

## Fakta

# Konflikter og indgreb i overenskomstforhandlingerne i den offentlige sektor

Jesper Due, Jørgen Steen Madsen og Mikkel Mailand

December 2020

Frem til tiden kort efter 1. verdenskrig var de offentlige ansattes løn- og arbejdsvilkår reguleret udelukkende ved lov, idet tjenestemandsansættelse var den altovervejende ansættelsesform. Tjenestemændenes organisationer fik med udgangspunkt i reformen fra 1919 efterhånden stigende indflydelse og en form for de facto aftaleret.

Med den begyndende udvikling af de store velfærdsområder fra 1960'erne blev flere og flere ansat ved overenskomst, og med tjenestemandreformen af 1969 forsøgte man at tage højde for denne ændring. Det var dog samtidig en reform – der som navnet antyder – i høj grad byggede videre på tjenestemandssystemet som omdrejningspunkt for indgåelse af aftaler om løn- og arbejdsvilkår. Tjenestemændenes organisationer fik nu en formel aftaleret – men stadig uden konfliktret.

Med den fortsatte vækst i antallet af offentligt ansatte på overenskomst i løbet af 1970'erne blev der foretaget nye tilpasninger af systemet, der også tog højde for, at det især var i amter og kommuner at væksten foregik. Her skete en samling af forhandlingerne fra midten af 1970'erne – i første omgang formelt alene for tjenestemændene, men fra anden halvdel af 1980'erne også for de overenskomstansatte.

### 1969: Akademikerkonflikten

Tjenestemandreformen af 1969 gennemførte forbedringer af tjenestemændenes lønforhold, så de kom på højde med det niveau, som de overenskomstansatte – ikke mindst på akademikerområdet – havde opnået i løbet af 1960'erne. De

overenskomstansatte akademikere var stærkt utilfredse med, at de til gengæld blev overset, således at overenskomstansættelse ikke længere var attraktiv. Reformen blev udlagt som et forsøg på at sikre tjenestemandsansættelsen mod overenskomstansættelsens fremmarch, og en række akademikerorganisationer etablerede derfor en konflikt for at forsvare den nye ansættelsesform og sikre dens udvikling.

De umiddelbare resultater var begrænsede, men det var en væsentlig markering af, at nye tider var på vej og ikke lod sig stoppe. Efterhånden blev overenskomstansættelse normen ud over ledergruppen. Få år efter fulgte dannelsen af AC: Akademikernes Centralorganisation, som en sammenlægning af de overenskomstansattes AS: Akademikernes Samarbejdsudvalg, og tjenestemændenes Samrådet.

#### **1973-74: Sygehuskonflikt**

Dansk Sygeplejeråd, DSR, og de øvrige organisationer for de mellem-uddannede grupper på sygehusområdet var ikke tilfredse med deres lønindplacering, som fulgte af tjenstemandsreformen af 1969. Det lykkedes for sygeplejerskerne med aftalerne per 1. april 1971 at få et vist lønløft. Da de andre grupper ikke kunne få det samme, førte det til en kortvarig sygehuskonflikt i 1972-73. DSR ønskede yderligere forbedringer, men nu satte arbejdsgiverne hælene i, og derfor udbrød i december 1973 en ny konflikt, hvor sygeplejerskerne gik i strejke sammen med fysioterapeuter, ergoterapeuter og jordemødre. Først den 19. januar blev opnået et forlig, der løftede disse grupper – bl.a. ved at fjerne de laveste løntrin i den hidtidige indplacering. Således opnåede sundhedsgrupperne i første halvdel af 1970'erne en forbedring af deres lønforhold, men det var langt fra tilstrækkeligt til at opfylde organisationernes krav. Og det har siden ført til nye konflikter på dette område.

#### **1979: Første protestmanifestation**

Den offentlige sektor blev i foråret 1979 omfattet af et generelt politisk indgreb for hele arbejdsmarkedet. For første gang så man, som reaktion på indgrebet, en omfattede protestdemonstration, i form af et *tretimersmøde*, som en stor del af de offentlige ansatte deltog i. Der deltog også tjenestemænd. Det gav anledning til etablering af den særlige Tjenestemandsråd, da det viste sig alt for besværligt at sanktionere tjenestemændenes brud på fredspligten individuelt.

#### **1981: Dansk Socialrådgiverforening i konflikt**

Socialrådgiverne kæmpede i 1981 for at bevare et særligt tillæg og stemte derfor i foråret imod det generelle KTU-forlig (KTU er det Kommunale Tjenestemænds Udvalg, der siden blev til KTO: Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte og i dag er omdannet til Forhandlingsfællesskabet). Strejken blev mødt af en *lockout*, som tappede Socialrådgiverernes knappe midler. Der var begrænset opbakning fra de øvrige organisationer, og det endte med, at socialrådgiverforeningen i august 1981 måtte acceptere arbejdsgivernes betingelser. En manifestation af, at alle var bundet af niveauet, når det var indgået et samlet KTU-forlig.

### **1985: Storkonflikt og protestdemonstrationer**

Da der ikke kunne opnås forlig på LO/DA-området i den private sektor, blev resultatet en storkonflikt, som hurtigt blev stoppet af et politisk indgreb af den daværende Schlüter-regering. Det offentlige arbejdsmarked blev også omfattet af indgrebet, som blev mødt med omfattende protestmanifestationer i form af strejker og demonstrationer.

### **1987-93: Forligsinstitutionen som problemknuser**

I de fire overenskomstforhandlinger fra 1987 og frem til 1993 var der adskillige eksempler på enkeltorganisationer, der gik imod strømmen, og som derfor måtte samles op i Forligsinstitutionen. I 1987 var der således konflikt på to små enkeltområder for henholdsvis Dansk Funktionærforbund og Prosa, som endte med nye forlig uden ændringer af betydning. Samme år stemte SiD (Specialarbejderforbundet i Danmark) imod forligene i den offentlige sektor, men her blev et nyt resultat dog skabt i Forligsinstitutionen, før konflikten blev en realitet. I 1989 stemte både SiD og Kvindeligt Arbejderforbund i Danmark (KAD) imod det kommunale forlig, hvorefter de måtte acceptere et mæglingsforslag med rent kosmetiske ændringer i Forligsinstitutionen, og i 1993 skete det samme for SiD og PMF (Pædagogmedhjælpernes Fagforening).

### **1995: Sygeplejersker og laboranter i strejke og lockout**

Den fortsatte velfærdsudvikling betød bl.a. mangel på sundhedspersonale, og kravene om lønforbedringer på dette område blev derfor skærpet. Allerede i 1993 havde sygeplejerskerne stemt nej til KTO-forliget, men var blevet samlet op i Forligsinstitutionen. I 1995 udtrådte DSR derfor undervejs sammen med laboranterne af de fælles KTO-forhandlinger for at forsøge at opnå et bedre resultat selv. Det endte med en månedlang konflikt både i amter og kommuner. Fra 1. maj deltog i alt ca. 7.000 sygeplejersker, hvoraf godt halvdelen var *lockoutet* af Amtsrådsforeningen. Med et lockoutvarsel fra KL ville konflikten blive udvidet fra 1. juni og dermed ramme alle menige sygeplejersker i den kommunale hjemmepleje. Men forinden greb Folketinget ind og dikterede det samme resultat som de øvrige organisationer i KTO.

Der blev dog samtidig etableret et udvalgsarbejde, som efter et halvt år gav en lille lønstigning. Noget egentlig lønmæssigt gennembrud var der dog ikke tale om – og de øvrige i KTO mente samtidig, at sygeplejerskerne selv betalte stigningen i form af indrømmelser på andre områder.

Under OK1995 stemte også folkeskolelærerne nej til KTO-forliget på grund af utilfredshed med de arbejdstidsregler, som blev indført ved lærernes overgang fra det statslige til det kommunale aftaleområde i 1993. I forliget indgik en vis justering, men det var ikke nok for lærerne. Det lykkedes i Forligsinstitutionen at nå til enighed om et nyt kompromis, som blev sendt til afstemning efter Forligsmandslovens regler. Der var stadig et snævert nej-flertal, men på grund af afstemningsreglernes krav til kvalificeret majoritet blev mæglingsforslaget alligevel godkendt. Forløbet førte til formandsskifte i Danmarks Lærerforening (DLF). Jørn Østergaard tog konsekvensen af, at medlemmerne ikke fulgte hans fagpolitiske linje, og blev afløst af Anni Herfort Andersen.

### **1999: Det meste af Sundhedskartellet i konflikt med DSR i spidsen**

Med OK1997 forsøgte DSR at gå en ny vej ved at acceptere et gennembrud for den lokale løndannelse, som sygeplejerskerne ellers hidtil havde været meget imod. Desuden blev der efterfølgende med Sundhedskartellet i 1997 – med Sygeplejerådet i spidsen – skabt en organisatorisk nydannelse, der samlede 11 organisationer for mellemuddannede grupper på social- og sundhedsområdet.

Under OK1999 gik disse organisationer efter en markant lønforbedring. De var derfor ikke tilfredse med KTO-forliget, som blev stemt ned, og resultatet var en ny konflikt, som hurtigt – dvs. efter godt en uge – blev stoppet af Folketinget med et politisk indgreb. Derefter måtte Sundhedskartellets medlemmer acceptere det samme niveau som de øvrige i KTO.

I kølvandet på det utilfredsstillende forløb tabte Jette Søe året efter ved en kampafstemning på DSR's kongres formandsposten til Connie Kruckow.

Også Danmarks Lærerforenings medlemmer stemte nej til forliget. Her var det igen på grund af utilfredshed med arbejdstidsreglerne – selv om forliget indeholdt nye regler, der til dels imødekom både kommunernes og lærernes krav. Det lykkedes dog derefter i Forligsinstitutionen at nå til enighed om enkelte justeringer, som kunne samle den fornødne tilslutning ved en yrafstemning, så man undgik konflikt.

### **2002: For første gang samlet mæglingforslag for amter og kommuner**

På grund af uenighed – især om lokal løndannelse – var det ikke muligt på det kommunale område at nå til et forlig. Derfor blev forhandlingerne overført til Forligsinstitutionen, hvor det med stort besvær lykkedes at nå et kompromis i form af et samlet mæglingforslag. Det blev vedtaget med snævert flertal, hvilket i flere organisationer gav anledning til stor turbulens, da medlemmerne blev underlagt resultatet selv om der – eksempelvis i DSR og DLF – var markante nej-flertal.

Konsekvensen var efterfølgende udskiftning på formandsposten i DLF, hvor Anni Herfort Andersen blev afløst af Anders Bondo Christensen.

### **2008: Sundhedskartellet, FOA og BUPL i langvarig konflikt**

Forhandlingerne i 2008 foregik på toppen af højkonjunkturen med store forventninger på baggrund af forligene i den private sektor i 2007 og med krav om et lønløft til en række af de store kvindedominerede fag. Samtidig var der i optaktsfasen en stærk politisk indblanding med løfter om ekstraordinære forbedringer specielt til udvalgte kvindegrupper. Forhandlingerne kunne derfor næsten ikke undgå at ende i konflikt. Ganske vist blev der opnået generelle forlig på både det statslige, kommunale og regionale område. Men det endte med, at Sundhedskartellet, FOA og BUPL ikke kunne acceptere niveauet i de indgåede forlig.

Det lykkedes FOA at komme i mål med et marginalt bedre resultat – ikke mindst på grund af en indbygget skævdeling til fordel for SOSU-grupperne i forliget mellem KTO og KL. Det var langt fra de strejkendes krav om 15 pct. og derfor fortsatte konflikterne på de øvrige områder. Der var endda udsigt til en skærpelse af konflikten, da KL fra den 17. juni havde udsendt *lockoutvarsel* for de ansatte i de kommuner, der ikke var omfattet af strejken. Endvidere havde BUPL varslet strejke for ledergrupperne fra 20. juni.

VK-regeringen undlod at gribe ind, som det ellers er sket så mange gange tidligere. Og først i midten af juni – inden udvidelsen – blev konflikten afsluttet med forlig for Sundhedskartellet og BUPL. Det skete, da organisationerne var ved at blive økonomisk møre, så de blev nødt til at slække på de hidtidige krav. Til gengæld blev der fra arbejdsgiverne side åbnet lidt for kassen, så forligene blev på et niveau, der var sammenlignelige med FOA's resultater.

Organisationerne kunne dermed undgå at tabe ansigt ved at henvise til, at de opnåede mere. Men det var dyrt købt og på et niveau, hvor forskellen kan betegnes som marginal. Det egentlige nye i forløbet var således ikke, at de strejkende brød rammerne i indgåede forlig, men at regeringen lod konflikterne løbe så længe. Organisationerne kan dermed ikke i fremtidige situationer kalkulere med, at der kommer et indgreb efter et relativt kort forløb. De må være indstillet på, at omkostningerne ved en konflikt kan blive særdeles omfattende og dermed kan true det indre sammenhold.

### **2013: Lockout og politisk indgreb på lærerområdet**

I 2013 anvendte arbejdsgiverne for første gang lockout våbnet uden foregående strejkevarsel. Konflikterne opstod omkring undervisningsområderne på det statslige område (gymnasier, erhvervsskoler, SOSU-skoler, VUC'er, frie grundskoler, produktionsskoler osv.) og på det kommunale område (folkeskolen, sprogcentre og ungdomsskolerne). De handlede om den afvikling af områdernes arbejdstidsregler, som de offentlige arbejdsgivere havde gjort til hovedkrav.

Mens Akademikerne (det tidligere AC) sammen med GL nødtvungent indgik forlig herom med Finansministeriet og fik en økonomisk kompensation for det i form af lønstigninger, viste forlig sig ikke muligt på det øvrige statslige undervisningsområde og på folkeskoleområdet. Som konsekvens blev der udsendt lockoutvarsel – fra henholdsvis KL og Finansministeriet – på de to områder. Denne gang var der fuld opbakning i KL's besluttende organer til dette skridt, og der var også fuld opbakning i regeringen. Det videre forløb henlagdes derfor til Forligsinstitutionen. Forligsmanden opgav efter to uger at forlige parterne. På intet tidspunkt havde parterne været tæt på noget, der kunne anvendes til en forligsskitse. Da forligsmanden ikke valgte at udsætte konflikten, blev lockouten en realitet fra den 2. april. Efter eget udsagn ønskede KL at tvinge Lærernes Centralorganisation (LC) tilbage til forhandlingsbordet, men reelt udviste de ikke den store forhandlingsvilje i forløbet og der var også kun sporadisk kontakt mellem konfliktens parter i lockout-fasen. Lockouten blev afsluttet med et politisk indgreb efter knapt fire ugers konflikt.

### **2018: Langstrakt og problemfyldt forløb uden konflikt**

OK18 blev et usædvanligt langt forløb, og for første gang var hele den offentlige sektor i Forligsinstitutionen. Lønmodtagerne havde inden forhandlingerne bundet deres krav sammen i en såkaldt musketeréd, der udviklede sig undervejs. Den indeholdt krav om reelle lærerarbejdstidsforhandlinger, en opgivelse af reguleringsordningens privatlønsværn, en sikring af den arbejdsgiverbetale frokostpause og skævdeling til fordel for ligeløn/lavtløn. Musketeréden var en reaktion på, hvad lønmodtagerne opfattede som urimelig ageren fra arbejdsgivernes side ved især OK13 og OK15, og hvad de anså for forsøg på at øge ledelsesrummet på bekostning af velerhvervede lønmodtagerrettigheder, samt urimelige lønkrav under OK18. Som følge af at lønmodtagerne i første omgang ikke oplevede reelle forhandlinger af lærerarbejdstiden, blev forhandlingerne udskudt i starten af forløbet.

Det lykkedes ikke parterne at indgå forlig i det ordinære forhandlingsforløb, og der blev derfor udsendt strejkevarsler sidst i februar. Som reaktion på strejkevarslerne sendte både de statslige, kommunale og regionale arbejdsgivere meget omfattende lockoutvarsler, der samlet omfattede meget store dele af den offentlige sektor. Lønmodtagerne opfattede de omfattende lockoutvarsler som aggression og optrapning af konflikten. Omvendt anså arbejdsgiverne strejkevarslerne for så samfundsøkonomisk omfattende, at arbejdsgiverne 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. Men det kom ikke til en decideret konflikt. Efter et meget langt og kompliceret forløb i Forligsinstitutionen, og to udsættelser af konflikten, nåede man sidst i april til forlig på alle tre områder. Usædvanligt afsluttedes det regionale område først.