

201

OK24: Forhandlinger i trepartens skygge

Overenskomstfornyelse med forandringspotentialer

Nana Wesley Hansen & Mikkel Mailand

Juni 2024

ISBN 978-87-93320-70-3

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
1.1 Forventninger til økonomien	4
1.2 Treparten - og den planlagte opfølgning under OK24	4
1.3 Kun et lille skår i sammenholdet forud for OK24	5
2. Gennemgående og særlige elementer i forligene	6
2.1 Den økonomiske ramme, ultimo forhandling og nyt lønindeks	6
2.2 Friheds- og pensionsopsparingsordningerne	8
2.3 Trepartsmidlerne krævede tid og teknik.....	9
2.4 Øvrige vigtige resultater: TR, udviklingsfond, lavtløn og fædrebarsel ...	11
2.5 Særlige elementer i forhandlingerne	12
3. Tværgående analyse	14
3.1 Overenskomster pakket ind i politik.....	14
3.2 Erfaringerne med løn og lønsystemer peger i flere retninger	15
3.3 Sammenkædningen og afstemningsresultaterne.....	17
4. Vurderinger og perspektivering.....	19
4.1 Udviklingselementer og modelforandringer.....	19
4.2 Statistikudvalg og arbejdet med lønstrukturerne frem mod OK26.....	20
Referencer.....	23

Sammenfatning

Optakten til OK24 var præget af høje forventninger til lønstigninger på lønmodtagersiden, som finansministeren prøvede at afdæmpe, og en trepartsaftale, der forsinkede overenskomstforberedelsen og begunstigede udvalgte lønmodtagergrupper. På den baggrund så OK24 ved sin begyndelse både usædvanlig politiseret og vanskelig ud. Men det lykkedes parterne at lande aftaler hele vejen rundt, som blev stemt igennem med store ja-flertal.

Finansministeren holdt fast i den på forhånd udmeldte økonomiske ramme på 8.8 %, men lønmodtagerne fik til gengæld udbetaling af størstedelen af lønstigningerne tidligt i overenskomstperioden, et nyt lønindeks, og en ekstra forhandling i slutningen af overenskomstperioden, så et eventuelt lønefterslæb i forhold til den private sektor kan korrigeres hurtigt.

Af andre elementer, der genfindes på både det statslige, kommunale og regionale område, kan vi fremhæve gennembruddene på friheds- og pensionsopsparingsordningerne. Især frihedsopsparingsordningen er en nyskabelse, der leverer fleksibilitet til brede grupper. Den giver ikke lønmodtagerne ny frihed, men mulighed for at opspare frihed til senere brug. Forligene indeholdt også en række øvrige aftaleresultater vedrørende tillidsrepræsentanter (bl.a. en ny mæglerfunktion), lavtlønsprojekter og mere løn under fædrebarsel. Et særligt aftaleelement var udmøntningen af de omfattende trepartsmidler til kriminalforsorgen, den kommunale sundheds- og ældrepleje, omsorg for børn, unge og sårbare samt sundhedspersonale på sygehusene. Noget var aftalt allerede i trepartsaftalen, men meget udestod til OK24.

Trepartsforhandlingerne og OK24 var tæt sammenflettede. Treparten kom til at beslaglægge meget tid, både i forberedelsesfasen og under selve forhandlingerne, og lagde pres på lønmodtagerens sammenhold. Når forhandlingerne alligevel lykkedes, kan det – udover de relativt høje generelle lønstigninger – bl.a. hænge sammen med, at både arbejdsgiverne og store lønmodtagergrupper var stærkt motiverede for, at forhandlingerne skulle lykkes, og at store organisationspuljer gav muligheder for, at de organisationer, som ikke blev honoreret af treparten, kunne sætte mærkbare aftryk på forligene. Forud var der bekymring blandt lønmodtagerne for at sammenkædningen ville betyde inert i forhandlingerne og frustration blandt medlemmerne, der kunne sætte sig igennem i form af 'protest-nej'er' ved urafstemningerne. Disse bekymringer blev manet i jorden af stor stemmedeltagelse og et markant ja til overenskomsten. En af sammenkædningens konsekvenser var, at FH også ved OK24 kom til at spille en større rolle end LO har gjort tidligere.

Samlet set indeholder OK24 både potentielle udviklingslementer (frihedsopsparing, lønløft, indeksering af seniorordninger) og modelforandrende perspektiver (politisering af løndannelsen, sammenkædning, statistikudvalg, partssamarbejder om bæredygtig og fleksible lønudvikling). Statistikudvalget og partssamarbejderne skal etableres inden OK26, og vil aktualisere og udfordre parternes mange forskellige syn på løndannelsen. Svære forhandlinger venter igen i 2026, hvor de sidste elementer af treparten skal udmøntes.

1. Indledning

1.1 Forventninger til økonomien

Overenskomstfornyelsen 2024 (OK24) fandt sted i en langt mere stabil økonomisk kontekst end OK21 og OK23. De offentlige overenskomstforhandlinger i 2021 (OK21) foregik under Corona-krisen, og de private overenskomstforhandlinger i 2023 (OK23) var påvirket af en historisk høj inflation ikke set i Danmark i 40 år. Danskernes realløn var således faldet markant i 2022, men OK23 sikrede de private lønmodtagere et reallønsloft i den toårige aftaleperiode.

Med udgangspunkt i den styrkede løndannelse på det private arbejdsmarked, en dansk økonomi med stærke og holdbare offentlige finanser og en fortsat høj efterspørgsel efter arbejdskraft, var der hos lønmodtagerne opbygget forventninger om både sikring og udvikling af reallønnen. I optakten til OK24 nævnte enkelte af lønmodtagernes hovedforhandlere forventninger om tocifrede lønstigninger. I december, kun få dage før kravudvekslingen, udkom så Økonomiministeriets (2023) 'Økonomisk Redegørelse', der indeholdt en ny prognose for lønudviklingen på det private område i 2024 og 2025. Særlig for 2025 var forventningerne nedjusteret, og prognosen for de kommende to år var nu en forventet lønudvikling på 8,8 %.

Sandsynligvis med det mål for øje at korrigere forventningerne til lønudviklingen ned, meldte Finansminister og chefforhandler Nikolai Wammen, lige som kravene skulle til at udveksles, ganske utraditionelt et præcist tal ud – og det var netop 8,8 % - som et loft for den økonomiske ramme ved OK24. En sådan udmelding er problematisk rent forhandlingsteknisk af flere årsager. For det første mindsker den mulighederne for, at man selv kan flytte sig i forhandlingerne, og for det andet blev et resultat under 8,8 % nu stort set utænkeligt. En sådan udmelding gør det nemlig efterfølgende svært for modparten at argumentere for, at de har fået en god aftale, eller at de overhovedet har forhandlet, hvis ikke man opnår mere. For lønmodtagerne blev det derfor nu af stor vigtighed, at de mindst fik de 8,8 % i den økonomiske ramme. Men de skulle derudover opnå mere, så de over for deres medlemmer kunne forsvare, at de havde arbejdet hårdt ved forhandlingsbordet og opnået den bedst mulige aftale. Det til trods for, at nogle lønmodtagergrupper rent faktisk stod til at opnå mere i kraft af trepartsaftalen og dens lovning på ekstra milliarder.

1.2 Treparten - og den planlagte opfølgning under OK24

Trepartsforhandlinger mellem stat, arbejdsgivere og lønmodtagere er en integreret del af den danske model. Fra midten af det forrige årti steg antallet af trepartsaftaler (Mailand 2019), og under covid-19 pandemien eksploderede antallet (Ibsen 2022).

Hovedindholdet i 'Trepartsaftale om løn og arbejdsvilkår', der blev indgået mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter i december 2023 (i det følgende benævnt 'treparten'), var løn. At løn var et emne for en trepartsforhandling er usædvanligt i en dansk sammenhæng. Det samme gjaldt for de modydelser, som

regeringen og de offentlige arbejdsgivere fik igennem, og for den måde, som forhandlingerne forløb på. De vigtigste modydelser bestod af sammenkædning af afstemningen om overenskomstresultatet (dog kun på det kommunale og regionale område), mere vagtarbejde, en mere fleksibel løndannelse, indeksering af seniordagene og undtagelser fra 48-timers reglen¹.

At trepartsaftalen blev indgået meget kort før overenskomstforhandlingernes start, vanskeliggjorde overenskomstparternes forberedelse. Navnlig lønmodtagerorganisationernes koordinering af krav blev forsinket som følge af treparten. Også det forhold, at treparten overlod noget af den konkrete udmøntning af trepartsaftalens forskellige dele til overenskomstsyste­met, bidrog til, at de to processer blev flettet ind i hinanden. For OK24's vedkommende var der ikke mindre end 16 forhold i treparten, hvor det direkte står i aftalen, at de helt eller delvist skal udmøntes/mere detaljeret aftales under OK24.

1.3 Kun et lille skår i sammenholdet forud for OK24

Treparten satte relationerne lønmodtagerne imellem på prøve internt i Forhandlingsfællesskabet (FF) på det kommunale og regionale område. Områder såsom forsvaret, politiet, HK'erne og socialrådgiverne var alle udfordret af treparten, da de ikke stod til at skulle modtage treparts­midler. Disse organisationer stillede sig ikke i vejen for det ekstraordinære løn­løft til andre grupper, men fokuserede stærkt på at undgå at betale unødigt for midler, de ikke fik andel i. Internt i FF udarbejdede man desuden et lønpapir, der udviklede sig undervejs, og som blandt andet knæsatte det princip, at de grupper, som fik lønmidler ved trepart, ikke igen ville få ekstra ved OK24. Akademikerne havde det på samme måde svært. Deres efter OK18 nytilkomne gruppe af jordemødre kunne måske få andel i midlerne, men derudover stod Akademikerne heller ikke til at få meget ud af treparten. Derimod var der meget på spil i forhold til risikoen for at blive en del af en sammenkædning på det kommunale og regionale område, men netop fordi Akademikerne ikke skulle have større andel i treparts­midlerne, og de stemmer samlet internt, undgik de dette.

Akademikernes tålmodighed i forhold til mere tildeling af lønmidler til andre grupper i FF var dog hurtigt opbrugt. FF's, og herunder navnlig FOA's, krav om lavtlønshensyn, og diskussionen om skævdeling i det hele taget i optakten til OK24, medførte, at Akademikerne trak sig fra forhandlingsaftalen med FF allerede under treparten og valgte at forhandle selvstændigt på de kommunale og regionale områder. Det er sket tidligere, at Akademikerne har forhandlet alene regionalt – senest ved OK11. Men ved den lejlighed forhandlede også FOA og Sundhedskartellet (SHK) selvstændigt, og reelt var der megen koordination og parallelitet i forhandlingsforløb. OK24 blev anderledes, da Akademikerne op til OK24 meddelte, at de ønskede helt selvstændige forhandlinger og kom igennem med dette ønske. Det var begrænset, hvor meget koordination, der var mellem Akademikerne og FF under forhandlingerne, hvilket nogle af forhandlerne ikke fandt hensigtsmæssigt. Da arbejdsgiverne hverken ønskede at straffe eller honorere organisationer, der vil forhandle selvstændigt, har det dog reelt haft begrænset betydning for Akademikernes

¹ Se Hansen og Mailand (2023) og Mailand (2023b) for yderligere om trepartsforhandlingerne i 2023.

aftaleresultat, som ikke adskiller sig nævneværdigt fra FF's resultater. To væsentlige forskelle er, at lavtlønspuljen ikke figurerer i det kommunale og regionale forlig med Akademikerne, om end der er uenighed om, hvorvidt Akademikerne faktisk leverede midler til puljen (Nordskov 2024). Derudover blev opsparingsordningen i forhold til pension, som var et vigtigt resultat for Akademikerne på alle de tre hovedområder, ikke tiltrådt af FF's andre organisationer på det kommunale og regionale område, da de ikke ønskede ordningen.

2. Gennemgående og særlige elementer i forligene

2.1 Den økonomiske ramme, ultimo forhandling og nyt lønindeks

Forhandlingerne om den økonomiske ramme tog denne gang knap syv døgn. Forhandlingerne besværliggjordes af, at finansministeren som nævnt ved kravudvekslingen havde lagt sig fast på den økonomiske ramme på 8,8 %, mens lønmodtagerne havde haft forventninger om mere. For lønmodtagerne var det derfor af største vigtighed, at rammen alligevel kunne levere på lønmodtagernes lønforventninger, og derfor kom forhandlingerne i høj grad til at handle om, hvordan rammen skulle fordeles, så medlemmerne fik mest muligt ud af de 8,8 %. Med andre ord søgte lønmodtagerne at 'maxe rammen ud'. Andre temaer om fleksibilitet i form af opsparingsordninger og TR-vilkår var også i spil i de svære forhandlinger helt til det sidste.

Resultatet blev en to-årig aftale, som forventes at give mindst 2,5 % i reallønsforbedringer og en samlet generel lønstigning i perioden på 7,4 %. Dertil kom godt 1 % til organisationsforhandlingerne, som også i vid udstrækning blev anvendt til lønmidler, men med en vis variation. Organisationspuljerne var væsentlig større end vanligt og betød meget for flere af de statslige lønmodtagerorganisationer, som øjnede mulighed for at lave skræddersyede løsninger til medlemmerne. En del af midlerne blev anvendt på pensionen. Det gjaldt blandt andre Akademikerne og nogle af CO10's grupper (der repræsenterer bl.a. politiet, centralforeningen for stampersonel, sygeplejersker, socialrådgivere m.fl. på statens område), hvor man ekstraordinært lavede et solidarisk pensionsløft med henblik på at løfte nogle grupper.

Et endog meget vigtigt resultat for lønmodtagerne ved OK24 var aftalen om, at størstedelen (6%) af lønstigningen blev udmøntet allerede i overenskomstens første år. Dette gav lønmodtagerne et lønmæssigt løft hurtigt efter en periode med høj inflation i 2022 og starten af 2023. Der var også to andre væsentlige elementer, der muliggjorde lønmodtagernes endelige accept af de 8,8 % som ramme. Det ene var aftalen om en ekstraordinær lønforhandling i slutningen af 2025, altså ca. et halvt år før overenskomstperiodens udløb, som skal sikre parallelitet i forhold til den private lønudvikling allerede inden for aftaleperioden. Denne ekstraordinære lønforhandling skal ske under fredspligt, og var tænkt både som en måde at rette op på lønudviklingen i det offentlige, der er saktet agterud efter OK21, og som en garanti skulle Økonomiministeriets prognose for lønudviklingen i det private vise sig ikke at holde stik.

Forhandlingen baseres altså både på den kendte lønudvikling og på skøn for lønudviklingen i 2025. Der er dermed mulighed for, at rammen faktisk kan blive større (eller mindre) end de 8,8 % inden for overenskomstperioden. Det er samtidig også muligt, at denne ekstraordinære tidlige udmøntning af et evt. lønefterslæb kan få betydning for den regulering, man ville forvente ved forhandlingerne i 2026.

Det tredje element, der muliggjorde lønmodtagernes accept af den økonomiske ramme, var overgangen fra det implicitte til det standardberegne lønindeks som grundlag for beregningen af reguleringsordningen. Som forventet indgik parterne igen aftale om en reguleringsordning, der efterregulerer lønudviklingen i det offentlige i forhold til lønudviklingen i den private sektor med godt et års efterslæb, men fra 2026 vil reguleringsordningen basere sig på det standardberegne lønindeks. I forhold til det implicitte lønindeks tager det standardberegne lønindeks i højere grad højde for skift i medarbejdersammensætningen. Skift i retning af fx flere højtlojnnede inden for en sektor vil løfte gennemsnitslønnen i det implicitte indeks for denne sektor, mens sådanne skift ikke vil påvirke det standardberegne lønindeks. Det er dog uklart, hvor stor betydning skiftet i lønindeks reelt vil få. Det vil bl.a. være påvirket af, om væksten i andelen af akademikere på de offentlige sektorområder – og her navnlig på det statslige og det regionale område – fremover vil fortsætte mere parallelt med væksten i akademikere på det private arbejdsmarked eller ej. Hvordan det nye standardberegne lønindeks vil fungere i en situation med lavkonjunktur og svag løndannelse på det private arbejdsmarked, har vi også til gode at se. Beregninger tyder dog på, at et standardberegnet lønindeks tidligere ville have været til fordel for lønmodtagerne.

Som et sidste vigtigt element i forhandlingerne omkring rammen, lykkedes det også de statslige lønmodtagere at minimere forventningen til den såkaldte reststigning til kun 0,2 % af rammen årligt, hvor den i 2021 var 0,5 % årligt. Reststigningen er den forventede lønglidning, som sker efterfølgende via fx lokal løndannelse og anciennitetsbestemte forskydninger i løndannelsen. Reststigningen er traditionelt højere på statens område end på de kommunale og regionale områder. Det har dog været svært for lønmodtagerne på det statslige område at sælge et resultat til deres medlemmer, hvor det fremgår, at lønglidningen er højere på det statslige område end på de andre sektorområder. En lønglidning, som måske nok kommer nogle til gode, men som alt andet lige betyder, at nogle statsligt ansatte ved overenskomstfornyelserne vil blive løftet mindre lønmæssigt end deres kollegaer på det kommunale og regionale område. Viser reststigningen sig alligevel at blive højere, kan lønmodtagerne dog ende med at skylde på sigt.

Efter at det statslige forlig var landet, blev parterne på de kommunale og regionale områder også enige om en ganske lav reststigning (0,1 % årligt). Dermed består den relative forskel mellem stat og kommuner/regioner i et vist omfang.

Organisationspuljer var også på det kommunale og regionale område et stærkt lønmodtagerønske. Organisationerne ønskede egne midler, som de kunne anvende til at skabe attraktive og vedkommende resultater for de medlemmer,

som ikke fik andel i de ekstra trepartsmidler. Organisationspuljerne endte med at udgøre 2 % af rammen på de kommunale og regionale områder, hvilket er et historisk højt niveau. Langt de fleste af disse midler blev lagt på, hvad man kan kalde for 'overenskomsts-specifikke' løndelev og flere af organisationerne tildelte dem til brede medlemsgrupper. Målet var at sikre bred tilfredshed blandt medlemmerne med henblik på at øge sandsynligheden for at få overenskomstresultatet stemt hjem.

2.2 Friheds- og pensionsopsparingsordningerne

Set med lønmodtagerøjne er nybrud i form af nye aftaleelementer ved det statslige forhandlingsbord sjældne i nyere tid. Perioden under Moderniseringsstyrelsen og frem til OK18 var endda præget af lønmodtagernes beskyldninger mod de statslige arbejdsgivere for snarere at bruge overenskomstsyste-met som budgetstyringsredskab end til udvikling af den offentlige sektor (Hansen og Mailand 2020). De senere års etablering af Medarbejder- og Kompetencestyrelsen (MEDST) har sammen med god økonomi og en finansminister, som har en mere samarbejdsorienteret tilgang, dannet baggrund for et ganske andet forhandlingsklima. Statens resultat ved OK24 vidner således også om flere nybrud, hvoraf det mest markante er imødekommelsen af lønmodtagernes ønske om mere fleksibilitet i form af to opsparingsordninger.

På statens område havde CFU, herunder navnlig OAO, stor interesse i en ny aftale om opsparing af frihed. Resultatet blev en ordning, der giver medarbejderne mulighed for at opspare afspadsring og særlige feriedage til senere afvikling. Opsparingen kan udgøre op til 15 dage i alt, som lønmodtagerne efter aftale med arbejdsgiverne kan gøre brug af efter behov. Ordningen kommer alle lønmodtagere til gode og anses generelt af lønmodtagerorganisationerne som et stort gennembrud i forhold til hele fleksibilitetsdagsordenen.

Den anden opsparingsordning, som særligt var et stærkt ønske fra Akademikerne, skal ses i sammenhæng med, at flere lønmodtagere allerede før OK24 havde store veludbyggede pensionsordninger, som ofte giver valgfrihed til at få mindre dele af pensionen udbetalt som løn. Den nye opsparingsordning øger den valgfrie del af pensionsbidraget til hele andelen over 15 %, som lønmodtagerne altså kan veksle til løn eller kan indbetale til en opsparingsordning. Opsparingen forvaltes og forrentes af lønmodtagerens pensions-selskab, og den enkelte lønmodtager kan på et hvilket som helst tidspunkt i livet frit anvende disse midler til at købe sig frihed, efteruddannelse eller andet. På det statslige område tiltrådte, udover Akademikerne, også CO10 og OAO ordningen for de medlemmers vedkommende, der har en pensionsindbetaling over 15 %.

Som nævnt ovenfor opnåede Akademikerne samme pensionsopsparingsordning på det kommunale og regionale område, mens FF's andre organisationer ikke tilsluttede sig. Akademikerne anvendte deres organisationspuljer til at øge medlemmernes pensionsindbetaling med henblik på at gøre opsparingsordningen endnu mere lukrativ både på statens, det kommunale og regionale område. Flere af FF's organisationer valgte derimod at øge andelen af pension,

som kan veksles til løn for visse af deres medlemmer. Det gjaldt bl.a. HK'erne, sygeplejerskerne og lærerne.

For alle de tre offentlige arbejdsgivere var det afgørende, at disse ordninger ikke ville påvirke arbejdsudbuddet negativt. Således er ingen af ordningerne forbundet med øget frihed til medarbejderne. Blandt de kommunale og regionale arbejdsgivere var der en vis bekymring om brugen af frihedsopsparringsordningen, særligt på de vagttunge områder. Det betød, at ordningerne ikke er helt identiske. Mens den statslige aftale giver lønmodtageren ret til at opspare afspadsering for fx merarbejde, konverterede ulempe tillæg og weekendarbejde mv., har de kommunale lønmodtagere alene mulighed for at opspare afspadsering for merarbejde, der er afsat til afspadsering, og som ikke skal afvikles i overensstemmelse med gældende overenskomster og arbejdstidsaftaler. Endvidere er det på dette område alene afspadseringstimer og 6. ferieuger timer, der kan opspares, mens særydelser og ulempegodtgørelse ikke indgår i opsparingen.

Statens frihedsopsparringsordning banede vejen for, at lønmodtagerne på det kommunale og regionale område kunne stille forbeholdskrav om tilsvarende ordninger, som ellers ville have mødt stor modstand. FF havde på det kommunale og regionale område haft krav med om fritvalg, som var blevet forhandlet ned til et partsprojekt. Mens både de statslige, kommunale og regionale parter har aftalt at evaluere på opsparringsordningen efter overenskomst-perioden, har man altså yderligere på det kommunale og regionale område – i modsætning til parterne på det statslige område – aftalt et partssamarbejde om fritvalg. Det er således muligt, at dette gennembrud på sigt kan bane vejen for bredere drøftelser om, hvordan den enkelte lønmodtager kan sikres fleksibilitet a la det, man har opnået i de private overenskomster. Fritvalgslønkontoerne på det private arbejdsmarked, der i dag giver mulighed for både ekstra udbetaling af løn og køb af fx flere seniordage, end man har i det offentlige, er således også blevet et konkurrenceparameter for tiltrækning af den eftertragtede arbejdskraft.

2.3 Trepartsmidlerne krævede tid og teknik

Som nævnt ovenfor indeholdt treparten en lang række forhold, der helt eller delvist skulle udmøntes under OK24. Og selvom trepartsaftalen i flere tilfælde udstak detaljerede retningslinjer for, hvordan de skulle udmøntes, var der stadig andet end bare teknik, der skulle afklares under OK24. Udmøntningen af treparten handlede om at fordele milliarderne, herunder at finde en måde at holde dem ude af reguleringsordningen på. Forhandlingen om trepartsmidlerne foregik ved organisationsforhandlingerne, altså de tre offentlige arbejdsgivers forhandlinger med de enkelte organisationer.

På det statslige område var trepartsmidlerne færrest og fokuseret på et enkelt område, nemlig *kriminalforsorgen*. De tekniske udfordringer med at holde trepartsmidlerne ude af reguleringsordningen var derfor også mindre på det statslige område end på det kommunale og regionale område. Den tekniske del kom for det statslige områdes vedkommende allerede på plads under trepartsforhandlingerne.

I trepartsaftalen for kriminalforsorgen var det aftalt, at der skulle anvendes 30 mio. kr. til et varigt lønløft af fængselsbetjente, værk mestre og

transportbetjente ansat i kriminalforsorgen, og at yderligere 30 mio. kr. skulle anvendes decentralt til målrettet at fastholde og rekruttere ansatte. Det sidstnævnte beløb blev parterne under OK24 enige om at anvende på at give fængselsbetjente og værk mestre med mere end fire år på slutløn et erfaringsstillæg på 1.500 kr/md (2.300 kr/md efter 8 år). Dertil kommer et rekrutterings- og fastholdelsestillæg på 250 kr/md for visse andre vagtmestre og fængselsbetjente. I tillæg til de generelle modydelse om sammenkædning og mere fleksibel løndannelse, består modydelse i en fra 2026 gradvis øget alder for seniorbonusen samt mulighed for frivillig afvigelse for maksimal ugentlig arbejdstid på 48 timer (48-timers reglen) (fængselsforbundet.dk).

Trepartsudmøntningen havde en helt anden størrelsesorden og kompleksitet på det kommunale og det regionale område. På det kommunale område var der som nævnt afsat 1,9 mia. til *sundheds- og ældreplejen*, og et tilsvarende beløb til den (overvejende) kommunale *omsorg for børn, unge og sårbare*. De tekniske udfordringer med at finde en måde at holde midlerne ude af reguleringsordningen var derfor også mere markante, og forhandlinger og tekniske afklaringer tidskrævende.

For begge områders vedkommende var det allerede i treparten aftalt, at midlerne skulle fordeles mellem øget grundløn- og vagttillæg, og for området omsorg for børn, unge og sårbare også anciennitetstillæg. Men der var mange udeståender, bl.a. i forhold til præcis hvilke grupper, der skulle dækkes, og hvordan grundløn-, anciennitets- og vagttillæggene skulle udformes. Parterne var på begge områder opsatte på at undgå, at ansatte omfattet af samme arbejdstidsregler blev honoreret meget forskelligt pga. treparten. Det var vanskeligt og tidskrævende at få de mange detaljerede forhold vedrørende vagtarbejde afklaret.

På det regionale sygehusområde var der afsat 1,86 mia. kr. til at *tilskynde sundhedspersonale til at arbejde på sygehuse og i vagt*. På dette område indebar trepartsaftalen også anciennitets- og vagttillæg, men ikke som på de kommunale områder grundlønstillæg. Til gengæld var der afsat midler til lokale indsatser på udvalgte områder med særlige rekrutteringsudfordringer, herunder psykiatrien, akutområdet, det medicinske område på sygehusene og yderområderne. Den største del af midlerne (1 mia. kr.) var øremærket i trepartsaftalen til vagtarbejdet, og det var endvidere aftalt, at mindst 85 % af sygeplejerskerne, jordemødrene og SOSU-assistenterne i 2026 regelmæssigt skulle indgå i vagtarbejdet, samt at betaling for frivilligt ekstraarbejde ikke skulle overstige normallønnen, før den ugentlige arbejdstid overstiger 37 t/u – det sidste for at tilskynde til fuldtidsansættelser.

Det var i treparten aftalt, at det skulle være sygeplejersker, SOSU-assistent og jordemødre, samt medarbejdere, der følger de samme arbejdstidsregler eller har enslydende arbejdstidsregelsæt som disse grupper, der skulle have del i trepartmidlerne. Der udestod derfor kun få spørgsmål under OK24 om afgrænsning af grupperne, mens spørgsmålet om vagt- og anciennitetsmidlernes udformning skulle konkretiseres. Efter teknisk vanskelige forhandlinger endte parterne med enighed om et årligt vagttillæg på 6.667 kr. i 2024 (stigende til 12.252 kr. i 2026), der opnås ved minimum 300 timers vagter uden for dagsarbejdstiden, samt et løft af de eksisterende særydelser for aften-, nat- og

weekendvagter med 5 %. Anciennitetstillægget finansieret af trepartsmidlerne var allerede under treparten aftalt til at skulle træde i kraft efter fire års ansættelse. Parterne fik under OK24 forhandlet og regnet sig frem til, at anciennitetstillægget til sygeplejerskerne bliver ca. 20.000 kr. årligt i 2024, stigende til 23.150 kr. i 2026 (Danske Regioner 2024).

På trods af det store tidsforbrug, som trepartsudmøntningen lagde beslag på for de kommunale og regionale forhandlere, er der ikke noget, der tyder på, at arbejdsgiverne nedprioriterede forhandlingerne med organisationer, der ikke var dækket af trepartsmidlerne (se nedenfor om organisationsforhandlingerne).

Som en anden procesrelateret observation har flere forhandlere peget på, at FOA havde en vigtig koordinerende og faciliterende rolle under forhandlingerne, både i forhold til den teknisk vanskelige udmøntning af de store trepartsmidler (som FOA var én af hovedmodtagerne af) og i forhold til andre specifikke emner. Både FOA-formand Mona Striib og navngivne tekniske forhandlere er blevet fremhævet i den forbindelse. At FOA-formanden også er formand for FF kan have givet legitimitet til denne koordinerende rolle.

2.4 Øvrige vigtige resultater: TR, udviklingsfond, lavtløn og fædrebarsel

Ses der på tværs af forligene på de tre hovedområder – staten, regionerne og kommunerne – er der en del vigtige resultater i de generelle forlig, som går igen. Her nævner vi blot de væsentligste:

Udviklingsfond til understøttelse af den danske model var en del af trepartsaftalen efter ønske fra FH. Fonden har udgangspunkt i en tilsvarende udviklingsfond på det private arbejdsmarked, som DA og LO etablerede i 1973, og som har til formål at sikre effektivisering og videreudvikling af samarbejds- og konfliktløsningssystemet, og understøtte oplysnings- og uddannelsesformål, herunder for tillids- og arbejdsmiljørepræsentanter (DA/LO Udviklingsfonden 2024). Beskrivelserne af den nye fond er begrænsede, men det nævnes, at den bl.a. kan bruges til at udvikle modellen og understøtte lokalt samarbejde, herunder uddannelse af TR. Den vil sandsynligvis fx skulle understøtte fagbevægelsens interne uddannelse af TR (FIU-arbejdet) i FH-regi, men kan også anvendes af arbejdsgiverne til at understøtte deres arbejde med lokalt samarbejde og forhandling. Der er afsat 15 mio. til formålet ud af trepartsmidlerne. Der blev ikke tilført yderligere midler til fonden fra OK24-rammen. Der er kun lidt variation i dette aftaleelement imellem hovedområderne.

De nær identiske aftaler på det kommunale og det regionale område integrerer fonden i de *øvrige aftaleresultater vedrørende TR*. De øvrige TR-elementer er mere konkrete og indeholder en bestemmelse om anvendelse af mægler, hvis parterne lokalt ikke kan blive enige om TR-strukturen, TR's ret til at møde nyansatte i arbejdstiden, der skal understøtte organiseringen af nye medlemmer, og en konfirmation af, at der kan vælges mere end én TR for hver overenskomstgruppe på hver institution. På det statslige område er de identiske afsnit om fonden og de øvrige TR-vilkår præsenteret separat. Her nævnes også muligheden for TR til at møde nyansatte i arbejdstiden, mens mægler-elementet ikke genfindes. Til gengæld er det på det statslige område aftalt, at der på

institutioner placeret på flere geografisk spredte lokaliteter, eller hvor der er flere end 100 medarbejdere, er pligt til at optage forhandlinger om TR-strukturen, hvis én af partnerne ønsker det. TR-elementerne har nogen lighed med ændringer aftalt under den private sektors OK23, men er en del af en længerevarende indsats fra lønmodtagernes side for at styrke TR-rollen. Der var forskel i den vægt, som OK24-forhandlerne tillagde dette aftaleelement, men flere af lønmodtagernes forhandlere anså især pligten til at optage forhandlinger om TR-strukturen på det statslige område og mæglerrollen på det kommunale og regionale område som vigtige gennembrud.

Et tredje aftaleelement, der findes på alle tre hovedområder, er *lavtlønsprojekter*. Dette emne optog ikke meget tid under selve forhandlingerne, men havde som nævnt ovenfor før forhandlingsstart været et prekært emne i FF. Lavtlønsprojekternes størrelse endte med at være forskellige på tværs af de tre hovedområder. Det blev til 0,01 % af forligets lønsum på statens område, 0,02 % i regionerne og 0,045 % i kommunerne. På det kommunale og regionale område vil de ansatte på løntrin 11-14 få en forhøjelse af løntrinet med henholdsvis 1.924 og 2.403 kr. årligt. Den højere sats på det regionale område på trods af den mindre lønsum skal ses i lyset af, at der er færre lavtlønnede i regionerne end i kommunerne.

Et fjerde element, der går igen på tværs af forligene, er *løn under fødselsbærsel*. Her er der aftalt tre ugers yderligere løn under barsel til far/medmor og adoptanter. Denne aftale er identisk på de tre områder. Samtidig øges løn under barsel for den mindre gruppe af solo-forældre, så lønnen under barsel også for denne gruppe kommer til at udgøre 13 uger af orloven. Det var ikke skridt, der var den store uenighed om mellem parterne. Tiltagene skal ses i lyset af den seneste ændring af barselsloven, der blev vedtaget i marts 2024, og som øremærker 13 uger af orloven til hver forælder. Med OK24-ændringerne er de offentligt ansatte fædre, medmødre og soloforældre nu også sikret fuld løndækning i hele den øremærkede barselsperiode.

2.5 Særlige elementer i forhandlingerne

Der var naturligvis, som altid, også en række elementer i forhandlingerne og forligene, som er unikke for særlige hovedområder eller organisationer. I OK24-forligene er der ingen af disse særlige elementer, der umiddelbart fremtræder som meget trendsættende eller pegende på helt nye retninger for større grupper af lønmodtagere. Men det er alligevel muligt at pege på nogle markante elementer, som også parterne har fremhævet.

Skal der fremhæves et særligt element fra det statslige område kunne det være *aftalen om medarbejdermøder i folkekirken*, som er en del af CFU-forliget, og udgør det mest omfattende af forligets bilag. Aftalen indfører ikke som sådan nye rettigheder, men indeholder en detaljeret beskrivelse af, hvem der skal deltage på disse møder, hvilke opgaver, der skal drøftes, hvordan møderne skal gennemføres etc. Aftalen er væsentlig i lyset af, at der i de senere år har været en lang række sager om dårligt arbejdsmiljø og uklare arbejdsgiverroller, der både har nået de faglige organisationer og medierne, og har skabt behov for at forbedre situationen for folkekirkens ansatte.

På det kommunale område er et af flere særlige elementer i aftalerne med KL, at organisationerne i *LC – herunder Danmarks Lærerforening (DLF) - indtræder i den kommunale kompetencefond*. Det har ellers længe været DLF's standpunkt, at finansiering af efteruddannelse var et rent arbejdsgiveransvar, hvilket udelukkede tilslutning til en partsfinansieret kompetencefond. Men organisationen har måttet konstatere, at lærerne ikke blev efteruddannet i tilstrækkeligt omfang, og på DLF-kongres i 2023 fik organisationen tilslutning til at satse på kompetenceudvikling med fokus på fire opmærksomhedspunkter: 1) hensyn til arbejdstidsfravær og vikarforbrug, 2) sikring af medbestemmelse, 3) kompetenceløftet skal være for de mange og 4) fokus på faget. Med OK24-aftalen blev der foreløbigt afsat 150 mio. kr. til kompetencefonden, hvilket svarer til 0,5 % af den økonomiske ramme på området. Lærerne kan ansøge om kurser af op til seks dages varighed, og det skønnes, at 25 % af medarbejderne i første omgang årligt vil kunne få bevilliget et kursus (DLF 2024).

På det regionale område har parterne fremhævet initiativet *Sammen om udvikling af de regionale arbejdspladser*. Projektet har et bredt sigte og skal ses i lyset af den eksisterende og fremtidige mangel på arbejdskraft i regionerne. Initiativet er foreslået af de regionale arbejdsgivere og skal adressere flere af de emner, som Robusthedskommissionen og Strukturkommissionen, der også sigter mod at fremtidssikre sundhedsvæsenet, har peget på. OK24-initiativet har dog udelukkende deltagelse af parterne og fokuserer alene på arbejde- og efteruddannelse. De faglige organisationer har som en del af initiativet indvilget i ikke at adressere arbejdstids- og arbejdsmiljøudfordringer igennem krav og rettigheder i OK-systemet. Denne imødekommelse af arbejdsgiverne skal bl.a. ses i sammenhæng med, at initiativet i nogen grad er en modydelse i forhold til trepartsmidlerne. Initiativet forankres derimod lokalt i MED-systemet og har fem indsatsområder: 1) arbejdstilrettelæggelse, 2) arbejdsfællesskaber, uddannelse og kompetencer, 3) fælles om fuldtid, 4) arbejdsmiljø og sygefravær, samt 5) faglighed, frisættelse og afbureaukratisering. Disse indsatsområder skal parterne lokalt arbejde med ift. målsætningerne lokal forankring, medinddragelse, -indflydelse og -ansvar. Hele initiativet, der i sin åbne tilgang og med sit brede fokus kan minde om det ligeledes arbejdsgiverinitierede 'Partnerskab for udvikling af attraktive og bæredygtige arbejdspladser' fra det statslige område under OK21, skal vise sit værd i den konkrete udmøntning i overenskomstperioden.

På både det regionale og det kommunale område indeholder OK24 også initiativer i forhold til *natarbejde*. Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (NFA) har udarbejdet et sæt anbefalinger vedrørende natarbejde på baggrund af forskning, der viser, at natarbejde kan være forbundet med helbredsrisici. Men udgangspunkt i disse anbefalinger er parterne blev enige om at være særligt opmærksomme på forebyggende tiltag, herunder på længden af nattevagter og på ophold mellem vagter. Det anbefales, at arbejdet tilrettelægges med så få natteskit som muligt med højst tre nattevagter i træk. Som led i den årlige arbejdsmiljødrøftelse skal MED-udvalgene lokalt diskutere mulige initiativer for at undgå sundhedsrisici ved natarbejde. Som supplement til de helbredsundersøgelser, som regionerne allerede i dag tilbyder

medarbejdere med natarbejde, blev parterne også enige om, at man kan udarbejde en udvidet APV (arbejdspladsvurdering) på arbejdspladser med meget natarbejde. Endvidere aftalte man, at arbejdsgiveren hurtigst muligt og senest 14 dage efter kendskab til graviditeten skal sørge for, at den gravide ansatte ikke udfører natarbejde mere end én gang om ugen.

3. Tværgående analyse

3.1 Overenskomster pakket ind i politik

Overenskomstfornyelserne i den offentlige sektor har altid været indlejret politisk, fordi de offentlige arbejdsgivere er både forhandlere, lovgivere og politiske administratorer, og fordi de økonomiske midler er skattefinansierede. Alligevel fremstår OK24 som den klart mest politiserede overenskomstfornytelse i nyere tid. Treparten ikke alene øremærkede lønmidler og fordelte dem til bestemte grupper, men indeholdt også krav om arbejdstidsbestemmelser, dikterede dele af forhandlingsprocessen med krav om sammenkædning, nedlagde forbud mod visse arbejdsgiverkrav og pålagde forhandlerne at udmønte en lang række af disse elementer i overenskomstforhandlingerne i 2024 og 2026. Politikerne var med andre ord med helt inde i aftalemodellens maskinrum, hvor bestemmelser om løn og arbejdstid samt forhandlingsprocessen fastlægges.

Hvordan den høje grad af politisering – sammen med de øvrige rammevilkår for forhandlingerne – påvirkede OK24-forløbet adresseres i nedenstående, mens spørgsmålet om sammenkædning behandles separat i afsnit 3.3.

Treparten kom til at beslaglægge meget tid, både i forberedelsesfasen forud for forhandlingerne, og under selve forhandlingerne. Udmøntningen af treparten viste sig udfordrende, ikke bare for de politiske forhandlere, men også for de tekniske forhandlere, der til tider var pressede i forhold til at levere omkostnings- og konsekvensberegninger. På trods af et stort tidsforbrug er der ingen tegn på, at det blev til en gentagelse af situationen under OK18, hvor komplicerede forhandlinger og uenighed om ét enkelt emne – løn – stjal så meget tid og energi, at mange andre emner aldrig blev forhandlet (Hansen & Mailand 2019). Både organisationerne, der skulle have trepartsmidler og dem, der ikke skulle, oplevede som nævnt, at organisationsforhandlingerne om andre emner også blev prioriteret.

Når trepartudmøntningen lykkedes, uden at andre emner blev fortrængt, kan det også hænge sammen med et andet forhold, der karakteriserede OK24, nemlig en *generelt resultatorienteret tilgang til forhandlingerne*. Aktørerne havde forskellige opfattelser af, hvor vellykkede forhandlingsprocesserne var, men selv de mere skeptiske forhandlere pegede på, at arbejdsgiverne var opsat på at finde løsninger og realitetsforhandle. Et af flere udtryk herfor var, at parterne ved de generelle forhandlinger for første gang længe reelt landede delforlig (dvs. aftaler om afgrænsede områder) inden de afsluttende forhandlingsmøder.

Treparten synes således at stimuleret på resultatorienteringen ved OK24. Trepartsforhandlingerne var i en vis forstand 'too big to fail', og både politikere, offentlige arbejdsgivere og store lønmodtagergrupper havde meget store interesser i, at de skulle lykkes. På grund af dens tætte sammenfletning med treparten, gjorde det samme sig gældende for OK24. Så det samme forhold – treparten – der komplicerede forhandlingerne, kan paradoksalt nok også have faciliteret forhandlingerne på anden vis. Et sammenbrud her ville have været et stort prestigetab, ikke bare for arbejdsgiverne og de organisationer, der kunne se frem til lønløft, men også for de politikere, der havde båret treparten igennem. Endelig kan et særligt element i treparten have virket befordrende for resultatorienteringen. Da skepsissen på lønmodtagersiden overfor sammenkædningen var udbredt, var det som beskrevet ovenfor særligt vigtigt for de kommunale og regionale arbejdsgivere at demonstrere, at man havde været i seriøse og resultatorienterede forhandlinger med alle organisationerne, da organisationerne risikerede at få andres forhandlingsresultater 'trukket ned over hovedet' via sammenkædning.

Endvidere kan de *store organisationspuljer have virket som problemknuser* ved OK24. Arbejdsgivernes villighed, og lønmodtagernes behov for at afsætte substantielle puljer til forhandlingerne med de enkelte organisationer havde som nævnt også udgangspunkt i treparten. Sammen med de mærkbare generelle lønstigninger kan organisationspuljerne meget vel have været med til, at også medlemmer, der ikke kan se frem til at modtage trepartsmidler, helt overvejende stemte ja ved urafstemninger (se nedenfor). Organisationspuljerne kan også have været med til at lægge en dæmper på de spændinger i forhandlingsfællesskaberne, som Akademikernes beslutning om ikke at tilslutte sig FF's forhandlingsaftale er udtryk for. Det må dog konstateres, at forhandlingsfællesskaberne, som vi forudsagde kom under pres af trepartsforløbet, har holdt til tre tests på stribe: Først Lønstrukturkommissionen, så trepartsforhandlingerne og endelig OK24. Men Akademikernes placering indenfor eller udenfor FF er i skrivende stund stadig ikke sikker.

3.2 Erfaringerne med løn og lønsystemer peger i flere retninger

OK24 handlede i høj grad om løn. Efter en tid med høj inflation, hvor de offentlige lønmodtagere endnu ikke var blevet kompenseret med lønstigninger i samme udstrækning som de private lønmodtagere, var lønmodtagernes forventninger til løn høje. Som nævnt ovenfor gav dette sig udslag i aftaleresultaterne, hvor den økonomiske ramme blev strukket godt ud, lønudmøntningen fremrykket og organisationspuljerne først og fremmest anvendt på løndelev. Særligt aftalen om en forhandling mod slutningen af overenskomstperioden, som fremrykker en eventuel positiv eller negativ udmøntning af reguleringsordningen, er lidt et eksperiment. Dette stærke fokus på at forhandle fordelingen af rammen, frem for fokus på at øge eller mindske den økonomiske ramme, kan danne baggrund for ny læring og måske føre til justeringer i forhandlernes fokus fremadrettet.

I kraft af trepartsaftalen var der derudover lagt to spor ud til forhandlingerne om løn ved OK24. For det første skulle de allerede fordelte trepartsmidler ved

OK24 knyttes til specifikke tillæg og kobles til den såkaldte betaling fx i form af incitamenter til at løfte vagtarbejdet og gå op på fuld tid. Dette første spor handlede altså grundlæggende om en yderligere findeling og udmøntning af lønmidler.

Det andet spor handlede om at lægge de første skinner ud til en mere grundlæggende forandring af lønstrukturerne. Dette var ikke rigtig en del af OK24, men skal først ske i perioden frem mod OK26. Her er det særlig værdt at bemærke sig, at arbejdsgiverne på de tre sektorområder kommer med ganske forskelligrettede erfaringer i forhold til løn.

På det statslige område blev parterne ved OK21 enige om et periodeprojekt om at videreudvikle statens lønsystemer. Periodeprojektet er delt i to faser, hvor fase 1 om etablering af et fælles videns- og erfaringsgrundlag blev gennemført i perioden frem til OK24, om end parterne knap havde tid til at bearbejde den nye viden, før OK24 gik i gang. En fælles indsigt er dog, at lønsystemerne i staten reelt er langt mere forskelligartede, end de ofte beskrives. Ved OK24 blev parterne derudover enige om i den kommende overenskomstperiode at gennemføre fase 2 af periodeprojektet om, hvordan de nye lønsystemer kan forbedres og videreudvikles. Præcist hvordan og i hvilket omfang dette vil spille sammen med dialogerne om fleksibel og bæredygtig løndannelse, som man nu skal i gang med i den mellemlæggende periode, er uklart og afhænger nok reelt af, hvilken forhandlingsleder som sætter sig for bordenden som finansminister i 2026. Det skal i den forbindelse også nævnes, at Akademikerne og MEDST er enige om, at den lokale løndannelse i staten skal være mere fleksibel, og at lokal løn skal spille en mere fremtrædende rolle. Hvad det reelt betyder, og hvorvidt resten af CFU-fællesskabet er af samme opfattelse, er dog uklart.

Kommunerne har ved OK18 og OK21 haft en vis succes med at fremsætte krav om rekrutteringspuljer til enkeltgrupper ved det centrale forhandlingsbord, og har ikke presset på for at videreudvikle den lokale løndannelse. Det skyldes dels, at kommunerne har haft svært ved at bruge den lokale løndannelse strategisk til at rekruttere med. Løfter man lønnen i en kommune, kan man måske nok tiltrække arbejdskraft fra nabokommunen, men derved flytter man egentlig blot rekrutteringsproblemet geografisk (Mailand 2023a). Dels skyldes det, at kommunerne ikke bliver kompenseret økonomisk for eventuel lønglidning, der måtte ske i kraft af en øget lokal løndannelse. Mere lokal løn kan altså betyde besparelser på velfærd eller investeringer i den enkelte kommune.

Anderledes begejstrede er regionerne for de erfaringer, som de har gjort sig med at udmønte midler fra blandt andet Vinterpakken fra 2021 og Akutpakken fra 2022 til lokale lønmidler med henblik på at afvikle ventelister, fastholde og rekruttere. Regionerne er geografisk større, og konkurrerer om arbejdskraften med en privat sygehussektor. Grundlæggende er regionerne ganske positivt indstillede overfor at øge andelen af lokale lønmidler (Hansen og Mailand 2023).

Som på det statslige område er heller ikke lønmodtagere på de kommunale og regionale områder helt enige internt om synet på lønsystemerne. Om end der er nogen bevægelse, så består tidligere tiders skepsis både i forhold til centralt

aftalte rekrutteringspuljer, hvis arbejdsgiverne spiller ud med sådanne, og i forhold til den lokale løndannelse, hvor lønmodtagerne ofte er ganske optagede af, at centralt aftalte lønde ikke udhules lokalt. Det er disse mange forskelligrettede erfaringer, som skal mødes og brydes i partssamarbejderne om bæredygtig og fleksibel løndannelse på de tre sektorområder, som man nu skal etablere i kølvandet på OK24.

3.3 Sammenkædningen og afstemningsresultaterne

Som følge af trepartsaftalen afsluttedes forhandlingerne på det kommunale og regionale område i regi af Forligsinstitutionen, hvor denne som forventet anvendte sin beføjelse til at sammenkæde samtlige forlig i et samlet mæglingforslag og sende dem til afstemning. Brug af Forligsinstitutionen og dens beføjelse til at sammenkæde forlig og sende dem til en fælles afstemning er en integreret del af den danske aftalemodel, som er blevet en vigtig del af de private overenskomstforhandlinger, og som enkelte gange også har været anvendt på det offentlige område. Det ekstraordinære var dog, at man denne gang havde aftalt sammenkædningen på forhånd, før forhandlingerne overhovedet var gået i gang. En sådan ændring af forudsætningerne for forhandlingerne gav da også anledning til en del spekulation om, hvordan dette ville påvirke forhandlingerne.

Bekymringen for om udsigten til en samlet afstemning ville demotivere nogle organisationer eller arbejdsgivere i forhold til at indgå forlig og dermed generere inert i forhandlinger, viste sig ubegrundet. Tværtimod landede stort set alle områder forlig og kun et enkelt lille område, omfattende KL og Det Offentlige Beredskabs Landsforbund, måtte en tur i Forligsinstitutionen, før også de kunne lande forlig. Bekymringen om hvorvidt stemmedeltagelsen ville falde som følge af, at nogle lønmodtagere ville tabe lysten til at stemme, da det brede flertal alligevel ville afgøre udfaldet, blev også manet i jorden af en flot høj stemmedeltagelse på tværs af organisationerne.

Et stort flertal på 87,2 % af de kommunale og regionale lønmodtagere stemte da også ja til mæglingforslaget og det med en stemmeprocent på samlet 66 %. Både grupperne, der havde fået andel i de ekstra lønmidler fra treparten, og de grupper, som ikke havde fået andel i de ekstra midler, endte med at stemme ja med flot stemmedeltagelse. En undtagelse var bioanalytikerne, som oplevede flere nej-stemmer end tidligere, men fortsat havde høj stemmedeltagelse. Nej-stemmerne blev tolket som frustration over trepartsprocessen generelt og ikke sammenkædningen alene. Det gode resultat har da også givet anledning til, at særligt de kommunale og regionale arbejdsgivere, som ønskede sammenkædningen, ser processen som en ganske stor succes, man med fordel kunne gentage ved fremtidige overenskomstforhandlinger. Det er således ikke sidste gang, at sammenkædning vil blive diskuteret forud for en overenskomstrunde i det offentlige.

Trods det meget positive udkomme, kan man pege på to områder, hvor brugen af Forligsinstitutionen og sammenkædningen ikke gled helt så glat, og hvor erfaringerne kan få betydning for relationerne mellem parterne.

Traditionelt er Forligsinstitutionens opgave at forhindre, at en konflikt bryder ud. En del af det afgørende pres, som lægges på forhandlerne i Forligsinstitutionen, bygger på, at lykkedes mæglingsøvelsen ikke her, så risikerer man faktisk konflikt. Når forhandlinger overgår til Forligsinstitutionens regi, er der derfor forud afsendt konfliktvarsler rettidigt, således at skulle forhandlingerne i Forligsinstitutionen bryde sammen, eller et mæglingsforslag blive nedstemt, så kan en lovligt varslet konflikt bryde ud på femtedagen. Som led i diskussionerne om sammenkædningen bragte lønmodtagerne derfor forud for forhandlingerne behovet for at varsle konflikt op over for arbejdsgiverne.

På det offentlige aftaleområde har man imidlertid alene tradition for at varsle konflikt, når forhandlingerne faktisk er brudt sammen, og et konfliktvarsel vil hurtigt afstedkomme en voldsom omtale i pressen og opmærksomhed fra omverdenen. Arbejdsgivernes bekymring var, at en varsling af konflikt således hurtig ville afstedkomme bekymring hos borgere om pasning af deres børn og ældre, behandling og ventelister på sygehuse og meget mere. At lønmodtagerne overhovedet ville varsle konflikt kom derfor også bag på de offentlige arbejdsgivere. Lønmodtagerne ville imidlertid ikke umiddelbart frasige sig et konfliktvarsel, da dette kunne betyde, at en eventuel konflikt først kunne afvikles i sommerferien, hvilket ville have mindre effekt på arbejdsgiverne og være til gene for deres medlemmer. En løsning måtte altså findes. Kompromisset blev, at man udskød varslingen og aftalte en ekstraordinær afkortning af perioden til 14 dage for varsling af konflikt. Realiteten blev, at konfliktvarsler ikke blev afsendt.

I denne diskussion, og i det hele taget processen om at forstå, hvordan Forligsinstitutionen kan bruges i forbindelse med overenskomstforhandlingerne, spillede FH en afgørende rolle – ikke alene i forhold til sine egne medlemsorganisationer – men også i forhold til de offentlige arbejdsgivere. Dette skyldes dels, at FH som hovedorganisation formelt har kompetencen i forligsinstitutionen til at repræsentere lønmodtagerne, og det alene var FH's område, der var en del af sammenkædningen. Men det skyldtes også, at FH i kraft af overenskomstfornyelserne på det private område, hvor man næsten altid anvender forligsinstitutionen, har stor erfaring med konfliktvarsling, sammenkædning og forligsinstitutionsrelaterede processer i det hele taget. Deres viden og erfaring var derfor både efterspurgt blandt lønmodtagerne og arbejdsgiverne. Sidstnævnte rådgav sig naturligvis også med de private arbejdsgivere repræsenteret ved DA.

I tidligere analyser har vi påpeget, hvordan brugen af Forligsinstitutionen øgede FH's rolle i de offentlige overenskomstforhandlinger i 2018 og 2021. OK24 bekræfter denne udvikling, og viser en hovedorganisation, der spiller en koordinerende rolle i tæt samspil med Forhandlingsfællesskabet og CFU. Processerne ved treparten og OK24 førte denne gang til mere kontakt mellem FH og FF og mellem FH og KL end normalt under en overenskomstfornyelse, både før og under forhandlingerne og primært i forhold til den afsluttende proces i Forligsinstitutionen.

4. Vurderinger og perspektivering

4.1 Udviklingselementer og modelforandringer

På trods af begrebernes begrænsninger har vi selv flere gange brugt termerne vedligeholdelses- og udviklingsoverenskomster til at karakterisere tidligere overenskomstfornyelser. Hvor førstnævnte type af forlig lige akkurat sikrer reallønnen, men ikke indeholder elementer, der tager livtag med væsentlige nye udfordringer på de offentlige arbejdsmarkeder, er sidstnævnte forlig, der netop indeholder sådanne elementer.

Vi har argumenteret for, at *overenskomstfornyelserne fra OK11 og frem* generelt har været præget af vedligeholdelsesforlig med relativt få udviklingselementer (Mailand og Hansen 2018). Om *OK21* konstaterede vi i december 2021, at der tilsyneladende var tale om endnu et vedligeholdelsesforlig med få udviklingselementer, men at en endelig afgørelse måtte afvente de langsigtede konsekvenser af sygeplejernes mobilisering og Lønstrukturkomitéen. Meget skete i perioden frem mod *OK24*. Det er usandsynligt, at Lønstrukturkomitéen var blevet til noget uden sygeplejerskestrejken under *OK21*. Og omend treparten også har andre og måske stærkere drivkræfter, såsom arbejdskraftmangel, begrænset lønfleksibilitet og politiske vælgerhensyn,² har Lønstrukturkomitéen sandsynligvis også faciliteret treparten, dels ved at legitimere mulige ændringer i lønhierarkierne, dels ved at levere et idekatalog til ændringer i lønfastsættelsen. Med andre ord har *OK21* været med til at lægge kimen for de væsentlige ændringer, som treparten og *OK24* indebærer. Og dermed er det tvivlsomt, om *OK21* kan karakteriseres som endnu et vedligeholdelsesforlig.

Vender vi os mod *OK24* og *den relaterede trepartsaftale*, er der indholdsmæssige elementer, der retfærdiggør en karakteristik af overenskomstfornyelsen som udviklingsoverenskomst. Men der er også elementer med modelforandrende perspektiver, der mere handler om processer og systemer end om indhold.

Frihedsopsparingen er et nyt element, som forhandlerne har været enige om at karakterisere som et nybrud, og som også kan karakteriseres som et udviklingselement i *OK24*. Frihedsopsparingen har ikke sin baggrund i treparten, men skal nærmere ses i sammenhæng med inspiration fra fritvalgskontoen fra den private sektor og anstrengelser for at skabe attraktive arbejdspladser under udbredt arbejdskraftmangel. To andre udviklingselementer fra *OK24* har til gengæld baggrund i treparten. Lønløftet kan ses som et udviklingselement, idet det markant og permanent løfter lønnen for nogle grupper med store rekrutteringsproblemer og dermed potentielt øger jobtilfredsheden og mindsker rekrutteringsproblemerne for disse grupper. I hvilket omfang dette lønløft på længere sigt reelt afhjælper udfordringerne omkring rekruttering og lavt- og ligeløn for disse grupper er noget, vi har i vente at få afklaret. Det Økonomiske Råds formandskab har fx anerkendt, at lønløftet kan mindske manglen på arbejdskraft for disse grupper på den korte

² Se Hansen og Mailand (2023) og Mailand (2023) for overvejelser om baggrunden for treparten.

bane, men fremhævet at lønløftet ikke forandrer den grundlæggende mekanisme, hvorved alle opnår relativt ens procentuelle lønstigninger og derfor kan medarbejderknaphed igen opstå på disse områder på sigt (DØR 2024a; DØR 2024b).

Et mindre udviklingselement er indekseringen af seniorordningerne, der i modsætning til de to øvrige udviklingslementer har været et arbejdsgiverønske. Indekseringen kan være med til at fremtidssikre ordningerne, som arbejdsgiverne erkender værdien af, men som på sigt potentielt kunne blive for dyre.

Mere modelforandrende perspektiver finder vi også i OK24 (se også Hansen og Mailand 2023). For det første introducerede treparten en mere direkte rolle for Christiansborg og flere politiske ønsker i overenskomstsyste­met end set tidligere. Dermed politiseres den allerede politiserede forhandlingsmodel i den offentlige sektor yderligere. Det kan indvendes, at aktørerne kraftigt har understreget, at tilføjelsen af ekstra lønmidler var en engangsforestilling. Men siden de fire hovedmodtagergrupper for treparten blev nævnt første gang medio 2023 har nye grupper allerede mobiliseret for på forskellig vis at opnå bedre løn via folketingets mellemkomst, selvom alle ved, at det nok ikke bliver en trepartsaftale, der bliver mekanismen herfor. Og der kan komme flere grupper til. Derudover har der også efter treparten været fremsat lønkrav i OK24 af arbejdsgiverne, som bundede i politiske ønsker om at løfte enkelte grupper. For det andet kan også den på forhånd aftalte sammenkædning blive gentaget, da det ikke er givet, at modstanderne heraf vil vise sig stærkere end fortalene. For det tredje er statistikudvalget præsenteret ovenfor i sig selv modelforandrende, da det introducerer et rammesættende og potentielt dagsordenfastsættende forum, hvis betydning kan vise sig at blive alt fra marginal til markant. Endelig har også de tre udvalg for bæredygtig og fleksibel lønudvikling potentiale til at forandre lønstrukturerne i den offentlige sektor i en mere fleksibel retning. Perioden frem mod OK26, og OK26 i sig selv, vil gøre os klogere på hvor store modelforandringer, den danske aftalemodel i den offentlige sektor vil undergå.

4.2 Statistikudvalg og arbejdet med lønstrukturerne frem mod OK26

Arbejdet med at følge op på trepartens spor med henblik på at forandre i lønstrukturerne skal først finde sted efter OK24. Først i overenskomstperioden frem mod OK26 skal forhandlerne således aftale *partssamarbejder om bæredygtig og fleksibel løndannelse i overensstemmelse med trepartsaftalen*. Samarbejdet skal tage form i partsudvalg, der skal nedsættes på alle tre hovedområder, altså stat, kommuner og regioner. Desuden er der aftalt et tværgående partsudvalg for at binde det hele sammen. Udvalgene skal alene bestå af overenskomstens parter og skal blandt andet drøfte udviklingen af nye garantiordninger, der sikrer lønmodtagerne udmøntning af lønmidler, men samtidig understøtter en fleksibel løndannelse, muligheder for øget brug af lokalløn, og muligheder for at bruge den centrale overenskomstramme til at adressere specifikke hensyn, herunder rekruttering.

Som nævnt ovenfor er der mange forskelligartede erfaringer med og holdninger til løndannelsen internt på både lønmodtager- og arbejdsgiversiden.

Derfor er det et åbent spørgsmål, hvilke forandringer i lønstrukturerne, vi kommer til at se. Det vil sandsynligvis kræve politisk pres og kraftig finansministeriel styring, hvis forandringerne i lønstrukturerne skal medføre en stærk og ensartet udbredelse af den lokale løndannelse. En anden mulighed er, at man vil gå mere pragmatisk til værks og lave forandringer i lønstrukturerne, der er mere tilpassede til sektorområderne. Selv på statens område kan den fleksible løndannelse i så fald komme til at variere.

Trepartsaftalen afsatte 1 mia. kr. til netop bæredygtig og fleksibel løndannelse, som skal udmøntes ved OK26. Hovedparten af disse midler skal udmøntes decentralt som lokalløn med henblik på at forbedre rekrutterings- og fastholdelsessituationen lokalt. Heraf udmøntes 0,65 mia. kr. i kommunerne og 0,35 mia. kr. i regionerne. Alt andet lige vil der således igen komme gang i udviklingen af det lokale lønsystem ved OK26.

I samme periode skal der også, ifølge treparten, nedsættes et *statistikudvalg på det offentlige område*, der skal understøtte de offentlige overenskomstforhandlinger fra OK26 og frem. Dette vil blive en egentlig nydannelse i den offentlige aftalemodel. Udformningen af dette udvalg tager udgangspunkt i det statistikudvalg, som blev nedsat som en udløber af Fælleserklæringen fra 1987 på det private område for at støtte DA-FH-forhandlingerne. Udvalget på det private område består af repræsentanter fra parterne samt tre ministerier, og er domineret af økonomer og embedsmænd. Dets opgave er at analysere og vurdere udviklingen i de direkte og indirekte arbejdskraftomkostninger i Danmark og udlandet samt følge prisudviklingen og udviklingen i reallønnen. Udvalget skal årligt udarbejde en statusrapport. Op til de private overenskomstforhandlinger danner denne statusrapport grundlag for parternes fælles forståelse af de statistikker og grundlæggende udviklinger, der ligger til grund for løndannelsen.

Parterne i det private aftalesystem betragter statistikudvalget og dets arbejde som en forudsætning for de private overenskomstforhandlinger. Inden for udvalget kan der til tider opstå vigtige diskussioner om statistik og nøgletal, hvor det kan tage tid, før man rent faktisk opnår fælles forståelse. Men det at have et forum, hvor disse ting kan diskuteres og afklares, opfattes positivt af parterne. Ideen om at indføre et tilsvarende statistikudvalg på det offentlige område er ikke ny. Den blev senest drøftet mellem parterne efter OK18, hvor forhandlingerne brød sammen, og hele det offentlige område endte i Forligsinstitutionen. Sammenbruddene skyldtes bl.a. stor uenighed om, hvordan lønudviklingen i den private og offentlige sektor skulle sammenlignes og tolkes. Efter OK18 indledte parterne et arbejde med at forbedre forhandlingsforberedelsen på det offentlige område. Et af tiltagene bestod i formuleringen af fælles forståelsespapirer, hvori man bl.a. gav udtryk for enighed om, at forhandlingerne fremover skulle baseres på 'fælles billeder af det økonomiske og statistiske grundlag'. Derfor nedsatte man et teknisk udvalg, som skulle sikre netop dette. Trepartsaftalen tager altså denne udvikling et skridt videre og etablerer et egentligt statistikudvalg. Udvalget skal bestå af embedsmænd fra Finans-, Økonomi- og Beskæftigelsesministeriet, de offentlige arbejdsgivere, der inkluderer KL, Danske Regioner og MEDST, samt lønmodtagernes

hovedorganisationer, Akademikerne og FH. Dertil kommer observatører fra forhandlingsfællesskaberne, Dansk Arbejdsgiverforening, Nationalbanken, Kommunernes og Regionernes Løndatakontor og Danmarks Statistik.

Ifølge trepartsaftalen skal udvalgets kommissorie udarbejdes af aftaleparterne efter OK 2024 på baggrund af et oplæg fra regeringen. Trepartsaftalen stadfæster, at udvalget har til opgave at kortlægge og analysere det offentlige arbejdsmarked, herunder navnlig rekrutteringssituationen. Konstruktionen skal altså fremadrettet danne rammen om væsentlige drøftelser mellem parterne om løndannelse og lønstrukturer. Udvalget synliggør dermed den allerede eksisterende tætte samfundsøkonomiske styring af løndannelsen på det offentlige område, hvor staten i forvejen spiller en stor rolle (Hansen og Seip 2018). Det er også muligt, at udvalget kan etablere den fornødne legitimitet og dermed understøtte parternes forhandlinger om at skabe mere dynamik i løndannelsen.

Referencer

DA/LO Udviklingsfonden (2024): Om fonden. <https://www.da-lo.dk/omfonden/midlernesanvendelse/>. Læst 0.1.06.2024.

Det Økonomiske Råd (2024a): Dansk Økonomi, forår 2024. København <https://dors.dk/vismandsrapporter/dansk-oekonomi-foraar-2024>

Det Økonomiske Råd (2024b): Produktivitet 2024. Rapport fra Produktivitetsrådet. <https://dors.dk/vismandsrapporter/produktivitet-2024>

Dlf (2024): Kompetenceudvikling på det kommunale område. <https://www.dlf.org/loen-og-vilkaar/overenskomst/ok-24/ok24-resultat-kommuner/kompetenceudvikling-paa-det-kommunale-omraade>

Hansen, N. W. og M. Mailand (2023): [Politik og overenskomster i tæt samspil – Forventninger til OK24](#). FAOS rapport nr. 199. FAOS, Sociologisk Institut., Københavns Universitet.

Hansen, N. W. og M. Mailand (2020): Økonomisk usikkerhed og forsigtige tilnærmelser - forventninger til OK21. FAOS rapport nr. 183. FAOS, Sociologisk Institut., Københavns Universitet.

Hansen, N. W. og M. Mailand (2019): Overenskomstfornyelsen 2018 - musketered, magtbalancer og modelforandringer. FAOS rapport nr. 166. FAOS, Sociologisk Institut., Københavns Universitet.

Hansen, N. W., og 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), 73-89.

Ibsen, C. L. (2022): The case of Denmark. In Y. Ghellab, D. Mosler, K. Papadakis and R. Prit (eds.) *Peak-level social dialogue and COVID-19: The European experience*. Geneva: International Labour Office.

Mailand, M. (2023a): Lønssystemer i det offentlige – variationer i parternes holdninger mellem grupper og over tid. *Økonomi & Politik*, nr. 4, December 2023.

Mailand, M. (2023b): Varme hænder mellem overenskomster og politik: Lønmidler udefra og den danske model. *Administrativ Debat*, December 2023

Mailand, M. (2019): Trepårt under og efter krisen - Hvordan og hvorfor trepartssamarbejdet kom igen. FAOS rapport nr. 172. FAOS, Sociologisk Institut., Københavns Universitet.

Mailand, M. og N. W. Hansen (2018): Dramatisk proces endte med

vedligeholdelsesforlig. FAOS Information nr. 1, 2018.

Nordkov, K. (2024): Skævdeling slog gnister og skabte kold luft mellem Akademikerne og FH: Sådan endte opgøret om lavtlønspulje ved OK24. A4 Overenskomst, 23. apr. 2024, 06.00.

Økonomiministeriet (2023): Økonomisk Redegørelse, december 2023, København. <https://www.oem.dk/publikationer/2023/december/oekonomisk-redegoerelse-december-2023/>