutionen lykkedes med mæglingen, men institutionens formelle beføjelser til at udforme mæglingsforslag og sammenkæde blev ikke aktuelle. Baggrunden for at man valgte forhandlingsforlig frem for mæglingsforslag var særligt LC's behov for, at deres medlemmer kunne stemme om lærerarbejdstidskommissionen og 3F's erfaringer fra OK17. Det skulle ikke være muligt for større enkeltgrupper af lønmodtagerne at afgive proteststemmer uden konsekvens af konflikt. År efter kan sådanne protest stemmeresultater nemlig besværliggøre en organisations muligheder for at flytte sig på svære emner ved efterfølgende overenskomstforhandlinger. Efter første delforlig landede også de andre områder med forlig, som blev sendt til afstemning efter de almindelige afstemningsregler.

OK18 viste i sidste time, at den danske model fungerede og konflikten blev afværget, men processen leverer ikke meget legitimitet til en model, som ikke kun hævder at sikre fred på arbejdsmarkedet, men også at levere gode aftale-resultater. Som vi tidligere har skrevet, bød de generelle forlig ved OK18 på enkelte nye tiltag, hvoraf nogle på sigt kan vise sig at få betydning, men grundlæggende leverede OK18 vedligeholdelsesforlig frem for nyudvikling og perspektiv, og særligt organisationsforhandlingerne led under stærk tidsmangel (Mailand og Hansen 2018). I forhold til processen er betydningen af forhandlingernes interaktion med det politiske system også helt afgørende. Ved OK18 var der mange åbne ytringer fra oppositionspolitikere, som kan have påvirket forhandlingsprocessen ved indirekte at signalere, hvordan de pågældende politikere ville have stillet sig i forhold til indholdet i et politisk indgreb. Derudover var der en politisk kontekst med udsigt til et folketingsvalg indenfor godt et år efter OK18 afsluttedes, der sammen med det forhold, at lønmodtagerne meget entydigt havde den offentlige opinion med sig, skabte et politisk pres, og gav regeringens politikere incitament til at flytte sig både på løn og spisepausekravene undervejs i processen. Det kan have været et vigtigt element, at forlig og ikke konflikt blev muliggjort i den afsluttende fase.

Betydningen af det politiske pres ved OK18 er uomtvistelig, om end vi ikke fuldt har afdækket nuancerne heri. På baggrund heraf, og på baggrund af nye indsigter i lønmodtagernes og arbejdsgivernes evner til at koordinere internt, mener vi, at man må tage antagelsen om det såkaldte asymmetriske magtforhold op til revision. Dobbeltrollen fokuserer alene på arbejdsgivernes magtressourcer og det endda snævert for de statslige arbejdsgivere. Vi afviser ikke, at magtforholdet er asymmetrisk, men OK18 illustrerede tydeligt, at fagbevægelsens

politiske magtressourcer i Danmark kan være betydelige, hvis de udnyttes rigtigt i den rette politiske kontekst. I forhold til en styrket magtbalanceforståelse i den offentlige aftalemodel er det således afgørende, at denne ikke alene er afhængig af den institutionelle indretning af aftalemodellen, men også af aktørernes mulighed for at interagere med det politiske system og evnen til at mobilisere den bredere befolkning. Dette er klassiske indsigter fra den internationale litteratur om sociale bevægelser og disses interaktion med det til hver en tid herskende politiske system, som syntes at være glemt i dansk arbejdsmarkedsforskning. I litteraturen er der fokus på, at udvikle en samlet og mere dynamisk forståelse for de 'politiske muligheder' sociale bevægelser eller organisationer har på et givent tidspunkt i forhold til at kunne mobilisere (McAdam 2004). OK13 syntes at vise, at der umiddelbart var få politiske omkostninger forbundet med konflikt på det offentlige område. OK18 fortæller det modsatte. Politiske omkostninger for de offentlige arbejdsgivere er reelle, men kontekstafhængige. Det betyder også, at de kan være tydelige på kort sigt, som ved OK18, eller først blive tydelige på længere sigt. OK13 har således først på sigt tydeligt påvirket flere politiske partiers handlemuligheder, herunder også Socialdemokratiet ved OK18.

10. Perspektivering: Diagnosen og behov for behandling

I dette afsluttende afsnit vil vi perspektivere OK18 ved at diskutere forskellige forklaringer på det relativt høje konfliktniveau, som dette årtis overenskomstfornyelser har vidnet om, og vende tilbage til diskussionen behovet for justering af aftalemodellen i den offentlige sektor.

Om end det kan fremføres, at OK18 rent faktisk illustrerede, at aftalemodellen i den offentlige sektor virker fordi den endte i forlig uden en formel konflikt, så kan det ikke ignoreres, at tre af de sidste fem overenskomstfornyelser i den offentlige sektor – OK08, OK13 og OK18 – har været særdeles konfliktfyldte. Derfor er det helt rimeligt, at der foregår en debat om aftalemodellen. Men denne debat har i for høj grad været præget af OK13 og har fokuseret for ensidigt på formelle strukturer og institutioner. Desuden vil vi ikke gå helt tilbage til OK08. Omend OK08 foregik efter, at Finansministeriet i 2007 havde styrket sin styring af kommuner og regioner, og at dette havde betydning for, hvordan de offentlige arbejdsgivere koordinerer internt i overenskomstforhandlingerne (Jacobsen og Pedersen 2010), så var OK08 konflikten en klassisk konflikt om løn under en højkonjunktur. OK08 var derfor meget anderledes i sin karakter end dette årtis overenskomstfornyelser. Vi vil derfor nedenfor fokusere på overenskomstfornyelserne fra 2011 og frem.

En af ideerne har været at give forligsinstitutionen flere 'muskler' og at indføre en form for tvungen faglig voldgift. Argumentationen herfor er, at parterne ikke så let som under OK13 skal kunne slippe ud af forligsinstitutionen uden, at der kommer mæglingsforslag ud af anstrengelserne. Et andet forslag går på at lade sig inspirere af det norske uafhængige lønråd. Lønrådet afgør indholdet i et politisk indgreb i form af en tvungen voldgift, mens beslutningen om hvorvidt der skal gribes ind, som i Danmark er en parlamentarisk beslutning (Høgedahl 2017). Den måde at adskille beslutningen om et politisk indgrebs

indhold fra beslutningen om der overhovedet skal gribes ind, kunne der godt være positive effekter af, da den statslige arbejdsgiverpart vil miste fordelene ved både at være forhandler og pennefører på lovindgrebet. Det modvirker således nogle former for spekulationer i lovindgreb og medfølgende 'forhandlingsværing'. Der er dog forhold, der argumenterer imod tvungen voldgift. I debatten efter OK13 mødte den da også tidligt modstand fra juridisk hold, dels fordi tvungen voldgift kolliderer med de seneste års juridiske udvikling mod at anskue forhandlings- og konfliktretten som grundlæggende rettigheder, og dels fordi at en sådan ændring af Forligsmandsloven ville forudsætte en velvillighed fra de private aftaleorganisationer, som er mindre realistisk set i lyset af, at Forligsinstitutionen i vidt omfang sikrer en høj grad af fred på det private arbejdsmarked og anses som succesfuld i sin nuværende udformning (Kristiansen 2015). Diskussionen om forandringer i forligsinstitutionens virke synes at have ændret sig på baggrund af erfaringerne for OK18 forløbet, så den nu fokuserer mere på Forligsinstitutionens ressourcer og praksis indenfor den gældende lov end på ændringer i loven.

En andet ofte fremført forslag efter OK13 har været – med inspiration fra Sverige – at adskille Moderniseringsstyrelsen fra det øvrige Finansministerium, så den statslige arbejdsgiver blev en selvstændig enhed. Forslaget bunder dels i kritik af Finansministeriets dobbeltrolle, som den foldede sig ud under OK13, dels i kritik af Moderniseringsstyrelsens resultatkontrakt, der i en periode eksplicerede, at 'løn og arbejdstid skal gøres til en væsentlig og integreret del af den offentlige udgiftspolitik' (Mailand 2014:122). Men denne passage fra 2018 er skrevet ud af resultatkontrakten, sandsynligvis på baggrund af den megen kritik. Den svenske statslige arbejdsgiverorganisation Arbetsgivarverket giver indtryk af en bedre adskillelse mellem politik og aftalesystem, idet arbejdsgiverrollen er afkoblet fra den politiske styring af de offentlige finanser. I Arbetsgivarverkets nuværende vision bliver overenskomster og budgetpolitik ikke koblet eksplicit. Der er i stedet fokus på at sikre øget effektivitet i den offentlige sektor via bl.a. innovation og decentralisering af systemerne. Forskelle eller ej i visioner og resultatkontrakter, så udelukker adskillelsen af arbejdsgiverrollen og departement imidlertid ikke, at løn og arbejdsvilkår også fremover kan indarbejdes som en del af reformer i den offentlige sektor i både Sverige og i Danmark. De svenske arbejdsgiveres juridiske muligheder for lockout eller lovindgreb er også lig de danske. Forskellen ligger i praksis, hvor man i Sverige traditionelt er langt mere tilbageholdende med at lave lovindgreb i overenskomstforhandlinger (Hansen 2015; 2016; Hansen og Seip 2018). Så spørgsmålet er, hvilken effekt man reelt ville opnå ved at forsøge at lave en sådan deling, som også ville være helt enestående i det danske politiske styresystem, der bygger på ministerstyre. Diskussionen om Moderniseringsstyrelsens udformning og rolle vil sandsynligvis fortsætte en tid endnu, men ideen om at indføre en organisation lig med den svenske synes i perioden efter OK18 at være nedtonet noget. Potentielle udfordringer ved ikke at have det politiske niveau med ved offentlige overenskomstforhandlinger er heller ikke blevet hverken analyseret eller diskuteret grundigt.

Kritikken efter OK13 af at arbejdsgiverne sparer penge ved en konflikt (se afsnit 8 om magtbalancen) ledte under OK18 til, at Statsministeren samt enkelte

kommunalpolitikere lovede etablering af velfærdspuljer, hvis det skulle været kommet til konflikt. På den måde kunne det sikres, at penge ville blive på det givne velfærdsområde efter en konflikt. Et argument for velfærdspuljer er, at det tager et forhold ud af konflikterne i den offentlige sektor, som kan synes åbenlyst urimeligt. Men antagelsen om, at det skulle være budgetbesparelser, der motiverer politikere og offentlige arbejdsgivere til arbejdsmarkedskonflikter, eller at de spekulerer i konflikter for at overføre midler fra et område til et andet, er det meget svært at finde belæg for. Dermed også sagt, at der ikke kan forventes nogen effekt af velfærdspuljerne på konfliktvilligheden. Derudover kan det hævdes, at lønmodtagerne i den offentlige sektor ligesom de offentlige arbejdsgiverne risikerer mindre ved at konflikte end i den private sektor, da deres arbejdsplads samlede økonomi og dermed jobs ikke er truet (Kristiansen 2015).

Disse – og flere andre af de fremførte forslag til justeringer af aftalemodellen i den offentlige sektor – bygger implicit eller eksplicit på OK13 og antagelsen om det asymmetriske magtforhold. Vi afviste i afsnittet om det politiske system ikke, at magtforholdet er asymmetrisk, men argumenterede for, at forståelsen af magtbalancen i det offentlige aftalesystem må nuanceres pga. fagbevægelsens politiske magt, som OK18 illustrerede kan være betydelig, hvis ressourcerne udnyttes rigtigt og konteksten er den rette.

Når der skal findes forklaringer på dette årtis generelt konfliktfyldte overenskomstfornyelser, vil vi i stedet fokusere på parternes interesser, strategier og indbyrdes relationer, som vi mener er mindst lige så vigtige som strukturer og formelle institutioner, når diagnosen på det offentlige aftalesystems tilstand skal forklares. Vi vil fremhæve fire faktorer i det følgende.

De tre sidste overenskomstfornyelser i den offentlige sektor, og optakten til dem, har tydet på større interesses modsætninger mellem parterne end tidligere. En del af dette kommer til udtryk i *spændingen mellem arbejdsgivere, der har øget fokuseret på ledelsesrum og ledelsesret, og fagforeninger, der opretholder fokus på aftale- og dialogrummet*. De første udtryk herfor var den meget omtalte etablering af Moderniseringsstyrelsen og den mindre omtalte interessentanalyse, som KL fik lavet i 2011, og som var baggrunden for deres skærpede arbejdsgiverprofil (Mailand 2012). Begge dele slog igennem under OK13 – klarest i forhold til at gøre lærerarbejdstid til et spørgsmål om ledelsesret. Men KL forsøgte også at udvide ledelsesrummet på andre områder, hvilket dog ikke lykkedes i samme omfang (Mailand 2014). I perioden efter OK15 introducerede Moderniseringsstyrelsen en ny arbejdsgiverpolitik, God Arbejdsgiveradfærd. Den indeholdt en del elementer, som også CFU kunne tilslutte sig. Men Moderniseringsstyrelsen arbejdede samtidig også for en bedre udnyttelse af ledelsesrummet. Disse sidstnævnte bestræbelser medvirkende til de spændinger, der blev skabt i forholdet til CFU, som endte med opsatte samarbejdsprojekter og hvad der blev betegnet som en *'tillidskrise'* (Hansen & Mailand 2017). Denne krise fortsatte med kontroverserne om spisepausen og er sandsynligvis ikke helt drevet over på trods af de indgåede aftaler om spisepausen under OK18.

Aftaleretten har altid sameksisteret med ledelsesretten i regulering af løn og arbejdsvilkår i den offentlige sektor. Men arbejdsgivernes – særligt de statslige

arbejdsgiveres – ambition om at udnytte ledelsesrummet bedre eller ekspandere det til områder og spørgsmål, der ikke eksplicit er aftalebelagt, har vakt anstød hos modparten, som har oplevet, at forsøgene på at udvide ledelsesrummet presser de kollektive relationer og dialogrummet decentralt. CFU pegede i 2017 således bl.a. på, at balancen mellem hvad der kan ændres ensidigt af arbejdsgiveren, og hvad der skal forhandles, var blevet forsøgt ændret, og de statslige arbejdsgivere agerede på en måde som umuliggjorde, at parterne kan indgå i et ligeværdigt samarbejde (OAO 2017). Det har medvirket til det høje konflikt-niveau under de seneste overenskomstfornyelser.

Forskellene i interesser og strategier, som presset for at øge ledelsesrummet medfører, er ikke skabt i et tomrum eller på grund af dårlige personlige relationer, men hænger sammen med *udgifts- og moderniseringspolitikker med et kontinuert fokus på effektiviseringer*, der er blevet forstærket i tiden efter den finansielle krise (Hansen 2015b). Disse politikker er derfor også en af forklaringen på det højere konfliktniveau. Nødvendigt eller ej, så har disse politikker lagt et generelt pres ned over aftalesystemet og givet arbejdsgiverne incitamenter til at finde måder, hvorpå de kan få mere ud af de 2/3 af de offentlige udgifter, der går til lønninger. I den forbindelse har det spillet en rolle, at overenskomsterne på det statslige område tydeligere er blevet integreret i den samlede udgiftspolitik. Men det er værd at huske på, at det kun er i den statslige sektor, at det forholder sig sådan. I den kommunale og regionale sektor er der ikke på samme måde set en sådan kobling, hverken i ord eller i gerning. Det er med andre ord ikke blevet tematiseret, at overenskomsterne er en del af kommunernes og regioners udgiftspolitik.

Ingen af de partier, der normalt danner regeringer i Danmark, har planer om at øge udgifterne til den offentlige sektor markant, lige meget hvordan de generelle økonomiske konjunkturer udvikler sig. Det betyder, den demografiske udvikling taget i betragtning, at den offentlige sektor med stor sandsynlighed også i de kommende år skal levere mere velfærd for samme penge. Og at det samlede velfærdsbudget betyder noget for overenskomstfornyelserne – selvom det ikke er det, der skal forhandles – blev meget tydeligt under OK18, hvor en udbredt utilfredshed med, hvad der blev oplevet som øget arbejdsbelastning, dårligere velfærdsservice og overstyring, var med til at gøre mobiliseringen af lønmodtagerne mulig. Når der ikke ved de foregående overenskomstfornyelser sås en lignende mobilisering, skyldes det, at krisebevidstheden under OK11, OK13 og til dels OK15 lagde en dæmper på utilfredsheden. Det skal dog i den forbindelse understreges, at reguleringsordningen, der kobler lønudviklingen i den offentlige sektor til lønudviklingen i den private sektor, fungerer som en indbygget mekanisme, der sikrer løntilbageholdenhed i det offentlige under lavkonjunktur og krise, men også sætter grænser for, hvor meget overenskomsterne kan blive en del af udgiftspolitikken.

Øgede forskelle i parternes interesser og strategier er også kommet til udtryk i forbindelse med et af overenskomstfornyelsernes kernespørgsmål, nemlig i *uenigheder om lønforhandlingernes udgangspunkter*. En del af disse uenigheder relaterer sig til reguleringsordningen. Efter at have været skeptisk over for ordningen i en periode, lod fagbevægelsen ved indgangen til indeværende årti til at have taget den til sig, blandt andet fordi den under krisen kunne være et

værn mod direkte lønreduktion. Men ved OK13 rejste de statslige arbejdsgivere krav om afskaffelse af reguleringsordningen, da de fandt det uhensigtsmæssigt, at den afkoblede lønudviklingen i den offentlige sektor fra produktivitetsudviklingen i samme sektor (Mailand 2014). Kravet blev frafaldet, men reguleringsordningen blev igen problematiseret under OK15. Denne gang havde arbejdsgiverne ikke noget krav med om afskaffelse af den, men Finansministeriet – bakket op af lignende beregninger fra DA – lagde her for første gang beregninger på bordet, der viste, at lønmodtagerne 'skyldte'. Det blev afvist af de statslige lønmodtagerne, som dog alligevel indgik en aftale, der indeholdt både privatlønsværn, midlertidig suspension af reguleringsordning og hensigtserklæringen. Men de statslige OK15 forhandlinger viste også andre grundlæggende uenigheder om løn. Bl.a. uenigheder om hvorvidt reststigninger skulle medregnes i de generelle lønstigninger eller ej (Hansen & Mailand 2015). Under OK18 blev hele 'gældsproblematikken' foldet ud, og de lønmæssige uklarheder fik en ekstra dimension, da KL midt under forhandlingerne introducerede en model, der tog udgangspunkt i det private forlig i stedet for i den skønnede lønudvikling.

Løn har altid været – og vil vedblive med at være – en interessekonflikt under overenskomstfornyelserne. Men de omfattende uenigheder om lønforhandlingernes udgangspunkter er ikke befordrende for konsensus-skabelse, og kan særligt fra OK15 og frem have medvirket til det høje konfliktniveau. Derudover kan det have trukket energi ud af forhandlingerne og bidraget til, at vedligeholdelsesforlig i perioden har domineret over udviklingsforlig (for en diskussion heraf se Mailand & Hansen 2018).

Som vi ser det, kan de ovenfor beskrevne fire faktorer – forsøg på ændring af ledelsesret-aftaleret balancen, influeret af udgifts- og moderniseringspolitikker med fokus på kontinuerlige effektiviseringer, sammen med svækket tillid mellem parterne i dele af aftalesystemet og øgede uenigheder om lønforhandlingernes udgangspunkt – være med til at forklare det relativt høje konfliktniveau. Der er givet andre faktorer, der også har spillet en rolle, herunder de meget åbne forhandlinger og den flittige brug af det politiske system. Men vores formål med denne perspektivering er heller ikke at komme med en udtømmende liste af forklaringer, men at påpege, at det i vores optik nok så meget er i parternes interesser, strategier og relationer årsagerne til aftalesystemets helbredstilstand skal findes, som det er i strukturerne og de formelle institutioner. Gode som dårlige ændringsforslag i strukturerne og i de formelle institutioner vil derfor nok ikke ændre meget på lidelsen – altså det høje konfliktniveau.

Spørgsmålet er, hvad der så vil hjælpe. Det er ikke let at pege på hurtige og effektive løsninger, da flere af de fire beskrevne årsagssammenhænge er vanskelige at ændre, og måske endda hænger sammen med, at parterne har forskellige billeder af, hvad den gode offentlige sektor er og skal kunne. Men parternes indbyrdes relationer, herunder tillid og mangel herpå, er som argumenteret for også del af problemet og kan umiddelbart adresseres. Hvis et vellykket kommissionsarbejde om lærerarbejdstid bliver fulgt op af en ny egentlig arbejdstidsaftale, vil det i sig selv kunne forbedre relationerne. En såkaldt 'klimaaftale' – med inspiration fra en sådan indgået mellem DA og LO

1999 for at undgå en gentagelse af storkonflikten fra 1998 – kunne også have en positiv effekt. Klimaaftalen indebærer blandt andet, at parterne skulle være enige om den samfundsøkonomiske ramme om forhandlinger. Sådanne forhandlinger kunne der i høj grad være brug for inden næste overenskomstfornyelse i 2021 i den offentlige sektor. 1999-aftalen indeholdt også fælles forståelser af kommunikation omkring forhandlingerne. Det er der også i høj grad brug for, men de offentlige forhandlere – specielt lønmodtagersidens – tendens til at 'forhandle ud af vinduet' og begge parter brug og misbrug af det politiske system er meget indgroet i det offentlige forhandlingssystem, og bliver sværere at gøre noget ved.

Referencer

Beaumont, P. B. (1992): *Public Sector Industrial Relations*, Routledge, London.

OAO (2017): Derfor har de statsansatte opsagt samarbejdet. Nyhed. København: OAO.

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

Due, J. og Madsen J. S. (2015): 'Fra tjenestemænd til overenskomstansatte – en historisk analyse af konfliktformer i det offentlige aftalesystem', *Økonomi og Politik*, Vol. 88, No. 4, s. 64-75.

Finansministeriet (2007): Et tidssvarende lønsystem til fremtidens arbejdspladser. Større rum til lokal løn, der understøtter kerneopgaven. December 2017.

Flanders, A. (1970): *Management and Union*, Faber & Faber, London.

Hansen, N. W. and Seip, Å. A. (2018): 'Government employers in Sweden, Denmark and Norway: The use of power to control wage and employment conditions', *European Journal of Industrial Relations* 24 (1), p. 73-89.

Hansen, N. W. (2016): 'Statslige arbejdsgivere mellem politik og voluntarisme i Danmark og Sverige' i Larsen, T. P. og Ilsøe, A. *Den danske model set udefra. Komparative perspektiver på dansk arbejdsmarkedsregulering*. Jurist og Økonomforbundets Forlag, København.

Hansen, N. W. (2015a): De statslige arbejdsgivere i Danmark og Sverige og deres magt', *Økonomi og Politik*, Vol. 88 No. 4, s. 76-87.

Hansen, N. W. (2015b), *Kollektivt samarbejde under kommunernes effektivisering*. Jurist og Økonomforbundets Forlag, København.

Hansen, N. W. og Mailand, M. 2017, "Tre gordiske knuder eller bare bump på vejen: Analyse af optakten til OK2018", *FAOS Forskningsnotat*, Nr. 161, Sociologisk Institut, Københavns Universitet, København.

Hansen, N. W. og Mailand, M. 2015, "Vindstød uden stormstyrke. Overenskomstfornyelsen 2015 i den offentlige sektor", *FAOS Forskningsnotat*, Nr. 145, Sociologisk Institut, Københavns Universitet, København.

Høgedahl, L. (2017): 'Offentlige overenskomstforhandlinger og konfliktløsning - Danmark i et nordisk perspektiv'. Forskningsrapport. CARMA, Institut for Statskundskab, Ålborg Universitet, Ålborg

Høgedahl, L. og Ibsen, F. (2015): 'Konfliktrettens anvendelighed i den offentlige sektorset i lyset af OK 2013', *Økonomi og Politik*, Vol. 88, No. 4, s. 34-50

Højsgaard, L. (2018): 'Fagbevægelsen havde en hemmelig OK18-masterplan – læs om den her'. Journalisten.dk 08.06.2018, 13:17

Jacobsen, K. og Pedersen, D. (2010): *Kampen om den danske model*. Informations Forlag: København.

Kristiansen, J. (2015): 'Konfliktret på det offentlige arbejdsmarked', *Økonomi og Politik*, Vol. 88, No. 4, s. 51-63

Mailand, M. (2016): 'Proactive employers and teachers' working time regulation: Public sector industrial conflicts in Denmark and Norway'. *Economic and Industrial Democracy*, online first, pp1-18.

Mailand, M. (2012): 'Overenskomstfornyelsen 2011 - den kommunale sektor perspektiveret'. FAOS Forskningsnotat, Nr. 127, Sociologisk Institut, Københavns Universitet, København.

Mailand, M. (2014): *Overenskomstforhandlinger under pres – OK2013 i den offentlige sektor*. FAOS forskningsnotat nr. 127. Sociologisk Institut, Københavns Universitet, København.

Mailand, M. (2015): 'OK 2013 og lærerkonflikten – fra forberedelse til lovindgreb', *Økonomi og Politik*, Vol. 88, No. 4, s. 22-33.

Mailand, M. og Hansen, N. W. (2018) OK18: Dramatisk proces endte med vedligeholdelsesforlig. *FAOS Information* nr. 1, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Mailand, M. and Hansen, N. W. (2016): 'Denmark and Sweden: The Consequences of Public Service Reform and Economic Crisis for Public Service Employment Relations. In S. Bach and L. Bordogna (eds.): *Public Service Management and Employment Relations in Europe. Emerging from the Crisis*. New York: Routledge, 2016. pp. 218-243.

McAdam, D. (2004): 'Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions' in McAdam, D., McCarthy, J. D. and Zald, M. N. (Eds.) *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilization Structures and Cultural Framing*. Cambridge University Press: Cambridge, p. 25-40

Pedersen, D. (1993): *Offentlig Løn. Projekt Forhandlingsøkonomi*. Samfundslitteratur: Frederiksberg.

Petersen, H. (1987): *Ledelse og loyalitet – kollektiv arbejdsret i den offentlige sektor*, Akademisk Forlag, København.

Sorgenfrey, B. (2015): 'Hvad lærte vi af OK 2013?', *Økonomi og Politik*, Vol. 88, No. 4, s. 3-7

Vinther, F. (2015): 'Den danske model vil overleve så længe viljen er der', *Økonomi og Politik*, Vol. 88, No. 4, s. 13-17

Appendix A – Interviewpersoner

Finansministeriet	Innovationsminister Sophie Løhde
	Departementschef Martin Præstegård
	Rådgiver for Innovationsminister Thomas Bille Winkel
Moderniseringsstyrelsen	Direktør Poul Taarnkvist
	Vicedirektør Linda Nordstrøm Nissen
KL	Formand KL's Løn- og Personaleudvalget Michael Ziegler
	Direktør Kristian Heuniche
	Kontorchef Louise Koldby Dalager
	Kontorchef Charlotte Hougaard Clifford
DR	Formand Regionernes Lønnings- og Takstnævn Anders Kühnau
	Forhandlingsdirektør Signe Friberg
	Kontorchef Ole Lund Jensen
CFU	Forbundsformand HKKF Flemming D. Vinther
	CFU-sekretær (fra 1.1.18) Mikael Jespersen
	CFU- sekretær (til 1.1.18) Janus Bro Malm
FF	Sekretariatschef Helle Krogh Basse
	Vicesekretariatschef Henrik Würtzenfeld
FF, LC/DLF	Forhandlingsleder for FF og LC Anders Bondo Christensen
LC/DLF	Formand for overenskomstudvalget Gordon Ørskov Madsen
Akademikerne	Direktør Sine Sunesen
FAS	Direktør Kasper Axel Nielsen
Yngre Læger	Formand Camilla Noelle Rathcke
	Forhandlingschef Lene Esbensen
SHK	Formand Grete Christensen
	Forhandlingschef Helle Varming
FOA	Formand Dennis Kristensen
	Forhandlingschef Jakob Oluf Bang
SL	Formand Benny Andersen
LO	Afdelingschef og advokat Peter Nisbeth

* Interviewene er gennemført november 2017 og oktober-december 2018. Herudover har vi gennemført fortrolige samtaler med yderligere en række centrale repræsentanter for parterne i det offentlige overenskomstsysteem (se 1. Indledning).