

46% af danskerne vil bevare regionerne.

25% af danskerne mener, at regionerne bør nedlægges.

Kilde: Jyllands-Posten



FANER. Under vinterens og forårets forhandlinger i Forligsinstitutionen, var arbejdstagere fra hele den offentlige sektor altid talstærkt mødt frem under de røde faner. Det endte efter lange forhandlinger med et forlig, men det holdt hårdt. Arkivfoto: Kenneth Meyer

Forlig. Derfor var OK18 så tæt på at gå galt

OK18 var det mest komplicerede og spektakulære forløb i det offentlige aftalesystems historie. Udfordringerne er langt fra ovre.

ANALYSE

NANA WESLEY HANSEN OG MIKKEL MAILAND

Som bekendt var det i foråret vanskeligt for parterne at opnå enighed om især de tre meget omtalte knaster: lærerarbejdstid, løn (herunder om lønmodtagerne 'skyldte' fra tidligere overenskomstfornyelser eller ej) og spisepause.

Kun efter et forgæves forhandlingsforløb og en næsten to måneder lang mæglingsproces i forligsinstitutionen faldt forligene på plads i slutningen af april. Aftalemodellen viste i sidste time, at den virkede og kunne skabe forlig frem for konflikt.

Men det var en uforholdsmæssig ressourcekrævende proces, med store kon-

sekvenser for forhandlingsmiljøet, som fremover bør undgås.

I vores optik kan forløbet ved overenskomstfornyelsen i 2018 (OK18) forklares med musketereden (dvs. lønmodtagernes indbyrdes og ikke helt klare aftaler om minimumskrav for forlig) og fagbevægelsens succesfulde mobilisering, samt en parlamentarisk situation med en borgerlig regering og et forestående folketingsvalg.

MUSKETEREDEN og fagforeningernes mobilisering var en reaktion på, hvad lønmodtagerne opfattede som urimelig ageren fra arbejdsgivernes side med især lærerlockouten i 2013 og lønforhandlingerne på det statslige område i 2015, samt hvad lønmodtagerorganisationerne anså for forsøg på at øge ledelsesretten på bekostning af vederligværede lønmodtagerrettigheder.

Musketereden påvirkede forhandlingsprocessen ved at krav 'smittede' fra et forhandlingsbord til et andet og gjorde det svært at lande forlig. Det skete f.eks. i forhold til ønsket om at betyge spisepausen. Musketereden bidrog dermed til det uforholdsmæssige langstrakte forhandlingsforløb.

Men musketereden påvirkede også OK18's resultater. Den kan sammen med

fagforeningernes mobilisering og det forestående folketingsvalg forklare, at lønmodtagerne kom relativt godt ud af overenskomstfornyelsen i den forstand, at både 'privatlønsværnet' og diskussionen om det såkaldte 'lønngab' forsvandt, og at der blev fundet løsninger på spisepausen for en lav pris.

OK18 VISTE, at lønmodtagerne ikke er så magtelose, som det især efter 2013 er blevet fremstillet. Hvor diskussionerne om magtbalancen i det offentlige aftalesystem har fokuseret meget på finansministerens dobbeltrolle som både forhandler og lovgiver, så viste OK18, at magtbalancen også er afhængig af den politiske kontekst og lønmodtagernes mulighed for mobilisering. Med andre ord viste OK18, at de offentlige lønmodtagere under de rette omstændigheder kan opnå en politisk magt og skabe et betydeligt pres på de offentlige arbejdsgivere.

DEBATTEN OM justeringer af aftalemodellen i den offentlige sektor fik ny vind op til og under OK18 og blev rammet af det høje konfliktniveau. Der har bl.a. været fremsat forslag om at give forligsinstitutionen flere 'muskel' og at indføre en form for tvungen faglig voldgift, forslag om at adskille Moderniseringsstyrelsen

fra det øvrige Finansministerium, så den statslige arbejdsgiver blev en selvstændig enhed, og forslag om at etablere 'vel-færdsapuljer', for at modvirke at arbejdsgiverne sparer penge ved en konflikt og for at sikre, at penge ville blive på et vel-færdsområde efter en konflikt.

Disse - og flere andre af de fremførte forslag til justeringer af aftalemodellen i den offentlige sektor - fokuserer meget på formelle institutioner og strukturer og antagelsen om det asymmetriske magtforhold, som det giver sig udtryk i de statslige arbejdsgivers dobbeltrolle. Men når der skal findes forklaringer på dette årtis generelt konfliktfyldte overenskomstfornyelser, mener vi, at man i stedet bør fokusere på parternes interesser og indbyrdes relationer. Det skyldes fire forhold:

Interessemødsætninger: Overenskomstfornyelserne siden den finansielle krise - altså fra overenskomstforhandlingerne i 2011 og frem - har tydet på *store interessemødsætninger mellem parterne end tidligere*. Det er bl.a. kommet til udtryk i spændingen mellem arbejdsgivere, der har fokuseret på ledelsesret, og fagforeninger, der opretholder fokus på aftaler og dialog. For de offentlige arbejdsgivere er udfordringen at sikre bedre res-

sourceudnyttelse og i øvrigt skabe fleksibilitet i overenskomsterne hertil, og de oplever ikke at blive imødegået nok af lønmodtagerne.

Tillidskrise. Ved lærerlockouten i 2013 og i Moderniseringsstyrelsens konkrete forsøg på bedre at udnytte ledelsesrummet efter 2015 er der skabt store spændinger i forholdet til de statslige offentlige lønmodtagere repræsenteret ved forhandlingsfællesskabet CFU. Disse spændinger endte med, at CFU opsigede samarbejdsprojekter og talte om en 'tillidskrise'. Denne krise fortsatte med kontroverserne om spisepausen ved OK18.

Effektiviseringer. Forskellene i interesser hænger sammen med *udgifts- og moderniseringspolitikker med et fortsat fokus på effektiviseringer*, der er forstærket i tiden efter den finansielle krise. I den forbindelse blev overenskomsterne særligt på det statslige område tydeligere integreret i den samlede udgiftspolitik.

Uenighed om løn. Øgede forskelle i parternes interesser er også kommet til udtryk i forbindelse med *uenigheder om lønforhandlingernes udgangspunkter*. En del af disse uenigheder relaterer sig til reguleringsordningen, der binder lønudvik-

lingen i den offentlige sektor til den private sektors lønudvikling. I 2013 rejste de statslige arbejdsgivere krav om afskaffelse af reguleringsordningen. Kravet blev frafaldet, men reguleringsordningen blev igen problematiseret i 2015, der endte med en aftale, som indeholdt både privatlønsværn og hensigtsserklæringen om at afskaffe 'lønngabet' på det statslige område.

UNDER OK18 blev hele 'gældsproblematikken' foldet ud, og de lønmæssige uklarheder fik en ekstra dimension, da KL midt under forhandlingerne introducerede en model, der tog udgangspunkt i det private forlig i stedet for i den skønnede lønudvikling. Løn har altid været - og vil vedblive med at være - en interessekonflikt under overenskomstfornyelserne.

Men de omfattende uenigheder om lønforhandlingernes udgangspunkter vil på sigt næppe øge mulighederne for at skabe konsensus.

analyse@pol.dk

Nana Wesley Hansen er lektor, Mikkel Mailand er lektor og forskningsleder, begge ved FAOS, Københavns Universitet. Analysen bygger på en ny større rapport, som kan læses i sin helhed på faos.ku.dk

Vi kan bygge og bo meget bedre sammen

je Revle i København. Det er en god udvikling, men disse tiltag har foreløbig ikke et omfang, så de udgør realistiske bud på løsninger på de store udfordringer.

Men også mere kommercielle udviklere ser et marked i at bygge og drive moderne arbejds- og bofællesskaber.

Det gælder f.eks. amerikanske WeWork, der også har startet WeLive - servicebaserede bofællesskaber i blandt andet New York og London, der har set mulighederne i den voksende interesse for mindre, private lejligheder, hvor beboerne til gengæld deler cafeer, arbejdsrum, fitnessfaciliteter og andre fælles funktioner. Disse boligtyper retter sig i dag primært mod yngre og købestærke målgrupper, men det peger på, at ønsket om fællesskaber er ved at blive mainstream.

DET HELT store potentiale ligger i at samle kræfterne og skabe mulighed for, at nye aktører på boligmarkedet kan være med til at booste København og de andre store byer som samlingspunkter for nye bæredygtige og socialt orienterede bolig- og byformer.

Men der er også andre muligheder i det: Nye boligformer kan være med til at skabe liv i landområder ved at gøre det attraktivt at bo sammen med flere med alle de fordele, det giver, og de vil også kunne bidrage til en bymæssig fortæning i be-lastede boligområder.

Den gode nyhed er, at det er en række rimelig velkendte faktorer og konkrete barrierer, der tilsammen forhindrer drømmen om et mere mangfoldigt boligbyggerseri i at blive en realitet. Selv om det ligner, så er det ikke nødvendigvis en nærmest naturlovsmæssig »perfekt

Byerne bliver med foruroligende hast lukket land for almindelige mennesker

at udvikle billige og bæredygtige boliger, men situationen er i dag tilsyneladende læst omkring tre boligmodeller, der alle er præget af få og store aktører: dyre ejer- og andelslejligheder, dyre almene eller kommunale boliger med meget lang venteliste og endelig dyr privat udlejning.

Så hvad skal der konkret til for at skabe bedre muligheder for at bygge andre typer boliger?

I DAG er udvikling og opførelse af boliger afhængig af en stor egenkapital og/eller udsigt til avance ved salg, der kan sættes som sikkerhed for lån, og det har mindre udviklere og selvbyggere ikke mulighed for.

Der skal som regel være mindst 100 enheder, før det kan løbe rundt for almene boligforeninger, og der skal være mindst 5.000 m², før en privat developer eller pensionskasse har en *business-case*. Der skal derfor skabes bedre mulighed for lån til mellemfinansiering i den tid, der går med grundkøb, udvikling og opførelse, hvorefter man kan få mere fast real-kredit.

Byer som København og Aarhus bliver

storm», som bolig-økonomen Curt Lili-gren har kaldt disse forhold, men noget, der faktisk kan gøres noget ved.

Mange almene boligforeninger og udviklere vil gerne eksperimentere og arbejde hårdt for at udvikle billige og bæredygtige boliger, men situationen er i dag tilsyneladende læst omkring tre boligmodeller, der alle er præget af få og store aktører: dyre ejer- og andelslejligheder, dyre almene eller kommunale boliger med meget lang venteliste og endelig dyr privat udlejning.

Så hvad skal der konkret til for at skabe bedre muligheder for at bygge andre typer boliger?

I DAG er udvikling og opførelse af boliger afhængig af en stor egenkapital og/eller udsigt til avance ved salg, der kan sættes som sikkerhed for lån, og det har mindre udviklere og selvbyggere ikke mulighed for.

Der skal som regel være mindst 100 enheder, før det kan løbe rundt for almene boligforeninger, og der skal være mindst 5.000 m², før en privat developer eller pensionskasse har en *business-case*. Der skal derfor skabes bedre mulighed for lån til mellemfinansiering i den tid, der går med grundkøb, udvikling og opførelse, hvorefter man kan få mere fast real-kredit.

Byer som København og Aarhus bliver

på den baggrund udviklet i en slags 5.000-m²-regime, hvor relativt store områder bliver solgt og udviklet i et hug. Det kan ofte aflæses direkte i en ensformig arkitektur i de enkelte områder, i øvrigt ofte uden indbyrdes bymæssig sammenhæng.

Hvad nu, hvis man satte et hold bolig-økonomer, arkitekter, jurister og ejendomsudviklere til at udvikle de juridiske grundlag og finansieringsformer for byggegrupper og mindre udviklere, der kan minimere bankernes risiko, sådan at det bliver attraktivt at tilbyde lån til mellemfinansiering?

Samtidig kunne de jo udvikle en række konkrete anbefalinger, vejledninger og rådgivning til nye slags boligbyggere om, hvordan man køber en grund og udvikler og opfører boligerne.

Desuden er der en række regler, der skal genbesejdes. Kommunale regler om lejligheds minimumstørrelse og bygningsreglementet udgør også på forskellig vis barrierer.

Med Kommuneplan 15 har Københavns Kommune forsøgt at skabe bedre muligheder for at opføre flere mindre og billige boliger. Planen giver mulighed for at lempe kommunens krav om et gennemsnitlig boligstørrelse på 95 m² i et givet område ved, at 25 procent af boligerne kan undtages fra reglen.

Planen åbner også for, at der kan bygges flere mindre boligheder, hvis der er tale om særlige boformer med fokus på fællesskaber. Men det har tilsyneladende endnu ikke resulteret i hverken mere prisbillige boliger, opkomst af nye aktører i boligbyggeriet eller i nogen nye boligformer. Byggefællesskaber og min-

dre udviklere har jo netop ikke finansiell mulighed for først at bygge 75 procent ty-peboliger på +95 m², før de kan eksperimenterer sig selv med de sidste 25 procent.

HVAD NU, hvis man undersøgte, hvilke konkrete lempelser af regler og lokalplaner der reelt kunne tiltrække nye og mindre aktører på boligmarkedet? Man kunne forsøgsvis give flere dispensationer mod, at udviklere og byggegrupper til gengæld har ekstra stort fokus på mindre, prisbillige boliger, kvaliteten af de fælles faciliteter og byggeriets bybyg-ningsmæssige kvaliteter.

Bygningsreglementets regler om f.eks. rumstørrelse og loftshøjde er en udmærket garanti for, at den hårdt tilkæmpede boligkvalitet, vi har i den eksisterende boligmasse, ikke pludselig styrtdykker på et åbent marked for salg af individuel-le mikroboliger.

Men de er også ofte en forhindring for, at der reelt kan eksperimenteres arkitektonisk med rum- og boligstørrelser og med nye måder at fordele private og fælles områder på.

Hvad nu, hvis bygningsreglementet kunne fortolkes mere dynamisk, sådan at det i højere grad er den samlede kvalitet af boligen, der gælder? Her kunne man f.eks. skele til de nye måder, man vurderer flugtveje på, hvor digitale redskaber kan give en helhedsvurdering frem for de gammeldags og mere rigide analogt baserede regler.

Den tredje store showstopper, der skal kigges på, er loven om, at kommunale og statslige grundejere skal sælge deres grunde til markedspris. Det forhold med-

virker bl.a. til, at også de almene boliger, der opføres i disse år, har et meget højt lejeniveau.

Ofte må boligselskaberne simpelthen opgave at udnytte muligheden for at bygge op til 25 procent alment i et givet område. Her kunne man også skele til, hvor mange gode ting der kan opnås i de nye boligtyper i Berlin, Hamburg og Amsterdam, når der ikke er et krav om markedsbestemte grundpriser.

Hvad nu, hvis loven gav mulighed for en lempelse; f.eks. at 20 procent af grundene i et område kan sælges under markedspris, eller at der åbnes for, at kommunen kan leje grunden ud i f.eks. 50 eller 100 år, mod at der bygges eksperimenterende, bæredygtige, prisbillige og fællesskabsbaserede boliger, der giver noget tilbage til byen?

Hvis det reelt skal lykkes, skal der rykkes effektivt på alle de tre barrierer på en gang. Hvis der kun rykkes på en af dem, vil det ikke i tilstrækkeligt omfang skabe mulighed for at bygge boliger på nye måder.

Hvad nu, hvis de centrale aktører, politikere og interesser kunne finde sammen i en ambitiøs og målrettet bestræbel- sel på at gøre en markant investering i udviklingen af de danske byers repræsentation som socialt bevidste, innovative og bæredygtige?

Vi foreslår, at fællesskabets helt store økonomiske og strategiske muskler - RealDania, Københavns Kommune og By & Havn - slår sig sammen om at lægge grunden til en opblomstring af et nyt og mere eksperimenterende, bæredygtigt og socialt mangfoldigt boligbyggeri.

Helt konkret kunne man forestille sig

en fælles fond, der kvalificeret kunne udfordre de tre store showstopper og derved gennem kickestarte udviklingen af mere bæredygtigt, mangfoldigt og fællesskabsorienteret boligbyggeri.

Hvorfor er det overhovedet nødvendigt?, ville nogen måske spørge. Dels har vi tilsyneladende at gøre med et marked, hvor ingen af de dominerende aktører reelt har behov for fornyelse. De tjener penge, som det er. Dels kræver et nyt marked ofte de rette rammebetingelser og investering for at komme i gang.

Silicon Valley er ikke bare baseret på private investeringer, men også på enorme investeringer fra det amerikanske forsvar. Udviklingen af det danske vindmølleeventyr vidner også om, hvad der kan komme ud af at investere i fremtiden. En investering i en fornuftig, kreativ og social bolig tænking kan både skabe bedre hverdag for flere danskere og styrke danske arkitekter, ingeniører og udviklere i udlandet.

Med Lynetteholmen har København, By & Havn og staten tænkt visionært i den store skala. Nu er det vigtigt, at vi også tænker visionært i den mindre skala, der hvor vi bor og lever vores liv sammen hver dag. Sammen kan vi kickestarte en moderne boligbevægelse, der kan udvikle byerne og deres fællesskaber på en tidssvarende og mere dynamisk måde.

Udført i dansk verdensklassearkitektur vil det uden tvivl blive bemærket internationalt og udgøre et eksportpotentiale. De danske byer har en helt særlig mulighed her.

Lad os videreføre traditionen for, at vi har alle med i menneskelige og modige byer.