FAOS

213

Fleksibel løndannelse, forsvar og fritvalg

Forventninger til OK26

Nana Wesley Hansen & Mikkel Mailand

December 2025

ISBN 978-87-93320-83-3

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

SOCIOLOGISK INSTITUT
KØBENHAVNS UNIVERSITET

Indholdsfortegnelse

Resumé **3**
1. Indledning **5**
1.1 Den økonomiske ramme 5
1.2 Det politiske bagtæppe 7
1.3 Forberedelsen og forhandlingskronologien 7
2. Bæredygtig og Fleksibel Løndannelse **8**
2.1 Baggrund og hovedelementer 8
2.2 BFL på de tre hovedområder 9
2.3 Perspektiver på tværs af hovedområderne 10
3. Et lønløft til forsvaret? **11**
3.1 Rekruttering og fastholdelse 12
3.2 Lønløftet 12
4. Fritvalg og fleksibilitet **13**
4.1 De private fritvalgsordninger 13
4.2 Fritvalgs udvikling i de offentlige overenskomster 14
4.3 Fritvalg som tema ved OK26 15
4.4 Samfundsøkonomiske overvejelser 16
5. Andre forhandlingsemner **17**
6. Koordinering: Sammenkædning og Akademikerne alene **18**
6.1 Forligsinstitutionen og sammenkædning 18
6.2 Akademikerne ud af Forhandlingsfællesskabet 19
7. Tværgående perspektiver **20**
7.1 Typen af overenskomst 20
7.2 Forhandlingernes konfliktpotentiale 20
Referencer **22**
Appendix – Interviews **24**

Resumé

OK26-forhandlingerne gennemføres i en situation, hvor dansk økonomi vurderes som solid, men hvor global usikkerhed dæmper forventningerne til vækst. Flere forhandlere forventer reallønsstigninger, men parterne undgår denne gang udmeldinger om den økonomiske ramme. Sådanne udmeldinger førte ved OK24 til en fastlåst ramme, inden forhandlingerne var gået i gang.

Politiseringen af overenskomstforhandlingerne er taget til henover en årrække. Ved OK26 fylder forsvarets løn- og arbejdsvilkår politisk, og flere partier har fremlagt udspil om børnefamiliernes vilkår, som spillede en væsentlig rolle under de private overenskomstforhandlinger i 2025 og også har spøgt i optakten til OK26. I FH er der etableret en form for borgfred, hvor forbundene har tilkendegivet, at de vil afstå fra at gå til Christiansborg under forhandlingerne. Udsigten til et folketingsvalg senest i oktober 2026 indebærer dog risiko for politiske udspil kan få betydning undervejs ved OK26.

I treparten om lønløft fra december 2023 aftalte parterne at gennemføre udvalgsarbejde på alle sektorområderne om såkaldt 'bæredygtig og fleksibel løndannelse' (BFL) frem mod OK26. Udvalgsarbejdet i staten, kommuner og regioner viser betydelige forskelle i ønskerne til hvordan løn skal forhandles i det offentlige både internt mellem arbejdsgiverne og internt mellem lønmodtagergrupperne. Udvalgsarbejdet har tydeliggjort uenigheder om både principper og metodiske forudsætninger, herunder måling af rekruttering og spørgsmålet om, hvordan lokale lønsystemer kan forbedres og udbygges. I kraft af trepartsaftalen har parterne dog bundet sig til at skulle forhandle og opnå resultater på BFL-dagsordenen.

Forsvaret bliver ved OK26 et særligt fokusområde, og forhandlingerne på dette område spiller også sammen med BFL-dagsordenen. Oprustningen og behovet for at fastholde soldater i forsvaret har skabt forventninger om et lønløft, og både statsminister og forsvarsminister har udtrykt ønsker til dette. Arbejdsgiverne (MEDST) forventes at rejse krav om en skævdeling af rammen til fordel for Forsvaret. Lønmodtagerorganisationerne anerkender behovet, men vil sandsynligvis kræve modydelser og ønsker at undgå præcedens for puljetænkning.

Fritvalg og fleksibilitet bliver også et centralt tema ved OK26. OK25-resultaterne om blandet andet barnets tredje sygedag har skabt pres for at levere tilsvarende muligheder i det offentlige, men de offentlige overenskomster er konstrueret anderledes, og erfaringerne fra OK24 viser, at selv mindre fleksibilitetstiltag kan være vanskelige at implementere. På lønmodtagersiden er der dybe uenigheder om fritvalg. FOA og dele af Forhandlingsfællesskabet er positive over for individuel valgfrihed over lønmidler, mens DLF, BUPL og DSR ønsker kollektive, solidariske modeller. Samtidig er der også uenighed om, hvorvidt Christiansborg skal spille en rolle.

En række sektorspecifikke emner forventes også at fylde. Arbejdsmiljø og stress er igen højt prioriteret særlig af Akademikerne på det statslige område. På det kommunale og regionale arbejdsmarked er arbejdstid og deltid centrale

emner, og to faglige voldgifter om deltidsreglerne kan få stor indflydelse midt under forhandlingerne. Derudover er bl.a. erhvervsskoleområdet, lærernes arbejdstid og lægers arbejdstidsregler væsentlige temaer, som skal håndteres parallelt med de brede dagsordener.

Koordineringen på lønmodtagersiden er ændret af Akademikernes udmeldelse af Forhandlingsfællesskabet. Akademikerne vil forhandle selvstændigt, men lønmodtagersidens samlede koordinering svækkes. Samtidig bliver spørgsmålet om sammenkædning igen centralt. Erfaringerne fra OK24 har styrket arbejdsgivernes ønske om at anvende sammenkædning, mens modstanden fortsat er betydelig på lønmodtagersiden.

OK26 har potentiale til at blive en udviklingsoverenskomst, hvis parterne evner at lande aftaleresultater der ændrer lønstrukturerne eller indfører en fritvalgsmodel. Ingen af parterne peger på en nævneværdig høj konfliktrisiko, hvilket nok skyldes, at der skønnes at være både økonomi og rum til at skabe forbedringer. Men emnerne fleksibel løn, forsvar og fritvalg bliver vanskelige.

1. Indledning

Denne rapport beskriver forventninger til de kommende forhandlinger i den offentlige sektor, der for alvor igangsættes lidt inde i december 2025 og – hvis alt går som planlagt – afsluttes ved lønmodtagerorganisationernes urafstemninger i marts 2026. I dette første afsnit beskrives de økonomiske og politiske rammer for forhandlingerne samt forhandlingernes køreplaner. I det andet, tredje og fjerde afsnit, dykker vi ned i tre emner, der forventes at komme til at stå centralt i forhandlingerne, mens det femte afsnit kort belyser øvrige emner, der forventes at fylde ved organisationsforhandlingerne. Sjette afsnit fokuserer på koordineringen af forhandlingerne, mens sidste afsnit ser på tværs og prøver at indkredse typen af forhandlinger, der kan forudses, og konfliktpotentialet.

1.1 Den økonomiske ramme

OK24 leverede pæne lønstigninger på 8,8 procent over den to-årige overenskomstperiode, hvilket var nok til at sikre reallønstigninger. Dertil kom lønløftet til udvalgte grupper fra trepartsaftalen indgået i 2023. Overenskomstforhandlinger på det private arbejdsmarked, OK25, som har stor betydning for den økonomiske ramme for de kommende forhandlinger i den offentlige sektor, leverede en treårig aftale med signaler om rum for reallønstigninger (Ibsen et al. 2025).

Dansk økonomi er fortsat solid, men grundet den volatile og usikre globale økonomiske situation er forventningerne til den økonomiske ramme afdæmpede, og forhandlerne er forsigtige med at skabe forventninger. De afventer i skrivende stund Økonomiministeriets økonomiske redegørelse, der offentliggøres i starten af december. Men en del af de interviewede forhandlere har dog udtrykt forventninger om reallønstigninger. Man skal dog ikke forvente, at der denne gang kommer meldinger som dem op til OK24, hvor først lønmodtagersiden konkretiserede deres krav ved at nævne ’to-cifrede lønstigninger’, og Finansministeren efterfølgende meldte ud, at den økonomiske ramme ikke kunne blive højere end ’8.8 procent’. Parterne er i dag enige om, at de ikke skal gentage den type udmeldinger, der låser sig selv og hinanden, før forhandlingerne rigtigt er gået igang.

Det tætte sammenspil mellem de private og offentlige forhandlinger understreges af reguleringsordningen. Den aftales mellem parterne og sikrer, at de offentligt ansatte lønmæssigt følger med udviklingen i den private sektor og at det offentlige arbejdsmarked ikke bliver lønførende. Hovedprincippet er, at lønnen i det offentlige efterreguleres med 80 procent af forskellen mellem de konstaterede lønstigninger fra den private til den offentlige sektor. Ordningen er i dag opdelt i de tre hovedområder dækkende henholdsvis stat, kommuner og regioner. Reguleringen foretages en gang årligt – tidsmæssigt forskudt, så der er mulighed for statistisk at opgøre de faktiske lønstigninger.

Som en udløber af Danmarks Statistiks arbejde med at udvikle et nyt ’standardberegnet lønindeks’, aftalte parterne helt tilbage i 2018 at undersøge, om dette nye standardberegnede lønindeks kunne bruges som

nyt grundlag for reguleringsordningen. Hvor det implicitte lønindeks, der indtil for nylig lå til grund for reguleringsordningen, beregner lønudviklingen på baggrund af et gennemsnit af hele arbejdsstyrken inden for en sektor, er det standardberegnede lønindeks i stedet baseret på et gennemsnit for ensartede medarbejdergrupper, der vægtes sammen til et nyt lønindeks. Det skulle gøre det standardberegnede lønindeks bedre til at tage højde for skift i medarbejdersammensætningen. Skift i retning af fx flere højtlønnede inden for en sektor vil løfte gennemsnitslønnen i det implicitte indeks for denne sektor, mens sådanne skift ikke vil påvirke det standardberegnede lønindeks (Hansen og Mailand 2023). Det nye standardbaserede lønindeks har ligget til grund for reguleringsordningen siden OK24, og fik således første gang betydning for reguleringen i staten i april 2025 og i kommunerne og regionerne i oktober 2025. Indekset fik en blandet evaluering af de interviewede forhandlere, hvor nogle påskønnede det nye indeks, mens andre syntes det gamle var bedre eller at ingen af dem er særligt gode. Til grund for de forskellige standpunkter ligger bl.a. forskellige opfattelser af, hvad indekses skal fokusere på - lønmodtagergruppers lønudvikling eller arbejdsgivernes lønudgifter. Men det kan også have betydning for standpunkterne, at anvendelsen af det standardbaserede indeks resulterer i en lidt mere positiv lønudvikling for de offentligt ansatte lønmodtagere.

En anden nyskabelse ved OK24 var de såkaldte 'ultimo-forhandlinger'. Ultimo-forhandlingerne, der blev gennemført i september 2025, var en slags fremskudt justering af reguleringsordningens udmøntning snarere end en egentlig forhandling. Formålet var at sikre parallelitet i forhold til den private lønudvikling allerede inden for aftaleperioden og dermed rette op på lønudviklingen i det offentlige, der var sakket agterud i forhold til den private lønudvikling efter OK21 (Hansen og Mailand 2024). Ultimo-forhandlingerne udmøntede 1. november 1,11 procent på det statslige, 0,54 procent på det kommunale og 0,51 procent på det regionale område. Disse stigninger skal lægges oveni i de lønstigninger, der allerede blev fastsat ved OK24. Det er usikkert, om ultimo-forhandlingerne vil blive gentaget, da meningerne om dem er delte.

En tredje økonomisk-statistisk nyskabelse er etableringen af et statistikudvalg for den offentlige sektor med deltagelse af parterne, der blev aftalt under trepartsforhandlingerne i 2023. Udvalget afspejler det eksisterende statistikudvalg, der blev nedsat som en udløber af Fælleserklæringen fra 1987 på det private område for at understøtte DA-FH- forhandlingerne. Ifølge kommissoriet skal udvalget bl.a. belyse lønforhold, lønstruktur og lønudviklingen i offentlige delsektorer sammenholdt med det private arbejdsmarked, og vurdere den fremtidige rekrutteringssituation for udvalgte personalegrupper på baggrund af Finansministeriets mekaniske fremskrivninger af udbud og efterspørgsel. Udvalget afholdt sit første møde i efteråret 2025. Det har ifølge de interviewede forhandlere endnu ikke skabt en større grad af statistisk enighed, heller ikke om den centrale opgave vedrørende indkredsning af rekrutteringsudfordringer og metoder til at måle disse. Flere at de interviewede forhandlere har påpeget, at mindre personalegrupper bliver

usynlige i de mekaniske fremskrivninger, som typisk ser på bredere personalegrupper.

Endelig skal en særlig situation på det statslige område nævnes, der hverken har noget direkte at gøre med de generelle økonomiske forventninger eller statistiske forhold, men alligevel er væsentlig: En række ministerier står midt i større fyringsrunder. Og det kan påvirke forhandlingerne på forskellig vis.

1.2 Det politiske bagtæppe

Aftalemodellen i den offentlige sektor har altid været mere politiseret end i den private sektor, da løn og arbejdsvilkår er indlejret i de offentlige budgetter og arbejdsgiverne også er politiske aktører. Men politiseringen er øget i indeværende årti, ikke mindst som følge af Trepartsaftalen om løn og arbejdsvilkår fra 2023 (se fx Mailand 2023; Hansen og Mailand 2023).

Også perioden efter OK24 og optakten til OK26 har været præget af politisering af de kommende forhandlinger. En af de politiske markeringer har været, at flere folketingspolitikere og ministre har udtrykt ønske om, at der i forbindelse med udbygningen af forsvaret er behov for at øge lønningerne i forsvaret (se afsnit 3).

Et anden form for politisk markering er kommet fra SF, Moderaterne, Konservative, der for at forbedre børnefamiliernes vilkår er kommet med konkrete politiske udspil op til overenskomstforhandlingerne. Det har blandt arbejdsmarkedets parter og i særdeleshed internt FH har skabt debat om hvilken rolle lov henholdsvis kollektive aftaler bør spille i forbindelse med barnets sygedage og mere generelt i aftalemodellen. Flere af de store forbund, der organiserer offentligt ansatte gerne ser, at der lovgives og leveres finansiering til fx dagpenge under barns sygedage, som så efterfølgende kan lønsikres ved overenskomstbordet. Andre fagforbund på det offentlige område i tråd med fagforeningerne, der organiserer de privatansatte, meget mere kritiske. I FH er man nået til enighed om en form for borgfred, så længe OK26 kører (Brøndum 2025), og der er heller ikke elementer i den for nyligt vedtagne finanslov for 2026, der lægger op til finansiering af børnerelaterede ydelser. Men med udsigt til et folketingsvalg, der skal afholdes senest i oktober 2026, bliver det vanskeligt at undgå, at Christiansborg kommer med politiske udspil på dette område, hvilket også efterårets kommunalvalg viste. Uanset om sådanne udspil kommer under eller efter OK26, så kan villigheden fra politikerne til at debattere og måske også lovgive på området komme til at præge forhandlingerne, navnlig om fleksibilitet og fritvalg (se afsnit 4). For 'ånden er ude af glasset' og forhandlerne kan spekulere i, at hvad der ikke aftales ved forhandlingsbordet kan blive tilvejebragt af politikerne.

1.3 Forberedelsen og forhandlingskronologien

I lighed med OK24 har parternes forberedelse af OK26 været påvirket af særlige processer. Hvor det op til OK24 var trepartsforhandlinger, der tog tid og fokus fra overenskomstforberedelserne, har det op til OK26 været processen om 'bæredygtig og fleksibel løndannelse' (BFL) (se afsnit 2), der har haft denne

effekt. Den har ifølge nogle af informanterne gjort, af den partsfælles forberedelse af andre forhandlingsemner har været mere begrænset end normalt.

Der er på sædvanligvis vis indgået kørerplansaftaler mellem parterne. På alle tre hovedområder er overenskomstforhandlingerne opdelt i to niveauer. De generelle forhandlinger er de tre arbejdsgiveres – MEDST, KL og RTLN – tværgående forhandlinger med forhandlingsfællesskaberne om den samlede økonomiske ramme, og forhold med relevans på tværs af organisationerne, mens arbejdsgiverne i organisationsforhandlingerne forhandler med de enkelte organisationer om fag-eller sektorspecifikke emner. Efter udvekslingen af krav er forhandlingerne på alle tre hovedområder planlagt til at blive indledt med et planlægningsmøde ('sættemøde').

På det statslige område forhandler man først de generelle krav, hvorefter organisationsforhandlingerne afsluttes til sidst inden for et såkaldt 'fire-ugers vindue'. På de kommunale og de regionale områder vil de generelle forhandlinger og organisationsforhandlingerne foregå parallelt. Som tidligere forventes statens generelle forhandlinger afsluttet ca. en uge forud for afslutningen af de generelle forhandlinger på det kommunale område, som igen forventes afsluttes ca. en uge før de generelle forhandlinger på det regionale område.

På det statslige område udveksler parterne krav senest 12. december 2025, og snarest muligt efter denne dato mødes parterne for at uddybe kravene og planlægge forhandlingsforløbet. På det kommunale område udveksles kravene senest d. 16. december, og den 19. december 2025 mødes parterne til den første egentlige forhandling af de udvekslede krav (kravepræsentation) og drøfter tilrettelæggelsen af de videre forhandlinger. De generelle forhandlinger tilrettelægges, så de kan afsluttes den 12. februar 2026. Senest den 29. januar indledes det første forhandlingsmøde under organisationsforhandlinger dvs. forhandlingerne med de enkelte organisationer, der er planlagt til at være afsluttet senest 28. februar 2026. Datoerne på det regionale område er identiske med de kommunale, med udtagelse af, at der først sigtes på at afslutte på generelle forhandlinger den 20. februar 2026.

2. Bæredygtig og Fleksibel Løndannelse

2.1 Baggrund og hovedelementer

Den omfattende trepartsaftale fra 2023 indeholdt dels aftaleelementer, der ikke skulle videreforhandles, dels aftaleelementer, hvis detaljer skulle forhandles på plads under OK24 og endelig aftaleelementer, der først for alvor skulle drøftes og forhandles færdig efter OK24. Væsentligste element af den sidste type er 'bæredygtig og fleksibel løndannelse' (BFL). Begrebet er ikke nærmere defineret, og hensigten har været at parterne selv skal indholdsudfylde det. Trepartsaftalen forpligter således parterne til at drøfte veje til en mere bæredygtig og fleksibel løndannelse frem mod OK26, herunder fremtidige garantiordninger, der understøtter en fleksibel løndannelse, muligheder for øget brug af lokalløn samt muligheder for at adressere specifikke hensyn, herunder rekruttering. Samtidig stiller trepartaftalen én mia. kr. til rådighed for BFL,

fordelt på 650 mio. kr. til kommunerne og 350 mio. kr. til regionerne – og ingen til statens område (Regeringen et al. 2023).

Drøftelserne foregik fra efteråret 2024 til sommeren 2025 indenfor rammerne af tre udvalg – et for hver af de tre hovedområder – samt et tværgående fællesudvalg, hvor deltagerne i de tre øvrige udvalg har udvekslet erfaringer og fået gennemført en analyse af den offentlige løndannelse i de øvrige nordiske lande. De tre udvalg afsluttede alle deres arbejde med tre ret forskellige rapporter. I alle tre rapporter understreges med forskellige formuleringer, at rapporterne ikke indeholder egentlige forslag, men forskelle mulige redskaber og veje til BFL.

2.2 BFL på de tre hovedområder

På statens område har BFL-udvalget afholdt 11 møder i perioden. I første fase tog drøftelserne bl.a. afsæt i Lønstrukturkomitéens hovedrapport (Lønstrukturkomitéen 2023), en omfattende rapport fra Epinion fra 2023 skrevet ifm. periode-projektet 'Videreudvikling af statens lønsystemer', og parternes egne analyser af bl.a. forskelle i lønspredningen i henholdsvis den private og den offentlig sektor. I anden fase blev mulige veje til BFL drøftet og udvalgets medlemmer var på virksomhedsbesøg på udvalgte statslige arbejdspladser. Den afsluttende rapport indeholder både en fælles afrapportering om fakta vedrørende den offentlige løndannelse i Danmark samt en opsamling af de nordiske erfaringer, og en opdelt afrapportering vedrørende veje til BFL. Heri præsenterer MEDST en række 'stilleskruer', bl.a. om at øge den lokale løndannelse, om at generelle lønstigninger kun skal sikre reallønnen, så øvrige midler kan anvendes til fleksibel løn og øget feedbackkultur for at øge transparens i løndannelsen. De statslige lønmodtageres længere række af 'redskaber' indeholder bl.a. en ændring af reguleringsordningen fra 80 til 100 procent i positiv retning for derved at skabe flere midler til lokal løndannelse og redskaber, der skal sikre, at ingen grupper sakker bagud i den lokale løndannelse (Akademikerne et al. 2025).

På det kommunale område blev der i perioden afholdt 8 møder, hvor hovedfokus var en indkredsning af, hvad fleksibel og bæredygtig løndannelse er, formål og proces om lokal løn, samt formål og proces om central løn. I forløbet fik parterne konsulentvirksomheden Epinion til at gennemføre en undersøgelse om anvendelse og oplevelse af lokal løndannelse i kommunerne, ikke ulig den undersøgelse, som Epinion tidligere havde gennemført på det statslige område. Den afsluttende afrapportering af 'redskabskasser' indeholder ikke fælles afsnit, men er delt op i afsnit med KL, Forhandlingsfællesskabet og Akademikerne som afsendere. KLs redskabskasse er delt op i en sektion om afskaffelse eller justering af garantiordningerne, en længere sektion om central løn og en kortere om lokal løn. Forhandlingsfællesskabets redskabskasse er mere differentieret og indeholder udover de samme tre temaer fra KLs redskabskasse også temaerne statistik, organisationspuljer og reguleringsordning. Mht. de tre partsfælles emner, er det tydeligt, at Forhandlingsfælleskabet i modsætning til KL lægger vægt på at udbygge garantiordningerne og vil sikre, at alle får del i den fleksible løndannelse. Endelig er Akademikernes redskabskasse ligesom KLs delt op tre. Central løn og lokal løn går igen, men i stedet for et afsnit om garantiordninger, er der et

om transparens (KL et al. 2025), hvilket i følge de interviewede forhandlere afspejler, at det mere er gennemsigtighed end garantier, som Akademikerne vil prioritere.

På det regionale område er der i lighed med det kommunale område blevet afholdt 8 møder, der først og fremmest har fokuseret på forståelser af BFL samt på midler til og forudsætninger for BFL. Opinion også på det regionale område gennemført en analyse for udvalget med fokus på oplevelsen af lokal løndannelse i regionerne. Udvalget på det regionale område har, som det eneste af de tre hovedområdeudvalg, leveret en egentlig fælles afrapportering. Her understreges det bl.a., at BFL skal understøtte opgaveløsningen – som der refereres til gentagne gange til i rapporten – og det tværfaglige samarbejde. I forlængelse heraf påpeges, at der kan opstå mismatch i løndannelsen, når forhandlingerne foregår faggruppespecifikt og ikke forholder sig til den enkeltes arbejdsfællesskab. Det fremhæves endvidere, at garantier for realisering af aftaleresultaterne er vigtige (Forhandlingsfællesskabet et al. 2025).

2.3 Perspektiver på tværs af hovedområderne

På ingen af de tre områder kom udvalgsarbejdet dertil, hvor det kan anes hvordan en endelig aftale vil komme til at se ud. Men det har heller ikke været forventningen. En del af informanterne og andre involverede har alligevel undervejs i processen givet udtryk for, at man ikke var nået langt, og at udvalgsarbejderne i nogen grad var præget af kendte positioner i forhold til løndannelsen.

At arbejdsgiverne samlet set er mere begejstrede for fleksibel løn, og har puffet mere på i BFL-processen end lønmodtagerne, er ikke overraskende, ligesom det det også før BFL-processen gik i gang var kendt, at nogle lønmodtagerorganisationer er betydeligt mere interesseret i lokal løn end andre, og at også arbejdsgiversiden internt delvist har forskellige prioriteter om fleksibel løndannelse (se fx Mailand 2023). Men ved udvalgsarbejdernes afslutning tegner der sig på nogle punkter et klarere billede af, hvad forskellene er. KL fremstår som den klareste fortaler for brug af centrale puljer i forhold til grupper, der er mangel på, mens de er mindre begejstrede for lokal løn. Danske Regioner fremstår som stærkere fortaler for lokal løn, mens de som antydet ovenfor, er mere kritiske overfor en gruppeorienteret fleksible løndannelse. MEDST er tilsyneladende både åbne overfor lokal løn som centrale puljer målrettet specifikke grupper. På lønmodtagersiden er positionerne mere eller mindre de kendte, hvor bl.a. Danmarks Lærerforening er blandt de mest skeptiske overfor den fleksible løndannelse, mens AC-grupperne generelt er de mindst skeptiske, om end der også er variation mellem hovedorganisationens forskellige forbund. Endvidere har benævnelsen af rekruttering som en væsentlig dimension i kommissoriet nok betydet, at de enkelte forbunds position har været påvirket af, om organisationen står til at blive begunstiget pga. omfattende rekrutteringsproblemer eller ej.

Udover forskellige grundsyn på fleksibel løndannelse er BFL-udvalgsarbejdet også stødt på en række andre udfordringer. Det forhold, at trepartaftalen udover milliarden til fordeling under OK26 ikke har indeholdt kvantitative angivelser, har medvirket til usikkerheder og uenigheder om hvor

mange og hvor omfattende forandringer, der var nødvendige for at opfylde forpligtelserne i trepartsaftalen, og hvilket 'målebånd', der skulle bruges.

En anden 'målerelateret' udfordring har været, at der i det nyetablerede statistikudvalg, som nævnt ovenfor, endnu ikke er skabt enighed om et statistisk redskab til måling af rekrutteringsproblemer, der kan ligge til grund anvendelsen af rekrutteringsproblemer som faktor i BFL. Hverken Finansministeriets rekrutteringsfremskrivninger, rekrutteringssurveys fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings (STAR) eller andre redskaber har – endnu i hvert fald – fået opbakning fra alle udvalgets medlemmer. Det ville dog også være overraskende, hvis en total konsensus var opnået på den korte tid.

Det har også vanskeliggjort BFL-processen, at den så og sige skal løse to problemer på én gang – et kvalitativt og et kvantitativt. Det kvalitative handler om, at opfattelsen af at Ny løn ikke virker – eller ikke virker for alle grupper – har bredt sig. Samtidig er trepartsaftalens bindende ambition tydeligt ikke bare at forbedre, men også øge den fleksible del af lønnen. Særligt nogle af de interviewede lønmodtagerrepræsentanter var kritiske overfor at "hælde flere penge udover" et system, de oplever ikke virker. Udfordringen under OK26 bliver altså at opnå enighed om tiltag, der samtidig skal forbedre og øge den fleksible løndannelse.

Disse betragtninger om barrierer skal dog ikke taget udtryk for, at det nødvendigvis bliver umuligt for parterne at lande en ambitiøs aftale om BFL – men der ser ud til være vanskelige forhandlinger forude.

3. Et lønløft til forsvaret?

Forsvaret står ved indgangen til årets overenskomstforhandlinger i den offentlige sektor i en særlig situation. Den sikkerhedspolitiske udvikling i Europa har skabt et markant behov for oprustning, både i Danmark og blandt vores allierede. Det stiller nye og større krav til organisationen, som ikke kun handler om at øge antallet af værnepligtige. Forsvaret skal kunne opbygge og vedligeholde kapaciteter, der spænder fra konventionelle til avancerede våbensystemer, og det kræver fastholdelse af trænede og erfarne medarbejdere.

Trods viden om at Forsvaret længe har haft betydelige udfordringer med fastholdelse, så fyldte området ikke i trepartsaftalen fra 2023, der på statens område alene fokuserede på fængselsbetjentene, mens arbejdsgiverne senere ved OK24 kom igennem med deres utraditionelt sent fremsatte krav om midler til særligt udsatte medarbejdere, navnlig i politiet.

I optakten til OK26 er der nu et markant politisk fokus på, at Forsvaret har behov for ekstra midler. Som forsvarsminister Troels Lund Poulsen har udtalt: 'Jeg åbner for, at vi skal give flere penge til soldaterne i løn' (Ritzau i Berlingske, 2025). Og statsminister Mette Frederiksen har gjort det klart, at "soldaters løn og arbejdsvilkår skal 'med ind på bordet', når det danske forsvar skal styrkes markant" (Ritzau i Fagbladet 3F, 2025). Fastholdelsen af erfarne medarbejdere med specialiserede kompetencer er afgørende for, at oprustningen kan realiseres i praksis.

3.1 Rekruttering og fastholdelse

Statens område repræsenterer lidt under 200.000 ansatte. Forsvaret er med sine lidt over 20.000 ansatte, hvoraf godt ¾ er militært ansatte, en relativ lille organisation sammenlignet med andre offentlige grupper. Planen er, at Forsvaret skal vokse betydeligt, og særligt med militært ansatte. Forsvaret har traditionelt været gode til at tiltrække medarbejdere, og i forsvarsforliget 2024-2033 er der afsat 2,4 mia. kr. over en 10-årig periode til at rekruttere flere soldater. Forsvaret har dog udfordringer med at fastholde soldater og specialister, der kan betjene, fejlfinde og vedligeholde materiel, som bliver stadig mere avanceret og teknologitungt – både på landjorden, i luften og til søs.

Fastholdelsesudfordringerne handler om flere ting: Manglende uddannelsesmuligheder, der gør det attraktivt at blive i Forsvaret i en årrække og bagefter skifte til en civil karriere; lønninger der ikke har fulgt med, hverken i konkurrencen med andre offentlige arbejdspladser eller med private virksomheder, hvor faglært arbejdskraft er både efterspurgt og vellønnet; og store krav til fleksibilitet og udstationering, som til tider udfordrer balancen mellem arbejde og familieliv.

Der er allerede taget initiativer på uddannelsesområdet. Som led i forsvarsforliget er der indgået nye aftaler om uddannelse og opkvalificering, der skal styrke rekruttering og fastholdelse. Aftalerne rummer to hovedspor: Ét for allerede ansatte og ét for nye medarbejdere. For allerede ansatte konstabler og sergenter er der afsat en opkvalificeringspulje på ca. 900 millioner kroner til civile kompetencegivende uddannelser – eksempelvis HF-enkeltfag, erhvervsuddannelser eller akademiuddannelser. For nyansatte indføres en ny kontraktform (K10), som giver ret til at gennemføre en uddannelse med løn efter fire års ansættelse, og uddannelsesretten kan forlænges, hvis der ydes løn eller refusion under uddannelsen. Implementeringen af puljen forventes at ske i efteråret 2025, og initiativerne skal gøre Forsvaret til en mere attraktiv arbejdsplads med tydelige udviklings- og uddannelsesmuligheder.

3.2 Lønløftet

Fokus er nu på lønnen. Kravet om mere i løn til Forsvarets militært ansatte forventes at blive rejst af arbejdsgiverne i form af, at en del af den økonomiske ramme øremærkes til Forsvaret. Dette vil betyde mindre til fordeling mellem de øvrige grupper og er således en form for 'skævdeling', som traditionelt er upopulær blandt en del af lønmodtagerne. Forsvarets fagforeninger – HOD, CS og HKKF – der repræsenterer henholdsvis officerer, stampersonel og hærens konstabler og korporaler, har i optakten presset på for at løfte løn og arbejdsvilkår i Forsvaret, men stiller fælles krav om reallønsudvikling sammen med de øvrige organisationer i CFU på det statslige område.

Der er bred accept blandt de øvrige lønmodtagerorganisationer af, at Forsvaret står i en særlig situation og derfor bør tilgodeses. Men opbakningen er betinget af, at der findes en rimelig forhandlingsmæssig modvægt, så arbejdsgivernes ønske om skævdeling ikke sker uden kompensation. Der er således både vilje blandt arbejdsgivere, lønmodtagere og politikere til at prioritere Forsvaret og forventning om, at der skal findes kreative løsninger ved

forhandlingsbordet. Nogle organisationer vil gerne presse på for at holde et løft af lønnen i Forsvaret udenfor reguleringsordningen, men dette ville trodse mantraet om ikke at gentage lønløftet fra treparten i 2023, og flere forhandlere anser en kreativ løsning indenfor rammen for en mulighed. Lønmodtagerne ønsker dog at undgå, at situationen danner præcedens for puljetænkning ved det centrale bord. Den tekniske løsning i forhold til at løfte Forsvaret lønmæssigt kan nemlig let blive koblet tæt sammen med forsøgene på at aftale nye, mere fleksible og bæredygtige lønstrukturer på det statslige område.

Lønforventningerne blandt Forsvarets personel er ydermere markante, og soldater har i optakten delt lønsedler på sociale medier for at gøre opmærksom på de begrænsede økonomiske muligheder, eksempelvis i forhold til at komme ind på boligmarkedet nær deres tjenestesteder. Spørgsmålet er, om OK26 kan indfri disse forventninger til lønstigninger. De mange midler, der i disse år tilfalder Forsvaret, giver dog muligheder for at forbedre en række andre forhold udenfor overenskomstforhandlingerne, som også har betydning for fastholdelsen – herunder efter- og videreuddannelse, vilkår og aflønning ved udsendelse samt forholdene på kasernerne.

4. Fritvalg og fleksibilitet

Mens det offentlige ikke har været lønførende, har fleksibilitet i form af frihed for lønmodtagerne historisk været en styrkeposition i de offentlige overenskomster. Det offentlige haft ofte tidligere udbygget goder i form af pension, løn under barsel og omsorgsdage. Det er også i den offentlige sektor, at vi finder de store kvindedominerede omsorgsfag som sundhed, børne- og ældrepleje, og det har været en udbredt opfattelse, at kvinder i højere grad prioriterer frihed over løn i overenskomsterne. Men med udbygningen af fritvalg med nye frihedsrettigheder opnået ved de private forhandlinger i 2025 (OK25), blev der sat nye standarder for den livsfaseoverenskomst som har udviklet sig i de private overenskomster. De private parter udbyggede fritvalgskontoen med fri ved barns tredje sygedag, to årlige børnebørnsdage, ledsagelse af nærtstående ved helbredskonsultationer eller myndighedsmøder samt op til fem dage ved kritisk sygdom. Disse resultater har sat de offentlige forhandlere under pres op til OK26. Fleksibilitet og herunder navnlig fritvalg og barns tredje sygedag er et tema, som nævnes af stort set alle forhandlere i optakten til OK26. Grundlæggende er overenskomsterne og navnlig fritvalg i de to sektorer bygget meget forskelligt op (Hansen et al. 2025).

4.1 De private fritvalgsordninger

Fritvalg blev indført ved OK07 i de private overenskomster som et beskedent arbejdsgiverbidrag baseret på den ferieberettigede løn, hvor medarbejderne kunne bestemme, om skulle bruges til betalt frihed, ekstra pensionsindbetaling eller seniorordning. Ved OK14 blev bidraget forhøjet fra 1 til 2 procent, og ordningen blev også et redskab til at flytte økonomisk råderum fra virksomheds- til brancheniveau. Ved OK17 udviklede fritvalgskontoen sig fra et teknisk lønelement til et livsfasepolitisk redskab. Muligheden for seniorfridage blev

gjort til en ret, som kunne finansieres gennem fritvalgsmidler og pensionsbidrag fem år før pensionsalderen. Samtidig blev der indført ret til to børneomsorgsdage årligt, som også kunne finansieres via lønmodtagerens individuelle fritvalgskonto (Andersen & Ibsen 2017).

Ved OK23 hævede parterne bidraget med yderligere 2 procentpoint til i alt 9 procent af den ferieberettigede løn. Dermed nåede man det mål, som CO-industri længe havde ønsket sig, nemlig en konto svarende til en fuld månedsløn for en gennemsnitlig industrimedarbejder (Andersen et al. 2023). I en tid med høj inflation og presset realløn fik fritvalgskontoen stor betydning for at løfte indkomsten for brede grupper af lønmodtagere.

Frem mod OK25 syntes der ikke længere at være et loft for fritvalgskontoens størrelse. Udbygningen af fritvalgskontoen i OK25 med en række frihedsalementer markerede en ny fase i bevægelsen mod en livsfasebaseret regulering af arbejdslivet i de private overenskomster (Ibsen et al. 2025). Spørgsmålet der har presset sig på i optakten til OK26 er, hvordan tilsvarende fleksible goder kan skabes i de offentlige forhandlinger, hvor overenskomsterne er ganske anderledes skruet sammen.

4.2 Fritvalgs udvikling i de offentlige overenskomster

De offentlige aftaleparter har reelt længe været inspireret af fritvalg fra den private sektor, men har i deres krav taget udgangspunkt i en tilpasning til den måde, som de offentlige overenskomster er opbygget. Ved OK18 pressede særligt Akademikerne på med krav om fritvalg i form af frihedsmuligheder for den enkelte finansieret via brug af den 6. ferieuge. Det særlige forløb under OK18 endte imidlertid med at blive domineret af få krav, hvor Akademikernes ønske om at sikre spisepausen blandt andet kom til at overskygge mulighederne for at finde fritvalgsløsninger. Ved OK21 figurerede fritvalg igen som et krav. Begge gange har kravet mødt modstand hos arbejdsgiversiden, der i samme periode har været stærkt optaget af arbejdsudbud og har haft svært ved at se fordelen ved at give udvidede frihedsrettigheder på et arbejdsmarked med rekrutteringsudfordringer på en række lønmodtagergrupper.

Ved OK24 opnåede parterne for første gang et egentlig gennembrud på fleksibilitetsdagsordenen gennem etableringen af to nye opsparingsordninger (Hansen og Mailand 2024). På statens område havde de offentlige lønmodtagere markeret en stærk interesse i at få forhandlet en ny aftale om opsparing af frihed. Arbejdsgiverne modsatte sig mere frihed, og resultatet blev en ordning, der gav medarbejderne mulighed for at opspare eksisterende frihed i form af afspadsering og særlige feriedage i op til 15 dage i alt, som den enkelte lønmodtager efter aftale med arbejdsgiveren kunne gøre brug af. Tilsvarende opsparingsordninger blev også efterfølgende opnået på de kommunale og regionale områder. Men ordningen har vist sig svær at implementere. De digitale HR-systemer i stat, kommuner og regioner understøtter ikke optællingen af enkelte lønmodtagers uafholdte frihed og manglende afspadsering. Der er også mellem parterne en vis forståelse af, at ordningen kunne have været bedre forberedt, og at noget må justeres ved OK26.

På de kommunale og regionale områder ville lønmodtagerne ved OK24 egentlig hellere have drøftet deres egne forslag til fritvalg med arbejdsgiverne end den statslige opsparingsordning. På den baggrund aftalte parterne at lave et fælles udvalgsarbejde, hvor parterne frem mod OK26 kunne drøfte forskellige fritvalgsmodeller, og hvordan sådanne kan finansieres og strikkes sammen, så arbejdskraft ikke trækkes ud af arbejdsmarkedet.

Den anden opsparingsordning var et centralt ønske fra Akademikerne og skal ses i sammenhæng med, at mange lønmodtagere på det offentlige område allerede før OK24 havde veludbyggede pensionsordninger, der gav mulighed for at konvertere mindre dele af pensionen til løn. Med denne anden opsparingsordning blev valgfriheden udvidet. Lønmodtagere, der har tiltrådt ordningen, kan nu vælge at få beløbet udbetalt som løn eller indbetalt til en særlig opsparing forvaltet og forrentet af lønmodtagerens pensionsselskab. Midlerne kan frit anvendes på et hvilket som helst tidspunkt i arbejdslivet til eksempelvis køb af frihed, efteruddannelse eller andre formål. På det statslige område tiltrådte også CO10 – der bl.a. repræsenterer ansatte i politiet og forsvaret samt OAO, der repræsenterer ansatte indenfor de gamle LO-områder – ordningen for de medlemmer, der havde en pensionsindbetaling over 15 procent. På de kommunale og regionale områder opnåede Akademikerne samme ordning, mens de øvrige organisationer i Forhandlingsfællesskabet, som Akademikerne dengang var medlem af, imidlertid valgte ikke at tilslutte sig denne ordning (Hansen og Mailand 2024).

4.3 Fritvalg som tema ved OK26

Overenskomsterne i det offentlige og det private er således opbygget efter forskellige principper. Hvis de offentlige parter ønsker at levere tilsvarende fleksibilitet til eksempelvis seniorer, er det nærliggende at se mod industriens fritvalgskonstruktion, hvor man i dag har mulighed for individuelt at tilkøbe sig fx en fire-dages arbejdsuge med sin fritvalgskonto, såfremt man som lønmodtager har seniorrettigheder. Navnlig seniorområdet har parterne på det offentlige område diskuteret heftigt gennem de seneste overenskomstrunder, uden at man grundlæggende har lavet om i ordningerne, der, med visse vigtige forskellige, giver lønmodtagerne med seniorrettigheder ret til 2-3 betalte fridage om året, som i visse tilfælde kan veksles til en seniorbonus, hvis man vælger ikke at holde dem. En offentlig ansat senior har således væsentlig færre potentielle fridage til rådighed, men vil til gengæld ikke opleve et træk i et individuelt lønelement, som den privatansatte vil, da de offentlige lønmodtageres seniordage er betalt af fællesskabet på forhånd ved det centrale forhandlingsbord.

Helt konkret kan man forestille sig flere kilder, der kan være med til at finansiere en eventuel fritvalgskonstruktion i det offentlige. En kilde er de særlige feriefridage, dvs. den 6. ferieuge. Anvender man disse midler kan man forestille sig, at opsparingsordningen aftalt ved OK24 vil blive inddraget. Derudover kunne der også være potentiale i at se på den finansiering som ligger i de allerede aftalte seniorordninger. En anden kilde, som flere organisationer

nok vil modsætte sig bliver anvendt som finansiering, er de allerede aftalte barnets sygedage.

Et vigtigt forhold er, at de offentlige lønmodtagere internt er fundamentalt uenige om, hvordan overenskomstmidlerne bedst finansierer en eventuel udvidet fritvalgsordning – kollektivt af organisationerne eller individuelt af den enkelte lønmodtager. Forhandlingsfællesskabets formand Mona Striib, der også er formand for FOA, har udtrykt sig positivt om mere individuel valgfrihed over dele af lønmidlerne, mens Danmarks Lærerforening, BUPL og Dansk Sygeplejeråd fortsat hælder mod solidariske modeller, hvor alle bidrager økonomisk til den frihed og fleksibilitet, som den enkelte har ret til.
Til gengæld er de nævnte organisationer enige om, at politikerne på Christiansborg med fordel kan lovgive om at dagpengedække en udvidelse af barn sygedagene, mens de organisationer, der repræsenterer de private lønmodtagere, anser dette for 'forumshopping', hvor de offentlige parter vælger at lefle for politikerne for at opnå et bedre udfald end de måske kan opnå ved overenskomstbordet. I de private lønmodtageres optik bør emner som børns sygedage alene være et anliggende for overenskomstens parter. De private aftaleparter har forhandlet og betalt for goderne ved forhandlingsbordet, og taget ansvar for at skabe løsninger for deres medlemmer (Palm 2025). Ifølge disse organisationer kan man ikke den ene dag skælde ud over inddragelsen af St. Bededag og den næste dag bede politikerne lovgive om fridage til de ansatte.

4.4 Samfundsøkonomiske overvejelser

På sigt kan de offentlige aftaleorganisationer komme til at se noget bagstræberiske ud, hvis de ikke evner at levere tilsvarende fleksibilitet til de offentlig ansatte, som de privatansatte nyder godt af i form af fx barns tredje sygedag. Set i et bredere samfundsøkonomisk perspektiv kan de nye fleksible goder på det private arbejdsmarked potentielt også udfordre det kønsopdelte arbejdsmarked ved at understøtte en bedre balance mellem arbejde og familieliv og dermed gøre sektoren mere attraktiv for kvinder. Omvendt kan en indførelse af fritvalgsmodeller i det offentlige risikere at forstærke kønsskævheder, hvis kvinder i højere grad end mænd vælger frihed frem for løn – blot denne gang på egen regning. Det er navnlig denne bekymring, som også driver skepsissen blandt flere af de store forbund i den offentlig sektor.
Set fra de offentlige arbejdsgiveres perspektiv kan der imidlertid være en vis bekymring ved at fastholde de kollektive løsninger på fleksibilitetsområdet uden at åbne op for frit valg. Forskellene mellem ordningerne i den private og offentlige sektor kan få betydning for, hvordan familierne fordeler omsorgsopgaverne. I praksis kan det betyde, at den offentligt ansatte mor vælger den lønnede frihed, fordi det ikke påvirker hendes løn, mens den privatansatte far vil opleve et træk på sin fritvalgskonto – penge, der ellers kunne være brugt på eksempelvis ferie. Med andre ord risikerer den offentlige sektor at komme til at betale størstedelen af regningen for børns sygedage.

5. Andre forhandlingsemner

I tillæg til hovedtemaerne, som er gennemgået ovenfor, vil vi i dette afsnit pege på andre overenskomsttemaer, der er af vigtige for specifikke organisationer.

Akademikerne har signaleret, at de også ved OK26 vil adressere emnet arbejdsmiljø, og herunder stress. Forhandlingsfællesskabet har senere fulgt trop og vil have lignende elementer adresseret. Stress og stort arbejdspres var også et tema ved OK24, hvor Akademikerne ønskede at komme igennem med bl.a. et værn mod merarbejde på statens område, men det blev afvist af MEDST.

Endnu et tema, der fylder hos lønmodtagerne, er indflydelse på egen arbejdstid. På store dele af de kommunale og regionale arbejdsmarkeder – ikke mindst i forhold til grupper, der arbejder i vagtfunktioner eller har skæve arbejdstider – har parterne i flere år arbejdet målrettet på at reducere deltidsarbejde og gøre det attraktivt for medarbejderne at gå op i tid. En af flere nøgler hertil er at give lønmodtagerne større indflydelse på arbejdsplanlægningen, så privatliv og arbejdsliv kan forenes bedre. Et andet redskab – som trepartsaftalen har bidraget til – har været at sikre, at deltidsansatte først før overtidsbetaling, når de arbejder over 37 timer om ugen. Men den såkaldte 'deltidsdom' fra EU-domstolen fra 2024, rejst af to tyske deltidsansatte i ældreplejen, har sat spørgsmålstegn ved om denne danske praksis kan opretholdes. Midt under OK26 – i januar – forventes to faglige voldgifter ved Arbejdsretten om denne problematik afsluttet – én med fokus på den private sektor og én med fokus på den offentlige sektor. Alt afhængig af udfaldet kan disse voldgifter komme til at virke forstyrrende på OK26, og kan potentielt indebære store udgifter for de offentlige arbejdsgivere.

Blandt de mere organisationsspecifikke emner kan på statens område (udover forsvaret) fremhæves erhvervsskolerne. Det er ligesom forsvaret et område med politisk bevågenhed og ønsker om forbedringer, der giver de ansatte bedre muligheder for at løfte en opgave, som regeringen og andre betragter som en væsentlig samfundsunderstøttende opgave. Det kan betyde, at de statslige arbejdsgivere også på dette område vil tage initiativ til at diskutere løn og andre forhold.

Et kommunalt organisationsspecifikt emne, er Danmarks Lærerforenings (DLF) ønske om at drøfte lærernes arbejdstid. Der er ikke tale om et krav om fundamentalt at ændre arbejdstidsaftalen fra 2020, som udgjorde et væsentligt gennembrud efter lærerlockouten i 2013 og den langvarige uenighed om arbejdstiden mellem især KL og lærerne. DLF finder, at aftalen har de rigtige ambitioner, men at det kniber med at leve op til den i praksis, herunder at sikre tilstrækkelig tid til forberedelse. DLF ønsker større gennemsigtighed i opgaveplanlægningen og mere indflydelse på denne.

På det regionale område vil Danske Regioner, som de har gjort det ved de foregående overenskomstrunder, igen adressere lægernes arbejdstidsregler. Foreningen af Speciallæger (FAS) og Yngre Læger (YL) forhandler denne gang sammen, hvilket i arbejdsgivernes optik giver nogle muligheder for at tænke regelsæt sammen, mens modparten bl.a. er optaget af værnsbestemmelser. Som andre forhold i sundhedssektoren skal forhandlingerne af dette emne tænkes ind i sundhedsreformen, der bl.a. har en ambition om, at få sundhedspersonale til at

arbejde på flere geografiske enheder, hvis det kan hjælpe til en bedre opgaveløsning.

6. Koordinering: Sammenkædning og Akademikerne alene

6.1 Forligsinstitutionen og sammenkædning

Som følge af trepartsaftalen blev forhandlingerne på de kommunale og regionale områder afsluttet i Forligsinstitutionen, hvor institutionen – som forventet – anvendte sin beføjelse til at sammenkæde alle forlig i ét samlet mæglingsforslag og sende det til afstemning.

Anvendelsen af Forligsinstitutionen og dens mulighed for at sammenkæde forlig og gennemføre en fælles afstemning er en integreret del af den danske aftalemodel, og et kendt redskab i de private overenskomstforhandlinger – som enkelte gange også har været brugt på det offentlige område. Det ekstraordinære i OK24 var, at sammenkædningen var aftalt på forhånd inden forhandlingerne overhovedet var begyndt. En sådan forskydning af forudsætningerne gav anledning til spekulationer om, hvordan det ville påvirke forhandlingsprocessen og aftaleviljen. Bekymringen om at udsigten til en fælles afstemning ville demotivere nogle organisationer eller skabe inerti i forløbet, viste sig dog ubegrundet: Stort set alle områder indgik forlig, og kun et lille område – KL og Det Offentlige Beredskabs Landsforbund – måtte en tur i Forligsinstitutionen, før et forlig også her kom i hus.

Frygten for lavere stemmedeltagelse blev ligeledes gjort til skamme: 66 procent stemte, og 87,2 procent stemte ja til mæglingsforslaget. Både grupper, som fik del i trepartsmidlerne, og grupper, som ikke gjorde, stemte ja med høj deltagelse. Bioanalytikerne var en undtagelse med flere nej-stemmer end tidligere, men også her var stemmedeltagelsen høj, og protesten blev primært tolket som frustration over trepartsprocessen – ikke over sammenkædningen i sig selv.

Dette resultat har betydet, at særligt de kommunale og regionale arbejdsgivere, som var fortalere for sammenkædningen fordi den modvirker konflikter med enkeltorganisationer, gerne ser sammenkædningen gentaget ved fremtidige overenskomstforhandlinger. Sammenkædning vil derfor med stor sandsynlighed igen blive et tema under OK26. Men modstanden blandt de offentlige lønmodtagerorganisationer er markant, og erfaringerne fra OK24 viser tydeligt, at sammenkædning langt fra er et uproblematisk redskab i den offentlige sektor.

Traditionelt er Forligsinstitutionens opgave at forhindre, at en konflikt bryder ud. Det centrale pres i institutionens arbejde består i, at hvis mæglingsprocessen mislykkes, kan en lovligt varslet konflikt bryde ud. Derfor skal konfliktvarsler normalt være afsendt, før forhandlingerne overgår til Forligsinstitutionen. I diskussionerne om den aftalte sammenkædning insisterede lønmodtagerne derfor på behovet for at kunne varsle konflikt inden forhandlingernes start. På det offentlige område har man dog kun tradition for at varsle konflikt, når forhandlingerne faktisk er brudt sammen, og et tidligt varsel ville med stor sandsynlighed straks udløse massiv pressekritik og offentlig uro.

Arbejdsgiverne frygtede, at et konfliktvarsel ville skabe bekymring hos borgere om pasning, behandling og ventetider. At lønmodtagerne overhovedet ønskede at varsle konflikt, kom derfor bag på arbejdsgiverne. Lønmodtager-organisationerne ønskede samtidig ikke at opgive et konfliktvarsel, da dette kunne betyde, at en eventuel konflikt først kunne afvikles i sommerferien – med mindre pres på arbejdsgiverne og større gene for medlemmerne. Et kompromis blev derfor nødvendigt: Man udskød konfliktvarslingen og aftalte en ekstraordinært forkortet varslingsperiode på 14 dage. I praksis blev der dog ikke afsendt konfliktvarsler.

6.2 Akademikerne ud af Forhandlingsfællesskabet

Akademikerne var ikke en del af sammenkædningen ved OK24, da de allerede har en sammenkædning internt mellem deres organisationer via deres afstemningsprocedurer. Det forhold, at det blandt Akademikernes medlemmer kun var jordemødrene, der fik del i trepartsmidlerne, gjorde – sammen med pres for skævdeling til fordel for de lavtlønnede fra nogle af de store forbund – at Akademikerne oplevede de havde det svært i Forhandlingsfællesskabet. Da Akademikernes offentligt ansatte medlemmer gennemsnitligt tjener mindre end deres privatansatte, og forskellen syntes at øges, har Akademikerne i stigende grad været uvillige til at finansiere lønstigninger for andre grupper med egne midler.

På den baggrund besluttede Akademikerne, at hovedorganisationen ville udtræde af Forhandlingsfællesskabet med virkning fra den 9. november 2024. Beslutningen fulgte en evaluering af forløbet omkring OK24 i kommuner og regioner, hvor Akademikerne allerede i forhandlingsrunden havde valgt at agere selvstændigt. Ifølge Akademikerne skyldtes udmeldelsen, at organisationen foretrækker at adressere sine medlemmers behov uden for fællesskabet, navnlig for at kunne fremsætte krav om mere fleksibilitet og valgfrihed, og for at kunne forsvare deres lønmidler. Udmeldelsen berører ikke Akademikernes medlemskab af Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU) eller den lokale MED-aftales rækkevidde, men betyder, at Akademikerne fra OK26 selv vil forhandle overenskomster på kommunalt og regionalt niveau direkte med arbejdsgiverne.

Akademikerne forfølger en forhandlingsstrategi, hvor de går efter at opnå stor indflydelse på de løsninger som skabes ved det statslige forhandlingsbord, som afsluttes først og derved har potentiale til at danne præcedens for de andre forhandlinger. Strategien lykkedes ved OK24, hvor Akademikerne opnåede ovenfor nævnte opsparingsordning ift. pension. Desuden anser de det også for muligt igen at kunne indgå aftaler med regioner på deres markant store lægeområde forud for, at forhandlingerne afsluttes på det kommunale område. Spørgsmålet er dog om det vil lykkes ved OK26, eller om der er vilje til at skabe egne løsninger på det kommunale bord, hvor Forhandlingsfællesskabet står stærkt. Akademikerne fremhæver selv, at de fortsat vil samarbejde på tværs med de andre organisationer, men alt andet lige er lønmodtagernes interne koordination svækket med deres udmeldelse af Forhandlingsfællesskabet. Strategien kan også resultere i, at de velkoordinerede arbejdsgivere evner at

spille lønmodtagerne ud mod hinanden. Spørgsmålet er, hvilken betydning dette vil få ved OK26, hvor temaer er i spil med potentiale til at lave om i lønstrukturerne og forhandlingsformerne, og skabe nye individuelle frihedsmuligheder i overenskomsten på det offentlige område.

7. Tværgående perspektiver

7.1 Typen af overenskomst

Hvis man kikker tilbage på overenskomstfornyelserne siden årtusindeskiftet, har der været et højere konfliktniveau i den offentlige sektor end i den private sektor. Men fokuseres der i stedet på overenskomstfornyelsernes indhold, har de ikke i samme omfang været bemærkelsesværdige. Vi har i tidligere publikationer ofte skelnet mellem begreberne 'vedligeholdelsesoverenskomster' og 'udviklingsoverenskomster'. Den første type omfatter de fornyelser, der indeholder generelle og organisationsspecifikke lønstigninger og forlænger et antal allerede eksisterende aftaleelementer, men ikke introducerer nye tiltag, der i sig selv repræsenterer væsentlige forandringer eller lægger kimen til sådanne. Udviklingsoverenskomsterne er betegnet ved de modsatte karakteristika.

Ser vi på indholdet af OK15, OK18 og OK21 var disse – på trods af enkelte udviklingselementer – generelt vedligeholdelsesoverenskomster. Dog indeholdt OK21 sygeplejerskekonflikten, der blev et af mange skridt frem mod trepartsaftalen fra 2023. Denne spillede ind i OK24, der med de nye opsparingsordninger samt modydelser for lønløftet i form af arbejdstidsfleksibilitet og BFL, blev en udviklingsoverenskomst. Hvis OK26 ender med at skabe større kvalitative eller kvantitative ændringer i den offentlige sektors løndannelse, skaber gennembrud på fritvalg eller den knæsætter en eller anden form for sammenkædning som 'the new normal', vil også denne overenskomstfornyelse blive betragtet som en udviklingsoverenskomst.

7.2 Forhandlingernes konfliktpotentiale

Et andet perspektiv er, hvorvidt OK26 vil kunne klares af forhandlerne selv, og resultaterne både godkendes på arbejdsgiversiden og stemmes hjem ved urafstemningerne, eller om der bliver brug for forligsinstitutionens mellemkomst. Der er så vidt vi er orienteret ingen forhandlere, der op til OK26 har udtalt, at 'disse forhandlinger bliver de sværeste nogensinde' eller lignende – hvad der ellers sker med jævne mellemrum op til forhandlingsstart i den offentlige sektor. Det tyder på stor tro på forligsviljen. Men alligevel er der mindst tre emner, der kan vise sig vanskelige at skabe enighed om.

Det første – og måske vanskeligste – er BFL. Blandt en del lønmodtager-organisationer, herunder nogle af dem, der ikke fik del i trepartsmidlerne, er der ikke stor appetit på fleksibel løndannelse. Og blandt dem, hvor appetitien er større, har organisationerne i langt fra alle tilfælde ideer, der umiddelbart er sammenfaldne med arbejdsgivernes. Men BFL-processen er et 'window of opportunity' for arbejdsgiverne, fordi det er en forsinket modydelse fra

treparten. Dette vindue lukker i nogen grad efter OK26, og arbejdsgiverne kan derfor tænkes at kæmpe hårdt for BFL.

Det andet vanskelig emne er lønløftet i forsvaret. Som beskrevet i afsnit 3 forventes det, at arbejdsgiverne – ikke lønmodtagerne – vil komme med krav om skævdeling til fordel for forsvaret. Kravet kan komme til at spille sammen med arbejdsgivernes ønsker til BFL i form af centralt aftalte puljer baseret på rekrutteringsudfordringer, som langt fra er alle lønmodtagernes kop te. Lønmodtagerne kan her komme under et reelt pres, da de efterfølgende – hvis det ikke lykkes at lande en aftale – kan få svært ved at forklare, hvorfor aftalemodellen ikke kan levere lønmidler til Forsvaret, når Danmark skal opruste. Det er derfor helt afgørende, at det lykkes at finde en model for 'skævdeling' af midlerne, som lønmodtagersiden internt kan holde til. Det ellers stærke sammenhold i CFU gruppen kan her komme under pres.

Et tredje vanskeligt emne, sammenkædningen, har også et strejf af 'window of opportunity' over sig. Det fremgik tydeligt af trepartsaftalen, at aftalen kun forpligtede til anvendelse af sammenkædning ved OK26. Så her er der på en anden måde 'frit spil' ved OK26 end vedrørende emnet BFL. Men alligevel var der arbejdsgiverinformanter, der mener, at hvis ikke sammenkædning bliver en del af OK26, forpasses muligheden for at få knæsat en praksis, hvor parterne kan enes om brug af sammenkædning i overenskomstfornyelserne i den offentlige sektor. Men sammenkædning vil møde stor modstand fra en række af lønmodtagerorganisationerne.

For det fjerde skal fleksibilitet og fritvalgsdagsordenen nævnes. Selvom muligheden for at genoptage forhandlingerne om emnet efter OK26 ikke på samme måde som nogle af øvrige emner forudses svækket ved de kommende forhandlingsrunder, og selvom det måske fremstår som mindre vanskeligt for parterne at nå en form for enighed på dette punkt, så gør de ovenfor skitserede positioner det ikke let. Og der vil der være et pres på parterne for at levere på fleksibilitets/fritvalgsemnet. For i længden vil det være vanskeligt for parterne i den offentlige sektor at leve med, at parterne på det private arbejdsmarked kan finde løsninger på dette område, mens man selv ikke kan.

Referencer

Akademikerne, LC, CO10, OAO, MEDST (2025): Opsummering af de centrale parters arbejde i det statslige trepartsudvalg for en mere bæredygtig og fleksibel løndannelse.

Andersen, S. K., & Ibsen, C. L. (2017): *OK2017: På vej mod en livsfaseoverenskomst*. FAOS forskningsnotat nr. 153. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Andersen, S. K., Hansen, N. W., & Ibsen, C. L. (2023): *Stort resultat i stedet for storkonflikt: Analyse af OK23*. FAOS forskningsnotat nr. 198. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Brøndum, R. (2025): *Fagbevægelsens top har været i totterne på hinanden. Nu har formændene landet et kompromis*. Analyse. Altinget 14. november.

Forhandlingsfællesskabet, Akademikerne, Danske Regioner (2025): *En mere bæredygtig og fleksibel løndannelse på det regionale område*.

Hansen, N. W., Andersen, S. K., Ibsen, C. L., & Mailand, M. (2025). *OK25's livsfaseoverenskomst lægger pres på OK26*. FAOS Information, (2), november 2025.

Hansen, N. W. og M. Mailand (2023): *OK24: Forhandlinger i trepartens skygge – overenskomstfornyelse med forandringspotentialer*. FAOS forskningsnotat nr. 199. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Hansen, N. W. og M. Mailand (2024): *Politik og overenskomster i tæt samspil - analyse af optakten til OK24*. FAOS forskningsnotat nr. 201. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Ibsen, C.L., Hansen, N. W., Andersen, S. K., (2025): *OK25: Perspektiver for overenskomsternes udvikling*. FAOS forskningsnotat nr. 212. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

KL, Forhandlingsfællesskab og Akademikerne (2025): Udvalg for veje til mere bæredygtig og fleksibel løndannelse i kommunerne – samlet afrapportering.

Lønstrukturkomitéen (2023): *Hovedrapport*. Lønstrukturkomitéen.

Mailand, M. (2023): Varme hænder mellem overenskomster og politik: Lønmidler udefra og den danske model. *Administrativ Debat* 23:3.

Palm, K. (2025). Dansk Metal svarer BUPL: Drop den politiske ønskebrønd og bevar vores danske model. A4Aktuel, Debat. 26. maj.

Regeringen, FH, KL, Danske Regioner og Akademikerne (2023): Trepartsaftale om løn og arbejdsvilkår. 4. december 2023.

Regeringen et al. (2024): Forsvarsforliget 2024-2033.

Ritzau (2025): *Forsvarsminister er åben for højere lønninger til soldater*. Berlingske. 15. juli 2025.

Ritzau (2025): *Mette F. vil tage soldaters løn "med ind på bordet" under oprustning*. Fagbladet 3F.

Appendix – Interviews

Direktør Christian Liebing og vicedirektør Tina Feldt Jessing, Medarbejder- og Kompetencestyrelsen, 9.10.25

Direktør Kristian Heunicke og kontorchefer Lisbet L. Sørensen og Martin Kabongo, KL, 20.10.25

Direktør Rikke Magrethe Friis og Centerchef Ole Lund Jensen, Danske Regioner, 30.10.25

Sekretariatschef Flemming Vinter og vice-sekretariatschef Mikkel Nørtoft Magelund, Forhandlingssekretariatet, 2.11.25

Sekretariatschef Henrik Würtzenfeld, Offentlig Ansattes Organisationer (OAO) og Susanne Fagerlund, HK Kommunal, 5.11.25

Forhandlingschef Anders Thrane Niebuhr, Danmarks Sygeplejeråd, 6.11.25

CFU-sekretær Henrik Højrup, CFU/SKAF, 23.11.25

Formand Jesper K. Hansen samt særlig rådgiver Jane Munk, CS, 23.11.25

Direktør Sofie Nilson og cheføkonom Martin Laurberg, Akademikerne, 24.11.25

Forhandlingschef Ole Bjerre Martinussen, Danmarks Lærerforening, 29.11.25

Forhandlingschef Jakob Oluf Bang, FOA, 29.11.25