

Overenskomstforhandlinger under pres

– OK2013 i den offentlige sektor

Mikkel Mailand

Overenskomstforhandlinger under pres – OK2013 i den offentlige sektor

Copyright 2014 FAOS

Printed in Denmark, november 2014

ISBN: 978-87-91833-95-3

Layout: FAOS

Layout (omslag): Ribergaard & Munk

Tryk: Grafisk, Det Humanistiske Fakultet, Københavns Universitet

Oplag: 200 eks.

Indhold

Forord	4
Indledning	5
Forskningsspørgsmål.....	6
Bogens opbygning.....	7
Metode.....	7
Teoretisk ramme	11
Industrial relations-systemer og arbejdsmarkedsmodeller.....	11
Den Danske Model i den private og den offentlige sektor	14
Forhandlingsteori	21
Anvendelsen af teorierne	24
Forhandlinger og forlig på de generelle områder	25
Baggrund for forhandlingerne	25
Hierarkiet og køreplanerne	32
Arbejdsgivernes debatoplæg og krav	34
Lønmodtagernes oplæg og krav	41
Forhandlinger og forlig på det kommunale område.....	51
Forhandlinger og forlig på det regionale område.....	57
Opsamling	63
Forhandlinger og forlig på det gymnasiale område	65
Udgangspunktet og forhandlingsstrategien	65
Krav og forhandlingstemaer	68
Forhandlingsprocessen	72
Vurdering af proces, forlig og afstemning	87
Folkeskoleområdet – fra forhandling til politisk indgreb	91
Optakten	92
Parternes forberedelse	93
Kravudveksling og teknikermøder	98
De politiske forhandlingsmøder og sammenbruddet.....	101
Forlignsinstitutionens arbejde	107
Lockout.....	115
Det politiske indgreb.....	124
Efterspillet	129
Vurdering af proces, forlig og afstemning	130
Konklusion og perspektivering	142
Opsamling og konklusion	142
Perspektivering	147
Bilag 1: Interviews	155
Referencer	157

Forord

Først og fremmest skylder jeg en stor tak til mine kollegaer Nana Wesley Hansen og Jørgen Steen Madsen for gode kommentarer til udkast til bogens forskellige kapitler. Men også studentermedhjælperne Anna Sonne Eriksen, Pia Flores og Kirsten Larsen skal have tak for arbejdet med at udskrive interviewene til bogen. Enkelte kapitler i bogen genbruger materiale fra to mindre projekter om OK2013, hvoraf det ene var finansieret af Børne- og Ungdomspædagogernes Landsforbund (BUPL) og det andet af Gymnasieskolernes Lærereforening (GL). Bogen er derfor i en vis forstand indirekte delfinansieret af disse organisationer, som derfor skal have tak for at tilbyde undertegnede at udføre disse projekter. Den største del af arbejdet er dog finansieret af FAOS' programbevillinger 2009-13 og 2014-18, hvor bidragsyderne er DA, DI, CO-Industri, Beskæftigelsesministeriet, LO, Dansk Byggeri, 3F's byggegruppe og – vedrørende 2014-18 – endvidere Dansk Erhverv, HK HANDEL og HK/Privat. En stor tak til alle disse bidragsydere for at støtte FAOS' forskning og dermed tilblivelsen af bogen her.

Mikkel Mailand

København, september 2014

Indledning

En væsentlig del af regelsættet, der regulerer lønmodtagernes løn-, arbejds- og ansættelsesvilkår, er i Danmark ikke lovfastsat, men nedfældet i overenskomster, der indgås mellem parterne på arbejdsmarkedet, dvs. arbejdsgiverforeningerne og fagforeningerne. Decentraliseringen af forhandlingerne har gjort, at forhandlinger på private virksomheder og i kommuner og offentlige institutioner nu er vigtigere end for 25 år siden. Men disse forhandlinger foregår fortsat inden for rammer sat på højere niveauer. I den offentlige sektor – der beskæftiger tæt på en tredjedel af alle ansatte – forhandles disse rammer på det statslige, det kommunale og det regionale område, hvor der aftales en økonomisk ramme og generelle forhold mellem de offentlige arbejdsgivere og forhandlingsfællesskaber, mens arbejdsgiverne typisk aftaler løn og mere fagspecifikke forhold med de enkelte faglige organisationer. Hvor ofte disse rammesættende overenskomster skal fornyes, aftales mellem parterne fra gang til gang, men fornyelser hvert andet eller tredje år er normen.

OK2013, dvs. de overenskomstfornyelser på det offentlige område i 2013, der fandt sted i vinteren og foråret 2013, var ikke som overenskomstforhandlinger er flest i Danmark. Der går en del år imellem, at lockout og lovindgreb anvendes, og det var første gang nogen sinde, at de offentlige arbejdsgivere anvendte lockoutvåbnet uden en forudgående strejke eller et 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 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 på de to områder. Det videre forløb henlagdes derfor til Forligsinstitutionen. Forligsmanden opgav efter to uger at forlige parterne. Da forligsmanden valgte ikke at udsætte konflikten, blev lockouten en realitet. Efter forskellige aktørers mislykkede forsøg på

at få parterne tilbage til forhandlingsbordet eller suspendere konflikten, greb Folketinget ind, da konflikten havde løbet i knap fire uger. Lovindgrebet fulgte i store træk arbejdsgivernes formål med denne 'frigørelseskonflikt', men der var begrænset kompensation til lønmodtagerne, bl.a. i form af løntillæg, hvis værdi dog var mindre end den kompensation, GL havde forhandlet sig frem til.

Fagbevægelsens respons på arbejdsgivernes ageren var behersket, og der var ydermere intern uenighed om, hvorvidt arbejdsgivernes (og regeringens) fremfærd var i strid med forhandlingspraksis i Den Danske Model – som er betegnelsen for den måde, vi regulerer arbejdsmarkedet i Danmark – og om hvilke modsvar, der skulle bringes i anvendelse. Forløbet har ikke overraskende efterfølgende ført til overvejelser på lønmodtagersiden om, hvordan man kan stå bedre rustet til de kommende forhandlinger i 2015.

Formålet med bogen er at analysere det udsædvanlige forløb for at få svar på følgende spørgsmål:

Forskningsspørgsmål

- Hvordan forløb de generelle forhandlinger på det statslige, det kommunale og det regionale område?
- Hvordan forløb forhandlingerne på undervisningsområderne, den efterfølgende fase i Forligsinstitutionen og den konflikt, som var en konsekvens af de manglende forlig?
- Var der handlinger fra nogle af aktørernes side, der overskred principperne for Den Danske Model?
- Hvilke konsekvenser vil OK2013 have for de kommende overenskomstfornyelser og for Den Danske Model generelt?

Forskningsspørgsmålene vil blive forsøgt besvaret igennem en analyse, der omfatter de generelle forhandlinger og forlig på de statslige, kommunale og regionale områder, men hvor hovedvægten ligger på analyser af forhandlinger og forlig på de to områder, der særligt skilte sig ud, dvs. det gymnasiale område og folkeskoleområdet. Den metodiske ramme for denne analyse bliver beskrevet i det følgende afsnit, mens den teoretiske ramme findes i det efterfølgende kapitel.

Bogens titel 'Overenskomstforhandlinger under pres' refererer dels til det økonomiske pres, som overenskomstforhandlingerne uomtvisteligt er foregået under. På grund af den økonomiske krise var der ikke mange midler at gøre godt med, og det satte forhandlerne under pres i den forstand, at der skulle skabes forbedringer for både arbejdsgivere og arbejdstagere uden store økonomiske omkostninger. Men titlen referer også til det politiske pres, som for-

handlingerne efter nogens mening var udsat for, særligt da forhandlingerne på folkeskoleområdet blev en vigtig brik i en planlagt reform af folkeskolen.

Bogens opbygning

Efter denne indledning med den metodiske ramme for bogens analyser følger den teoretiske ramme i kapitel 2. Analysen af de generelle forlig på de statslige, kommunale og regionale områder følger i kapitel 3. I kapitel 4 analyseres og diskuteres forhandlingsproces, resultat og efterspil på gymnasieskolernes område, mens forløbet på folkeskoleområdet (og til en hvis grad også på de konfliktramte statslige undervisningsområder) står at læse i kapitel 5. Det afsluttende kapitel 6 konkluderer, diskuterer og perspektiverer hele OK2013.

Det er processerne på de to undervisningsområder i kapitel 4 og 5, som er blevet analyseret dybest. Det er samtidig dem, hvor de mest kontroversielle og dramatiske forløb foregik.

Metode

Bogen bygger på en blanding af metoder, hvoraf tekstanalyse af skriftlige kilder og semi-strukturerede interview er de væsentligste. Blandt de vigtigste skriftlige kilder skal nævnes de offentlige arbejdsgiveres og lønmodtageres debatoplæg, krav til overenskomstforhandlingerne samt diverse artikler i medlemsblade, på aktørernes respektive hjemmesider og i dagspressen. Desuden er naturligvis selve resultaterne af OK2013, de kollektive overenskomster, blandt de væsentligste skriftlige kilder. Endelig har nogle af aktørerne stillet interne papirer og e-mail-korrespondancer til rådighed, hvilket har givet mulighed for at komme bagom de officielle meldinger og nærmere vurdere de organisationsinterne processer.

Interviewene – den centrale metode

Det er de semi-strukturerede interview, der klart har været den væsentligste kilde til information. Interviewene (se bilag A) er med få undtagelser gennemført face-to-face, og har typisk været mellem 1 og 1½ time. Hovedparten af interviewene er blevet transskriberet i deres helhed (af studentermedhjælpere), mens der er skrevet lange referater (af forfatteren selv) af et mindretal af interviewene.

Der blev gennemført i alt 36 interview fordelt over ikke færre end fire interviewrunder. Hver runde har haft et særligt fokus. Den første runde fandt sted i november-december 2012, dvs. før OK2013

rigtigt gik i gang. Formålet med disse interview var at skabe overblik over forventninger og krav til forhandlingerne. Information fra disse interview indgår især i de første afsnit af kapitel 3 om de generelle forlig og i nogen grad også i de første afsnit af kapitel 5 (om folkeskoleområdet). Den anden interviewrunde fandt sted i august 2013 i forbindelse med et mindre projekt, gennemført for fagforbundet BUPL, om forventninger til arbejdsgivernes ageren ved de kommende forhandlinger i 2015 og om mulige organisatoriske og andre modtræk fra lønmodtagersiden (Mailand 2013a). Data fra disse interview indgår kun i begrænset omfang og er spredt ud over kapitel 3-6. Den tredje interviewrunde fandt sted i september 2013 og fokuserede på gymnasielærernes forhandlingsproces og resultat. De blev gennemført i forbindelse med en analyse foretaget for GL (Mailand 2013b). Disse interview er anvendt i bogens kapitel 4, men også i mindre grad i kapitel 3 og 6. Endelig blev en fjerde interviewrunde gennemført december 2013-april 2014. Her var fokus primært processen på folkeskoleområdet, sekundært de konfliktramte statslige undervisningsområder. Interviewene herfra er en af de væsentligste kilder til kapitel 5.

Hvor intet andet er angivet, er det disse 36 semi-strukturerede interview fra de fire interviewrunder, der ligger til grund for kapitlernes analyser. Flere af interviewene er fulgt op med afklarende telefonsamtaler, ligesom der under OK2013 er gennemført telefonsamtaler med flere af informanterne, som ikke er oplyst i bilag A.

Mere end halvdelen af informanterne er blevet interviewet mere end en gang, men i forskellige faser. Det har givet en god mulighed for at vende tilbage til spørgsmål og forudsigelser. Det har styrket validiteten af interviewene.

Interviewene har fulgt spørgeguides, der i et vist omfang har været identiske for arbejdsgiver- og arbejdstagerrepræsentanter, men dog har været tilpasset de enkelte forhandlingsområder og den forhåndsviden, forfatteren havde af processer og forlig. De anvendte spørgeguides har været struktureret kronologisk fra forhandlingernes forberedelse, over forhandlingernes forskellige faser til forlig og endeligt efterspil. Den samme kronologi er i øvrigt anvendt i fremstillingen af resultaterne i kapitel 3-5. Der blev i interviewene spurgt både til informantens egne handlinger og vurderinger såvel som andre aktørers handlinger og vurderinger.

Udvælgelse af informanter har været relativt ukompliceret. Der er med overenskomstfornyelserne tale om formelle processer, hvor hovedaktørerne er udpeget på forhånd. De vil også efter endt forhandlingsforløb ofte fremstå som de reelle hovedaktører, om end der kan være kommet nogle ekstra til, og aktørernes relative vægt kan

være faldet anderledes ud end forudset. På grund af denne forudsigelighed har det kun i enkelte tilfælde været nødvendigt at efterspørge andre informanter. Dermed har populære udvælgelsesmetoder til beslutningsprocesanalyse som 'snowballing' (Faugier & Sargeant 1997) eller 'respondent driven sampling', hvor informanter peger på eller rekrutterer andre informanter eller respondenter (Douglas 1997), eller 'backward mapping' (Elmore 1985) stort set ikke været bragt i anvendelse.

Udvælgelsen af informanterne til kapitel 4 om processen på gymnasieområdet har i det store hele fulgt samme principper, men her var der dog et hensyn af tage: De forskellige listers repræsentanter i GL's forretningsudvalg skulle være dækket – se mere herom i kapitlet.

Hvordan kan svaghederne ved interviewmetoden overkommes?

OK2013 var som nævnt indledningsvis en usædvanlig konfliktpræget proces, i hvert fald på undervisningsområderne. Det giver nogle særlige rammebetingelser for anvendelsen af interviewene, fordi interview-datas validitet generelt udfordres. Interviewudsagn om politiske processer skal aldrig tages som direkte udtryk for, hvordan processen rent faktisk fandt sted. Der er tale om en vurdering af processer, der er farvet af både respondentens hukommelse og hans/hendes interesse i at fremstille forløbet på en særlig måde (fx Silverman 1998). Dette problem gør sig gældende i forhold til alle typer af interview. Men det er et særligt alvorligt problem, når der er tale om såkaldte elite-interview, som i tilfældet med analysen her. Elite-interview er interview med personer, der indgår i en politisk kontekst og ofte repræsenterer andre end sig selv, fx en organisation (Andersen 2012).

Der er flere forskellige måder, hvorpå man kan forsøge at overkomme problemerne med validitet i forbindelse med interview. Silverman (bl.a. 1993) har adresseret flere af dem. For det første kan man tage data (interviewudsagnene selv, citater, eller analysen i tekstform) tilbage til informanterne (de interviewede) for på den måde at tjekke misforståelser og raffinere fortolkninger på baggrund af respondenternes reaktioner. Selvom det uden tvivl kan forbedre kvaliteten af data, er der dog også problemer med at inddrage de interviewede på denne måde. For det første fordi respondenterne i de tilfælde, han eller hun forstår forskerens tolkninger, måske ikke kan genkende sine egne svar og forståelser, selvom disse er korrekte, og for det andet, fordi respondenterne kan have en interesse i at tage afstand til korrekte tolkninger og fremstillinger. På trods af disse

svagheder er denne teknik anvendt i bogen her for langt den største del af interviewenes vedkommende.

En anden teknik er at krydstjekke informanternes oplysninger hos hinanden, hvis det er faktiske hændelsesforløb, der skal afdækkes, og ikke holdninger, følelser, fortolkninger osv. Spørgsmålet er, hvilke regler der skal gælde herfor. Her findes ingen retningslinjer i metodelitteraturen. Der er til gengæld hjælp at hente hos nogle af de teoretikere, der anvendes i bogen her. Mine kollegaer Due & Madsen har som hovedprincip, at de ikke anvender oplysninger fra en informant, medmindre oplysningerne bliver bekræftet af mindst én anden informant (Due et al. 1993). Hvis en eller flere modsiger et udsagn fra en eller flere andre informanter, bliver udsagnet enten ikke anvendt eller begge fortolkninger præsenteres, og de interesser, der knytter sig til oplysningerne, diskuteres. Denne teknik er også anvendt i forbindelse med bogen her.

En tredje teknik er triangulering, dvs. at bruge forskellige metoder til at undersøge den samme problemstilling. Ordet triangulering er hentet fra navigationen, hvor forskellige pejlinger giver den rette position af et objekt. Triangulering vil i nogle situationer kunne forbedre kvaliteten af data, men heller ikke denne metode er uproblematisk, da den risikerer gensidigt at forstærke de enkelte metoders svagheder i stedet for at overkomme dem. Ikke desto mindre er også denne teknik anvendt her i den forstand, at interview og skriftlige kilder i mange tilfælde kaster lys over de samme processer og delprocesser. Desuden er der også en form for triangulering på den måde, at informanterne ikke kun er blevet spurgt til vurderinger af egne positioner og handlinger, men også til vurderinger af andre aktørers positioner og handlinger, der har deltaget i samme forhandlingsproces.

På trods af disse greb til at overkomme de metodiske svagheder ved interviewene, må det konstateres, at der i en del tilfælde er så store forskelle i informanternes interviewudsagn, og så dårlig mulighed for triangulering via andre kilder, at jeg har valgt, at lade parternes forskellige fremstillinger af de pågældende delprocesser fremstå hver for sig.

Ud over interview og tekstanalyser kan en tredje metode, deltagerobservation, i nogle tilfælde være effektiv i forhold til at komme helt tæt på beslutningsprocesser, om end der også knytter sig en række svagheder til denne metode, bl.a. risikoen for at forskeren med sin blotte tilstedeværelse påvirker processen (Andersen 1990). Men eftersom ingen andre end forhandlerne får adgang til selve forhandlingerne under overenskomstfornyelserne på det danske arbejdsmarked, var denne metode på forhånd udelukket.

Teoretisk ramme

I dette kapitel skal den teoretiske ramme for bogen præsenteres. Der vil blive trukket på tre forskellige teoriretninger, der dog for to af retningernes vedkommende nærmere er modelbetragtninger end egentlige teorier. Den første er den mest overordnede retning og drejer sig om systemer og modeller for arbejdsmarkedet og skal give en forståelse af forskellige typer af arbejdsmarkedsregulering i Europa. Den anden retning stiller skarpt på den danske model og skitserer forskellene mellem reguleringen i den private og den offentlige sektor. Den tredje retning er mere mikro-orienteret og handler om selve forhandlingssituationen, og hvordan parterne i forhandlingerne forsøger at opnå deres mål og få dem i balance med kravene fra de organisationer, de repræsenterer.

Industrial relations-systemer og arbejdsmarkedsmodeller

Det var amerikaneren John T. Dunlop, der med sin teori om Industrial Relations Systems (IR-systemer) (Dunlop 1958) skabte grundlaget for studiet af arbejdsmarkedsrelationer som en selvstændig disciplin. Modellen, der er inspireret af Parsons systemteori, forsøger at forklare dynamikken bag de procedurer og regelsæt, arbejdsmarkedets parter og staten skaber, og som varierer mellem sektorer og nationalstater. Modellens output er disse regelsæt og procedurer for at opnå regelsættene. Regelsættet skabes i et samspil mellem aktørerne (arbejdsmarkedets parter og staten), der holdes sammen af en fælles ideologi, der her skal forstås som en fælles indstilling til, eller blot accept af, procedurerne til skabelse af regelsættet.

En vigtig facet ved modellen er, at Dunlop ser arbejdsmarkedsreguleringen som i hvert fald delvist determineret af omgivelserne, som deles op i tre forskellige typer. De teknisk-teknologiske karakteristika ved produktionen handler om typen af de varer eller den service, der produceres, så som produktionsteknik, virksomhedsstørrelse, arbejdsorganisering, kvalifikationsstruktur og arbejdsmiljø. Konkurrenceforholdene på varemarkedet drejer sig om, hvorvidt der er tale om fri konkurrence, oligopoler eller monopoler, og om der produceres til hjemmemarked eller det internationale marked.

Endelig udgøres magtforholdet i modellen først og fremmest af magtforholdene i samfundet som sådan, ikke magtforholdet mellem IR-systemets aktører, omend magtforholdet i IR-systemet til en hvis grad er en afspejling af styrkeforholdet i samfundet. Dunlop tilføjer desuden, at magtforholdene er de vigtigste, når det er nationale IR-systemer, der er i fokus, mens det på sub-nationalt eller sektorniveau er teknisk-teknologiske karakteristika og konkurrenceforhold, der er vigtigst. At Dunlops tilgang er rimelig struktur- eller kontekst-deterministisk illustreres også af hans konvergensteori, hvis hovedhypotese er, at IR-systemer vil ligne hinanden, hvis de er opbygget under nogenlunde ens strukturelle forhold.

Hvor Dunlops IR-systemer leverer et generelt bud på, hvad der konstituerer et sådant system, siger han ikke meget om, hvordan IR-systemet kan tænkes at variere lande eller sektorer imellem. Den geografiske variation er derimod blevet adresseret i 1990'ernes forestillinger om arbejdsmarkedsmodeller.

Arbejdsmarkedsmodellerne udvikledes i 1990'erne ud fra en institutionalistisk tankegang. Tilgangen er ikke ulig – og heller ikke upåvirket af – de mere kendte velfærdsstatsmodeller, hvoraf Esping-Andersens (1990) version fik en særlig gennemslagskraft. En af grundantagelserne i arbejdsmarkedsmodellerne (Crouch 1993; Visser 1996) er som i velfærdsstatsmodellerne, at relationerne mellem aktørerne er institutionaliserede og relativt resistente over for forandring. Når forandring alligevel sker, fører det ikke til konvergens, fordi presset for forandringerne – fx øget international konkurrence – medieres igennem de nationale institutioner.

Mens der ingen enighed er om, hvordan de forskellige arbejdsmarkedsmodeller i Europa skal benævnes, er der større enighed, når det kommer til opdeling og antal. Nogen variation er der dog også her. I studierne fra 1990'erne er et væsentligt spørgsmål, om de nordiske lande udgør en særlig nordisk model, eller om de er en del af en kontinental neo-korporatistisk model (Jensen 1995; Andersen 2001). Siden er spørgsmålet om de øst- og centraleuropæiske landes placering i modellerne kommet til. Mens de oprindelige studier kun fokuserede på Vesteuropa, er der efter Murens fald naturligt nok kommet fokus på de central- og østeuropæiske lande. Spørgsmålet er ofte blevet stillet, om disse lande udgør en enkelt eller flere modeller, og om der er tale om 'selvstændige' modeller eller blandings typer af de eksisterende modeller. Selvom de nye EU-medlemsstatsers forskellighed anerkendes, er der en tendens til at behandle dem en bloc.

Med disse tilpasninger af de oprindelige modeller formuleret i 1990'erne er den mest udbredte forståelse i dag at skelne mellem fem modeller:

Danmark henregnes ofte til en 'nordisk', 'skandinavisk' eller 'nordeuropæisk' model og deler i det store og hele ovenstående karakteristika (minus flexicurity-modellen) med Norge, Sverige og Finland, selvom der er variation på alle de beskrevne parametre disse lande imellem. Syd for os findes den 'kontinentale' eller 'neokorporatistiske' model, hvor stat og lovgivning spiller en fremtrædende rolle, men hvor også trepartsinstitutioner og overenskomstregulering udgør vigtige dele af reguleringen. Fagforeningerne er her generelt svagere og mere splittede end i den nordiske model. Lande, der henregnes til denne model, er primært Tyskland, Belgien, Holland og Østrig. Den 'sydeuropæiske' model eller 'latinske' model er karakteriseret ved, at lovregulering er klart mere omfattende end aftaleregulering, at fagbevægelsen er splittet og kun har tilslutning fra få lønmodtagere, men alligevel kan opnå en vis indflydelse via konfliktvejen, og at relationerne til arbejdsgiverne overvejende er konfliktprægede. Som landeeksempler på denne type nævnes normalt Spanien, Portugal, Italien og ofte også Frankrig. Mod vest findes den 'anglo-saxiske', 'liberale', 'neo-liberale' eller 'pluralistiske' model, hvor meget af reguleringen er overladt til markedskræfterne, stat og lovgivning spiller en meget begrænset rolle på arbejdsmarkedet, og relationerne mellem parterne er konfliktfyldte. Storbritannien er skoleeksemplet her, men Irland medregnes også nogle gange til denne model. Endelig medtages nogle gange en 'østeuropæisk model', der er præget af svage parter på arbejdsmarkedet (om end trepartssamarbejde og overenskomster findes), rester af stærk statslig regulering fra før Murens fald, men også, at mange forhold på arbejdsmarkedet er uregulerede og derfor overladt til markedet. Til denne model henregnes de fleste af de nyere central- og østeuropæiske medlemsstater.

Danmark er også blevet forsøgt beskrevet som en blandingsmodel. Hos Due & Madsen (2006) fremtræder den danske model som en blandingsmodel mellem den neo-korporatistiske model og den neo-liberale model. En lignende opdeling findes hos Mailand (2006), der ser den overenskomstdominerede regulering af løn-, ansættelses- og arbejdsvilkår som udtryk for voluntarisme, mens inddragelsen af politikformuleringen på øvrige arbejdsmarkedsrelaterede områder hælder mod neo-korporatisme.

De ovenfor beskrevne studier af arbejdsmarkedsmodeller skelner typisk ikke mellem den offentlige og private sektor, eller også har de et implicit privat-sektor-fokus. Det er derfor relevant med nogle

yderligere overvejelser om forskellige nationale modeller, når perspektivet er arbejdsmarkedsrelationer i den offentlige sektor.

Der tegner sig her helt grundlæggende to offentlig-sektor-modeller som beskrevet af Bach & Bodogna (2011). I 'sovereign employer-modellen' er forskellene mellem den offentlige og den private sektor mest markante. Her er lovregulerede tjenestemandsansættelser klart den dominerende ansættelsesform, og kollektive aftaler spiller en begrænset rolle, ligesom mulighederne for at strejke også er begrænsede. Denne model er stadig den mest fremherskende i de fleste syd-, central- og østeuropæiske lande. Kollektive aftaler derimod, er mere fremherskende end tjenestemandsansættelser og lovgivning i 'model employer-modellen', som har fået sit navn, fordi staten her agerer et eksempel til efterfølgelse for arbejdsgiverne i den private sektor ved at give større indflydelse til lønmodtagerne og bedre indholdsmæssige rettigheder, herunder større jobsikkerhed og højere pensioner. Storbritannien er det klareste eksempel her, men også Danmark og de øvrige nordiske lande må med de relativt få tjenestemandsansatte og de omfattende kollektive overenskomster siges at være tættere på model employer-modellen end sovereign employer-modellen, selvom forskellen mellem lønmodtagernes rettigheder i den private og den offentlige sektor ikke er så stor som i Storbritannien, og den private sektor her til lands lige så ofte som den offentlige har været banebrydende, når det kommer til lønmodtagerrettigheder.

De sidste to årtiers Human Resource Management (HRM)-reformer har betydet forandringer i modellerne og har udvisket nogle af forskellene mellem det private og det offentlige arbejdsmarked. Men det er i lande af model employer-typen, at HRM har haft den største betydning. Så selvom modellerne udvikler sig, er der stadig forskelle mellem model employer- og sovereign employer-modellerne.

Den Danske Model i den private og den offentlige sektor

Modelbetragtningerne ovenfor giver en indikation af, hvordan den danske og de øvrige nordiske arbejdsmarkedsmodeller adskiller sig fra andre europæiske modeller, men siger ikke noget detaljeret om den danske model. For at komme tættere på den danske model skal der nu stilles skarpt på nogle nationale studier.

Et af de begreber, der hyppigst blev refereret til under OK2013, var begrebet 'den danske model'. Det var tydeligt, at organisationsfolk, politikere, politiske kommentatorer, forskere og andre, der blandede sig i debatten, ikke alle havde samme forståelse af, hvad

den danske model er, og heller ikke alle havde øje for, at der er forskel på modellen i den private og den offentlige sektor.

Den Danske Model generelt

De forskere, der mest indgående har beskæftiget sig med den danske model – og mest detaljeret kommet med bud på, hvad den består af – er mine kollegaer Jesper Due og Jørgen Steen Madsen. De har beskrevet (fx Due et al. 1993; Due & Madsen 2011), hvordan modellen har rod helt tilbage til det såkaldte Septemberforlig fra 1899. Det er navnet på det forlig, som det efter godt tre måneders storlockout lykkedes for de nyetablerede hovedorganisationer, De samvirkende Fagforbund (DsF – i dag LO) og Dansk Arbejdsgiver- og Mesterfor- ening (i dag DA), at nå til enighed om den 1. september 1899, og som kom til at sætte rammerne for reguleringen af arbejdsmarkedet i Danmark.

Det var arbejdsgiverne, der satte dagsordenen ved at etablere lockouten med flere formål: At sikre arbejdsgiverens ret til at lede og fordele arbejdet, at stoppe fagbevægelsens succesrige strategi med at skabe forbedringer via decentrale forhandlinger og fri konfliktret i forhold til de enkelte virksomheder lokalt (omgangsskruen) samt at få etableret et centraliseret aftalesystem med fredspligt og institutionaliseret konfliktløsning for at forhindre, at virksomhederne blev spillet ud mod hinanden. Med Septemberforliget opnåede DA flere af disse mål. Lønmodtagerne anerkendte ledelsesretten, samtidig med at de accepterede, at konflikt i fremtiden kun kunne etableres efter opsigelse, godkendelse i de berørte organisationers besluttende forsamlinger og forudgående varsel. Desuden blev det med aftalen fastslået, at arbejdsledere skulle have fuld frihed til ikke at være medlemmer af samme organisationer som arbejderne. Til gengæld anerkendte arbejdsgiverne fagforeningerne og deres ret til at varetage medlemmernes interesser kollektivt. Det var en indbygget forudsætning i Septemberforliget, at regulering af løn- og arbejdsvilkår skulle ske gennem kollektive overenskomster. Endvidere fik begge parter ret til at anvende kollektive kampskridt som strejke og lock-out, men kun i de tilfælde, hvor der ikke kunne opnås enighed om indgåelse eller fornyelse af overenskomster. Under overenskomster- nes løbetid blev der fredspligt.

Septemberforliget markerer startpunktet for den efterfølgende etablering via Augustudvalget i 1908 af det fagretlige system med faglig voldgift og arbejdsret, som begge parter ønskede, og videre for det centrale forhandlingssystem, der siden blev en realitet. Selvom Septemberforliget umiddelbart fremstod som en opfyldelse af arbejdsgivernes mål, kom forliget efterfølgende til at fremme tilslut-

ningen til fagforeningerne. For LO-forbundene viste det nyetablere-de og mere gennemregulerede forhandlingssystem sig at være et effektivt middel til såvel opnåelse af forbedringer i løn- og arbejds-vilkår som til sikring af politisk indflydelse.

Igennem årene er Due og Madsen kommet med flere bud på, hvad modellen består af (fx Due et al. 1993; Due & Madsen 2006; 2009). Selvom deres forståelse således har udviklet sig gennem åre-ne, er der alligevel tale om en stor grad af kontinuitet. I den seneste version er de oprindelige fire punkter i definitionen af den danske model (Due et al. 1993) blevet justeret og ændret til seks punkter i Due & Madsen, 2006:

- Høje organisationsprocenter og høj overenskomstdækning som forudsætning for at fastholde et reguleringssystem med kollektive aftaler.
- Nationalt samordnede overenskomstforhandlinger med skiftende niveauer og med Forligsinstitutionen i en central rolle.
- Sammenhængende system med flere niveauer og med partsin-stitutioner både lokalt og centralt.
- Konfliktløsningssystem med kompromisbaserede løsninger mellem parterne ud fra en gensidig erkendelse af divergeren-de interesser.
- Grundlæggende voluntarisme præget af parternes selvregule-ring og begrænset lovgivning.
- Et kontinuerligt samspil mellem arbejdsmarkedets parter og det politiske system, hvor parternes indflydelse maksimeres i det omfang, de kan nå til enighed om de nødvendige foran-staltninger i den aktuelle situation – det såkaldte konsensus-princip.

Der kan ligeledes med udgangspunkt i Due & Madsen peges på en række forudsætninger for modellen:

- Repræsentative organisationer: For at have legitimitet, når de taler på medlemmernes vegne, skal organisationerne repræ-sentere en stor andel af virksomhederne (for arbejdsgiveror-ganisationernes vedkommende) eller lønmodtagerne (for fag-foreningernes vedkommende). Dvs. at organisationsgraden skal være høj.
- Udbredte overenskomster: Overenskomsterne skal dække en stor del af lønmodtagerne, hvis der skal være grundlag for at 'overlade' reguleringen til disse – overenskomsterne skal med

- andre ord have en høj dækningsgrad. Ellers vil for mange lønmodtagere stå ubeskyttede og uden rettigheder.
- Relativt lige magtforhold: Når staten træder tilbage fra regulering og overlader til selvregulering, må de involverede parter have et relativt lige magtforhold. Ellers vil den ene part kunne diktere den anden part indholdet af reguleringen. Aftalerne bliver dermed til hule kompromiser og selvreguleringen til den stærkes ret.
 - Funktionalitet: Selvreguleringen skal munde ud i økonomisk og socialt acceptable løsninger, og der skal være ro på arbejdsmarkedet det meste af tiden.

Due og Madsen har senere (Due & Madsen 2011) understreget, at selvom der er tale om et system båret af selvregulering, så er kernen i modellen relationerne mellem parterne og de politiske aktører. Selvreguleringsprincippet er ganske vist essentielt, men da arbejdsmarkedsreguleringen foregår i en bredere samfundsmæssig kontekst, må der nødvendigvis være en rolle til det politiske system. Den Danske Model er som nævnt derfor en blandingsmodel ifølge Due og Madsen. De gør også opmærksom på, at punkterne i modellens definition ikke repræsenterer absolutte krav, men snarere skal ses som variable størrelser, dvs. et mere eller mindre. Vurderingen af aftalemodellens udvikling beror således på en samlet analyse, hvor udviklingen på de forskellige områder vægtes i forhold til hinanden. Det kan derfor ikke teoretisk fastslås, hvilke krav der må opfyldes for, at man fortsat kan tale om den danske model i den betydning, denne form for arbejdsmarkedsregulering hidtil har haft. Men Due og Madsen tilføjer, at det dog kan 'antages, at en høj grad af selvregulering i kombination med et betydeligt niveau af samordnede overenskomstforhandlinger må anses for at være en forudsætning' (ibid: 52.).

Det kan diskuteres, hvorvidt alle disse dimensioner og forudsætninger stadig er til stede. Fx er der efterhånden så mange undtagelser fra princippet om partsinddragelse i formuleringen af nye tiltag inden for arbejdsmarkedsrelaterede politikområder, at det er tvivlsomt, om der stadig kan tales om et partsinddragelsesprincip (Mailand 2008; Mailand & Ibsen 2010), som også sammenbruddet i de stort anlagte trepartsforhandlinger fra 2012 antyder. Men samlet set er denne Due og Madsen-inspirerede beskrivelse af den danske model for arbejdsmarkedsregulering dækkende, også for hvordan modellen ser ud i dag.

Den Danske Model i den offentlige sektor

Det næste relevante spørgsmål er så, hvilke særlige karaktertræk, der gør sig gældende for den danske model i den offentlige sektor. Der er i den offentlige debat om den danske model en tendens til at se bort fra modellens forskelle i den private og den offentlige sektor – hvilket er uheldigt, for der er flere meget væsentlige forskelle. Due og Madsen er også her blandt dem, der har leveret stof til afklaring:

For det første er den danske model i den offentlige sektor ung. Hvor dens historie i den private sektor som beskrevet kan føres helt tilbage til Septemberforliget 1899, regnes fødslen af den offentlige pendant normalt først til 70 år senere. Om end der fra vedtagelsen af Tjenestemandsløven af 1919 havde udviklet sig en 'de facto' aftaleret, der også blev anvendt, var løn- og arbejdsforhold formelt og til tider også reelt overvejende lovreguleret. Det var først med Tjenestemandsskiftet fra 1969, at man kan tale om en aftalebaseret model i den offentlige sektor. Først på dette tidspunkt fik parterne en formel aftaleret, og regeringen forpligtedes til at forhandle og indgå aftaler om løn- og arbejdsforhold med de faglige organisationer. Aftaleretten kom til at gælde både for de statslige ansatte og det stigende antal af regionalt og kommunalt ansatte, men tjenestemændene var fortsat afskåret fra at anvende kollektive kampmidler (Due & Madsen 2009).

For det andet – og måske vigtigst af alt – er grænsen mellem lovregulering og aftaleregulering mindre skarp end i den private sektor. Hvor man i begge sektorer har oplevet en øget tendens til 'dobbeltregulering', idet et stigende antal forhandlingsemner dækkes både af lov og aftale, og arbejdsdelingen mellem det politisk-administrative system og aftalesystemet dermed er blevet mindre skarp (Due & Madsen 2006; Mailand 2008), er grænsen endnu mere uklar i den offentlige sektor end i den private. Det skyldes den dominerende arbejdsgivers (den statslige arbejdsgivers) dobbeltrolle som både forhandler og lovgiver. Denne dobbeltrolle – som konkretiseret af Finansministeriet og personificeret af finansministeren – giver arbejdsgiveren mulighed for at flytte emner mellem forhandlingsarenaen og den politiske arena (Due & Madsen 2009). Den betyder også, at hvis det ikke lykkes at få ønsker igennem på den ene arena, kan den statslige arbejdsgiver forsøge på den anden. Desuden er der muligheden for, at samme regering som forhandler kan gribe politisk ind i strandede overenskomstforhandlinger, hvis Forligsinstitutionen må give op, og hvis der kan skabes et politisk flertal bag et sådant indgreb. På det private arbejdsmarked kan arbejdsgiverne forsøge at lobbye regeringen, men der er ikke overlap mellem arbejds-

giveren og politikerne på samme måde, og arbejdsgiverparten kan ikke på samme måde flytte forhandlingsemner mellem arenaerne (Mailand 2012b).

For det tredje er der grund til at antage, at strejkevåbnet er mindre effektivt i den offentlige sektor end i den private. I den private sektor kan de ansatte på en virksomhed strejke, og hvis de er vedholdende nok, kan de dermed true virksomhedens eksistens – eller hvis der er tale om sektor-overenskomster flere virksomheders eksistens. I den offentlige sektor fungerer det anderledes. Lønmodtagerne kan ikke strejke hverken en kommune, en region eller staten konkurs. De offentlige institutioner og myndigheder vil tværtimod spare penge på drift, så længe konflikten løber, mens lønmodtagerorganisationerne betaler via strejkekassen (eller lån som ved lærerkonflikten i 2013). Det har fået nogle til at mene, at strejke er virkningsløs i den offentlige sektor, men det er ikke korrekt. For den økonomiske effekt af en strejke er kun én af hovedeffekterne. Den anden hovedeffekt handler om meningsdannelse og består i, at der lægges pres på arbejdsgiverne (via medierne) eller på politikerne (via medierne eller politiske kontakter). Presset kan handle om at få arbejdsgiverne til at bøje sig i retning af de strejkende lønmodtageres ønsker, eller det kan dreje sig om et pres for at få politikerne til at gribe ind i konflikten. Presset via meningsdannelsen kan godt bringes i anvendelse under overenskomstforhandlinger i den private sektor, men spiller en større rolle i den offentlige sektor, fordi det er lettere at rejse en folkestemning i forhold til manglende levering af velfærdspolitiske ydelser end i forhold til manglende varer eller private ydelser (jf. gærkonflikten i 1998). Dermed ikke sagt, at strejker kan have samme effekt i det offentlige som i den private sektor, men at sige, at strejker er virkningsløse i den offentlige sektor, er noget af en overdrivelse.

For det fjerde kan det på baggrund af de to foregående punkter antages, at magtforholdet mellem parterne i den offentlige sektor, alt andet lige, er (endnu) mere ulige end magtforholdet i den private sektor. Det er i arbejdsmarkedsforskningen en grundantagelse, at magtforholdet på arbejdsmarkedet grundlæggende er i arbejdsgivernes favør og at denne ulighed er baseret på ejendoms- og dispositionsretten, og afspejles bl.a. i at arbejdstagerne for at forsvare deres interesser altid må organisere sig, mens det ikke altid er tilfældet for arbejdsgiverne (fx Hyman 1975; Clegg 1976). Men på baggrund af den uklare grænse mellem politik og forhandling i den offentlige sektor, særligt finansministerens dobbeltrolle, og det mindre effektive strejkevåben, må det antages, at magtforholdet er endnu mere i arbejdsgivernes favør i den offentlige end i den private sektor (Mailand 2012b).

For det femte er koalitions karakteren af forhandlingerne i den offentlige sektor vigtig. Denne hænger igen sammen med en relativ stærk centralisering af sektorforhandlingerne. Centraliseringen kan føres helt tilbage til det traditionelle tjenestemandssystem. Det blev i realiteten med udgangspunkt i tjenstemandsloven besluttet politisk, at forhandlingerne med lønmodtagerne ikke primært skal ske enkeltvis, men igennem forhandlingskarteller, der samler et antal faglige organisationer. Det er derfor ligesom på det private arbejdsmarked arbejdsgiverne, der bestemmer det organisatoriske niveau for forhandlingerne, og det er endnu et udtryk for det i udgangspunktet ulige magtforhold. Det er også grundlæggende de samme karteller, der gør sig gældende nu som under tjenstemandsystemet. Fra 1970'erne var der TFU (Statstjenestemændenes Fælles Udvalg) og KTU (Kommunale Tjenstemænds Udvalg). Disse to dominerende karteller er fortsat som henholdsvis CFU (Centralorganisationernes Fællesudvalg) og KTO (Kommunale Tjenstemænd og Overenskomstansatte (Due & Madsen 2009). Siden er også Sundhedskartellet, der samler en lang række organisationer inden for sundhedssektoren, kommet til. Det er den dominerende organisation på det regionale forhandlingsområde, men dog ikke i samme grad styrende som de to andre koalitioner, der dominerer lønmodtagersiden på henholdsvis det statslige og det kommunale område¹.

At det er koalitioner og ikke enkeltorganisationer, der forhandler, har en række konsekvenser. En af dem er, at interesse modsætningerne mellem lønmodtagerorganisationerne kan være lige så store eller større som dem med arbejdsgiverne. Et andet er, at der skal skabes kompromiser ikke bare med arbejdsgiverne, men også mellem de deltagende lønmodtagerorganisationer. En tredje er, at koalitionen skal forholde sig til, hvilken grad af solidaritet, der skal udvises. Det har man gjort forskelligt i de to dominerende lønmodtagerkoalitioner. På det statslige område er der i CFU en slags 'musketeered', der sikres igennem en fælles afstemning inden for tre områder (AC, SKAF, OAO). Inden for disse områder skal der samlet være et ja til afstemningsresultatet. Afstemningsreglerne er en form for mindretalsbeskyttelse, der sikrer, at en enkelt organisation ikke kan majorisere de øvrige. Men samtidig betyder det, at enkeltorganisationer ikke kan bryde med forlig. Et eksempel herpå er Gymnasieskolernes Lærerforening, hvor 85 procent af de afgivne stemmer ved urafstemningen under OK2013 var nej-stemmer, men hvor GL alligevel ikke kunne bryde med forliget, da man stemte sammen med resten

¹ I foråret 2014 blev KTO og Sundhedskartellet enige om en fusion. Ikke alle facetter af denne var dog faldet på plads i juni måned.

af AC, hvor der var et stort ja (se kapitel 4). På det kommunale område er der ikke samme musketered. Her kan de enkelte medlemsorganisationer både under forhandlingerne og efter deres afslutning vælge at træde ud af fællesskabet og selv forsøge at opnå et bedre resultat – som FOA og Dansk Sygeplejeråd og Sundhedskartellet forsøgte, da de i 2008 forhandlede som en del af KTO, men trådte ud af fællesskabet. En fjerde konsekvens af, at forhandlingerne foregår i koalition, er, ifølge Due og Madsen, koalitionsforhandlingernes hovedprincip, der går ud på, at ingen enkeltorganisation kan opnå et bedre resultat alene ved at sige nej til forhandlingsfællesskabets resultat. Man kan så diskutere, om det rent faktisk lykkedes for FOA og Sygeplejerrådet at opnå et bedre resultat ved at gå solo ved OK2008, eller om de ikke gjorde (Due & Madsen 2009).

For det sjette er løndannelsen ikke så direkte markedsbestemt i den offentlige sektor, som den er i den private sektor. Ikke sådan at markedskræfterne totalt er sat ud af spil. Men reguleringsordningen (se fodnote 1) binder lønudviklingen i den offentlige sektor til lønudviklingen i den private sektor. Det bliver dermed i højere grad udbud og efterspørgsel efter arbejdskraft i den private sektor, der afgør den økonomiske ramme, der skal forhandles om i den offentlige sektor, end tilsvarende i den offentlige sektor. Dog kan den offentlige sektors egen efterspørgsel efter arbejdskraft spille ind i forhold til omfordeling eller ekstraordinære tiltag, som det var tilfældet under OK2008, hvor manglen på personale i social- og sundhedssektoren var med til at underbygge disse lønmodtagergruppers krav.

En syvende forskel mellem den offentlige og den private sektor er, at der aldrig har været altomfattende konflikter på det offentlige arbejdsmarked. Selvom der har været store konflikter, bl.a. i 2008 og nu i 2013, så har de ikke omfattet hele arbejdsmarkedet, som nogle af de store konflikter i forbindelse med overenskomstfornyelserne på det private arbejdsmarked har (Due & Madsen 2012).

Forhandlingsteori

Efter således at have fastslået forskellene ved den danske model i forhold til andre europæiske modeller og efter at have optegnet nogle væsentlige karakteristika ved den danske model i den offentlige sektor, er det nu tid til at opstille en forståelsesramme for selve forhandlingsprocesserne.

Walton & McKersie

Forhandlingsteorier findes der mange af, men forhandlingsteorier med særligt fokus på arbejdsmarkedsorganisationernes forhandlin-

ger er mindre mangfoldige. Walton og McKersies 'A Behavioral Theory of Labor Negotiations' fra 1965 er et bud på en sådan. Deres begreber om distributiv forhandling, integrativ forhandling, holdningspåvirkende forhandling og intra-organisatorisk forhandling udgør en teoretisk ramme, hvis ambition det er at omfatte alle aktiviteter i forhandlingsprocessen mellem lønmodtagere og arbejdsgivere. Walton og McKersie mente med begreberne, at der var tale om fire forskellige typer af aktiviteter (kaldet subprocesser) i forhandlinger, hver med deres egen interne logik.

Distributiv forhandling handler om at løse rene interessekonflikter. De omhandler situationer, hvor den ene parts stræben efter bestemte mål er i direkte konflikt med modpartens forfølgelse af dennes specifikke mål. De situationer, Walton og McKersie har i tankerne, når de taler om distributiv forhandling, er de samme, som spilteoretikere omtaler som nulsumspil: Den enes gevinst er lig den andens tab. Et typisk eksempel er forhandlinger om løn. Hvis lønmodtagerne får lønforhøjelser uden modydelser, er det et direkte tab for arbejdsgiveren.

Integrativ forhandling er forhandlinger, hvor parternes stræben efter mål ikke er grundlæggende i konflikt. Integrative potentialer er til stede, når det omhandler et problem, hvor begge parter kan profitere af løsningen af det, eller hvor den enes gevinst i det mindste ikke sker på bekostning af den anden part. Det er altså tæt relateret til plussumspil. Uddannelse af medarbejdere er et eksempel. Uddannelse kan være til gavn for den enkelte og forøger måske samtidig medarbejderens produktivitet til gavn for arbejdsgiveren.

Distributiv forhandling og integrativ forhandling handler om kampen om økonomiske goder eller rettigheder. Herudover er der yderligere en type af forhandling, nemlig holdningspåvirkende forhandling. Parterne kan drage fordel af at frembringe attitudemæssige forandringer hos modparten. Det væsentligste i denne proces er at opbygge tillid mellem parterne. Oplever eksempelvis en arbejdsgiver, at arbejdstagermodparten ikke stoler på de løfter, denne giver, kan der være brug for en periode, hvor arbejdsgiveren udelukkende arbejder på at opbygge sin troværdighed i forhold til modparten.

De tre ovenstående processer er, ifølge Walton og McKersie, rettet mod løsningen af forholdet mellem fagforeninger og virksomheder. Hertil kommer så den fjerde subproces: intra-organisatorisk forhandling. Denne subproces betegner det system af aktiviteter, som er designet til at opnå konsensus inden for fagforeningen eller inden for arbejdsgiversiden. Det er et spørgsmål om, at en given chefforhandler mødes med to kravsæt – et på tværs af bordet og et fra egen organisation. Ifølge Walton og McKersie er intra-organisatorisk for-

handling mest interessant på fagforeningssiden, fordi der her er et bagland, som står helt uden for forhandlingerne, men som alligevel har meget interesse deri, og for hvem det kan have stor betydning. Det er dog spørgsmålet, om denne vurdering holder i alle sammenhænge – hvis den gør, er det i så fald kun på virksomhedsniveauet. På sektor- og nationalt niveau vil arbejdsgiverne også i høj grad have et bagland at forholde sig til.

Til Walton og McKersies forhandlingstyper kan så tilføjes en fjerde med særlig relevans for overenskomster på det danske offentlige arbejdsmarked, nemlig Due og Madsens koalitionsforhandlinger, hvis hovedprincipper blev præsenteret i afsnit 2.1.

Krav-mobilisering-forlig og forskellige typer af krav

Et væsentligt forhold ved overenskomstforhandlingerne handler om forholdet mellem de inter- og intra-organisatoriske forhandlinger, nærmere bestemt om at få balanceret elementerne krav, mobilisering og forlig i forhold til hinanden. Det gælder om at udvikle kravene, så de fremstår som attraktive nok til at mobilisere medlemmerne og dermed styrke forhandlernes position i overenskomstspillet. Men samtidig skal kravene også være på et niveau, der giver gode muligheder for at opnå et forlig (Due & Madsen 2009). Det kan være en overordentlig vanskelig situation at stå i som forhandler for en faglig organisation, hvis man har fået mobiliseret medlemmerne omkring en sag, hvor det er svært at levere, og medlemmerne ikke kan tales ned igen. Ifølge nogle kilder var det et element i Danmarks Lærerforenings positionering under OK2013's lockoutfase (se kapitel 5). Ellers har de seneste to overenskomstrunder i det offentlige – og måske særligt OK2011 – meget været af det modsatte, nemlig tidlig og klar forventningsafstemning om, at der ikke er meget at få ved forhandlingerne. Denne forventningsafstemning, som man kan betragte som fraværet af mobilisering, var medvirkende til, at meget smalle forlig kunne stemmes hjem med store, om end 'ubegejstrede' ja'er, af fagforbundenes medlemmer. Men interessant nok var beherskede krav ikke for alle forhandlingsfællesskabernes vedkommende en del af denne realistiske forventningsafstemning, som det vil fremgå af kapitel 3.

En anden væsentlig dimension af overenskomstkra v handler om at vurdere deres indfrielse. En simpel måde at vurdere udfaldet af en overenskomstforhandling på vil være at opstille en liste over de krav, parterne hver især er fremkommet med, og så holde forhandlingsresultatet op imod disse krav for at se, hvem der fik hvad og hvor meget. Men problemet med et sådant 'regnestykke' er, at krav

ikke bare er krav. Der kan forsøgsvis skelnes mellem, hvad der kan kaldes 'her-og-nu-krav', 'på-sigt-krav' og 'symbolske markeringer'.

Her-og-nu-krav er fordringer en given aktør gerne ser imødekommet mere eller mindre samtidig med, at de rejses. De kan så have højere eller lavere prioritet – og nogle af de højt prioriterede krav kan endda have karakter af ultimative krav. På-sigt-krav er fordringer, der rejses aktuelt, men som af den aktør, der rejser kravene, anses for urealistiske og i nogle tilfælde måske endda uønskede på kort sigt (selvom de på lang sigt er prioriterede af aktøren). De symbolske markeringer er krav, der fremsættes, fordi den pågældende aktør over for sit bagland eller tredjepart gerne vil signalere 'at man gør noget' på området, men hvor det er sekundært eller måske endda ligegyldigt i den pågældende aktørs optik, om kravet bliver indfriet eller ej. Hvad der er på-sigt-krav, og hvad der er symbolske markeringer er i nogle tilfælde tydeligt, men i andre tilfælde kan det være vanskeligt at afgøre i praksis (Mailand 2012a).

En 'hvem-fik-hvad'-udregning af forliget kan også problematiseres ved inddragelse af Walton og McKersie. Den bygger på den antagelse, at forhandlingerne grundlæggende er distributive forhandlinger, hvor man fordeler goder, og hvor den enes gevinst er den andens tab. Reelt kan forhandlinger om mange af emnerne ved en overenskomststrunde med en vis bredde, som fornyelse af sektoroverenskomsterne er, i både den private og den offentlige sektor have mere karakter af integrative forhandlinger, altså plussumspil. Derudover er der en lang række emner, der kan siges at indeholde elementer af begge forhandlingstyper. Også det er med til vanskeliggøre simple opstillinger af 'who got what' ved overenskomstforhandlinger (ibid.).

Anvendelsen af teorierne

I de følgende kapitler vil de forskellige teoriretninger og begreber blive anvendt i den empiriske analyse af OK2013. I analyserne af processer og resultater (kapitel 3 -5) vil det særligt være Due og Madsens begreber, beskrivelser og årsagssammenhænge om særtrækkene ved den offentlige sektor og deres begreber om kravmobilisering-forlig, der bliver anvendt og lagt til grund for analysen. Men de øvrige forhandlingsteoretiske bud vil også blive inddraget, ikke mindst Walton og McKersies begreber om distributive, integrative, holdningspåvirkende og intra-organisatoriske forhandlinger.

Forhandlinger og forlig på de generelle områder

I dette kapitel beskrives og diskuteres forhandlinger og forlig på de generelle områder, dvs. de dele af forhandlingerne, som forhandles mellem de offentlige arbejdsgivere og forhandlingsfællesskaberne og ikke med de enkelte organisationer, omend sidstnævnte også vil blive inddraget undervejs. Der var som tidligere nævnt tale om forhandlinger i tre parallelle forløb på henholdsvis det statslige, det kommunale og det regionale område. Køreplanerne for forhandlingerne ved OK2013 lignede nogenlunde de tilsvarende fra de foregående runder, omend der pga. en lidt senere start blev tale om et mere presset forløb. Men før selve forhandlingerne skal præsenteres, skal den empiriske ramme – eller baggrunden om man vil – for de generelle forhandlinger beskrives.

Baggrund for forhandlingerne

Den empiriske ramme for de generelle forhandlinger vil bestå af en kort præsentation af de to foregående overenskomstfornyelser fra 2008 og 2011, overenskomstfornyelsen i den private sektor 2012 og de forliste trepartsforhandlinger samme år. Dertil kommer kommissions- og udvalgsarbejder samt anden dialog, der har været med til at skabe rammen omkring de generelle forhandlinger under OK2013.

Overenskomstforhandlingerne på det offentlige område i '08 og '11

En væsentlig baggrund for enhver forhandlingsrunde er de forrige runder. Det skyldes, at aktørerne anvender erfaringerne fra den forrige overenskomstrunde og omsætter disse til handlinger i næste runde. Det er blevet kaldt 'forhandlingsrundernes kædedans' (Due & Madsen 1996: 43). Denne kædedans gør det værd at dvæle lidt ved OK2008 og især OK2011.

De to overenskomstrunder kunne ikke være mere forskellige. OK2008 fandt sted under en langvarig højkonjunktur og blev præget af en af de mere omfattende strejker set længe. I optakten til forhandlingerne havde fagforbundene med FOA i spidsen skabt forventninger om store lønstigninger på omkring 15 procent som del af en kamp for at få 'mandeløn til kvindefag', mens Sundhedskartellet supplerede med krav om en ligelønskommission. Det var allerede

inden forhandlingerne gik i gang tydeligt, at det ville blive overordentlig svært for arbejdsgiverne at efterkomme de økonomiske krav, der var hjulpet på vej af en begyndende arbejdskraftmangel inden for social- og sundhedssektoren. Men FOA og Sundhedskartellet og andre organisationer appellerede med delvist held til Folketingets partier om at tilføre ekstra midler, noget som hidtil havde været uhørt. Men internt i fagbevægelsen var man ikke enig i, at de ekstra midler fra politisk hånd skulle øremærkes bestemte organisationer – den fordeling skulle organisationerne selv tage sig af. Det lykkedes at få oppositionen uden om VK-regeringen til at foreslå et ekstrabeløb på 5 milliarder kroner – men regeringen ville ikke være med til det, selvom de med en teknisk manøvre i december 2007 fik det til at se ud som om, de tilførte ekstra ressourcer, uden at dette reelt var tilfældet (Due & Madsen 2009).

Da spørgsmålet om ekstraordinære midler dermed var afklaret, kunne de egentlige forhandlinger komme rigtigt i gang. Efter indgåelsen af en række delforlig lykkedes det sidst i februar på det toneangivende statslige område forhandlerne at lande det endelige forlig, da staten opgav krav om opstramning af arbejdstidsregler på undervisningsområderne og ændring af pensionsreglerne for tjenestemændene i politiet og forsvaret. Der blev enighed om en økonomisk ramme på 12,8 procent. På det kommunale område blev det til forlig i starten af marts, hvor det særligt var en ny og mere fleksibel aftale om lærernes arbejdstid (se også kapitel 5), der var bemærkelsesværdig. Men det var først efter, at FOA var trådt ud af forhandlingsfællesskabet, at aftalen kunne indgås. Sammen med Sundhedskartellet gik de efter 15 procent lønstigning, men det kunne KL ikke være med til. Efter mislykkede forsøg i Forligsinstitutionen blev strejke en realitet midt i april – BUPL blev også en del af denne, da deres medlemmer ved urafstemningen stemte nej til forliget indgået med KL. Regeringen undlod at gribe ind, og strejken fik lov at løbe helt til starten af maj, hvor der blev fundet en ekstra pose penge til FOA, der via intern omfordeling gjorde, at rammen for SOSU-assistenterne kunne komme tæt på 14 procent. Men først i midten af juni blev der indgået aftaler med Danske Regioner og Sundhedskartellet og mellem KL og BUPL, hvor arbejdsgiverne formåede at finde endnu et mindre beløb. Sundhedskartellet fik 13,3 procent, men var også tæt på at have tømt sin strejkekasse. Også for FOA og BUPL havde det kostet dyrt i strejke midler at opnå de ekstra promiller (ibid.).

Selvom OK2008 er relevant at inddrage som ramme for OK2013, er OK2011 vigtigere. Det skyldes ikke bare, at den kronologisk er

tættere på, men også, at konjunkturerne vendte et halvt år efter afslutningen af OK2008, så udfordringerne blev nogle helt andre for parterne og deres forhandlere. Og disse udfordringer holdt sig helt frem til OK2013, da konjunkturerne ikke for alvor vendte igen i den mellemliggende periode mellem OK2011 og OK2013.

Det bratte skift i konjunkturerne fik som konsekvens, at reguleringsordningen udmøntede sig negativt, som det hedder i fagsproget. Det betød i praksis, at lønmodtagerne skyldte de offentlige arbejdsgivere penge både på det statslige, det regionale og det kommunale område. Det betød også, at de faglige organisationer gjorde sig anstrengelser for at afdæmpe forventningerne hos medlemmerne, så krav-mobilisering-forlig-kabalen kunne gå op. Endvidere medførte den snævre økonomiske ramme betydeligt mere afdæmpede lønmodtagerkrav, end man så ved OK2008. Til gengæld var arbejdsgivernes udspil – særligt de statslige – op til forhandlingerne mere markante end ved de foregående overenskomstrunder (Majland 2012a).

Processuelt blev forløbet præget af, at arbejdsgiverne – Finansministeriet, RLTN og KL – i modsætning til tidligere ikke ønskede at indgå delforlig. Det betød, at alle emner reelt var til forhandling helt indtil sidste forhandlingsmøde. Resultatet blev et meget smalt forlig, hvor hverken lønmodtagere eller arbejdsgivere fik flyttet meget. Mest bemærkelsesværdigt var, at lønmodtagerne opnåede meget få og små resultater. Det blev stort set ikke til velfærdsforbedringer. Skal der fremhæves noget, må det være den tryghedspulje, som i sidste øjeblik blev en del af forliget og blev finansieret ved ubrugte ATP-midler. Puljen skulle gå til at finansiere 'tryghedsskabende aktiviteter' i forbindelse med afskedigelser af medarbejdere, men kom kun til at dække nogle grupper af kommunalt ansatte. Lønstigninger var der ingen af første år og kun meget begrænsede i andet år. Det kan dog diskuteres, om lønmodtagerne ikke også fik små sejre ved at forhindre arbejdsgivernes krav og ønsker om bl.a. udvidet arbejdstid og ændringer i aftalerechten. Hvorvidt det er tilfældet kommer an på, om disse krav og ønsker klassificeres som 'her-og-nu-krav', 'på-sigt-krav' eller 'symbolske markeringer', og om forhandlingerne alene betragtes som distributive forhandlinger (nulsumsspil), eller om forhandlingerne af visse emner indeholder elementer af integrative forhandlinger (plussumsspil).

Det magre lønresultat for lønmodtagerne skal naturligvis ses i sammenhæng med den økonomiske krise og den reguleringsord-

ning², der binder lønudviklingen i det offentlige til lønudviklingen på det private område. Ved optakten til OK2011 var forventningen og forhåbningen hos mange af forhandlerne, at der ville være råd til mere ved næste overenskomstfornyelse – og nogle af lønmodtagerforhandlerne mente endda, at det gjaldt om at holde så meget igen i '11 som muligt, så der kunne blive råd til egentlige forbedringer næste gang. Når det endte med en relativ kort overenskomstperiode på to år, skal det bl.a. ses i denne sammenhæng. Men det havde også betydning, at de private arbejdsgivere ikke ønskede, at deres overenskomstforhandlinger – der skulle finde sted i 2014 – 'kom i takt med' overenskomstforhandlingerne på det offentlige område, fordi de ikke ønskede påvirkning herfra.

Overenskomsterne i den private sektor og trepartsforhandlingerne

Da man så kom frem til 'næste gang' i efteråret 2012, var den økonomiske situation stort set ikke bedre end ved OK2011. Så der var ved forhandlingernes start ikke den store tvivl om, at det også ville blive til smalle forlig denne gang. Resultatet af overenskomstforhandlingerne på det private arbejdsmarked 2012 kunne bruges som pejlemærke for, hvad der var i vente. Fra arbejdsgiversiden blev der lagt vægt på at holde løn og omkostninger i ro med henblik på at forbedre konkurrenceevnen, og det blev kun til meget små lønstigninger. I den toneangivende Industriens Overenskomst blev der aftalt satsstigninger på 1,3 procent om året for de kommende to år – det er dog vigtigt at være opmærksom på, at lønnen på det private arbejdsmarked i overvejende grad finder sted på virksomhederne, og de 1,3 procent kan derfor ikke tages som udtryk for de samlede lønstigninger. Der var i forligene tryk-elementer i form af seniorordninger og en række uddannelses tiltag på de forskellige forhandlingsområder (Andersen 2012).

Det var ventet, at de trepartforhandlinger, der forliste i juni 2012, ville have adresseret en række spørgsmål, der også kunne komme op under OK2013, herunder arbejdstid, efteruddannelse, ekstraordinært ansatte og tillid/kvalitet i arbejdet. Men trepartsforhandlingerne førte som bekendt ikke til noget, hvilket gav anledning til overvejelser

² Formålet med reguleringsordningen er at sikre en tilnærmelsesvis parallel lønudvikling i den private og den offentlige sektor. Derved kan det sikres, at de offentligt ansatte lønmæssigt følger med udviklingen i den private sektor, samtidig med at det offentlige arbejdsmarked ikke bliver lønførende. Den nuværende reguleringsordning blev aftalt ved overenskomstforhandlingerne i 1983 og er således med flere ændringer i beregningsgrundlaget undervejs næsten 30 år gammel. Hovedprincippet er, at lønnen reguleres med 80 pct. af forskellen mellem de konstaterede lønstigninger fra den private til den offentlige sektor. Ordningen er opdelt i de to hovedområder med kommuner og regioner på den ene side og staten på den anden side, men principperne på de to områder er stort set identiske (Due et al. 2012).

om, hvorvidt Regeringen ville betragte det provenu på fire milliarder kroner, som trepartsforhandlingerne skulle have tilvejebragt, som en form for ubetalt regning, der ville kunne spille ind på OK2013.

Lønkommissionen og Serviceeftersynet på det statslige område

Det er værd at fremhæve udvalgs- og kommissionsarbejder i forbindelse med rammesætningen af OK2013. For det første Lønkommissionen, der går tilbage til tiden før OK2011. Lønkommissionen blev nedsat efter, at kønsmæssig ligeløn som beskrevet var blevet et vigtigt emne under OK2008, og en række forbund inden for det offentlige område derfor ønskede en grundig udredning af spørgsmålet. Kommissionen skulle undersøge konsekvenserne af det kønsopdelte arbejdsmarked og i den forbindelse have fokus på forholdene inden for de traditionelle kvindefag i den offentlige sektor. Foruden løn og andre ansættelsesvilkår skulle kommissionen vurdere mulighederne for at modvirke kønsspecifikke rekrutterings- og karrieremønstre. Endvidere skulle kommissionen bl.a. se på, hvordan der kunne sikres attraktive arbejdspladser med 'lokale frihedsgrader', dvs. forholde sig til decentraliseringsproblematikken. Lønkommissionens rapport (Lønkommissionen 2010) fik i nogen grad lagt en dæmper på ligelønsdebatten, da den viste, at lønforskellene først og fremmest var en konsekvens af det segregerede (kønsopdelte) arbejdsmarked, mens de uforklarlige kønsmæssige lønforskelle var små. Desuden fik den betydning ved at opfordre de offentlige parter på arbejdsmarkedet til at foretage en gennemgang af aftaler, overenskomster og forhandlingssystemer samt uformelle rutiner og adfærdsnormer for at bidrage til fremtidssikring og fornyelse af den offentlige sektor.

Denne opfordring blev taget op i Serviceeftersynet, der blev en del af OK2011-forliget på det statslige område. Arbejdet foregik fra juni 2011 og ét år frem i et udvalg med 11 personer bestående af repræsentanter fra Moderniseringsstyrelsen (det tidligere Personalestyrelsen under Finansministeriet) og CFU (OAO, AC og SKAF) og var centreret omkring en række møder og virksomhedsbesøg. Parterne valgte at afrapportere arbejdet hver for sig for at kunne levere nogle skarpere pointer, end hvis afrapporteringen skulle have været forhandlet mellem de to parter.

I Moderniseringsstyrelsens del lægges der vægt på, at regelsættet er vidt forgrenet og detailorienteret, og at det ikke er lykkedes at skabe rammer, der i tilstrækkelig grad fremmer produktivitet og kvalitet i servicen til borgerne. Styrelsen mener derfor, at aftalesættet bør afbureaukratiseres og bevæge sig væk fra den rigide procesregulering, så det bliver enkelt og administrerbart, understøtter produk-

tiviteten og ikke stiller sig i vejen for moderne ledelse. Ydermere adresseres i Finansministeriets del udfordringer inden for fire temaer: produktivitet og kvalitet; decentralisering og forskellighed; forandringer; tillid.

CFU understreger i deres del, at parts- og aftalesystemet skal understøtte udviklingen af attraktive arbejdspladser i staten, så de ansattes potentiale udnyttes, og at der i udviklingen skulle være fokus på tillid, ledelse, faglighed, inddragelse og afbureaukratisering. Frisætning og decentralisering kan ifølge CFU anvendes på en række områder, og der skal blandt andet åbnes op for differentiering (så fx løn forhandles mere decentralt på nogle områder end andre). Proceskrav skal generelt erstattes med resultatkrav, og centralisering af ledelse erstattes med ledelse baseret på tillid, samarbejde og retfærdighed, dog med hensyntagen til at der er områder, der bedst egner sig til ens regler. Disse overordnede betragtninger diskuteres i CFU's del efterfølgende i forhold til seks 'dilemmaer' om decentralisering og styring, forenkling, differentiering, transparens, forandringer og endelig effektivitet. (Moderniseringsstyrelsen & CFU 2012).

Finansministeriets og CFU's separate afrapporteringer indeholdt, som det ses, mange af de samme overordnede temaer, og det er bemærkelsesværdigt, at nogle af de statslige lønmodtagerrepræsentanter tilsyneladende ser lige så mange perspektiver i et øget lokalt ledelsesrum og i decentraliseringen, som arbejdsgiverne gør det. Det har ellers hidtil generelt været de offentlige arbejdsgivere, der har været de varmeste fortalere herfor. Det kan også bemærkes, at begrebet 'tillid' behandles hos begge parter. Det skal ses i sammenhæng med den Tillidsreform, som regeringen havde annonceret i regeringsprogrammet og senere konfirmerede i 2020-planen. Det er dog ikke helt det samme, parterne lægger i begrebet. Hos Finansministeriet drejer det sig om at reducere i antallet af krav, i tillid til at ledelsen – enten alene eller i samarbejde med lønmodtagerne – kan skabe resultater. For CFU er tillid tilsyneladende noget, der skal skabes mellem parterne som forudsætning for, at man kan gennemføre bl.a. regelforenkling og en udvidelse af det lokale ledelsesrum, og som påvirkes negativt af regelrytteri. Tillid i forbindelse med Tillidsreformen er i andre sammenhænge blevet udlagt som tillid til, at den enkelte offentlige medarbejder kan udføre sine kerneopgaver uden kontrol, men denne forståelse fremgår ikke eksplicit i Serviceeftersynet.

Rapporten kom til at påvirke overenskomstforhandlingerne både med hensyn til tillidsspørgsmålet, men også i forhold til en række andre emner, som det vil fremgå af kapitel 3.

Dialogen på det kommunale og det regionale område

På det kommunale og det regionale område aftalte man ved OK2011 ikke et lignende serviceeftersyn. Her var holdningen, at man løbende arbejdede på at justere overenskomsterne (Mailand 2012a). Men der var dog på anden vis en del dialog i perioden efter OK2011 mellem forhandlingsparterne på de to hovedområder. På det kommunale område havde man på KL's foranledning, som noget nyt i forhold til tidligere 'mellempioner', dialog mellem de politisk valgte forhandlere – og ikke kun mellem sekretariatene – i form af 'interessebase-rede drøftelser' om udfordringer på det kommunale arbejdsmarked. Drøftelserne tog form af en slags åben dialog i temagrupper, der ikke havde et decideret overenskomstforberedende sigte. Temaerne var arbejdsudbud, efteruddannelse, kvalitet og faglighed samt et socialt kapitel (ekstraordinært ansatte mm.).

På det regionale område var der også dialog om udfordringerne på de regionale arbejdsmarkeder, der er domineret af hospitalerne og sundhedssektoren. Dialogen blev spredt ud på flere forskellige fora, hvoraf nogle beskæftigede sig med deciderede forhandlings-emner, mens andre behandlede emner af mere overordnet karakter.

Både Serviceeftersynet og dialogerne på det kommunale og regionale område kan have været med til at indkredse udfordringer, aflive myter og skabe tillid mellem forhandlerne, hvor ikke alle havde mange års erfaring som forhandlere.

Opsamling

Der var i forbindelse med OK2013 forventninger om et forestående folketingsvalg, der kunne danne ramme om forhandlingerne, som der var i 2011. Trepartsforhandlingernes forlis forhindrede dem i at få den forventede rammesættende rolle, og ud over den økonomiske påvirkning igennem reguleringsordningen fik heller ikke den private sektors OK1202-forhandlinger den store rammesættende betydning. Lønkommissionen rammesatte forhandlingerne indirekte ved at nedtone ligelønsspørgsmålet og ved at lægge spor ud for Serviceeftersynet, der så fik en mere direkte rammesættende rolle for de generelle forhandlinger under OK2013 ved at forberede drøftelser af flere af de emner, der blev drøftet på det statslige område. Også dialogen på det kommunale og regionale område mellem OK2011 og OK2013 havde en rammesættende funktion, om end den måske har været relativ svag og indirekte og primært har bestået i de forberedende drøftelser af flere emner, der blev eller kunne være blevet drøftet under OK2013. Vigtigere har de to tidligere forhandlings-runder været. OK2008 måske primært ved at demonstrere, hvor lidt

man kan få ud af en dyr strejke, OK2011 ved på flere områder at introducere tiltag, der blev fulgt op på ved OK2013 – det gjaldt bl.a. ændringer i tjenestemændenes pensionsordning og forenklinger af MED-systemet. Den væsentligste del af rammesætningen har dog været den økonomiske. De generelle forhandlinger blev endnu en gang præget af de begrænsede økonomiske midler, der var til rådighed, og af en udbredt krisebevidsthed i befolkningen.

Hierarkiet og køreplanerne

Det er vigtigt at være opmærksom på, at selvom forhandlingerne kører mere eller mindre parallelt, så har de tre områder ikke samme status. Det statslige område er det overordnede, og det er her, det afgøres, hvor lang en periode overenskomsterne skal gælde. Denne beslutning forhandles mellem de statslige parter, men nogle informanter peger på, at det de facto er finansministeren, der bestemmer det. Hierarkiet i forhandlingerne er blevet tydeligere i de senere år og kom også til at præge OK2011. Finansministeriets Personalestyrelses (den nuværende Moderniseringsstyrelse) interesse i de kommunale og regionale forhandlinger var under OK2011 omfattende og konkret, og den drejede sig om både proces og indhold. Finansministeriet meddelte således ved OK 11, at man ikke ønskede delforlig – dvs. at man ikke ønskede at indgå forlig om delelementer undervejs i forhandlingerne, men at lade forhandlingerne af alle elementer være uafsluttede til det sidste). Formålet var at undgå, at den statslige arbejdsgiverpart blev 'overhalet' af forhandlingerne på det kommunale område, som kunne blive normdannende og på den måde påvirke de statslige forhandlinger. En af grundene hertil kan være erfaringer fra OK2008, hvor de kommunale delforlig skabte et pres på de statslige forhandlere. Denne situation ville man meget gerne undgå i 2011 (Mailand 2012a) og igen i 2013³.

³ Den gradvise styrkelse af hierarkiet i forhandlingerne afspejler den koncentration af magt og reel beslutningskompetence omkring Finansministeriet, som ses på mange andre områder. Vedrørende kommunerne har andre aktører end Finansministeriet også spillet en rolle. KL fik i efteråret 2011 lavet en interessant-undersøgelse, der bl.a. viste, at de statslige interessenter – dvs. Christiansborg-politikere og embedsmænd i centraladministrationen – var af den opfattelse, at KL agerer for meget 'tillidsmand' og for lidt arbejdsgiver. På formelle og uformelle møder mellem Christiansborg-politikere og KL-topfolk er den samme besked ifølge en af KL-informanterne også blevet leveret (Mailand 2012a). Vedrørende regionerne sikrede staten sig i forbindelse med strukturreformen i 2007 og dannelsen af regionerne vetoret i det nye lønningsnævn på det regionale område (RLTN). Det havde de ikke i det tidligere fælles nævn for amter og kommuner. Resultatet blev så også opsplitningen af det kommunale og regionale område, fordi KL ikke ville underlægge sig denne statslige vetoret (Due & Madsen 2009).

Det er de tværgående forhandlinger – mellem det samlede lønmodtagerkartel CFU og Moderniseringsstyrelsen med finansministeren i spidsen – der er omdrejningspunktet på det statslige område. Det statslige område er tillige karakteriseret ved, at de enkelte fagorganisationer er samlet i centralorganisationer (som er forhandlingsfællesskaber for henholdsvis LO-, FTF- og AC-forbund). Der er en del overenskomstspørgsmål, som er samlet i aftaler på centralorganisationsniveau. Her sker der således en fælles forhandling af disse forhold, inden der sluttes af med de enkelte organisationers særlige krav. På tilsvarende måde som på det kommunale område foregår der en kravformulering i de enkelte organisationer, der typisk finder sted i foråret op til, at forhandlingerne indledes i efteråret. Derefter koordineres kravene via centralorganisationerne, og endelig samles de generelle tværgående spørgsmål i CFU.

Der blev udvekslet krav mellem CFU og finansministeren (Moderniseringsstyrelsen) den 17. december, 11 dage senere end på det kommunale område. Der blev uofficielt sigtet efter (det var ikke beskrevet i køreplanen), at forhandlingerne skulle afsluttes den 8. februar 2013, dvs. én uge før forhandlingerne var forventet afsluttet på det kommunale område og to uger før den forventede afslutning på det regionale område. Det tilstræbtes, at de specielle forhandlinger om de enkelte organisationsaftaler skulle tilrettelægges således, at de kunne afsluttes senest fire uger efter deres begyndelse (det såkaldte '4-ugers vindue'). Det tilstræbtes endvidere, at et samlet resultat kunne godkendes på begge sider – og herunder på lønmodtagersiden ved urafstemninger – så de nye aftaler kunne træde i kraft ved udløbet af de gamle den 1. april 2013.

På det kommunale område startede processen lidt før end på det statslige område. KTO og KL udvekslede krav den 6. december, samme dag som KTO's medlemsorganisationer udvekslede de specielle (organisationsspecifikke) krav med KL. På det kommunale område blev igen anvendt den såkaldte 'omvendte model', hvilket indebærer, at de enkelte organisationer startede først – den 12. december – mens KTO-forhandlingerne først gik i gang den 9. januar. Reelt var der dog tale om, at forhandlingerne med KTO og organisationsbordene skete i en form for vekselvirkning. Den 15. februar forventedes KTO-forhandlingerne at være afsluttet, mens organisationsforhandlingerne forventedes afsluttet den 28. februar. 1. april 2013 udløb overenskomsterne forhandlet ved OK2011, og det var så også den tidligste startdato for en evt. konflikt.

Det regionale område, hvor der også forhandles efter den 'omvendte model', er det eneste af de tre områder, hvor køreplanen tilnærmelsesvis afveg fra OK2011. Som ved OK2011 var der dog fire

forhandlingsfællesskaber på lønmodtagersiden – KTO, FOA, AC og Sundhedskartellet. Selvom man under OK2011 bestræbte sig på at koordinere forhandlingerne så meget som muligt, oplevede flere af forhandlerne processen som fragmenteret og kaotisk og med for store forhandlingsdelegationer (Mailand 2012). Bestræbelserne på at etablere ét eller to forhandlingsfællesskaber op til OK2013 lykkedes ikke. Man blev dog enige om én køreplansaftale, og at forhandlinger af alle generelle temaer og generelle aftaler i udgangspunktet skulle foregå i fællesskab. Der blev heller ikke ved OK2013 én fælles talsperson for de fire forhandlingsfællesskaber, men som noget nyt var der en fælles talsperson på en række temaer i et forsøg på at koordinere processen. Ydermere var forhandlingsdelegationernes størrelse reduceret en anelse.

Mht. tidsplanen på det regionale område blev såvel generelle krav som specielle krav udvekslet den 6. december. I perioden 10.-13. december afholdt man på sekretariatsniveau et tværgående møde mellem på den ene side Det Regionale Lønnings- og Takstnævn (RLTN) og på den anden side KTO, FOA, AC og Sundhedskartellet, hvor parternes tilrettelæggelse af de videre tværgående forhandlinger drøftedes. Den 18. januar indledtes de tværgående forhandlinger, og de skulle afsluttes senest den 22. februar. Krav til generelle aftaler/temaer samt organisationernes specielle krav til overenskomster og aftaler, der forhandles af organisationerne, kunne indledes fra den 12. december med forventet afslutning senest den 28. februar. Senest den 21. januar skulle det første forhandlingsmøde mellem RLTN og de enkelte organisationer være afholdt. I tilfælde af konflikt kunne denne tidligst træde i kraft 1. april.

Arbejdsgivernes debatoplæg og krav

Den økonomiske ramme for forhandlingerne var en omkostningsramme på ca. tre procent. Foreløbige beregninger op til forhandlingerne tydede på, at de ansatte i den statslige sektor ville starte med en gæld på 0,7 til 0,8 procent af lønnen, mens de kommunalt og regionalt ansatte ville starte med gæld på mellem 0,2 og 0,3 procent. Det så ud til, at arbejdstagerne på grund af reguleringsordningen skyldte arbejdsgiverne penge ved forhandlingernes start, ligesom det var tilfældet ved OK2011, omend beløbet var mindre.

De statslige arbejdsgivere

I modsætning til situationen ved de foregående offentlige overenskomstfornyelser havde de statslige arbejdsgivere fra Finansministeriet ikke udsendt et debatoplæg denne gang. Det blev ellers ved

OK2011 til en tryksag på ikke mindre end 60 sider med en del markante udmeldinger. At der ikke kom noget decideret debatoplæg denne gang, skyldtes ifølge arbejdsgiverinformanterne, at sådanne publikationer er ressourcekrævende at producere, og at dem, der skulle have information om Finansministeriets positioner, fik det af anden vej. Men det kunne også hænge sammen med en forhandlingstaktik om at holde modparten hen i uvidenhed, mente nogle af informanterne. En tredje mulighed, som nogle informanter påpegede, var, at Moderniseringsstyrelsen gradvist ændrede strategien fra en mere omfattende sparerøvelse, der ville kræve hårdere krav ved OK, til en mindre hård strategi, hvor de planlagte kampe med lønmodtagerne blev udvalgt med større omhu.

Lige meget hvilke af disse forklaringer, der kommer tættest på sandheden, så er det et faktum, at den personaleansvarlige styrelse i Finansministeriet havde undergået en stor forandring siden regeringsskiftet. I oktober 2011 blev Personalestyrelsen lagt sammen med dele af Økonomistyrelsen og Finansministeriets departement og blev til Moderniseringsstyrelsen med Niels Gotfredsen som direktør og Barbara Berthelsen som vicedirektør med ansvar for bl.a. overenskomstforhandlingerne. Omlægningen blev angiveligt foretaget med henblik på at modernisere overenskomsterne og skabe en bedre offentlig økonomistyring og ledelse (www.modst.dk). Det var relativt omfattende omlægninger, der blev foretaget, og stort set alle nøglepersoner fra OK2011 blev udskiftet. Der blev i den forbindelse spekuleret i, om man fra Finansministeriets side ønskede 'hårdere forhandlere' på posterne, der ikke var påvirket af uformelle relationer til lønmodtagersiden. Hvad enten dette var tilfældet eller ej, betød personudskiftningerne og omorganiseringen mere generelt, at Moderniseringsstyrelsen af de øvrige arbejdsmarkedsaktører blev oplevet som tilbagetrukket eller helt fraværende i en periode op til forhandlingerne. Omlægningerne bevirkede sandsynligvis også, at man kom noget senere i gang med forberedelserne af OK2013.

Finansministeriets krav blev offentliggjort den 17. december. De væsentligste specielle og generelle krav var:

- Afskaffelse af reguleringsordningen
- Løntilbageholdenhed
- Ophævelse af bestemmelser, der regulerer anvendelsen af arbejdstiden, herunder bl.a. bestemmelser om tilstedeværelse og antal arbejdsdage; bestemmelser om anvendelsen af arbejdstiden; visse lokale og individuelle aftaler (undervisningsområdet)

- Ophævelse af særregler om arbejdstid for ansatte, der er fyldt 60 år (undervisningsområdet)
- Afskaffelse af begrænsninger i forbindelse med ansættelse på plustid
- Forenkling af samarbejdsaftalen, så de lokale samarbejdspartnere i højere grad får frihed til at tilrettelægge samarbejdet efter egne behov
- Fremrykning af ikrafttrædelsestidspunktet for forhøjelse/ophævelse af pligtig afgangsalder i forsvaret og kriminalforsorgen til 2014
- Fremrykning af ikrafttrædelsestidspunktet for skærpelse af førtidspensionsfradraget til 2014

Mens kravene på arbejdstidsområdet var ventet, var der mere usikkerhed om, hvorvidt der ville komme et krav om reguleringsordningen, og hvordan det i givet fald ville blive udformet. Reguleringsordningen har været redskabet til at sikre et af de bærende principper i det offentlige aftalesystem gennem tiderne; at det på den ene side er de konkurrenceudsatte private erhverv, der bestemmer lønniveauet, hvorfor det offentlige ikke må være lønførende, men at de offentligt ansatte på den anden side skal sikres en parallel lønudvikling for at undgå, at det offentlige bliver et andetrangs arbejdsmarked.

Det blev altså til et rent krav om afskaffelse af ordningen. I pressemeddelelsen om kravene forklarede Finansministeriet, at problemet med reguleringsordningen bestod i, at lønnen i den offentlige sektor dermed blev afkoblet fra opgaveløsningen i selve sektoren og i stedet styret af udviklingen i den private sektor. Løn og produktivtetsudvikling i den offentlige sektor hang dermed ikke sammen (Finansministeriet 2012). Det blev af CFU opfattet som et krav, de havde svært ved at efterkomme, ligesom også arbejdstidskravet på undervisningsområdet var det. Også kravene vedrørende seniorerne blev mødt af modstand.

De kommunale arbejdsgivere

I modsætning til Moderniseringsstyrelsen var de kommunale arbejdsgivere i KL ikke mere tavse end tidligere, snarere tværtimod. Allerede i juni lagde KL en video ud om sin arbejdsgiverpolitik, der internt i organisationen skulle skabe synlighed om og ejerskab til arbejdsgiverpolitikken, men som samtidig udadtil antydede KL's ønsker til de kommende overenskomstforhandlinger. I september fulgte debatoplægget 'Plads til ledelse og forandring – kvalitet og

effektivitet på kommunale arbejdspladser' (KL 2012b). Heri foreslog KL bl.a.:

- Den kommunale lønudvikling må ikke komme til at ligge over den private lønudvikling
- Tilpasning af en række ansættelsesvilkår (fx ferie, løn under barsel, fravær på barnets sygedage, omsorgsdage, løn under sygdom, seniordage)
- Lokale medindflydelsesudvalg (lokale MED-udvalg) skal styrkes ved en forenkling af de centralt fastsatte MED-regler
- Antallet af medarbejdere med TR-beskyttelse reduceres
- Folkeskolerne skal frigøres for særlige arbejdstidsregler, forhandlet med DLF
- Arbejdstidsregler skal være de samme for personer, der arbejder med samme opgaver
- Krav om fuld tid afvises, men der skal tages fælles initiativer vedr. deltidskulturen, og afvigelser fra 37 timers arbejdsugen skal være lettere
- Antallet af overenskomster reduceres, og reglerne gøres mere fleksible
- En del af OK-midlerne skal reserveres til kompetenceudvikling, men medarbejdere skal selv kunne investere i deres kompetenceudvikling
- Regler om årlige lønforhandlinger ophæves for at frisætte løndannelsen
- Arbejdsmiljøet er meget detailreguleret, så yderligere krav på arbejdsmiljøområdet skal afvises
- Mulighederne for at tilpasse arbejdsstyrken skal bevares, så derfor afvises krav om længere opsigelsesvarsler og højere fratrædelsesgodtgørelser

Den 6. december offentliggjorde KL så kravene, dvs. samme dag som de blev udvekslet med KTO. Kravene relaterede sig til fire grundlæggende 'værdier' (effektivitet og produktivitet; lokal handlefrihed; plads til ledelse; dygtig og engageret arbejdskraft) samt otte konkrete målsætninger: produktiviteten/ effektiviteten skal øges; arbejdsudbuddet skal øges; løn- og ansættelsesvilkår skal være konkurrencedygtige; kommunernes sociale ansvar skal være på niveau med andre arbejdsgiveres; større rum for lokale løsninger; udvidelse af ledelsesretten; forenkling; hensigtsmæssigt lange overenskomstperioder.

Blandt de væsentligste krav var:

- Overenskomster og aftaler skal fornyes på et samfundsøkonomisk forsvarligt niveau. Omkostningskrævende krav skal afholdes af de til rådighed værende midler.
- Reglerne vedr. samarbejdssystemerne ændres, herunder skal det sikres, at samarbejdssystemerne forankres og udvikles lokalt.
- Omfanget af beskyttede medarbejdere skal reduceres. Niveaulet for godtgørelser til tillidsrepræsentanter ved uansøgt afsked nedsættes.
- Seniordagene skal tilpasses tilbagetrækningsreformen, således at aldersgrænsen for seniordagene flyttes.

Blandt KL's væsentligste krav ved organisationsforhandlingerne var spørgsmålet om lærernes arbejdstid – KL's krav gik ud på at afskaffe dem. Centralt i den forbindelse var:

- Bestemmelser der regulerer anvendelsen af arbejdstiden, samt bestemmelser hvorefter anvendelsen af arbejdstiden skal/kan reguleres ved lokal aftale mv.
- Proces- og procedureforskrifter om planlægning og tilrettelæggelse af anvendelsen af arbejdstiden
- Regulering af tilstedeværelsen, antal arbejdsdage mm.
- Regler om nedsat tid for lærere med flere, der er fyldt 60 år
- Eksisterende lokale og individuelle aftaler med hjemmel i de nævnte centrale bestemmelser

Som følge af presset på KL fra bl.a. folketingspolitikere, Finansministeriet og kommuner for at agere hårdere arbejdsgivere i perioden umiddelbart efter OK2011 (Mailand 2012a) – og på baggrund af videoen – forventede lønmodtagerorganisationerne et markant udspil. Men debatoplægget og senere kravene blev alligevel modtaget med nogen undren. Særligt blev det oplevet som en meget markant understregning af ledelsesretten med en lang række hårde krav, der som noget nyt også indeholdt information om, hvilke af modpartens krav man ville afvise.

Et af de krav, der faldt de faglige organisationer for brystet, var ideen om at reducere i antallet af stillinger, der nyder tillidsrepræsentantbeskyttelse. Men også planen om at ændre i seniorordningen, der både var præsenteret i debatoplægget, og også blev diskuteret i pressen, blev bemærket. Baggrunden for dette forslag var KL's frygt for, at for mange ville benytte ordningen, og at den derfor ville blive for dyr for kommunerne. Forventningen var dog, at den største

knast ville blive KL's ønske om at afskaffe en række arbejdstidsbestemmelser forhandlet med LC (se kapitel 5).

De regionale arbejdsgivere

De regionale arbejdsgivere udgøres af Det Regionale Løn og Takstnævn (RLTN)⁴. Ligesom de statslige arbejdsgivere kom heller ikke de regionale med et egentligt debatoplæg op til forhandlingerne. Normalt er der tale om, at de regionale arbejdsgivere lægger sig tæt op af, hvad arbejdsgiverne melder ud på det øvrige arbejdsmarked, særligt på det kommunale. Men de plejer også at have nogle særlige prioriteringer målrettet det regionale arbejdsmarked, der er præget af sundhedsvæsenet.

Reguleringsordningen var også på det regionale område et vigtigt emne, men emnet havde her en særlig drejning. Under OK2011 blev det aftalt, at hvis der skulle aftales en reguleringsordning ved OK2013, så skulle denne være regional. Baggrunden var, at RLTN gerne ville have haft en reguleringsordning, som alene var baseret på den regionale økonomi og ikke koblet til den kommunale, fordi regionerne ikke fylder meget i det kommunale lønindeks. Lønmodtagernes opfattelse var, at der på det regionale område ikke skal så meget til, før personaleforskydninger får betydning for reguleringsordningen, og at der er en udvikling i gang, hvor kortuddannede erstattes af ansatte med længere uddannelser, hvilket påvirker løndannelsen. Organisationerne ville derfor kun gå med til en selvstændig regional reguleringsordning, hvis der kom en sikkerhedsmekanisme i forhold til personaleforskydninger, mens RLTN ikke mente, der var nogen forskel i forhold til de kommunale og private områder. Resultatet blev, at der ved OK2011 ikke kunne indgås en aftale om andet end at fortsætte med den eksisterende fælles reguleringsordning. Men selvom parterne altså ikke blev enige om en selvstændig regional reguleringsordning, blev der lavet en aftale om, at man i overenskomstperioden skulle analysere området. Aftalen indebar også, at såfremt der skulle aftales en reguleringsordning ved OK2013, skulle det som nævnt være i form af en selvstændig regional ordning. Parterne blev så efterfølgende uenige om, hvad det var, der skulle analyseres (Mailand 2012a). Det endte dog med, at man fik Danmarks Statistik til at foretage en mere begrænset analyse på baggrund af, hvad man trods alt kunne blive enige om. Analysen,

⁴ Regionernes Lønnings- og Takstnævn (RLTN) har bl.a. til opgave at aftale eller fastsætte løn- og øvrige ansættelsesvilkår for ansatte i regionerne. Nævnet består af ni medlemmer. De fem regioner indstiller hver ét medlem, KL indstiller to medlemmer, mens Finansministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet hver indstiller ét medlem. Danske Regioner varetager sekretariatsbistanden for RLTN (www.RLTN.dk).

der forelå i november 2012, undersøgte personaleforskydninger i forhold til parametre som fx køn, alder og geografi, men indeholdt ikke den analyse af lønudviklingen, som Dansk Sygeplejerråd (DSR) ønskede.

Selvom RLTN ikke kom med et egentligt debatoplæg før kravudvekslingen i december, offentliggjorde de dog sidst i november deres målsætninger for OK13, der var fokuseret på arbejdstid. Disse var at indgå overenskomster, der fremmer kvalitet og produktivitet samt at aftale arbejdstidsregler, der fremmer en hensigtsmæssig arbejdstilrettelæggelse med fokus på at:

- den rette og tilstrækkelige faglige ekspertise er til stede på det for patienten rette tidspunkt og sted og kan tilpasses optimal udnyttelse af bygninger og udstyr
- der ledelsesmæssigt kan foretages nødvendige omlægninger og tilpasninger af tilstedeværelsen inden for eksisterende økonomiske rammer
- styrke det lokale ledelsesrum, herunder fremme lokal løndannelse som ledelsesværktøj
- prioritere generelle procentvise lønstigninger og pensionsforbedringer inden for den aftalte økonomiske ramme samt arbejde for en selvstændig regional lønudviklingsprofil (eventuelt via reguleringsordningen)
- arbejde for fælles regler og tværgående, langsigtede løsninger
- sikre at kompetenceudvikling er et lokalt anliggende samt have fokus på organisatorisk kompetenceudvikling med udgangspunkt i kerneopgaven

Den 6. december kom så kravene, der på flere punkter var identiske med KL's krav. Af de tværgående generelle og tværgående specielle krav, der blev rejst over for de faglige organisationer, fremgik det, at RLTN krævede, at:

- overenskomstfornyelsen skal ske inden for en samfundsøkonomisk forsvarlig ramme
- der kun skal være én lønmæssig grundsats på det regionale område
- rammeaftalen om MED skal forenkles
- rammeaftalen om seniorpolitik tilpasses tilbagetrækningsreformen
- den lokale løndannelse skal udvikles og afbureaukratiseres (herunder bl.a. bortfald af centralt fastsatte løndelevnede begrundet i funktioner, kvalifikationer og kompetencer; lokal løn for-

handles direkte med den enkelte medarbejder; bortfald af aftaler om udmøntningsgaranti og gennemsnitslønsgaranti)

Lønmodtagernes oplæg og krav

Forhandlingsfællesskaberne KTO og CFU publicerede deres krav i forbindelse med kravudvekslingerne, der som nævnt fandt sted den 6. december på det kommunale og regionale område og den 17. december på det statslige.

Lønmodtagerne i staten

Der var forventninger om, at lønmodtagerne ville komme med krav om bl.a. at bevare reguleringsordningen og om at sikre reallønnen så godt som muligt ved at prioritere generelle lønstigninger. Der var ikke udsigt til et lavlønsprojekt som på det kommunale område (se nedenfor). Forventningerne var, at også tryghed ville blive et vigtigt tema, men ikke i form af beskyttelse af det enkelte job via længere opsigelsesvarsler eller større afskedigelsesgodtgørelser, men i form af hjælp ved afskedigelser og beskyttelse af den enkeltes arbejdsmarkedsværdi igennem kompetenceudvikling/efteruddannelse. Det var også forudset, at problemer i forbindelse med ekstraordinært ansatte (fleksjobbere, løntilskudsansatte osv.) ville blive adresseret, da der inden for nogle af de kortuddannedes områder (fx pedellerne) er flere ekstraordinært end ordinært ansatte. Det var mere et åbent spørgsmål, om – og hvordan – tillid og de øvrige emner fra Serviceeftersynet ville blive taget op.

Den 17. december kom så kravene. De væsentligste generelle krav kan siges at være:

- Generelle procentuelle lønstigninger
- Sikring af at grupper, som er omfattet af ordningerne vedrørende lokal- og chefløn, kan forhandle om lønudvikling
- Reguleringsordningen videreføres uændret
- Antallet af uger med fuld løn under barsel for mænd udvides (øremærket)
- Statens Center for Kompetenceudvikling (SCK) videreføres. Kompetencefonden nedlægges, og midlerne videreføres i andet regi
- MUS skal bruges til at sætte fokus på udvikling af den enkelte medarbejders kompetencer og muligheder, således at medarbejderens beskæftigelsesmuligheder øges. Der skal indgås skriftlige planer

- I forbindelse med afskedigelse som følge af besparelser, omstruktureringer mv. (uden at afskedigelsen er begrundet i den ansattes forhold), skal den enkelte medarbejder i opsigelsesperioden have tilbud om genansættelse i ledige stillinger inden for ansættelsesområdet
- Tilpasning af tillidsrepræsentantaftalen og samarbejdsaftalen til nye organisationsformer med geografisk spredning, til fusionsprocesser samt til udbud og konkurrenceudsættelse
- Styrkelse af samarbejdet mellem ledelse og samarbejdsudvalg med henblik på at skabe en positiv tilgang til stadige forandringer
- Aftale om, hvorledes arbejdet med et socialt kapitel, herunder tillid, kvalitet, faglighed og psykisk arbejdsmiljø kan understøttes
- Sikring af balancen mellem ordinært/ekstraordinært ansatte på den enkelte arbejdsplads og overenskomstgruppe
- Ændring af ydelsessammensætningen for pension, som muliggør tilkøb af seniorfrihed ved brug af pensionsbidraget
- Opfølgning på trepartsaftalen 2007: Ret til fuld-tid/helårsbeskæftigelse

Her var der ikke tale om store overraskelser.

Lønmodtagerne i kommunerne

På det kommunale område var forventningerne før kravudvekslingen ligeledes, at en bevarelse af reguleringsordningen, beskyttelse af reallønnen, tryghed, ekstraordinært ansatte samt tillid som en del af en arbejdsmiljødagsorden, der også involverede faglighedsdebatten, ville indgå. Også her var der nogen usikkerhed om, hvorvidt – og i givet fald hvordan – hele komplekset af problemstillinger omkring tillid, faglighed og arbejdsmiljø ville blive adresseret, da det ikke for alle elementernes vedkommende var indlysende, hvordan man arbejder med disse i en overenskomstsammenhæng. Hvordan stiller man fx krav i forbindelse med tillid? OAO udgav dog et debatoplæg om tillid, der gav nogle indikationer (OAO 2012).

Mht. lønspørgsmålet forsøgte man i OAO-gruppen – i modsætning til det statslige område – at formulere et lavtlønsprojekt, der sigtede på intern omfordeling af lønmidlerne. Når OAO forsøgte sig med lavtlønsprojektet på det kommunale område, men ikke på det statslige område, skal det ses i sammenhæng med, at lavtlønsgrupperne er relativt større på det kommunale end på det statslige område. I OAO-gruppen var man på baggrund af et initiativ fra HK/Kommunal blevet enige om en model, der gik ud på, at alle an-

satte skulle have en fast lønstigning på 2.400 kr. plus en lønstigning på 1,7 procent af den nuværende løn. Det ville i forhold til en ren procentstigning betyde mere i lønposen til de lavtlønnede grupper. Et tilsvarende omend anderledes udformet KTO-lavtlønsprojekt blev under OK2011 afvist af KL under forhandlingerne. OK2013-forslaget endte med ikke at finde tilslutning i KTO-regi, og KTO gik denne gang til forhandlingerne helt uden fælles lønkrav, hvilket risikerede at påvirke fællesskabets sammenhængskraft negativt.

Det var forventet, at tryghedskravene ville blive udformet lidt anderledes på det kommunale område end på det statslige område. Forventningerne var, at krav om at understøtte beskæftigelsessikkerhed (støtte ved afskedigelse, kompetenceudvikling/efteruddannelse osv.) ville stå alene i CFU, mens KTO ville supplere disse med krav om jobsikkerhed, altså beskyttelse af det enkelte job i form af længere opsigelsesvarsler og afskedigelsesgodtgørelser eller lignende. Igen kan sammensætningen af lønmodtagergrupperne være med til at forklare forskellen, da det er de lavtlønnedes fagforbund – særligt FOA og 3F – der lægger mest vægt på krav om jobsikkerhed.

Den 6. december fik man så syn for sagen. De væsentligste KTO-krav var:

- Reguleringsordningen videreføres
- Ved afskedigelse på grund af arbejdsmangel, og hvor der i opsigelsesperioden opstår behov for at besætte en tilsvarende eller anden faglig relevant stilling, skal denne tilbydes den afskedigede
- Indgåelse af lokal aftale om vilkår ved afskedigelser, fx ferie, fritstilling, kompetenceudvikling og efteruddannelse, outplacement mv.
- Tryghedspuljens opgaveløsning videreføres
- Sikring af balancen mellem ordinært ansatte og ekstraordinært ansatte på den enkelte arbejdsplads og overenskomstgruppe
- Den forhandlingsberettigede organisation inddrages forinden, der sker opsigelse begrundet i arbejdsmangel
- Vilkår i forbindelse med fravær af familiemæssige årsager forbedres
- Barselsorlov til faderen udvides
- EU-direktivet om ligebehandling implementeres som KTO-aftale
- Der gennemføres i aftaleperioden et projekt om kønsmainstreaming af de generelle KTO-aftaler

- Vilkår for seniorer forbedres: Ret til gradvis tilbagetrækning ved nedsat arbejdstid. Det sikres, at der ved organisationsforhandlingerne kan aftales dækning af evt. indtægtstab – fx via delpension eller delefterløn
- Ansatte, der oppebærer pension, inddrages fuldt ud i overenskomsten
- Bedre vilkår for tillids- og arbejdsmiljørepræsentanter (TR/AMR). AMR skal aflønnes for funktionen. Bedre sikkerhed for TR mod afskedigelse
- Aftale om, hvordan arbejdet med socialt kapitel, herunder tillid, kvalitet, faglighed og psykisk arbejdsmiljø kan understøttes bl.a. med henblik på, at der i organisationsforhandlingerne kan aftales konkrete indsatser

Der var ikke mange overraskelser, men fraværet af 'traditionelle tryghedskrav' kan dog bemærkes.

Lønmodtagerne i regionerne

Udspillene fra lønmodtagerne på det regionale område var separate for de fire forskellige forhandlingsparter. Kravene fra det næststørste forhandlingsfællesskab på det regionale område, KTO, fulgte tendensen fra de foregående overenskomstrunder og var dermed tilnærmelsesvis identiske med kravene på det kommunale område. Det største forhandlingsfællesskab, Sundhedskartellet, kom med et debatoplæg i sommeren 2012 (Sundhedskartellet 2012). Heri blev angivet, at krav om generelle lønstigninger, som på de øvrige to områder, forventedes at komme til at præge billedet, men at også pension kunne blive adresseret, da en del medarbejdergrupper inden for sundhedsområdet havde et efterslæb her. Reguleringsordningen forventedes også, som beskrevet under de regionale arbejdsgivere, at blive et væsentligt tema, ligesom MED-systemet blev fremhævet i oplægget med henblik på, at MED-udvalgene skulle give mulighed for reel inddragelse af medarbejderne og ikke bare bruges til videregivelse af information. Endvidere præsenteredes et problemkompleks omkring faglighed, kvalitet og professionsudvikling som værende blandt Sundhedskartellets væsentligste temaer. Kort fortalt handlede det om at sikre både kvalitet i servicen, udvikling af kompetencerne og at få lønnen til at følge disse. Det var et tema, som Sundhedskartellet lagde meget vægt på allerede i OK2011, og som nu også fyldte hos KTO. Endelig var der en bredere arbejdsmiljødagsorden, der også indeholdt tillid, sundhed og arbejds-/fritidsbalancen. I lighed med samme emner på de to andre hovedforhandlingsområder var det lidt uklart, hvordan det ville blive gre-

bet an. Ligestilling, arbejdstid og barsel til fædre var også blandt emnerne, der forventedes at blive adresseret på lønmodtagernes foranledning.

Selve kravene fra Sundhedskartellet blev offentliggjort i forbindelse med kravudvekslingen den 6. december. Der var ikke mindre end 22 krav, hvoraf de vigtigste kan siges at være:

- Generelle lønstigninger til alle
- Videreførelse af reguleringsordningen
- Etablering af en tidssvarende stillings- og lønstruktur, der understøtter specialisering, kvalitetsudvikling og effektivitet
- Forbedring af aftale om lokal løndannelse, herunder sikring af lokallønsandele/-midler
- Forbedring af pensionen
- Rammer for arbejdstid og arbejdstilrettelæggelse skal forhandles på arbejdspladsen under hensyntagen til bl.a. kvalitet i arbejdet og faglighed og professionel udvikling
- Iværksættelse af en fælles indsats om arbejdstid og arbejdstilrettelæggelse, der understøtter gældende regelsæt og synliggør lokale muligheder
- Mulighed for øget sammenhæng mellem arbejdsliv og familieliv, herunder bedre værn om fritiden, frit valg mellem udbetaling, afspadsering og indregning af ulempeydelse samt ret til fuld tid
- Tryghed i ansættelsen, herunder ret til outplacement-aftaler for ledere og medarbejdere i basisstillinger ved afskedigelser samt forbedring af vilkår i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse
- Fokus på professions- og kompetenceudvikling
- Ligestilling i overenskomster og aftaler, herunder bl.a. at fars barselsrettigheder skal udvides
- Forbedring af TR-vilkår, bl.a. skærpelse af nærhedsprincippet ved valg af TR og forlænget opsigelsesvarsel for TR begrundet i arbejdsmangel

Heller ikke her var der tale om de store overraskelser.

Forhandlinger og forlig på det statslige område

Det var med nogen usikkerhed og ængstelse på lønmodtagersiden af forhandlingsbordet, at forhandlerne for alvor gik i gang i starten af januar 2013. Det var ikke mindst kravet om afskaffelse af reguleringsordningen, der vakte bekymring, men også tjenestemandskravene (om fremrykning af ikrafttrædelsestidspunktet for forhøjel-

se/ophævelse af pligtig afgangsalder og ikrafttrædelsestidspunktet for skærpelse af førtidspensionsfradraget til 2014) blev opfattet som hårde.

Det blev meget tidligt i forløbet markeret fra CFU's chefforhandler Flemming Vinters side, at det var vanskeligt at forestille sig et forlig uden reguleringsordning. Da Finansministeriet med Moderniseringsstyrelsen havde præsenteret arbejdstidskravet på undervisningsområdet, og ikke kravet om reguleringsordningens afskaffelse eller tjenestemandskravene, som hovedkrav, var der blandt forhandlingsfællesskaberne forhåbning om, at man 'kunne slippe'. I så fald ville man komme til at stå i den situation, at det kun var i de statslige organisationsforhandlinger, valget stod imellem at sluge de helt store kameler eller gå i konflikt.

Forhandlingerne kom godt fra start. De nye – og i andre sammenhænge så udskældte – statslige arbejdsgiverforhandlere høstede ros og anerkendelse fra dele af CFU for deres åbne måde at forhandle på, hvilket bl.a. indebar brede diskussioner af forhandlingsemnerne, hvor man gjorde sig anstrengelser for både at forstå, hvad udfordringerne var i modpartens øjne og levere løsninger. Denne fremgangsmåde blev oplevet som et nybrud i forhold til tilgangen i Personalestyrelsens tid, hvor arbejdsgiverforhandlerne processuelt blev oplevet som mindre åbne, og hvor krav ofte blev afvist hurtigere. Der blev fremhævet flere områder, hvor arbejdsgiverforhandlerne åbne attitude fik konkret betydning. Det var bl.a. i forbindelse med forhandlingerne om en aftale om samarbejdsudvalgene (SU-aftalen), hvor der indledtes med workshopagtige drøftelser med tavletegning. Også kravene omkring tillidsrepræsentanter og om kompetenceudvikling og tryghed samt om tillid og anerkendelse blev drøftet i samme forberedelsesgruppe.

Som en mindre officiel del af forberedelserne blev der gennemført såkaldte 'hulemøder' mellem finansministeren og chefforhandlerne for forhandlingsfællesskaberne (AC, CFU, SKAF) og nogle af de større forbund. Hulemøderne var også praksis under den tidligere finansminister, så der var ikke noget nyt i dem. Men nogle af informanterne pegede på, at Corydon personligt havde engageret sig mere i forhandlingerne end sin forgænger og så dette som noget positivt og konstruktivt for forløbet, mens andre mente, at den personlige involvering lå på samme høje niveau som hos hans forgænger, Claus Hjort Frederiksen.

Tjenestemandskravene og krav om reguleringsordningen frafalder

Mod slutningen af januar spidsede forhandlingerne til. Trods velforberejdede møder og omfattende mødeaktivitet kunne der ikke nås til

enighed vedrørende tjenestemandskravene. CFU-formanden måtte meddele, at han ikke kunne levere på de krav. Det skyldtes, at han vurderede, at tjenestemændene fra politiet og forsvaret stadig var utilfredse over forliget indgået ved OK2011, der indebar, at pensionsalderen for ansatte i forsvaret blev hævet fra 60 til 62, mens aldersgrænsen helt blev fjernet for tjenestemænd i politiet og fængselsvæsenet. Vurderingen var derfor, at et forlig med yderligere forringelser for tjenestemændene ville være svært at stemme igennem. Det lod de statslige forhandlere sig tilsyneladende overbevise om, og på forhandlingsmødet den 31. januar meddelte finansministeren, at kravet var frafaldet uden krav om modydelser.

Kravet om at fjerne reguleringsordningen blev også frafaldet, men det skete først om natten efter den 7. februar på det afsluttende forhandlingsmøde. I modsætning til normalt forsøgte man at afslutte de afgørende organisationsforhandlinger – dem med GL (se kapitel 4) – samme nat, da det var her, arbejdsgivernes undervisningshovedkrav var placeret. Det lykkedes, hvad der sikkert gavnede de statslige arbejdsgiveres vilje til at droppe deres krav vedrørende reguleringsordningen.

Periodelængden

Der var helt frem til slutningen af forløbet tvivl om overenskomstperiodens længde. Det er ofte tilfældet, at denne afgørelse falder sent i forhandlingsforløbet, men ved OK2013 var situationen yderligere kompliceret, fordi der både var uenighed mellem arbejdsgiverne og lønmodtagerne og internt på lønmodtagersiden. I optakten til forhandlingerne havde AC's formand luftet en idé om en overenskomstperiode på helt op til 5 år. Og under forhandlingerne gav nogle CFU-forhandlingsfællesskaber – nærmere bestemt SKAF og AC – udtryk for, at de ønskede en 3-5 årig periode, mens OAO-gruppen i CFU ligesom Finansministeriet ønskede en 2-årig periode. CFU-formanden, der samtidig er OAO-formand, fik på den baggrund mandat til at arbejde for en længere periode. Det blev afvist af Finansministeriets forhandlere. Forløbet skabte spændinger på lønmodtagersiden, da der blandt de forhandlere, der ønskede en længere periode, var nogle, der ikke mente, at CFU-formanden havde kæmpet hårdt nok for en lang periode – en udlægning, CFU-formanden benægtede med henvisning til, at afvisningen fra finansministerens side havde været kategorisk. Der havde også været drøftet modeller med midtvejsforhandlinger i en længere overenskomstperiode, men det var også blevet afvist af den statslige hovedforhandler.

I et lønmodtagerperspektiv handler argumenterne for en længere periode typisk om, at det øger muligheden for, at der selv i kriseperioder ikke bare bliver tale om vedligeholdelsesforlig, men om forlig, hvor der kan opnås reelle forbedringer, der er vigtige for lønmodtagerne, uden at de er meget økonomisk belastende på kort sigt. Dermed vil også sandsynligheden for, at der bliver stemt ja ved urafstemningerne, øges. Når nogle af lønmodtagerforhandlerne ønskede en kort overenskomstperiode som et resultat af OK2013, kan det skyldes, at man håber, at konjunkturerne i 2015 vil have forbedret sig tilstrækkeligt til, at der til den tid vil kunne forhandles andet end vedligeholdelsesforlig hjem. For arbejdsgiverne skal ønsket om en kort overenskomstperiode ses i sammenhæng med, at det i disse år bl.a. pga. den konjunkturrelle udvikling er dem, der står stærkest og er i offensiven. Desuden ses overenskomsterne i deres optik i stigende grad som et middel til at sikre effektiviseringer inden for den offentlige sektor, og derfor skal der ikke gå for langt mellem forhandlingerne.

Forliget

Overenskomsten på det statslige område blev indgået den 9. februar om morgenen, og det endte – som ved OK2011 – med en smal 2-årig aftale. Hovedelementerne kan siges at være:

- Generel lønforhøjelse svarende til 0,82 pct. af den samlede faste løn pr. 31. marts 2013. Med virkning fra 1. april 2014 ydes en generel lønforhøjelse svarende til 0,80 pct. af den samlede faste løn pr. 31. marts 2013
- Reguleringsordningen videreføres
- Aftale om samarbejde og samarbejdsudvalg i staten og partsprojekt om tillid og samarbejde på statslige arbejdspladser: Parterne har gjort samarbejdsaftalen mere operationel og brugervenlig for at fremme et konstruktivt lokalt samarbejde baseret på tillid og dialog. Aftalen skal give det bedst mulige afsæt for, at samarbejdsudvalget med udgangspunkt i de konkrete udfordringer, behov og vilkår beskæftiger sig med det, der er relevant for den enkelte arbejdsplads og dens fremtid. CFU og Finansministeriet ønsker i fællesskab i overenskomstperioden at øge fokus på tillid og samarbejde, herunder social kapital, faglighed, kvalitet og godt psykisk arbejdsmiljø på de statslige arbejdspladser. Parterne har på denne baggrund aftalt at iværksætte et fælles projekt med fokus på at indsamle viden og erfaringer fra forskning og 'best practice' på områ-

- det, herunder viden om effekten af indsatser for tillid og samarbejde (hvad der virker i praksis)
- Tillidsrepræsentanter: I situationer, hvor institutioner er placeret på geografisk spredte lokaliteter, er der særlig grund til, at de ansatte og ledelsen overvejer muligheden for valg af mere end én tillidsrepræsentant pr. medarbejdergruppe
 - Tryghed og kompetenceudvikling: En del af de midler, der hidtil har været afsat i Kompetencefonden, afsættes til tværgående fokus- og indsatsområder, herunder parternes fælles periodeprojekt om tillid og samarbejde. Endvidere er parterne blevet enige om en slankere model for organisering af arbejdet med kompetenceudvikling i staten. Modellen indebærer, at den hidtidige struktur for Statens Center for Kompetenceudvikling erstattes af et fælles partssekretariat - Kompetencesekretariatet. Dette betyder, at der fra 2014 vil blive frigjort midler, som parterne er enige om at afsætte til tværgående og gruppevise fokus- og indsatsområder
 - Det kan i den enkelte pensionsordning bestemmes, at der til ordningen er knyttet mulighed for udbetaling af delpension ved nedgang i arbejdstid (Finansministeriet & CFU 2013)

Vurdering af forlig og proces

Det er mere de frafaldne krav end resultaterne, der springer i øjnene, når forliget skal vurderes. Særligt selvfølgelig statens frafaldne krav om reguleringsordningen og tjenestemændene. Men også lønmodtagerne måtte opgive krav, bl.a. om øremærket barsel til fædre, genansættelser andre steder i staten ved afskedigelse og sikring af balancen mellem ordinært og ekstraordinært ansatte. Desuden blev det, som forudsagt, igen lønmæssigt en smal aftale. De aftalte generelle lønstigninger sikrede ikke reallønnen, idet de lå under den forventede udvikling i forbrugerpriserne. Da lønstigningerne i den private sektor efter OK2013's afslutning har været svagere end ventet, og reguleringsordningen derfor er udmøntet negativt, bliver den reelle lønstigning for 2014 endda kun 0,41 procent. Inden for de sidste tre år har der været tilbagegang i reallønnen i staten i alle kvartaler på nær ét (1. kvartal 2013)(OAO 2014).

På trods af disse betragtninger, og på trods af, at forliget må betegnes som et smalt vedligeholdelsesforlig, kan forliget alligevel ikke siges at være helt uden perspektiver. Det skyldes primært det spor, der er lagt ud vedrørende tillid og samarbejde, som kan ses som udtryk for holdningspåvirkende forhandling, en af Walton og McKersies fire forhandlingstyper. Sporet kan umiddelbart lyde som meget luftige hensigtserklæringer og projekter med uvisse output, men det

kan ikke afvises, at der kan komme væsentlige ting ud af det. Tillidsdagsordenen er højt prioriteret, især på lønmodtagersiden. Troen på, at tillidsinitiativet kan blive til noget, hænger sammen med, at det i juni 2013 blev fulgt op af en 'mini-trepartsaftale', der i sig selv er en foreløbig udmøntning af den længe ventede tillidsreform, som regeringen bebudede i regeringsgrundlaget fra september 2011. Nogle journalister og kommentatorer så timingen som regeringens forsøg på at klinke skårene efter OK2013, men flere af informanterne afviser denne udlægning, idet arbejdet med tillidsreformen var påbegyndt inden OK2013. Tillidsreformen var tænkt som en del af trepartsforhandlingerne i 2012, men arbejdet fortsatte efter at disse forliste og frem til mini-trepartsaftalen – med en pause under OK2013.

Mini-trepartsaftalens principper for samarbejde mellem parter på det offentlige arbejdsmarked om modernisering handler 'bl.a. om nye veje til bedre velfærd ved at frigøre midler inden for en stram økonomisk ramme' og om 'at fremme en offentlig opgavevaretagelse og kultur med fokus på tillid, samarbejde, resultater, effektivitet, nytænkning, kvalitet og faglighed'. De syv principper er:

- Styringen i den offentlige sektor skal baseres på mål og resultater (frem for regler og procedurer)
- Dialog, åbenhed og klare mål skal være udgangspunkt for opgaveløsningen
- Ledelse og styring skal tage afsæt i tillid og ansvar
- Udvikling og fagligt handlerum skal bygge på velbegrunderet dokumentation
- Opgaveløsningen skal baseres på viden om, hvad der virker
- Ledelse og engagement skal fremme innovation
- Offentlig service skal inddrage borgernes ressourcer (Regeringen et al. 2013)

Den mest konkrete del af aftalen handler om de 10 mio., der årligt følger med aftalen. Størstedelen af dette beløb skal gå til Center for offentlig innovation, der skal hjælpe og rådgive offentlige arbejdspladser om tillid og innovation⁵.

Titlen på mini-trepartsaftalen, der henviser til 'parter' og ikke 'parterne', antyder, at ikke alle relevante parter var medunderskrivere. Aftalen blev indgået af regeringen, Akademikerne, Danske Regi-

⁵ Lovindgrebet gav yderligere 20 mio. 'tillidsrelaterede' kroner, men de er øremærket lærerområderne. Lovindgrebet indeholder således projekter om samarbejde, tillid og arbejdsmiljø for i alt 20 mio. kr. i 2013-14 for at understøtte, at ledere, tillidsrepræsentanter og lærere i fællesskab videreudvikler et tillidsfuldt samarbejde og godt arbejdsmiljø under de nye rammer (lovforslag 215).

oner, FTF, KL og OAO. Der var dog enkelte organisationer, der stemte imod, bl.a. DLF og FOA. DLF havde ikke tillid til regeringen efter forløbet ved OK2013. FOA mente, for det første, at de faglige organisationer med aftalen gav regeringen et tilsagn om at finde besparelser på 12 milliarder kroner, som var den nødvendige besparelse nævnt i regeringens vækstplan (Regeringen 2013). For det andet mente FOA, at parterne med aftalen blandede sig i, hvorvidt kommuner og regioner skal kunne få dispensation fra bestemmelser i de aftalte overenskomster, hvad OAO dog senere afviste (OAO 2013). Ikke desto mindre var FOA så utilfreds med forløbet, at de valgte at forlade medlemsskabet af forhandlingsfællesskabet OAO ved årsskiftet 2013-14.

Samlet set må forliget siges at være smalt og processen relativ udramatisk. Det medvirkede naturligvis til det relativt udramatiske forløb, at de statslige arbejdsgiverforhandlere gav køb på to af de tre vigtigste krav, nemlig kravet om afviklingen af reguleringsordningen og tjenestemandskravene, og at det tredje hovedkrav ikke var en del af CFU-forhandlingerne. Spørgsmålet melder sig naturligt, om der var en samlet taktik i de statslige arbejdsgiveres ageren, der gik ud på at give sig på to af de tre hovedkrav, men stå fast på det sidste (på undervisningsområdet). Det kan bestemt ikke afvises, at taktikken har været sådan, men dataindsamlingen har omvendt ikke kunnet bekræfte en sådan sammenhæng. Blandt de statslige lønmodtagerinformanter var der dem, der påpegede, at de ikke oplevede en sådan sammenhæng.

En sidste særegenhed vedrørende det generelle statslige forlig skal nævnes. De statslige arbejdsgiverforhandlere havde understreget, at uden undervisningsområdet var på plads, ville der ikke være noget CFU-forlig. Og CFU-forliget kunne ifølge CFUs forhandlingsaftale ikke sendes til afstemning, før de enkelte centralorganisationer i forbindelse med afslutningen af organisationsforhandlingerne havde taget stilling til forliget. Derfor kom forliget aldrig til afstemning. Da forhandlingerne på det statslige undervisningsområde som følge af lockouten ikke kunne afsluttes, og lockouten blev afsluttet med et lovindgreb, kunne CFU derfor ikke samlet tage stilling. Forliget endte med at blive 'konfirmeret' via lovindgrebet. Det førte ikke til større problemer og debat i CFU og deres medlemsorganisationer, men det kunne godt være kommet dertil.

Forhandlinger og forlig på det kommunale område

Køreplanen for KTO-forhandlingerne foreskrev politiske forhandlingsmøder den 9. januar, 1. februar og 15. februar. Den 21. januar

forventedes alle KTO-organisationerne at have haft et første forhandlingsmøde ved organisationsforhandlingerne, og den 28. februar forventedes organisationsforhandlingerne med KL at være afsluttet.

Som under OK2011 var der ikke lagt op til, at der skulle indgås delforlig under forhandlingerne. Og igen ikke ulig forhandlingerne i 2011 blev mange ting først afklaret hen imod det sidste forhandlingsmøde den 15. februar.

På et møde den 7. januar 2013 mellem KTO's sekretariatsudvalg og KL blev der nedsat en række arbejdsgrupper om forskellige generelle krav med henblik på forberedelse af det politiske forhandlingsmøde den 1. februar 2013 og det afsluttende forhandlingsmøde den 15. februar. Der blev således nedsat tekniske grupper om bl.a. MED/TR, barsel/ligeløn, seniorpolitik, et socialt kapitel og tillid/kvalitet mv. og om tryghed. På det grundlag blev det politiske forhandlingsmøde den 9. januar aflyst. Der blev endvidere på mødet udarbejdet et procespapir, som ikke udgjorde en egentlig forhandlingsplan, idet samtlige krav som udgangspunkt var til forhandling på hvert møde. Det blev dog præciseret, at der til det politiske forhandlingsmøde den 1. februar 2013 ville blive sat fokus på kravene vedrørende MED/SU, TR, tillid og et socialt kapitel (KTO 2013).

På forhandlingsmødet den 1. februar var det ikke muligt rigtigt at komme i gang. På B-siden var man meget afvisende over for at forhandle KL's TR-krav. Desuden ansås kravet om en reduktion i antallet af tillidsrepræsentanter som et angreb på noget, der var hjerteblod. Suppleanter og andre med tillidsrepræsentantbeskyttelse blev ansat for at være en del af en nødvendig og naturlig 'tillidsrepræsentant-fødekæde'. Endvidere mente man, at man havde givet sig på MED-området under OK2011, hvor der blev aftalt en større fleksibilitet med hensyn til, hvilke spørgsmål MED skal og kan beskæftige sig med. KL anså den absolutte modstand mod TR-kravet som en forhindring for, at der kunne tales om KTO's krav. Det var derfor svært at komme videre af denne vej, og KL formåede ikke at overbevise modparten om det rimelige og ufarlige i deres intentioner.

Overenskomstperiodens længde var i modsætning til det statslige område ikke noget, der blev diskuteret særligt meget, da de kommunale forhandlere ikke regnede med at kunne afvige fra den periodelængde, der ville blive sat på det statslige område.

Frem mod forlig

På mødet den 11. februar mellem sekretariatsudvalget og KL præsenterede KL KTO for forventningerne til de afsluttende politiske forhandlinger den 15. februar. KL mente, at der ville kunne forhand-

les efter et af tre forhandlingspakker. De tre pakker, der indebar, at øvrige krav skulle frafalde, var:

- Minimalistisk model: Økonomi og reguleringsordning, MED: forhandlingsorganer + partsrådgivning, AUA-aftalen, herunder etablering af PUK (se næste side), digitalisering i udveksling af dokumenter, projekt om kønsmainstreaming, projekt med det formål at styrke kendskabet til kommunale aftaler og overenskomstforhold, drøftelse af arbejdsklausuler, sociale klausuler og socialøkonomiske virksomheder, gruppeliv, forsikringsdækning, KL's krav om lokal AKUT-ordning, KTO's krav om forhøjelse af AKUT-bidraget. Denne model indeholdt det, det var lettest at blive enige om
- Minimalistisk model+: Supplerede den minimalistiske model og indeholdt derudover delpension, KL's krav om dækningsområde, KTO's krav om tryghedspulje, KL's krav om MED-opsigelse, KL's krav om opsigelse/niveauet for godtgørelser til TR
- Minimalistisk model ++: Supplerende model + KTO's krav om et socialt kapitel, krav om kompetencefonde (organisationskrav), KL's øvrige MED-krav ("skal"-bestemmelse og afkorting af MED-uddannelse, KL's og KTO's TR-krav) (KTO 2013).

Spørgsmålet om kompetencefonde hørte egentlig til under organisationsforhandlingerne, men KL ønskede det op på det generelle bord. Der kunne dog ikke opnås enighed om model++, der var den af modellerne, der indeholdt kompetencefonde. Her spillede det en rolle, at det reelt kun var OAO-organisationerne, der var interesseret i disse fonde. Reelt endte det med en blanding af de forskellige modeller. Først ud på morgenstunden den 16. februar droppede KL deres TR-krav og deres krav om opsigelsesregler. Det betød også, at langt de fleste af KTO's krav blev fejet af bordet. Aftalen blev indgået om formiddagen den 16. og underskrevet ud på eftermiddagen. Hovedelementerne i forliget kan siges at være:

- Generelle lønstigninger: Der blev aftalt lønstigninger på 1,91 procent i overenskomstperioden (inkl. forventet udmøntning af reguleringsordningen)
- Videreførelse af reguleringsordningen i uændret form
- Partssamarbejde om Udvikling af Kerneydelsen (PUK) i kommunerne, hvis målsætning det er at styrke kerneopgaverne. Samarbejdet om opgaveløsningen bør være kendetegnet ved

en høj grad af social kapital, høj faglighed, tillid, kvalitet og et velfungerende psykisk arbejdsmiljø. Der er afsat 29 millioner til dette initiativ i overenskomstperioden

- Videreførelse af tryghedspuljen: Tryghedspuljen giver mulighed for at finansiere tryghedsskabende aktiviteter i forbindelse med afskedigelser. Finansieres med de ubrudte midler fra OK2011-puljen fratrukket 56 millioner kroner, der overføres til organisationsforhandlingerne. De 56 millioner er også med til at finansiere udvidelsen af tryghedspuljens dækningsområde med Forhandlingskartellet (dækkende en række mindre organisationer på det kommunale og regionale uden for KTO) og BUPL
- Fælles partsrådgivning i OK-perioden af hovedudvalg og forhandlingsorganet i MED. Rådgivningen skal medvirke til at forebygge og afværge misforståelser, fortolkningsuenheder og tvister vedrørende den lokale MED-aftale og MED-rammeaftalen.
- MED: Kortere og obligatorisk MED-uddannelse og fravigelser. Fravigelserne drejer sig om, at hovedudvalget kan aftale fravigelser vedr. bestemmelser om fastlæggelse af retningslinjer om sundhedsfremme, trivselsmålinger og medarbejderudviklingssamtaler. Under nogle betingelser kan det lokale MED aftale fravigelser vedrørende fremlæggelse og opfølgning på sygefravær samt kompetenceudvikling.
- Mulighed for delpension.

Dertil kom der så en aftale om Den Kommunale Kompetencefond, der blev indgået ved organisationsforhandlingerne og underskrevet den 27. februar mellem KL og en serie lønmodtagerorganisationer: FOA, HK Kommunal, Forhandlingskartellet, 3F, SL, BUPL og Metal. Fonden sikrer finansiering af nye efteruddannelsesaktiviteter på op til 25.000 kr. pr. medarbejder og kræver en kommunal medfinansiering på 20 procent.

Der blev afsat 150 mio. kr., hvilket giver op til 6.000 kommunalt ansatte et kompetenceløft. Desuden blev der ved organisationsforhandlingerne aftalt ændringer i forhold til lokal løn, herunder i forhold til individualisering af aftalerechten for mellemledere mv. samt på AC-området i forhold til medarbejderne.

Vurdering af forlig, proces og afstemning

Som på det statslige område blev der tale om et meget smalt forlig både mht. økonomien og indholdet i øvrigt. Men også her er der et enkelt element, der på sigt kan vise sig at være perspektiv i. Det er

ikke tryghedspuljen, som er fra OK2011 og kun blev udvidet let under OK2013, der er tale om, men derimod Partssamarbejdet om Udvikling af Kerneydelsen, PUK (der siden hen er blevet omdøbt til Fremfærd). Som med Partsprojektet om tillid og samarbejde på det statslige område er der her tale om et tilsyneladende luftigt initiativ, som dog alligevel har potentiale til at kunne udvikle sig til noget væsentligt. Og i lighed med det statslige initiativ kan den kommunale pendant ses som udtryk for Walton og McKersies holdningspåvirkende forhandling. Metodisk kan der ifølge aftaleteksten være tale om projekter, partnerskaber, personalepolitiske aktiviteter mm. Det mere konkrete formål er at udvikle den kommunale kerneopgave og effektiv opgaveløsning igennem bl.a. at styrke kvalitet og faglighed (herunder strategisk kompetenceudvikling), fremme tillid, trivsel og et godt psykisk arbejdsmiljø i arbejdet med kerneopgaven samt at fremme godt lederskab. Styringen af initiativet foregår igennem en tværgående bestyrelse med repræsentation af KL og KTO samt fem områdeopdelte Fremfærd partssamarbejder med fokus på henholdsvis borgere, brugere, børn, grupper med særlige behov og ældre (KL & KTO 2013). Derudover kan der vise sig at være perspektiv i den Kommunale Kompetencefond, om end det foreløbigt afsatte beløb er beskedent. Men det kan udbygges ved senere overenskomstfornyelser, hvis parterne prioriterer det, ligesom det er sket på overenskomstområder i den private sektor.

Fremfærd-initiativet og kompetencefonden kan dog ikke skjule, at forliget var smalt. Det lykkedes med Walton og McKersies begreber ikke at skabe integrative processer ud af forhandlingsemnerne. Der er flere forskellige mulige forklaringer på det. Den smalle økonomiske ramme og det smalle statslige forlig satte naturligvis nogle snævre rammer. Her havde det betydning, at der var en del af de markante kommunale arbejdsgiverkrav, der ikke var at genfinde hos de statslige arbejdsgivere – og at de statslige arbejdsgivere under CFU-forhandlingerne som beskrevet gav køb på nogle af deres mest markante krav (se også KTO 2013). Det betød, at ikke var meget i det dominerende statslige forlig, som KL kunne søge indirekte støtte til sine krav i. Ifølge flere af lønmodtagerinformanterne havde det også betydning, at arbejdsgivernes og lønmodtagernes krav var disproportionale, hvilket gjorde, at byttehandler var meget vanskelige at etablere. Dette problem blev så forstærket af, at KTO-organisationerne havde valgt forskellige strategier og havde prioriteret kravene forskelligt.

Ifølge en anden forklaring, som nogle af arbejdsgiverinformanterne hældede til, bidrog det til det magre resultat, at man på arbejds-tagersiden agerede som om, at man helst ville have forhandlingerne

hurtigst muligt overstået, uden at medlemmerne lagde for meget mærke til det. Medvirkende til hastværket var ifølge denne forklaring også, at KTO-organisationerne ikke ønskede at blive en del af den konflikt, som man vidste kunne være på vej med folkeskolelærerne og de øvrige lærergrupper i kommunerne. Det var også en forklaring, som nogle af lønmodtagerinformanterne ikke var helt afvisende overfor. Ifølge en tredje forklaring, som også kom fra arbejdsgiversiden, er KTO strukturelt og ressourcemæssigt blevet svækket og medlemsorganisationerne relativt styrket i de seneste år, hvilket har gjort det sværere for KTO at arbejde for fælles løsninger. Den manglende udtagelse af KTO-lønkrav kan også ses som en illustration af et svækket KTO.

Det kan være svært at vurdere, om det er den ene eller den anden forklaring, der er mest plausibel, men det er meget sandsynligt, at det er en kombination af de forskellige delforklaringer, der skal til.

Det er ikke underligt, at lærernes organisationsforhandlinger nævnes som en faktor, der fik betydning for KTO-forhandlingerne. Der var i forløbet blandt nogle af KTO-organisationerne frygt for, at de ville komme til at sætte et større præg på KTO, end de endte med at gøre, og der var et stykke ind i KTO-forhandlingsforløbet tvivl om, hvorvidt Anders Bondo Christensen (der også er og var LC/DLF-formand) fortsat ville være KTO-formand ved udgangen af forløbet. Men han beholdt sit formandskab, bl.a. fordi medlemsorganisationerne oplevede, at KTO-formanden formåede at holde kasterterne som KTO- og LC/DLF-formand adskilte.

Det var først mod slutningen af forløbet, og på forslag af FOA-formand Dennis Kristensen, at en direkte sammenblanding fandt sted. Det skete, da KTO på et repræsentantskabsmøde den 4. marts under parolen 'ingen bliver efterladt på perronen' besluttede at udsætte stillingtagen til KTO-forliget med henvisning til, at arbejdsgiverne ikke havde ført reelle forhandlinger med lærerne. Den 5. april kom så KTO-repræsentantskabets godkendelse, da LC – efter sammenbruddet i forhandlingerne mellem LC og KL og lockoutens realisering – ikke længere mente, at der var grund til at suspendere godkendelsen. Forliget kunne dermed sendes til afstemning. Det var dog ikke alle, der var enige i den beslutning. FOA-formanden mente således, at man ikke skulle godkende overenskomstaftalerne, før der var givet garantier for, at de øvrige medlemmer ikke ville komme til at betale for eventuelle lønforhøjelser til folkeskolelærerne a la dem, der allerede var givet til gymnasielærerne.

Der blev i øvrigt ved denne markering af utilfredshed fra KTO-fællesskabet i forhold til lærerforhandlingerne suppleret med en række demonstrationer og læserbreve. Sympatikonflikter var det

kun FOA, der var indstillet på, men ikke alene. Sådanne kunne også have involveret BUPL, men de takkede nej (hvad enten dette skyldtes, at organisationen mente, at en sådan burde have været iværksat tidligere i forløbet, eller at BUPL ikke regnede med opbakning fra sine medlemmer pga. konkurrencesituationen mellem BUPL og DLF på arbejdspladserne eller andet) (Mailand 2013a). Men, som det også blev påpeget af en arbejdstagerinformant, er det vanskeligt at etablere sympatikonflikter under et forhandlingsforløb, hvis de ikke har været forberedt inden. Og det var ikke tilfældet under OK2013.

Afstemningsresultatet endte med at blive meget klare ja'er. 90 procent af BUPL's medlemmer, 65 procent af 3F's medlemmer, og 80 procent af Socialpædagogernes Landforbunds medlemmer stemte ja, mens ja'et hos FOA var på 87 procent og hos HK kommunal helt oppe på 94 procent. Ja'erne blev ikke tolket som udtryk for begejstring over forliget, men som udtryk for en erkendelse af, at man ikke ville få noget ud af at stemme nej (2. maj). Samme tolkning var udbredt vedr. afstemningsresultatet for 2011 (Mailand 2012a).

Forhandlinger og forlig på det regionale område

Forhandlingerne på det regionale område kom i nogen grad til at minde om de statslige og kommunale. Men også kun til en vis grad. Der var også her tale om et relativt uddramatisk forløb ved de generelle forhandlinger, ligesom der var et for arbejdsgiverne højt prioriteret område, der skilte sig ud. Men på det regionale område skilte den særlige gruppe – speciallægerne – sig ud på en anden måde, end undervisningsområderne gjorde på det statslige og det kommunale område. For med speciallægerne lykkedes det arbejdsgiverparten at nå til enighed, uden at lønmodtagerparten følte, at man havde fået vredet armen om på ryggen.

Ved de generelle forhandlinger var der to emner, der viste sig at blive særligt kontroversielle. Det ene var spørgsmålet om reguleringsordningen, hvor parterne ved OK2011, som beskrevet ovenfor, blev enige om, at hvis der skulle aftales en reguleringsordning i 2013, så skulle det være en selvstændig regional ordning. Det var AC, der tidligere havde haft de største indvendinger mod en selvstændig reguleringsordning, da man var bekymret for, at medlemsorganisationerne ville tabe på en sådan, men disse bekymringer forsvandt gradvist. AC var indbudt til drøftelser med Danske Regioner, inden forhandlingerne rigtigt gik i gang, hvilket gødede grunden for, at AC – da forhandlingerne gik i gang – endeligt opgav deres modstand. Det resulterede i, at problemerne vedr. reguleringsordningen var løst, før emnet egentlig nåede forhandlingsbordet, og der

var etableret enighed om en regional reguleringsordning, de facto dog kun hvis der også blev aftalt en sådan for det statslige og det kommunale område.

En anden af de store knaster drejede sig om tillidsrepræsentanter. Det var ikke, som på det kommunale område, en arbejdsgiverprioritet at reducere i antallet af ansatte med tillidsrepræsentantbeskyttelse. Knasten var derimod spørgsmålet om, hvorvidt ledere (ledende sygeplejesker) kan være tillidsrepræsentanter. Det mente man ikke i Danske Regioner (eller i KL). Problemet var, ifølge de regionale arbejdsgivere, at det giver rolleforvirring, hvis lederen både er leder og tillidsrepræsentant. Spørgsmålet om leder-TR er blevet aktualiseret af etableringen af en lederforening i 2007 i Danmarks Sygeplejeråd. Samme problemstilling kunne potentielt være blevet en knast i forhold til lægeorganisationerne, men blev det ikke, da lægeorganisationerne mere eller mindre var på linje med de regionale arbejdsgivere og ikke syntes, det var foreneligt.

Processuelt kom de regionale OK2013-forhandlinger til at minde om OK2011, idet der på lønmodtagersiden var fire forhandlingspartier. I forhold til OK2011 havde man startet de fælles drøftelser mellem de fire tidligere og var kommet frem til et samarbejdsrapport. Der var også en fælles køreplansaftale. Og som noget nyt havde man udpeget en fælles talsperson på forskellige af forhandlingsemnerne⁶.

Arbejdsgiverinformanterne ville have foretrukket en tættere koordinering på lønmodtagersiden. De udtrykte også overraskelse over omfanget af kravene, som forhandlingsfællesskaberne mødte op med og havde håbet på en mere samlet kravudtagelse, da behandlingen af de mange krav – og afklaring af nuancerne i dem – var en tidskrævende og kompliceret proces. Danske Regioner ville endvidere have foretrukket, at der blev forhandlet i et samlet spor. Anvendelsen af en fælles talsmand fik en blandet modtagelse, ikke kun på arbejdsgiversiden. I praksis viste det sig svært at få til at fungere pga. de bagvedliggende meget forskellige interesser. Informanterne, også arbejdsgiverforhandlerne, gav dog ikke desto mindre generelt udtryk for, at koordineringen på lønmodtagersiden alt i alt var bedre end ved OK2011.

Der blev, som der plejer under overenskomstforhandlingerne, nedsat en række arbejdsgrupper. Disse skulle forberede forskellige generelle krav med henblik på det politiske forhandlingsmøde den 6. februar 2013 og det afsluttende forhandlingsmøde den 22. februar

⁶ I tiden efter OK2013 har lønmodtagerorganisationerne udvist vilje til at forandre den ikke ideelle struktur med de fire regionale forhandlingspartier. I foråret 2014 blev organisationerne i KTO og organisationerne i Sundhedskartellet således enige om at gå sammen i et nyt forhandlingsfællesskab. Ikke alle facetter af denne var dog faldet på plads i juni måned.

2013. Grupperne var emnemæssigt stort set identiske med grupperne på KL-området, idet der også blev nedsat arbejdsgrupper om reguleringsordningen og om lønstatistik. På det grundlag blev det tværgående politiske forhandlingsmøde den 18. januar 2013 aflyst (KTO 2013).

Man forsøgte at indgå noget, der mindede om delforlig, der dog blev kaldt 'delpakker'. Men ved forhandlingsmødet den 6. februar 2013 kunne der heller ikke opnås enighed om en sådan delpakke. Forsøgene på at komme til enighed om spørgsmålet vedrørende valgbarhedsbestemmelserne for ledere i forhold til at blive tillidsrepræsentant blev langstrakte og endte uden resultat. Det er i den forbindelse værd at bemærke, at det ikke lykkedes DSR at opnå støtte fra hverken AC eller deres medlemsorganisationer i deres bestræbelser omkring leder-TR, der i dette spørgsmål var mere eller mindre på linje med Danske Regioner.

Det afsluttende forhandlingsmøde og aftale med speciallægerne

Som ved de foregående forhandlingsrunder var de regionale forhandlinger timet således, at de statslige forhandlinger afsluttedes først (i starten af februar), de kommunale derefter (i midten af februar) og de regionale til sidst (i slutningen af februar). Denne rækkefølge afspejler hierarkiet i forhandlingerne. Da de afsluttende forhandlinger skulle finde sted ved forhandlingsmødet den 21. februar, var både det statslige og det kommunale forlig indgået. Den meget smalle karakter af disse forlig gjorde, at der kun var et meget begrænset spillerum for de regionale forhandlere, der traditionelt lægger sig tæt op af det kommunale forlig.

På det regionale område blev der indgået et tværgående forlig den 22. februar 2013. Forligets indhold svarer stort set til forliget på KL-området – både økonomisk og i det øvrige indhold. Hovedknasten var også i de afsluttende forhandlinger RLTN's krav vedrørende leder-TR.

Men det var overlægerne, organiseret i Foreningen af Speciallæger (FAS), som var de regionale arbejdsgiveres højeste prioritet. Ønsket var at opnå en bedre udnyttelse af de højtlønnede overlægers arbejdstid. Dette forsøg strækker sig helt tilbage til OK2008 og har i praksis primært sigtet på at udvide normalarbejdstiden (kaldet 'tjenesten'), som tidligere løb fra kl. 7 til kl. 18, så denne kom til at udgøre en større del af døgnet, og 'vagten' (det resterende tidsrum) en mindre del, som overlægerne til gengæld gerne ville beholde.

En række forhold gjorde, at arbejdsgiverne denne gang lagde ekstra meget vægt herpå. For det første, og helt overordnet, var der et ønske om en mere fleksibel og effektiv arbejdstilrettelæggelse, der

bl.a. var blevet aktualiseret af etableringen af fælles akutmodtagelser. For det andet var RLTN skuffede over, at lægerne 'var sluppet' to gange, præcis som Moderniseringsstyrelsen var det med gymnasielærerne (se kapitel 4), om end frustrationen i RLTN måske var knap så stor som i Moderniseringsstyrelsen. Det var i sig selv et incitament til, at 'tredje gang skulle være lykkens gang'. For det tredje kan det have spillet en rolle, at der var lagt op til, at de statslige og kommunale arbejdsgivere ville gå efter markante forandringer på arbejdstidsområdet og var villige til at gå langt for at opnå dem. Forhandlingsklimaet var generelt præget af arbejdsgivere i offensiven. For det fjerde havde der været udskiftninger i ledelsen siden OK2008 på begge sider af bordet, og også hos FAS siden OK2011. Det betød, at der stod folk i spidsen, der ikke i så høj grad havde været en del af tidligere tiders konflikter og yderligere havde potentiale alene ved at repræsentere andre fagområder og en anden generation. For det femte var det ikke kun RLTN, men også FAS, der havde ønske om en aftale, hvis ikke for andet, så fordi det i FAS blev opfattet som en reel fare, at modparten ville gå meget langt for at få forandringerne gennemført denne gang og evt. endda tage en konflikt om kravet. Og selvom speciallægerne på mange måder er en stærk gruppe på arbejdsmarkedet, ville det være svært at mobilisere bredt for en gruppe, der typisk tjener en million kr. om året, populært sagt 'bare på grund af lidt ekstra aftenarbejde'.

For at øge sandsynligheden for et forlig blev parterne enige om at tage et utraditionelt skridt: Man ville invitere en facilitator til et intro-forløb til forhandlingerne. Det var blevet bemærket, at den erfarne forhandlingsrådgiver Søren Viemose havde spillet en væsentlig rolle i udviklingen af en ny SAS-strategiplan i 2007-08. På sygehuse- ne stod man ikke i en lignende desperat situation, og der var ikke lagt op til lønnedgang, men man så alligevel et perspektiv i at forsøge sig med en facilitator. På tre møder med Danske Regioner og FAS i april, juni og december sommeren 2012 var Søren Viemose facilitator på en proces, der mandede ud i to forskellige papirer. Et proces- sult papir om omgangstone i forhandlinger og informationsdeling mm. og et mere indholdsmæssigt papir, der tegnede parternes fælles billede af overlægernes arbejdssituation samt af udviklingstendenser og udfordringer i forbindelse hermed. Her blev arbejdstidsspørgs- målet også drøftet, uden at der var tale om egentlige forhandlinger. Ud over det output, de to papirer repræsenterede, fremhævede in- formanterne også det tillidsskabende ved, at forhandlere og bagland var sammen i et så relativt langt forløb. De uformelle kontakter fort- satte frem mod selve forhandlingerne, hvor politikere og direktører fra Danske Regioner og FAS spiste middage med hinanden.

Under de egentlige OK2013-forhandlinger i januar og februar lykkedes det parterne at nå til enighed. Det blev en aftale, hvor RLTN fik den ønskede udvidelse af 'tjenesten' (fra kl. 18 til kl. 21 om aftenen) samtidig med at aftenvagter blev billigere og nattevagter dyrere. Derudover blev den såkaldte 'udetjeneste' (arbejde på andre arbejdssteder end ens primære arbejdssted) afskaffet og med den også den betaling, der fulgte med, og som i mange tilfælde langt oversteg hvad parterne – i en hvis grad også FAS – fandt rimeligt. FAS fik sørget for, at lønsummen nogenlunde var den samme, og fik derudover nogle formuleringer ind i en præambeltekst, der understreger, at overlægerne er 'lederfigurer' i sundhedsvæsenet og skal have indflydelse svarende hertil. Baggrunden for denne tilføjelse var, at netop manglende indflydelse på egen arbejdssituation var blevet nævnt som et hovedproblem under lægernes kravudtagelse. Der knytter sig dog ingen konkrete ændringer til teksten. De skal skabes i overenskomstperioden. Derudover fik FAS også en begrænset pensionsstigning.

Hvor det lykkedes RLTN og FAS at nå til enighed, lykkedes det til gengæld ikke RLTN at få en tilsvarende aftale med Yngre Læger, den anden organisation i lægeforeningen med mange offentligt ansatte læger. Her havde man også ønsket ændringer i arbejdstidsaftalen, men det lykkedes ikke, om end deres regler for udetjeneste også forsvandt. Det kan skyldes, at RLTN var så fokuseret på at opnå en aftale med FAS, at de ikke magtede også at løse spørgsmålet med Yngre Læger i denne omgang, selvom de var igennem forberedelse med samme facilitator som FAS.

Vurdering af forlig, forhandlingsproces og afstemning

Da alle andre emner var forhandlet på plads, måtte der yderligere seks timers forhandlinger til, før spørgsmålet om leder-TR var afklaret ved de generelle forhandlinger mellem RLTN og de fire forhandlingsfællesskaber. Da det var sket, var forliget en realitet. De vigtigste punkter var:

- *Løn*: Generelle lønstigninger på 1,92 procent (inkl. forventet udmøntning af reguleringsordningen)
- *Reguleringsordning*: Selvstændig regional reguleringsordning. Ændringen betyder, at udmøntningen beregningsteknisk baseres på Danmarks Statistiks regionale lønindeks og ikke som hidtil på et fælles regionalt og kommunalt lønindeks.
- *Ledere som tillidsrepræsentanter*: Der er aftalt en præcisering, der begrænser valg af ledere som tillidsrepræsentanter. Den kom konkret til at lyde: 'Parterne er enige om, at ledere med ind-

- stillings- og beslutningskompetence i forhold til personale og budgettet ikke er valgbar som tillidsrepræsentanter for medlemmer af ledelsesgruppen, man har ledelsesansvar for. Parterne har i øvrigt ikke taget stilling til ledernes valgbarhed’.
- *MED*: For at målrette og effektivisere den grunduddannelse, medarbejdere og ledere deltager i, når de er valgt til at sidde i et medindflydelses- og medbestemmelsesudvalg, forkortes uddannelsen til to dage. Regionernes hovedmedindflydelses- og medbestemmelsesudvalg får bedre muligheder for at fokusere på de temaer, der er relevante i den enkelte region. Det er således aftalt, at hovedudvalget ved enighed kan fravige en række bestemmelser, som er fastsat af de centrale parter.
 - *Projekter*: Parterne har afsat midler til aktiviteter, der udvikler og understøtter samarbejdet om en effektiv løsning af kerneopgaven, via fokus på kvalitet, faglighed, faglig udvikling, tillid og psykisk arbejdsmiljø. Frem mod 2015 drøftes muligheden for at etablere en ny model for anvendelse af midler afsat til udviklingsmæssige formål.
 - *Delpension*: De nye overenskomster medfører, at ansatte, der modtager delpension, er fuldt omfattet af overenskomsterne og kan modtage pensionsindbetaling til den ansattes pensionsordning.

Samlet set må det konstateres, at det også på det regionale område blev til et smalt forlig, både økonomisk set og i den forstand, at der blev vedtaget få andre væsentlige ændringer. Det ændrer aftalen med FAS trods alt ikke på. Løn og pensionsforbedringerne var små og generelle arbejdstidsspørgsmål, ligestilling og andet blev lagt i projekter. Forhandlingerne på det regionale område kom, som det også var tilfældet ved de foregående overenskomstfornyelser, til at stå i skyggen af de to øvrige hovedområder, så det var heller ikke overraskende, at de regionale forhandlere fulgte trenden fra de to øvrige forhandlingsområder. Den organisationsforhandling, der skilte sig ud, var overlægerne, og resultatet var her en mindre forandring end ved de særligt profilerede statslige og kommunale organisationsforhandlinger. Processen var også langt mindre konfliktfyldt, men det er værd at lægge mærke til facilitatoren Søren Viemoses rolle, som ifølge begge parter var en væsentlig faktor for forhandlingsresultatet, og som kan ses som en form for det, Walton og McKersie har kaldt holdningspåvirkende forhandling. At brugen af en erfaren facilitator ikke er et vidundermiddel, illustreres også af, at det tilsvarende forsøg med Yngre Læger ikke lykkedes. Og det har nok i mindst lige så høj grad været presset på forhandlerne, ikke

mindst FAS' forhandlere, og de foregående års udskiftninger i toppen, der fik det til at lykkes.

En interessant detalje er, at de regionale informanter ikke mente, at deres forhandlinger var særligt præget af, at der foregik meget vanskelige forhandlinger omkring dem på undervisningsområderne. De regionale forhandlinger blev da også afsluttet slut februar kort inden, at forhandlingerne på lærerområderne brød sammen, og der blev udsendt lockoutvarsler, og KTO's stillingtagen til det regionale forlig blev udskudt. Spørgsmålet er, om der ikke har været en i det mindste indirekte påvirkning fra et forhandlingsklima, hvor arbejdsgiverne var villige til at gå langt. Forhandlingerne på overlægeområdet kunne tyde på det.

Urafstemningerne endte som på de andre områder med meget store ja'er. Fx stemte 87,5 procent af DSR's medlemmer ja. Det blev, som med KTO-forliget, tolket som et 'ubegejstret' ja og udtryk for, at medlemmerne mente, det var det bedst opnåelige resultat, situationen taget i betragtning.

Opsamling

Der er flere lighedspunkter mellem forligene og processerne på de tre hovedområder, når fokus er på de generelle forhandlinger. På alle tre områder var der tale om meget smalle vedligeholdelsesforlig, hvor forhandlingsresultaterne med mest perspektiv har haft en lidt overordnet karakter, og hvor det først på længere sigt vil stå klart, om formålene om bl.a. øget tillid og samarbejde vil blive indfriet. De tre områders processer har også lighedspunkter med hinanden i den forstand, at forhandlingerne – i det store hele – kunne landes uden, at konfliktrisikoen kom rigtig tæt på, mens der inden for hvert område var en enkelt organisationsforhandling – henholdsvis de gymnasiale uddannelser (og de øvrige statslige lærerområder), folkeskolen (og de øvrige kommunale lærerområder) og overlægerne – som var højt prioriteret af arbejdsgiverne, og hvor konfliktrisikoen var en del af aktørernes forhandlingsscenerier.

Der er dog også væsentlige forskelle mellem de tre områder. Dels var konfliktrisikoen helt klart størst i forhold til folkeskolelærerne, og det var også her, konfliktpåvirkningen på de generelle forhandlinger var størst. Dels var de mere markante arbejdsgiverkrav, der prægede de statslige og kommunale arbejdsgivere, ikke rigtigt at finde hos de regionale arbejdsgivere. Og endelig var der en forskel i forhandlernes egen vurdering af forhandlingsprocesserne, hvor der på det statslige område var udbredt tilfredshed med forløbet på begge sider af bordet (med undtagelse af SKAF), mens det modsatte

nærmest var tilfældet hos de kommunale forhandlere. De regionale forhandlers oplevelse var placeret et sted imellem, men med arbejdsgiverne som den mest tilfredse part.

De generelle forhandlinger var også langt hen ad vejen en gentagelse af OK2011. I 2013 blev det altså igen på alle tre hovedområder til meget begrænsede lønstigninger og kun få øvrige forandringer. De smalle forlig i 2011 og 2013 skal naturligvis ses i lyset af den økonomiske krise, hvilket bl.a. har betydet, at arbejdsgiverne har ageret hårdere som forhandlere end normalt. Men forløbene rejser også væsentlige spørgsmål om aftalesystemets fremtid, bl.a. om hvor mange gange det kan lade sig gøre at stemme smalle kriseforlig hjem, og om det ikke er et problem for aftalemodellen, hvis gevinsten ved overenskomsterne bliver for svær at få øje på. Disse forhold diskuteres i den perspektiverende del af kapitel 6.

Forhandlinger og forlig på det gymnasiale område⁷

I dette kapitel skal en af organisationsforhandlingerne på det gymnasiale område analyseres. Selvom den ikke fik så meget opmærksomhed som processen på lærerområdet, var den alligevel noget konfliktfyldt. Også gymnasielærernes proces var centreret omkring spørgsmålet om forhandlingsretten til arbejdstiden.

Udgangspunktet og forhandlingsstrategien

For at forstå udgangspunktet for GL's overenskomstforhandlinger i 2013 er det nødvendigt at gå nogle år tilbage. For allerede under overenskomstfornyelserne i 2008 (OK2008) og 2011 (OK2011) var GL's arbejdstidsregler under pres i forhandlingerne med Finansministeriet. I 2011 havde man i GL forberedt forløbet grundigt og var tæt på et aftalegrundlag, der ville have udvidet ledelsesrummet. Men GL's forhandlere kunne i slutfasen ikke nå til enighed med modparten om forberedelsesfaktoren, der indeholdt den 'pris', Finansministeriet skulle betale for at få udvidet ledelsesrummet. Finansministeriet forsøgte at lægge pres på GL ved at koble sagen til CFU-forhandlingerne, hvilket dog blev afvist af både CFU-formanden og AC-formanden. Tidspres på forhandlingerne, god forberedelse på GL's side af bordet og måske hensynet til et forestående valg gjorde sammen med en række tilfældigheder, at GL ligesom ved OK2008 slap med mindre justeringer i arbejdstidsaftalen. Men ændringerne var trods alt udtryk for en fortsat udvikling hen imod at reducere aftalestoffet om arbejdstid, som arbejdsgiverne ønskede det, og 'veksle' det til løntillæg.

Udgangspunktet efter OK2011

OK2011-forløbet skabte stor frustration hos GL's modpart, der ikke følte, at GL havde arbejdet konstruktivt for et forlig. Og allerede i Finansministeriets præsentation af OK2011-resultatet blev det skrevet, at ministeriet fortsat ville arbejde for mere rammepregede arbejdstidsaftaler. Desuden fortsatte kampen om den politiske og offentlige mening vedrørende gymnasielærernes arbejdstid, der for

⁷ Dette kapitel er en kun meget lidt forkortet og revideret version af FAOS' forskningsnotat nr. 136: 'Når man går foran – Gymnasieskolernes Lærerforenings deltagelse i OK2013', der blev publiceret på FAOS' hjemmeside i november 2013.

alvor var blevet sat i gang i efteråret 2010, hvor Undervisningsministeriet refererede bl.a. OECD-undersøgelsen 'Education at a Glance' fra 2010 (OECD 2010). I OECD-publikationen argumenteredes der for, at danske gymnasielærere underviser markant mindre, end det er tilfældet i andre OECD-lande. Undersøgelsen blev også refereret i Finansministeriets debatoplæg til OK2011 (Personalestyrelsen 2010). Efter OK2011's afslutning tog Rigsrevisionen initiativ til en dybdegående undersøgelse af samme emne. Desuden blev det i forbindelse med økonomiaftalen mellem KL og Finansministeriet for 2012 i juni 2011 (Finansministeriet 2011) aftalt, at der skulle drøftes effektiviseringer af lærernes arbejdstid, herunder også gymnasielærernes. Så allerede på dette tidspunkt kunne ingen være i tvivl om, at der var noget i vente.

På et seminar for den nyvalgte hovedbestyrelse i januar 2012 optrådte GL's sekretariat forventningerne til de kommende forhandlinger. Med inspiration fra Jørgen Leths film med samme titel tegnede oplægget 'De fem benspænd' og med undertitlen 'det er ikke os, der laver reglerne' et billede af udfordringerne. Det første benspænd var en meget stram økonomisk ramme. Det andet var 'hævn' i form af Finansministeriets ønske om at gennemføre de ændringer i gymnasielærerens arbejdstid, som det ikke var lykkedes dem at komme igennem med i 2008 og 2011. Ovennævnte analyser og en serie udskiftninger af tidligere medarbejdere i forbindelse med restruktureringen af Personalestyrelsen til Moderniseringsstyrelsen relaterer sig hertil. Det tredje benspænd drejede sig om ønsket om at skabe effektive institutioner, der blandt meget andet kunne skabe pres på arbejdstidsreglerne, evt. uden aftaleret. Det fjerde var ikke at stille selvstændige GL-krav til overenskomstforhandlingerne, formulere så få AC-krav som muligt og at udvikle en fælles AC-strategi. Det femte benspænd var CSC-dommen, en 'frigørelseskonflikt', som GL's sekretariat forestillede sig, Finansministeriet ville bruge som inspiration til at komme af med GL's arbejdstidsregler under OK2013.

Forhandlingsstrategien

Der tegnede sig altså et billede af, at det ville blive nogle yderst vanskelige forhandlinger. GL udviklede på denne baggrund i løbet af efteråret og vinteren 2011-12 en forhandlingsstrategi, der kan siges at have fire grundelementer: Det første element drejede det sig om imødekommen af Finansministeriets ønske om at arbejde hen imod mere effektive institutioner ved at erklære sig villige til at indgå i drøftelser om 'intelligente effektiviseringer'. Herved skulle det over for AC såvel som over for Finansministeriet signaleres, at GL var en

seriøs forhandlingspart, samtidig med at GL over for offentligheden skulle fremstå som en fornuftig og troværdig organisation. Efter repræsentantskabsmødet i april 2012 besluttedes det i den forbindelse, at det skulle kommunikeres ud, at GL var 'en del af løsningen'.

Det andet element var at forsøge at skabe alliancer med aktører uden for fagbevægelsen. Det skulle dels ske ved at få en kile ind mellem Finansministeriet og Ministeriet for Børn og Undervisning (Undervisningsministeriet) via indgåelse af et samarbejde med Undervisningsministeriet om et forsøgsprogram. Endvidere skulle denne 'kilestrategi' udfoldes ved at fortsætte samarbejdet med lederforeningerne (Rektorforeningen og Erhvervsskolelederne) bl.a. igennem projekt Attraktive Arbejdspladser og ved at aftale nye projekter med dem om udvikling i gymnasieuddannelserne.

Det tredje element i forhandlingsstrategien handlede om at lægge sig tæt op af AC-fællesskabet og søge støtte her, så man ikke kom til at stå alene i de forventede svære forhandlinger. For at få så meget opbakning som muligt var det hovedbestyrelsens holdning, at GL ikke skulle rejse arbejdstidskrav i traditionel forstand, men kun fremsætte krav som en del af AC's krav under temaet Attraktive Arbejdspladser (se nedenfor).

Det fjerde element i forhandlingsstrategien var at undgå at komme i talkrig om arbejdstiden, jvf. de ovenfor nævnte publikationer. Dette blev begrundet med, at gymnasielærernes arbejdstid var svær at forstå for den bredere offentlighed, og at det under alle omstændigheder ville kunne fremstå som om, gymnasielærerne arbejdede for lidt. Desuden var opfattelsen i hovedbestyrelsen, at formanden for Danmarks Lærerforening (DLF) Anders Bondo Christensen var kommet skidt ud af sin deltagelse i en lignende talkrig på folkeskoleområdet (Materiale til RM 25.04.12).

På repræsentantskabsmødet i april 2012 fik hovedbestyrelsen opbakning til at følge denne strategi, der var udviklet bl.a. på baggrund af de 'fem benspænd' og en række regionale møder i februar og marts 2012. Der blev på repræsentantskabsmødet endvidere præsenteret en række scenarier. 'Det går hurtigt over'-scenariet tog udgangspunkt i, at den økonomiske ramme var smal, at der derfor ikke var meget at forhandle om, og at begge parter kunne have en interesse i et hurtigt forlig. Men det scenarie blev præsenteret som det mindst sandsynlige. Mere sandsynligt vurderedes 'Forhandlingsscenariet' at være. Ifølge dette scenarie ville AC-forhandlingerne blive styret af Finansministeriets dagsorden om fleksibilitet, øget arbejdskraftudbud og effektiviseringer, mens GL-forhandlingerne ville blive styret af et bytte af forandringer i arbejdstidsreglerne for løn. Det mest sandsynlige scenarie, ifølge hovedbestyrelsen, var dog 'Kon-

fliktscenariet', da det lå i naturlig forlængelse af Finansministeriets udmeldinger. Konfliktscenariet indeholdt arbejdsgiverkrav om en arbejdstidsaftale uden bindinger og kun én statslig læreroverenskomst og et muligt ønske fra ministeriets side om at blive frigjort fra den eksisterende aftale (a la CSC-konflikten). For at være beredt på denne situation og undgå forhandlingssammenbrud ville også dette scenarie kræve, at GL indgik i overvejelser om, hvilke byttehandler der kunne komme på tale, og endvidere videreudviklede dagsordenen om de 'intelligente effektiviseringer'.

I august 2012 tog hovedbestyrelsen initiativ til, at der kom kød og blod på det element i forhandlingsstrategien, der handlede om at være 'en del af løsningen' ved at imødekomme Finansministeriets ønsker med 'intelligente effektiviseringer'. I oplægget til mødet indkredsede man fire hjørnesten i fundamentet til en 'langsigtet, interessebaseret og holdbar løsning', nemlig 1) effektivitet, 2) fleksibilitet, 3) udvikling og tilrettelæggelse af undervisning og vejledning samt 4) sikring af det fagprofessionelle råderum (herunder bl.a. forberedelsen) (Materiale til HB 22.08.12). Hvor de første to elementer kunne tænkes primært at have Finansministeriets interesse, var de to sidstnævnte primært i GL's interesse. På den baggrund kunne det tænkes, at en aftale kunne indgås.

Krav og forhandlingstemaer

Ved forhandlingerne i OK2008 og OK2011 havde sekretariatet forsøgt at kommunikere til udvalg, tillidsrepræsentanter og menige medlemmer, at man skulle overveje at begrænse mængden af forslag til krav. Alligevel modtog man en lang række forslag. Op til OK2013 var udmeldingen mere kontant (om end høfligt formuleret), at der ikke skulle sendes krav ind, da man fra hovedbestyrelsens side ønskede så få krav som overhovedet muligt. Kravformuleringen blev dermed en mere topstyret proces end normalt.

Kravudvælgelsen

Hovedbestyrelsen udsendte i januar materiale, som forklarede baggrunden for og forventningerne til OK2013 suppleret med et notat fra AC om samme emner. Materialet skulle anvendes på fem regionale møder med tillidsrepræsentanterne, der blev gennemført i februar og marts 2012. På møderne blev materialet fremlagt som oplæg til gruppediskussioner om, hvordan den bedste forhandlingsmæssige løsning kunne opnås. På baggrund af disse diskussioner og hovedbestyrelsens oprindelige udspil blev forslag til overenskomst-

kravene fremlagt for repræsentantskabet, der på repræsentantskabsmødet i april 2012 udtog kravene.

Hovedbestyrelsen indstillede til repræsentantskabet, at GL ikke skulle have selvstændige krav, men at alle GL's krav skulle indgå som en del af AC's krav for på den måde at sikre sig den maksimale opbakning fra AC-fællesskabet. Det betød i praksis, at GL's krav blev indarbejdet i AC's krav, og at der til de fleste af AC's krav blev udarbejdet såkaldte 'skyggebilag', som ikke i første omgang skulle overdrages til modparten. Sammenhængen mellem AC's krav og GL's var ifølge sekretariatets fremstilling til repræsentantskabsmødet i november 2012:

- Løn og pension: GL's krav om generelle lønstigninger, bevarelse af reguleringsordningen, ændret basisløn, tillæg, bedre forhandlings- og procedureregler for lokale lønforhandlinger indgår direkte som en del af AC's fælles krav om lønforbedringer
- Attraktive arbejdspladser: GL's krav med sigte på attraktive arbejdspladser (jævn arbejdsbelastning, bedre planlægning, tryghed, krav om handlingsplan ved stress) indgår i AC's fælles krav om forpligtende initiativer, der skal sikre bedre arbejdsmiljø på arbejdspladsen
- Bedre TR/SU-regler: GL's krav om forbedrede vilkår for tillidsrepræsentanterne og arbejdet i SU indgår i AC's krav om samme
- Kompetenceudvikling og efteruddannelse: GL's krav indgår i AC's krav om forbedrede/mere forpligtende bestemmelser om kompetenceudvikling
- Øremærket barsel til fædre: ditto
- Erhvervsskoler: GL's krav om forhøjelse af tillæg og ændrede planlægningsbestemmelser er nævnt i AC's generelle krav (Erhvervsskoleafsnittet) (Materiale til RM 26.11.12)

At GL lagde op til at komme så meget ind under AC-fællesskabet som muligt, betød dog ikke, at AC havde den helt store rolle i denne fase af forløbet. AC var dog meget opmærksomme på den pressede situation, som GL stod i med kommende forhandlinger, der meget vel kunne blive hårde. Det er også vigtigt at huske på, at en del af GL's medlemmer, lærerne på erhvervsskolerne, er en del af AC-fællesoverenskomsten, hvor AC, og ikke GL, er den direkte forhandlingspart.

Der blev bl.a. afholdt et fælles seminar i Stockholm i september 2011 for AC's medlemsorganisationer om tilrettelæggelse af for-

handlingerne, hvor også GL-formanden holdt oplæg og redegjorde for situationen på arbejdstidsområdet.

Forhandlingsaftalen

Forhandlingsaftalerne med AC har siden 2002 været strikket sådan sammen, at det er muligt for den enkelte medlemsorganisation at træde ud under nærmere bestemte betingelser. Fra 1991-99 fandtes denne mulighed ikke, men ved OK99 kunne GL ikke blive enige med modparten, og AC så ingen anden udvej end at overtage forhandlingerne i slutfasen, dog med hjælp fra GL's teknikere (sekretariatsansatte). I GL var man dog hverken tilfreds med processen eller forhandlingsresultatet, og der blev talt om, at man var blevet 'kørt over' og havde fået en 'lægeordineret overenskomst' (da AC's formand kom fra Lægeforeningen). Et stort flertal af GL-medlemmerne stemte da også nej. På den baggrund tog AC's forhandlingsudvalg op til OK02 initiativ til, at der i forhandlingsaftalen med AC skulle være en mulighed for at træde ud.

I forhandlingsaftalen mellem AC og medlemsorganisationerne for OK2013 var der således mulighed for at træde ud af aftalen og forhandle på egen hånd. Den såkaldte 'frigørelsesklausul' kræver dog, at et eller flere af organisationernes egne krav klausuleres (hvilket vil sige, at en manglende indfrielse giver organisationen mulighed for at træde ud af aftalen), eller at modpartens krav klausuleres. Klausuleringen kunne ifølge forhandlingsaftalen finde sted indtil 14 dage efter kravudvekslingen eller inden 1. februar 2013 for de modkrav, der først ville blive fremsat under forhandlingen. Havde en organisation således klausuleret krav, ville denne have mulighed for indtil 30 timer efter afslutningen af forhandlingerne på det pågældende område at meddele AC, at man ville ud af forhandlingsaftalen (AC 2012).

GL har kun en enkelt gang, nemlig op til OK2005, fået indført en udtrædelsesklausul. Man ønskede heller ikke ved OK2013 en sådan klausul, fordi GL mente at stå stærkere uden. Man ville ikke kunne tvinges eller presses ud af fællesskabet, som man ville kunne, hvis der var en klausul. Det lå helt i tråd med GL's strategi om at lægge sig tæt op af fællesskabet i AC. Der var fra de øvrige AC-organisationers side pres på GL for at indføre en frigørelsesklausul, fordi de øvrige AC-organisationer ikke ønskede at blive trukket ind i problemerne omkring gymnasielærernes arbejdstid. Men GL holdt fast i, at de ikke skulle klausulere og forhandlingsaftalen blev underskrevet i august 2012 uden GL-klausuler. Det er en vigtig detalje, at der i GL's hovedbestyrelse var enighed om, at der ikke skulle klausuleres.

En anden vigtig detalje er, at selvom GL ikke indgik en frigørelsesklausul, så var der mellem GL og AC fra tidligt i forløbet en gensidig forståelse af, at AC ikke skulle tvinge GL ind i en aftale. Vurderingen var, at AC-fællesskabet ikke kunne holde til endnu en 'overkøring'. Det betød de facto, at GL alligevel ville kunne forhandle videre på egen hånd, hvis de ikke kunne acceptere en aftale i AC-regi.

Skolemøderne

I perioden efter kravudtagelsen, i efteråret 2012, gennemførtes så en række 'skolebusmøder'. 50 skoler skulle besøges af hovedbestyrelsen og sekretariatet for at tydeliggøre GL's strategi samt debattere med medlemmerne om, hvordan GL bedst ville komme igennem forhandlingerne. Det var et usædvanligt initiativ, der havde baggrund i forventningen om, at meget vanskelige forhandlinger forestod. Dermed også sagt, at det var tydeliggørelsen af forhandlingsstrategien, der var vigtigst for hovedbestyrelsen ved disse møder. Det store antal møder gjorde, at der ikke kunne være repræsentation fra alle tre 'lister' (de fagpolitiske grupperinger, GL er delt op i) på alle skolemøderne, som det ellers har været kutyme i GL ved fremlæggelse af større initiativer.

Tilbagemeldingerne fra møderne var ifølge nogle af informanterne, at man gerne ville være med til at finde besparelser, men at der ikke skulle røres ved forberedelsestider og aftaleretten. I liste 1's senere anbefaling til at stemme nej til OK-resultatet afspejles samme oplevelse. Her står, at 'de mange medlemmer, vi mødte på skolerne i efteråret 2012, massivt støttede kravet om at gå hele vejen – altså om nødvendigt via Forligsinstitutionen og en eventuel lockout – hvis det kom til et slag om aftaleretten'. En anden informant mente, at de forhold, der blev diskuteret på møderne – fx nedskæringer i antallet af eksamensbegivenheder for at skabe mere tid til undervisning, færre studenteropgaver, omlægning af rettearbejdet osv. – slet ikke var i nærheden af overenskomstrundens slutresultat. En tredje understregede, at situationens alvor blev ridset op på møderne (inklusive at det ikke var utænkeligt, at modparten med inspiration fra CSC-konflikten ville konflikte arbejdstidsbestemmelserne helt væk), men at det på trods heraf kunne være vanskeligt på skolerne at forstå situations alvor og det magtspil, der skulle i gang. En fjerde var af den opfattelse, at selvom hovedbestyrelsesmedlemmerne kommunikerede ud, at aftaleretten var grænsen for, hvor langt man ville strække sig for at imødekomme arbejdsgiverne med de 'intelligente effektiviseringer', så mente de fremmødte alligevel, at man havde strakt sig for langt. Oplevelserne af møderne var således forskellige, men da

informanterne deltog i forskellige møder, kan dette være en del af forklaringen.

Forhandlingsprocessen

GL's egne forhandlinger

Parterne på statens område udvekslede krav den 17. december 2012, som foreskrevet i køreplansaftalen for forhandlingerne. Finansministeriets krav svarede i det store hele godt til, hvad man var blevet forhåndsorienteret om. De væsentligste krav på AC's undervisningsområde var krav om ophævelse af:

- bestemmelser, der regulerer anvendelsen af arbejdstiden, bl.a. bestemmelser om tilstedeværelse og antal arbejdsdage
- bestemmelser, hvorefter anvendelsen af arbejdstiden, bl.a. tilstedeværelse og antal arbejdsdage, reguleres ved lokal og/eller individuel aftale
- proces- og procedureforskrifter mv., der har sammenhæng med ovennævnte bestemmelser
- lokale og individuelle aftaler indgået i henhold til de under punkt 2 nævnte bestemmelser.

Finansministeriets ambition var altså den samme som KL's på folkeskoleområdet og de øvrige lærerområder, nemlig at komme af med de eksisterende arbejdstidsbestemmelser. Normalt foregår de enkelte organisationers forhandlinger inden for fire uger efter, at Finansministeriets forhandlinger med CFU og AC er afsluttede (det såkaldte 4-ugers vindue). Men da forhandlingerne med GL denne gang indeholdt det væsentligste af arbejdsgivernes hovedkrav – afskaffelse af de eksisterende arbejdstidsaftaler – kom ministeriets forhandling med GL til at foregå parallelt med CFU- og AC-forhandlingerne.

På de politiske forhandlingsmøder deltog GL's forhandlingsudvalg: GL-formand Gorm Leschly (liste 3), næstformand Anette Nordstrøm Hansen (liste 1), Ronald Karlsen (liste 1), Søren Kogsbøll (liste 2) og Jeppe Kragelund (liste 3). Fra sekretariatet deltog bl.a. direktør Endre Szöcs og forhandlingschef Helge Mørch Jensen. På de forberedende teknikermøder deltog kun de to sidstnævnte. Fra Moderniseringsstyrelsen i Finansministeriet deltog bl.a. chefkonsulent Inge Fris Svendsen og kontorchef Søren Rotvig Erichsen.

Det første politiske forhandlingsmøde blev afholdt den 8. januar 2013, hvor der, traditionen tro, ikke skete meget andet end en gensidig præsentation af krav. Det andet politiske forhandlingsmøde fo-

regik den 21. januar. For GL's vedkommende gik forhandlingsmødet ud på at forstå ministeriets tankegang og få kravene uddybet. Det drejede sig bl.a. om at forstå, hvorfor arbejdsgiverne ikke anså undervisning som et særligt område inden for den offentlige sektor, der kræver særlige arbejdstidsregler, om hvorvidt man i Finansministeriet forventede lærernes fulde tilstedeværelse på skolerne i normalarbejdstiden, og om ministeriets forventninger til forberedelsen (som arbejdsgiverne ikke længere mente skulle være en afmålt ret, men en tildeling af ledelsen ud fra pædagogiske principper). GL's indvendinger imod arbejdsgivernes krav var bl.a., at de ville medføre et omfattende tælleri og bureaukrati, og at det risikerede at gå ud over kvaliteten i undervisningen. Perspektiverne for et forlig blev på den baggrund anset som værende ringe (se også www.gl.org 21.01.13).

Oplevelsen i GL var, at der egentlig ikke foregik reelle forhandlinger i denne fase, men en form for sondering, der ikke gav anledning til forhåbning om forlig. Fornemmelsen var også, at der blev ageret meget topstyret på den anden side af bordet, og at der blev forhandlet ud fra en manual eller drejebog, der ikke overlod meget spillerum til forhandlerne. Ikke desto mindre foregik forhandlingerne angiveligt i en god tone. I Moderniseringsstyrelsen konstaterede man, at det ikke i denne fase lykkedes at få GL's forhandlere til at give slip på aftaleretten og dermed flytte sig ind i den zone, hvor reelle forhandlinger ifølge ministeriet kunne foregå. Forhandlingerne var i de statslige arbejdsgivers perspektiv derfor et forsøg på at bearbejde forståelsen hos GL. Arbejdsgiverne anså spørgsmålet om regulering af arbejdstiden som bipolar (enten-eller). Enten var den forhandlet eller også var fastsættelsen af den en ledelsesret. Denne opfattelse ligger på linje med den, som KL's chefforhandler Michael Ziegler har givet udtryk for med sin udtalelse om at 'man ikke kan være halvt gravid'. Det er åbenlyst, at et sådant udgangspunkt for forhandlingerne gav snævre rammer for kompromis og dermed aftale. Dette udgangspunkt gjorde, sammen med GL's forhandlernes manglende tilbøjelighed til at give slip på aftaleretten, at der ikke var meget fremdrift i processen i denne fase.

Den 28. januar skete der noget ved et af de andre forhandlingsborde, som skulle vise sig at få stor betydning for det videre forløb. AC indgik sammen med Dansk Magisterforening forlig med Finansministeriet om en ny aftale for professionshøjskolerne, der indebar to væsentlige ændringer i forhold til de eksisterende arbejdstidsbestemmelser i fællesoverenskomsten. Den ene var indførelse af en årsnorm som erstatning for en kvartalsnorm, hvilket øgede arbejdstidsfleksibiliteten og reducerede overarbejdstidsbetalingen. Den anden var indførelse af tidsregistrering. I overenskomsten ville

der være mulighed for at indgå lokale arbejdstidsaftaler, hvis begge parter ønskede det. Dvs. at der var aftale-mulighed og ikke aftaleret. Det havde der heller ikke været i den tidligere aftale, da denne forsvandt ved OK99. Professionshøjskoleaftalen fik ikke så meget opmærksomhed i medierne, men de dele af GL, der var informeret og opmærksomme på aftalen, vidste godt, at der her var en model, som meget vel også kunne blive brugt som kraftig inspiration til aftalen med GL. Aftalen fik den 1. februar følgeskab af en aftale indgået mellem Finansministeriet og AC om erhvervsakademierne, der fulgte samme hovedlinjer. Erhvervsakademierne havde tidligere været dækket af erhvervsskoleaftalen. Der var arbejdstagerinformanter uden for GL, der mente, at AC ikke burde have indgået disse aftaler, da den satte GL under stærkt pres for at indgå en aftale.

I perioden mellem det andet og det afsluttende tredje politiske forhandlingsmøde afholdt GL hovedbestyrelsesmøde. Det fandt sted den 30. januar 2013 og blev det sidste hovedbestyrelsesmøde, før forliget med Finansministeriet blev indgået. Blandt de væsentlige punkter på dagsordenen var, ikke overraskende, punkt 4 'Status for forhandlinger og de videre forhandlinger'. Hovedbestyrelsen drøftede forskellige oplæg til mulige arbejdstidsmodeller, der kunne 'lægges over bordet' og scenarier for 'slutspillet'. Af materialet udleveret til hovedbestyrelsesmødet fremgik det, at sekretariatet fandt, at en aftale om en af disse modeller ville være en aftale på Finansministeriets præmisser. Der konstateredes to yderligere væsentlige forhold i materialet. Det ene var, at 'hvis aftaleretten flyttes væk fra det lokale niveau, er det helt afgørende, at der er en tillidsdagsorden, men også at rammerne i den centrale aftale er i orden'. Med andre ord er det her på tale at opgive den lokale aftaleret. Det andet var, at det kun vurderedes som sandsynligt, at der kunne opnås enighed med Finansministeriet om én af de tre foreslåede modeller, nemlig 'akademikerarbejdstidsmodellen' med samme arbejdstidsregler, der gælder for andre akademikere ansat i staten. Modellen minder om den, som Magisterforeningen indgik med Finansministeriet, og indeholder en årsnorm på 1924 timer årligt, en 37 timers arbejdsuge og evt. en lokal aftalemulighed (altså ikke aftaleret) og kvartals- eller årsnorm (dvs. at den gennemsnitlige arbejdstid og evt. overtidsbetaling opgøres enten på kvartals- eller årsbasis). GL spås i det udleverede materiale inden for denne ramme at have mulighed for at stille krav om værn og garantier og for at kræve økonomisk kompensati- on for tab af aldersreduktionen. Strategien, der skitseres, var først at spille ud med en såkaldt 'traditionel opfyldningsmodel' og en 'erhvervsskolemodel', som man regnede med ville blive afvist af mod-

parten, for til sidst under AC-forhandlingerne at spille ud med den beskrevne akademikermodel (Materiale til HB 30.01.13).

Responserne på strategien fremgår af referatet fra mødet. Heri står, at 'Ronald Karlsen sagde, at det ville være et langt større spring for GL at overgå til professionshøjskolemodellen, end det havde været for DM, der blot var gået fra kvartalsnorm til årsnorm. Problemet er desuden, at modellen ikke giver krav på lokale aftaler. Den lokale aftaleret er et nødvendigt plus. For hovedbestyrelsen er lokal aftaleret en forudsætning for at gå ind i en professionshøjskolemodel'. Der kan altså ikke på dette tidspunkt være tvivl om forhandlernes mandat. Det fremgår endvidere af referatet, at 'Hovedbestyrelsen drøftede scenarier, herunder hvad der kunne opnås ved henholdsvis et forlig og en konflikt. Desuden drøftedes vurderingerne af medlemmernes holdning til en konflikt' (Referat HB 30.01.13).

Det tredje politiske forhandlingsmøde blev afholdt den 4. februar. I tråd med den plan, der var besluttet på hovedbestyrelsesmødet den 30. januar, spillede GL's forhandlere ud med den ovenfor nævnte 'traditionelle opfyldningsmodel'. Kernen i denne model var en centralt aftalt forberedelsesfaktor, en pulje til rektor/ledelsen og en række uændrede forhold. Det væsentlige nye var, at modellen ikke indeholdt centralt aftalte og lokalt aftalte akkorder (bortset fra eksamens- og opgaveevalueringsakkorder), at der var en udviklings- og samarbejds pulje til den enkelte lærer og en åbning over for at diskutere aldersreduktionen. Efter at have trukket sig tilbage en halv times tid vendte Moderniseringsstyrelsens forhandlere tilbage og meddelte, at de ikke var interesseret i modellen.

På GL's forretningsudvalgsmøde 5. februar 2013 ridsede GL-formanden i et skriftligt oplæg situationen op til de afsluttende forhandlinger. CFU- og AC-forhandlingerne var blevet fremrykket fra den 8. februar til den 7. februar kl. 9.00, hvilket senere skulle vise sig at få meget stor betydning for processen. Formanden argumenterede bl.a. for, at GL kunne komme til at stå i en situation, hvor både Finansministeriet og AC ville presse kraftigt på for at få GL til at indgå forlig. Endvidere skitseredes alternative udviklingsforløb med afslutning i forligsinstitution eller med politisk indgreb, der i begge tilfælde skønnedes at ende ud med det samme resultat, nemlig en model baseret på aftalerne for erhvervsgymnasierne og erhvervsakademierne. Det ledte frem til synspunktet: 'I begge tilfælde ender man samme sted. Og så kan man jo lige så godt tage den løsning, man kan blive enige om den 7.-8. februar, hvor der samtidig kan hentes en gevinst i form af økonomi, garantier og værn (selvom det umiddelbart er et resultat, der kan virke utilfredsstillende)' (Materiale til FU 05.01.13).

Her er det værd at være opmærksom på, for det første, at der ikke i oplægget står noget om lokal aftaleret, og for det andet, at der er en klar anbefaling af at forhandle en så god aftale hjem som muligt inden for den ovenfor omtalte akademikermodel. På trods af beslutningen på hovedbestyrelsesmødet 30. januar er der altså her en anbefaling af en model, der ikke indeholder lokal aftaleret, da professionsmodellen anses som det bedst mulige resultat. Men på forretningsudvalgsmødet fastholdes mandatet fra den 30. januar om, at der ikke skulle indgås aftale uden aftaleret. Det fremgår nemlig af den endelige version af referatet fra mødet, at 'Der var i store træk enighed om de forskellige scenarier og beskrivelser i notatet... Der var ikke enighed om det næstsidsste afsnit i notatet [citatet ovenfor startende med 'I begge tilfælde ender man samme sted']. Et flertal i forretningsudvalget betonedede vigtigheden af den lokale aftaleret'. Men det hedder videre, at 'Forretningsudvalget drøftede, hvad der ville være af penge i at acceptere en aftale...' og at '... sekretariatet afsøger, hvad modparten vil betale, og laver beregninger og modeller for mulig anvendelse af midlerne. Den 7. og 8. februar gøres status på, om der er penge nok, eller om GL bevæger sig mod lockout' (Referat FU 05.02.13). På trods af, at mandatet opretholdes, lukkes der altså op for, at alternative veje afsøges.

Sekretariatets afsøgning foregik så på et fjerde teknikermøde i Moderniseringsstyrelsen, der blev afholdt den 5. februar. GL's forhandlere afsøgte på mødet mulighederne for en forhandlingsløsning, der opfyldte tre forhold: Økonomisk compensation, garantier i form af en tidsperiode, hvor der ikke gennemføres besparelser, og værn i form af tidsregistrering eller lignende. Der var også snak om lærer/elevratio (ressourcegaranti), der dog blev afvist af Moderniseringsstyrelsens forhandlere. Mødet var forholdsvis kort, men blev oplevet af GL's sekretariat som positivt. Moderniseringsstyrelsens forhandlere var væk et stykke tid for at drøfte med deres overordnede, hvilket blev taget som udtryk for en vis interesse. Forhandlerne kom tilbage med en melding om, at udspillet var 'interessant', men der blev dog ikke aftalt et nyt møde.

Det blev allerede sidst i januar besluttet, at GL – inspireret af et lignende initiativ fra DLF – burde henvende sig direkte til medlemmerne med en video for at opdatere dem om forhandlingssituationen. Videoen kunne produceres og lægges på nettet i løbet af få timer. Videoen blev produceret den 5. februar efter forretningsudvalgsmødet og efterfølgende vist på to orienteringsmøder med tillidsrepræsentanter og medlemmer om forhandlingssituationen, der efterfølgende fandt sted i Vestdanmark (Marselisborg Gymnasium i Århus) den 6. februar og i Østdanmark (Gefion Gymnasium i Kø-

benhavn) den 7. februar. Teksten til videoen blev forfattet af sekretariatet og formanden, men blev ikke forelagt nogle af de styrende organer til godkendelse, hvad der heller ikke havde været drøftet. På videoen ses i starten formanden med resten af forhandlingsudvalget i baggrunden. Forhandlingsudvalget bliver præsenteret, person for person, for at signalere enighed. Formanden redegør derefter for den ekstraordinære og pressede situation, GL står i, med en modpart, der er meget stålsat, og en risiko for lockout og endda lovindgreb, hvilket det anføres har givet anledning til indkaldelse til repræsentantskabsmøde den 8. februar. Videoen afsluttes med, at formanden spørger: 'Hvad skal GL opnå for at kunne indgå en aftale?' Herefter præsenteres fire hovedelementer for aftalerne med professionshøjskolerne og erhvervsakademierne (professionshøjskolemodellen): 37 timers arbejdsuge, mulighed for at lave lokale arbejdstidsaftaler på institutionerne, tidsregistrering og højere undervisningstillæg. Formanden følger disse fire temaer op med en understregning af, at det er afgørende for GL at afgrænse det grænseløse arbejde. Han efterspørger en diskussion på GL-møderne af, hvorvidt et tidsregistreringssystem kunne tænkes at være det rigtige redskab i den forbindelse, med henblik på at tillidsrepræsentanterne vil kunne berette om diskussionerne på repræsentantskabsmødet den 8. februar (www.gl.org 06.02.13).

Videoen var et diskussionsoplæg, men det er samtidig svært ikke at tolke den som en anbefaling af et bestemt forhandlingsresultat, der indeholder en aftalemulighed, men ikke en aftaleret. Det var dele af forhandlingsudvalget ikke tilfreds med. Det var særligt afslutningen, hvor der lægges op til en diskussion af akademikermodellen, som man mente ikke var en del af det aftalte indhold. I toget på vej hjem fra mødet i Århus gjorde overenskomstudvalget formand Ronald Karlsen opmærksom herpå.

AC tager over

Efter teknikermødet den 5. februar kom det formelt set ikke til yderligere forhandlinger direkte mellem GL og Finansministeriet. GL fik via AC's formand Erik Jylling den 6. februar sent på eftermiddagen besked om, at Finansministeriet ikke havde planlagt møder. Det betød i praksis, at Finansministeriets forhandlinger med AC (og CFU) ville afsluttes, før der kunne blive tale om forhandlinger med GL i det såkaldte fire-ugers vindue. Presset fra AC ville dermed være forsvundet. Så for GL stod valget mellem at forsøge at få forhandlingerne til at overgå til AC-regi – ihukommende at AC havde lovet ikke at indgå en aftale uden GL's samtykke – eller selv at forhandle videre i fire-ugers vinduet. Der blev foretaget mange telefonsamtaler

mellem AC-formand og AC-direktør på den ene side og GL-formand og GL-direktør på den anden side den aften og nat. Konklusionen blev, for det første, at GL kunne komme med til et møde om AC-fællesoverenskomsten, hvor AC ville orientere om status herpå, og for det andet, at AC ville forsøge at få et forhandlingsbord til GL, hvor der så skulle forhandles parallelt med CFU- og AC-forhandlingerne.

Ved mødet på sekretariatsplan med AC den 7. februar kl. 8.00 om morgenen blev det klart for GL, at AC's forhandlinger om erhvervs-gymnasierne (fællesoverenskomsten) var langt fremme, og at der sandsynligvis ville blive indgået forlig, hvad enten GL var klar til en aftale eller ej. Ønsket om at etablere et formelt 'GL-bord' blev ikke accepteret, men på foranledning af AC's direktør Martin Teilmann blev der arrangeret et teknikermøde i AC-regi med de samme to forhandlere fra Finansministeriet, som GL havde forhandlet med tidligere i forløbet, samt chefkonsulenterne Sofie Nilsson og Jesper David Jensen fra AC. Mødet foregik i Finansministeriet på Slotsholmen parallelt med – og i samme bygning – som CFU- og AC-forhandlingerne. Fra GL deltog igen direktør og forhandlingschef i møderne. På mødet undersøgte GL's forhandlere så, hvad man kunne opnå, hvis man indgik en aftale baseret på professionshøjskolemodellen på de samme vilkår, som var givet i de andre aftaler om modellen. Man var dermed i Finansministeriets forståelse kommet ind på den banehalvdel, hvor ledelsesretten gælder, som var det, man i ministeriet havde håbet og ventet på. Det blev diskuteret, hvem der skulle deltage i mødet. Ifølge formanden ville AC og Finansministeriet kun give formanden og de to teknikere adgang. Det var der dele af forhandlingsudvalget, der ikke var udelt begejstrede for, og de satte endvidere spørgsmålstegn ved, hvem der havde taget den beslutning. Man havde således håbet, at der ville være plads til andre politisk valgte end formanden i bygningen på Slotsholmen. Resten af forhandlingsudvalget opholdt sig derfor andetsteds i København, men med mulighed for kontakt via mobiltelefon.

Samtidig sad GL's formand sammen med AC's forhandlingsudvalg i AC-forhandlingerne, som foregik i et større lokale ved siden af lokalet, hvor teknikforhandlingerne foregik. GL-formanden blev løbende orienteret om, hvad der foregik på teknikermødet, og var som nævnt ovenfor blevet forvissat om, at AC ikke ville tvinge GL ind i en aftale. Da CFU- og AC-forhandlingerne i løbet af eftermiddagen den 7. februar gik i stå, besluttede GL-formanden, at han alligevel ville tage til det orienteringsmøde på Gefion Gymnasium, som han ellers havde meldt fra til. Her blev den førømtalte video vist, og i tillæg til det planlagte oplæg fra overenskomstudvalgets formand

Ronald Karlsen og andre gav formanden en status på forhandlingssituationen. Formanden udtrykte her, at 'aftaleretten er væk', at det nu handlede om professionshøjskolemodellen, og at hele arbejdstidsreguleringen, som man kendte den, var væk. Tillæggenes størrelse var naturligvis endnu ikke kendt, men formanden havde en fornemmelse af, at de kunne ende på omkring 70-80.000 kr. årligt, hvilket fremgik af diskussionen. Hele forhandlingsudvalget og det meste af hovedbestyrelsen var til stede under mødet på Gefion gymnasiet, men der var ingen, der bad om ordet for at modsige formanden, og ingen, som efterfølgende tog en snak med ham eller forsøgte at forhindre ham i at gå tilbage til forhandlingerne, selvom formanden havde signaleret, at GL var på vej til at indgå en aftale, der ikke var i overensstemmelse med mandatet, som fremgik klart af hovedbestyrelsesmødet 30. januar og blev konfirmeret på forretningsudvalgsrådet 5. februar.

Efter mødet på Gefion Gymnasium gik GL-formanden tilbage til AC-forhandlingsbordet. I mellemtiden var de tekniske drøftelser flyttet fra Finansministeriets bygning på Slotholmen til Moderniseringsstyrelsens bygning på Landgreven 4. I løbet af aftenen kom der gang i CFU- og AC-forhandlingerne. Ved 23-tiden kontaktede formanden forhandlingsudvalget for at arrangere et forhandlingsudvalgsmøde omkring kl. 1 om natten. Men da CFU- og AC-forhandlingerne efterfølgende gik i stå, og da det fra AC's side forlød, at det kunne tage lang tid, før de kom i gang igen, valgte GL-formanden at aflyse mødet.

På teknikermødet i Moderniseringsstyrelsen var der problemer med at få slået de sidste søm i aftalen, primært fordi der ikke umiddelbart kunne opnås enighed om tillæggenes størrelse, men også fordi regnestykket var kompliceret. Omkring kl. 5 om morgenen den 8. februar var der endelig enighed om aftalen, men først efter at AC's formand Erik Jylling og direktør Martin Teilmann havde været ind over i de sidste timer. Da redigeringen af forhandlingsprotokollen trak ud, var de endelige papirer ikke klar før kl. 8.

I hovedoverskrifter betød aftalen bl.a.:

- Ensartede arbejdstidsvilkår for alle gymnasielærere på det almengymnasiale område (stx og hf) og det erhvervgymnasiale område (hhx og htx). Pr. 1. august 2013 indførtes en ny model, der ligger tæt op af de regler, der gælder for erhvervsakademier og professionshøjskoler.
- En årsnorm på 1924 timer inkl. ferie og helligdage. Det svarer til den tidligere arbejdstidsmodel på det erhvervgymnasiale område og til årsnormen på 1680 timer ekskl. ferie og hellig-

- dage, som hidtil kendtes fra de almene gymnasier, studenterkurser og VUC. De 1924 timer giver en gennemsnitlig arbejdstid på 37 timer om ugen, samt 5 ugers ferie og søgne-/helligdage og ret til 5 feriefridage.
- Den faktiske arbejdstid skal registreres, hvis ikke der indgås en lokal aftale mellem ledelse og tillidsrepræsentant om arbejdstiden. Skolerne er forpligtet til at etablere et system, hvor læreren løbende kan registrere sin arbejdstid. I det gamle arbejdstidssystem sammensattes den årlige arbejdstid typisk af en række 'små og store timetal', der hovedsageligt bestod af akkorder, fastsat centralt i overenskomsten eller lokalt mellem tillidsrepræsentanten og ledelsen.
 - Mulighed for, men ikke ret til, at indgå lokale arbejdstidsaftaler mellem ledelsen og tillidsrepræsentanten.
 - 'Ret og pligt' til at være til stede på arbejdspladsen. Tillidsrepræsentanten eller den enkelte lærer kan aftale med ledelsen, at der som hidtil kan arbejdes hjemme, hvis det giver mening. Mange skoleledelser vil formodentlig fortsat foretrække, at en del forberedelsesarbejde foregår på lærerens hjemmearbejdsplads af hensyn til antallet af arbejdspladser på skolen.
 - Merarbejde (overarbejde) aflønnes på samme måde som for andre akademikere i staten. Merarbejde skal så vidt muligt afspadseres. Dette sker med et tillæg på 50 procent. Hvis afspadsering ikke kan finde sted, sker der i stedet udbetaling med et tillæg på 50 procent.
 - Aldersreduktionen udfases. For lærere, der senest den 31. marts 2013 er fyldt 58 år, vil aldersreduktionen være en mulighed ved 60 år. For yngre lærere bortfalder ordningen (www.gl.org 14.02.13).

Meget kort tid efter de sidste tekniske detaljer var på plads, og aftalen efterfølgende var godkendt af AC's forhandlingsudvalg – og før de nåede at høre herom fra GL's forhandlere – kunne GL's hovedbestyrelsesmedlemmer fra deres position på et hotel i København høre i DR's Radioavisen, at der var indgået forlig. Det var naturligvis ikke hensigtsmæssigt, at de skulle høre om forliget i Radioavisen og ikke fra forhandlerne, hvilket bidrog til frustrationen.

Men det processuelle aspekt, som af nogle hovedbestyrelsesmedlemmer primært blev opfattet som problematisk, var, at der ikke havde været kommunikeret fra GL's forhandlere til forhandlingsudvalget i slutfasen fra sen eftermiddag den 7. og indtil forliget blev indgået den 8. om morgenen. Og det på trods af, at der åbenlyst var forskellige opfattelser i både hovedbestyrelse og forhandlingsudvalg

af, hvor langt man skulle strække sig for at få en aftale. Det var reelt en kritik rettet mod den eneste politiker blandt forhandlerne, GL-formanden, da direktøren og forhandlingschefens kommunikation kun foregår med formanden i forhandlingernes sidste fase og ikke med forhandlingsudvalget. Der var i denne fase e-mail- og sms-kommunikation mellem næstformanden og lederen af kommunikationsafdelingen (som delvist varetog kontakten til GL-formanden), hvoraf det fremgik, at der fra forhandlingsudvalgets side var en forventning om at blive inddraget, før der skete noget afgørende. Men en sådan inddragelse blev der ikke taget initiativ til før ca. kl. 7.30, hvor formanden indkaldte til møde i forhandlingsudvalget kl. 10.00 (der ikke blev gennemført, da det lå for tæt på hovedbestyrelsesmødet) og til hovedbestyrelsesmøde kl. 10.30. Formanden henvendte sig altså heller ikke i perioden fra, at der kom skub i GL-drøftelserne igen omkring kl. 4 og indtil kl. 7.30. Han mente, at det ovenfor skitserede forløb, ikke mindst de manglende 'stopklodser' på Gefionmødet, reelt gav ham mandat til at forhandle en aftale på plads. Det var også af betydning for formandens opfattelse, at der i hele afslutningsfasen ikke var forsøg fra forhandlingsudvalgets side på telefonisk at kontakte ham, efter at forhandlingsudvalgs mødet blev aflyst. Men denne kontakt skete angiveligt ikke, da forhandlingsudvalget stoledede på, at man ville blive inddraget, når det blev relevant.

Det er værd at være opmærksom på, at forløbet uden kommunikation i den afsluttende fase kun blev muligt pga. et forhold, der lå uden for GL's kontrol: Fremrykningen af CFU- og AC-forhandlingerne fra den 8. til den 7. februar gjorde nemlig, at det repræsentantskabsmøde, der var indkaldt til den 8. februar, kom til at ligge efter afslutningen på forhandlingerne og ikke – som planlagt – før. Havde det ligget før, kunne repræsentantskabet have taget stilling til forhandlingsdilemmaerne.

Efterspillet

På hovedbestyrelsesmødet, der startede ca. kl. 10 i GL den 8. februar, fik frustrationerne frit løb, og formanden blev kritiseret for både forhandlingsproces (den begrænsede kommunikation i slutfasen) og forhandlingsresultatet (den tabte aftaleret). Det kom til afstemning, hvor otte hovedbestyrelsesmedlemmer stemte imod aftalen, mens fem bakkede den op. Mødet blev ganske kort, men kun tyve minutter efter blev der indkaldt til et nyt hovedbestyrelsesmøde, da det viste sig, at to medlemmer havde skiftet standpunkt. Dermed var der syv hovedbestyrelsesmedlemmer for aftalen og seks imod.

På det efterfølgende repræsentantskabsmøde viste der sig et lille flertal imod aftalen. 105 af tillidsrepræsentanterne stemte imod, 91

for, mens 19 undlod at stemme. Man besluttede på mødet, at der skulle sendes et brev til AC, hvori GL ville anmode om at komme ud af aftalen. Men forsamlingen var godt klar over, at en sådan frigørelse nok ikke var realistisk. Brevets funktion var nærmere at signalere utilfredshed med resultatet over for Finansministeriet, AC og medlemmerne i GL. Og allerede dagen efter, at brevet blev afsendt, kom der svar fra AC om, at det ikke kunne lade sig gøre at komme ud af den underskrevne aftale.

Ifølge GL's vedtægter skal repræsentantskabet samles efter indgåelsen af nye overenskomster og tage stilling til, om de vil anbefale forhandlingsresultatet eller ej. Dette krævede endnu et repræsentantskabsmøde, der fandt sted den 6. marts. De tre lister udarbejdede til repræsentantskabsmødet anbefalinger om, hvad der skulle stemmes. Liste 3 (formandens liste) samt et medlem fra liste 1 og et medlem fra liste 2 anbefalede et ja. I deres anbefaling lagde de vægt på, at selvom resultatet var utilfredsstillende, så indeholdt den nye arbejdsmodel alligevel et værn, et anciennitetsbaseret tillægssystem, der giver unge lærere en markant bedre livsløn, generelle lønstigninger og en bevarelse af reguleringsordningen, der alt i alt førte til en anbefaling af et ja. Liste 1 (næstformanden og formanden for overenskomstudvalgets liste) anbefalede på deres side et markant nej. I deres anbefaling af et nej blev der udtrykt tilfredshed med, at der nu var ensartede arbejdstidsregler på tværs af de gymnasiale uddannelser, men at både proces og resultat var utilfredsstillende. Det understregedes, at man i listen på intet tidspunkt havde været indstillet på frivilligt at opgive aftaleretten, og at man ville have stået meget stærkere, hvis man havde forladt AC-forhandlingerne, så vreden entydigt havde været rettet mod finansministeren, og at kun et nej ville give det rigtige signal til arbejdsgiverne. Også liste 2 anbefalede et nej, om end formuleringerne var mere forsigtige end liste 1's. På tabssiden i overenskomsten fremhæves den tabte aftaleret på forberedelsestiden, at det maksimale antal skoledage var erstattet med en årsnorm, og den tabte aldersreduktion, mens løntillæggene henregnedes til plussiden, set i lyset af, at de fleste skoler blev vurderet til at have så sund en økonomi, at de ville kunne klare lønforhøjelserne.

Nej'et voksede mellem de to repræsentantskabsmøder, således at 189 tillidsrepræsentanter anbefalede et nej, mens 39 anbefalede et ja og 17 repræsentanter valgte hverken at anbefale et ja eller et nej. Når nej'et således voksede kan det – ud over at frustrationen over eget forhandlingsresultat bredte sig – hænge sammen med det mellem-liggende sammenbrud i forhandlingerne på folkeskoleområdet og den varslede lockout på de uafsluttede lærerområder. Samtidig med

at repræsentantskabet anbefalede et nej, understregede det samtidig vigtigheden af, at alle i GL nu skulle arbejde for den bedst mulige implementering af den nye overenskomst (www.gl.org 06.03.13).

Urafstemningen om OK2013 fandt sted i perioden 3.-17. april 2013. 85 procent af medlemmerne stemte nej, hvilket signalerer en udbredt utilfredshed med aftalen. Det er værd at gøre opmærksom på to forhold i den forbindelse. For det første, at det formelt set ikke bare var GL's eget forhandlingsresultat, GL's medlemmer skulle tage stilling til, men AC's samlede forhandlingsresultat på de statslige, kommunale og regionale områder. Men man må formode, at det alligevel var GL's eget resultat, medlemmerne reelt tog stilling til. For det andet, at afstemningsresultaterne fra alle områder lægges sammen. Forventningen var et ja på AC's øvrige organisationer og dermed et samlet ja, som det også endte med på afstemningsområderne uden for undervisningsområderne. Derfor kan der argumenteres for, at det i en vis forstand var 'gratis' for GL's medlemmer at stemme nej. Der kunne stemmes nej samtidig med, at medlemmerne med stor sandsynlighed stadig ville kunne inkassere de goder, som de fleste var enige om trods alt lå i overenskomstresultatet, bl.a. til læggene. For det tredje roste finansministeren i medierne GL for at have indgået aftalen. Det gjorde han sandsynligvis for at lægge pres på LC, men det kan meget vel have forstærket GL-medlemmernes indtryk af, at GL havde indgået en aftale, som ikke burde være indgået. På trods af disse forbehold må de 85 procent nej-stemmer alligevel siges at være et markant resultat.

Yderligere et væsentligt forhold fra tiden efter forligets indgåelse skal nævnes her, nemlig en række skrivelser og vejledninger fra Moderniseringsstyrelsen som opfølgning på forhandlingerne. Allerede fire dage efter indgåelsen af forliget sendte Moderniseringsstyrelsen og Undervisningsministeriet et brev ud til landets gymnasierektorer, direktører for erhvervsskoler og forstandere ved VUC, hvori det blev understreget, at det ikke var intentionen med den nye overenskomst, at ledelsesrummet skulle genindskrænkes ved lokale aftaler. Det skabte usikkerhed om, hvorvidt de statslige arbejdsgivere anerkendte, at der er en lokal aftalemulighed, hvilket finansministeren dog siden ved flere lejligheder har bekræftet, at der er. Ikke desto mindre fandt GL, at Moderniseringsstyrelsen og Undervisningsministeriet med brevet lagde hindringer i vejen for, at skolerne kunne indgå lokalaftaler, og at brevets indhold var udtryk for en central styring, der stred imod et decentralt aftalesystem. Endvidere gav GL udtryk for den opfattelse, at brevet ikke fulgte Hovedaftalens bestemmelser. På den baggrund indkaldte GL til mæglingssmøde, der blev gennemført den 20. april. På mødet bekræftede Moderniseringsstyrelsen, at

der principielt ikke er nogen begrænsninger i, hvilke aftaler der kan indgå lokalt, men gentog bl.a., at de vil have fokus på, at der ikke lokalt genindføres aftalebindinger, der netop er fjernet centralt, og at arbejdsgiverne vil blive vejledt herom. Styrelsen afviste endvidere, at Hovedaftalen ikke skulle være efterkommet. Mødet afsluttedes altså uden enighed (Mæglingsmødereferat 30.04.13).

Siden mæglingsmødet er der yderligere sket det, at de tolv gymnasier, der har indgået arbejdstidsaftaler, er blevet indkaldt til møde i Undervisningsministeriet (Moderniseringsstyrelsen har ikke bemyndigelse til at indkalde til sådanne samtaler) for at få gennemgået aftalerne, der efter sigende svinger meget i indhold og detaljeringsgrad. Dette møde oplevedes af nogle af GL's informanter som et yderligere forsøg på at blokere for lokale aftaler og skræmme rektorerne fra at indgå sådanne.

Der har endvidere i implementeringsfasen af den nye arbejdstidsmodel været divergerende opfattelser mellem AC/GL og Moderniseringsstyrelsen om andre arbejdstidsrelaterede forhold end de her beskrevne aftaleretsrelaterede. Det illustrerer, at man ikke bare indfører et helt nyt arbejdstidssystem fra den ene dag til den anden, og at kampe – og samarbejde – om ny regulering ikke stopper med formuleringen af et nyt regelsæt, men fortsætter, når regelsættet skal implementeres. Det er et af perspektiverne for GL's nære fremtid, som vil blive diskuteret nedenfor.

Forholdet til CFU og LC i processen

Men først skal et andet forhold fra evalueringens opgaveformulering diskuteres, nemlig forholdet til CFU (Centralorganisationernes Fællesudvalg) og LC (Lærernes Centralorganisation) i processen. Disse relationer ser ikke ud til at have spillet en afgørende rolle, om end en melding fra LC var en del af konteksten for indgåelsen af GL's forlig med Finansministeriet.

CFU-, AC-, og GL-forhandlingerne var kædet sammen i slutfasen i den forstand, at afslutningen af CFU- og AC-forhandlingerne blev gjort betinget af, at der blev fundet en løsning for GL. Men GL's tætte relation var med AC, ikke med CFU.

CFU fik først GL-aftalen forelagt sammen med det samlede AC-forlig nogle få timer, før de selv afsluttede forhandlingerne. Der var her tale om en kort redegørelse af et kompliceret forlig, og CFU-forhandlingerne fortsatte, selvom overblikket over aftalerne ikke var fuldstændigt. CFU-forliget blev så afsluttet få timer efter. Efterfølgende fik GL-forliget dog betydning for bl.a. CFU, da der fra forskellig side (bl.a. fra OAO, ét af de tre lønmodtagerfællesskaber i CFU) blev gjort opmærksom på, at lønstigningerne i aftalen via regule-

ringsordningen ville få negative konsekvenser for lønningerne for andre grupper af ansatte i den offentlige sektor. Der blev senere i forløbet fundet en løsning på dette problem, da lønstigningerne blev holdt ude af reguleringsordningen.

Relationen til LC var heller ikke tæt i forløbet. Selvom det var to delvist parallelle udfordringer, man stod over for, var der ingen nævneværdige forsøg på koordinering, fælles strategiudvikling eller andet. Det var også tidligt i forløbet klart, at man valgte to i hvert fald delvist forskellige tilgange. Hvor man i GL med 'En del af løsningen' og beslutningen om ikke at indgå i talkrigen valgte én vej, havde DLF valgt en anden. Et af de steder, GL mødtes med LC under forløbet, var i 'Det danske undervisersamarbejde' (DUS), der havde møde den 4. februar 2013. Også Anders Bondo Christensen, formand for DLF og LC, og Ingrid Stage, formand for Dansk Magisterforening, deltog. Et fast punkt på dagsordenen ved disse møder er overenskomsterne, og repræsentanterne orienterede da også hinanden om deres respektive forhandlingssituation. På mødet gav LC-formanden ifølge en GL-informant udtryk for, at LC ikke ville ud i en konflikt, men ville indgå den bedst mulige aftale, man kunne opnå i Forligsinstitutionen. Men det kom som bekendt ikke til at ske, som det videre forløb viste, og resultatet blev en konflikt. LC-formandens melding var med i baghovedet på GL-formanden, da han indgik forlig. Det var altså en del af konteksten på det tidspunkt, uden at det kan siges at have været afgørende for beslutningen om at indgå forliget.

En indirekte relation mellem GL og LC kom der naturligvis ud af, at GL's overenskomstaftale ved sin blotte eksistens kom til at lægge et pres på LC – et pres, som finansministeren øgede ved sine hyppige referencer til aftalen.

GL og fremtiden

Efter OK2013 står man i GL med en organisation, der er splittet i toppen, idet hovedbestyrelsen som beskrevet var og er delt i spørgsmålet om OK2013. Man kan endvidere tale om en form for splittelse mellem toppen (samlet set) og bunden, da hovedbestyrelsen samlet set var for overenskomstresultatet, mens repræsentantskabet og medlemmerne i afstemningerne viste sig at være klart imod. Der er altså nede i organisationen og på skolerne en udbredt utilfredshed med forhandlingsresultatet og den nye arbejdstidsmodel, man nu arbejder under. Spørgsmålet er så, hvordan sammenhængskraften i GL kan øges fremover. Ved valget til GL's hovedbestyrelse i november-december 2013 valgte Formand Gorm Lechly ikke at opstille, og hans skarpeste kritikere efter OK2013, næstfor-

mand Anette Nordstrøm Hansen, blev ny formand. Det vil vise sig, om hun og den nye hovedbestyrelse vil kunne skabe ro og tilfredshed i organisationen.

Der er ingen tvivl om, at der i overenskomstresultatet er elementer, der har skabt splid. Men der er måske også et enkelt vigtigt element, der på sigt vil kunne gavne enigheden og sammenhængskraften. De nye arbejdstidsregler betyder nemlig, at reglerne på de almene gymnasier og erhvervsskoleområdet nu er de samme.

Der har som beskrevet været enighed i den gamle hovedbestyrelse om, at man på trods af uenighed om forhandlingsproces og -resultat vil arbejde sammen for den bedst mulige implementering af den nye overenskomst og den nye arbejdstidsmodel. Og der er brug for en organisation, der står sammen, da organisationen presses af udviklinger, der peger i retning af mere opsplittning og diversitet. Det er udviklinger, som repræsenterer udfordringer for GL's sammenhængskraft. For hvor den nye arbejdstidsaftale overordnet set betyder ens vilkår for erhvervsskoler og almene gymnasier, betyder den samtidig mere uens vilkår på de enkelte skoler.

Der tegner sig et billede af tre forskellige tilgange til arbejdstidsreguleringen vedrørende inddragelsen af tillidsrepræsentanterne. En tilgang er valgt af de skoler, der har været indkaldt til samtale i Undervisningsministeriet, fordi de har indgået formelle aftaler. En anden tilgang har været at indgå skuffeaftaler (uformelle og uregistrerede aftaler), mens en tredje har været slet ikke at indgå aftaler. Der til kommer, at der er stor variation i, hvordan tidsregistreringen finder sted, og om den overhovedet finder sted. Endelig er der en ny indirekte form for variation, som tillidsrepræsentanterne skal forholde sig til på den enkelte skole. For mens tillidsrepræsentanterne nu i mindre omfang end tidligere skal administrere og håndhæve centralt fastsatte aftaler for alle lærerne på undervisningsinstitutionen, er det meget sandsynligt, at de i stigende grad kommer til at skulle forholde sig til individuelle ansattes problemer, da det må forventes, at rektorer og direktører i høj grad vil indgå individuelle aftaler med de enkelte ansatte. Det er også en udvikling, der udfordrer sammenhængskraften i organisationen.

Mens nogle af disse udfordringer for sammenhængskraften kan tænkes at være midlertidige og forbundet med forudsigelige implementeringsproblemer med den nye arbejdstidsmodel, er der andre, der kunne tænkes at have en mere permanent karakter. Spørgsmålet er, hvordan de bedst adresseres. Det er der ikke noget entydigt svar på, men der er ingen tvivl om, at det er vigtigt, at GL har øje for tillidsrepræsentanterne, da det er dem, der skal håndtere muligheder i og problemer med den nye arbejdstidsmodel.

Vurdering af proces, forlig og afstemning

I dette afsluttende afsnit skal GL's ageren i de forskellige faser af forhandlingsforløbet diskuteres og evalueres.

Forhandlingsstrategien virkede velforberedt og begrundelserne for den velargumenterede. GL agerede fra starten af forberedelsesfasen ud fra, at de ville komme under stort pres under OK2013, hvilket må siges at være blevet bekræftet til fulde. I det lys var forsøget på at gå ind på Finansministeriets banehalvdel med 'intelligente effektiviseringer' fornuftigt, om end det efterfølgende kunne konstateres slet ikke at have nogen effekt på Finansministeriets ageren. Valget om ikke at indgå i 'talkrigen' var sandsynligvis korrekt, når der tænkes på de utilfredsstillende resultater, LC/DLF fik ud af at vælge den modsatte strategi, da de ikke fik overbevist befolkningen om, at lærerne havde tilstrækkeligt med timer sammen med eleverne. Spørgsmålet er dog også, om 'talpresset' på LC/DLF ikke var så stort, så de reelt ikke havde noget valg (se kapitel 5). Et problem for GL kan der dog have været ved helt at forholde sig tavs, idet dele af befolkningen kan have fået den opfattelse, at 'så er der nok noget om problemet'. Endvidere kan de GL-medlemmer, der ikke har været informeret om GL's kommunikationsstrategi, have undret sig.

Ideen med at forsøge at få en kile ind mellem Finansministeriet og deres allierede ved selv at alliere sig med Undervisningsministeriet og lederorganisationerne var også et forsøg værd, men må siges ikke at være lykkedes. Mht. Undervisningsministeriet blev der i 2011 igangsat et fælles projekt om at imødegå problemer med skævbeklastninger i de gymnasiale læreres arbejdstid. Men projektet blev sat på hold i 2012, fordi Undervisningsministeriet ikke ønskede at færdiggøre det før efter OK2013. Når alt kom til alt var Undervisningsministeriet 'lillebror' i forhold til Finansministeriet, og det var ikke muligt for GL at knytte dem tættere til sig. Heller ikke forsøget på at få en kile ind mellem rektorforeningen og Finansministeriet lykkedes. I november 2012 forfattede GL og rektorforeningen dog et fælles udspil om, hvordan man kunne hæve kvaliteten i undervisningen (GL og Gymnasieskolernes Rektorforening 2012). Der var her en fælles platform, som også omfattede de 'intelligente effektiviseringer'. Men når det kom til det afgørende arbejdstidsspørgsmål skiltes vandede, og der foregik da også en relativ tæt koordinering mellem rektorforeningen og Moderniseringsstyrelsen op til OK2013. At GL og rektorerne ikke helt var på linje med hinanden blev tydeligt, da formanden for Gymnasieskolernes Rektorforening Jens Boe Nielsen og formanden for overenskomststudvalget for Danske Erhvervsskoler-

Lederne, Michael Kaas Andersen, i december 2012 i Berlingske Tidende bad om 'tidssvarende overenskomster' i stedet for de eksisterende (Berlingske Tidende 16. december 2012). Forskellen blev kun tydeligere efter forhandlingernes afslutning i april, da formanden for rektorforeningen i Politiken blev citeret for at sige, at gymnasielærerne '... må løbe hurtigere, forberede sig lidt mindre, holde lidt færre pauser og tage lidt flere møder, som de tidligere fik betaling for ...' Det udløste et åbent brev fra GL, hvori rektorforeningen blev spurgt, om de nu også virkelig ønskede kvalitet i gymnasieuddannelserne (GL 2013).

Når 'kilestrategien' ikke lykkedes for GL handler det ikke så meget om, at strategien blev grebet forkert an, men at interesser og magtforhold var sådan, at strategien under alle omstændigheder ville have svært ved at lykkes.

Vedrørende kravudvælgelsen og forhandlingsaftalen med AC valgte GL at lægge sig tæt ind under AC-fællesskabet ved ikke at have selvstændige krav og ikke at have frigørelsesklausuler. Der var enighed i hovedbestyrelsen om den strategi. Det er svært, nu hvor forhandlingsforløbet er kendt, at se hvordan en anden strategi ville have ført til et bedre resultat. En frigørelsesklausul ville have givet GL en formel mulighed for at træde ud af forhandlingerne. Reelt havde man dog denne mulighed alligevel, da AC hele vejen havde signaleret, at man ikke ville indgå aftale uden GL's samtykke, og da AC også i afslutningsfasen accepterede forhandlinger i fire-ugers vinduet. Men, som det har været skitseret i flere scenarie-papirer fra GL's sekretariat, ville man sandsynligvis være havnet samme sted, hvis alternative veje var valgt, evt. dog med mindre kompensation

At gøde grunden for en forståelse af den særlige forhandlingssituation – og sekundært at få feedback på en forhandlingsstrategi – med et stort antal skolemøder virker også som et rigtigt træk. Men spørgsmålet er, hvor stor effekt møderne har haft – og hvad effekten har været. Her viste der sig at være lidt divergerende beskrivelser fra informanternes side. I hvor høj grad bidrog skolemøderne til, at situationens alvor gik op for medlemmerne? Talte man overvejende om forhandlingsløsninger, der var langt mindre alvorlige, end der hvor man endte? Og ville det overhovedet være muligt at overkomme forskellige virkelighedsforståelser mellem top og bund i organisationen via møderne?

Ser man på GL's egne forhandlinger kan det konstateres, at der ikke kom meget ud af dem. Men det er vanskeligt ikke at se det som en effekt af Finansministeriets krav om at blive frigjort fra de eksisterende arbejdstidsregler og gøre arbejdstid til et rent ledelsesansvar. Dette efterlod et meget snævert rum for forhandling. Ville der have

været en positiv effekt for GL ved tidligere at have spillet ud med de modeller, man forestillede sig i større eller mindre grad imødekom Finansministeriets ønsker? Sandsynligvis ikke. GL skulle helt opgive aftaleretten, før Finansministeriet ville rykke på sig.

Det gjorde de så under de afsluttende forhandlinger i AC-regi. Sammen med aldersreduktionen forsvandt aftaleretten og blev erstattet af en aftalemulighed. Hvad GL fik for dette var primært et værn omkring arbejdstiden og en økonomisk kompensation. Der var således ikke tale om nogen gradbøjning af ledelsesretten i aftalen, men netop om værn og kompensation, hvilket afspejler Moderniseringsstyrelsens syn på sagen som et bipolarert (enten-eller) forhold.

En evaluering af indholdet i aftalen ville være kompleks og skulle indeholde en vurdering af, hvad GL fik ud af at indgå forlig i stedet for at 'lægge sig ned i forligsen' eller blive afsluttet med et politisk indgreb. Denne vurdering ville igen kræve bl.a. en vurdering af værdien af løntillæggene og de øvrige elementer i aftalen, prisen for en konflikt, en vurdering af, om et lovindgreb ville have givet en utilstrækkelig kompensation (som DLF og de øvrige lærerorganisationer mener, med de har fået), påvirkningen af de intra-organisatoriske relationer (bl.a. samarbejde i ledelsen, medlemmernes (u)tilfredshed og sammenhængskraften i organisationen), påvirkningen af andre forhandlingsområder ved at indgå forlig eller undgå samme, om der med den nye arbejdstidsmodel også følger en øget arbejdsintensitet osv.

Hvordan man vurderer den kontroversielle proces i det afsluttede forhandlingsforløb, handler dybest set om, hvordan man forstår topforhandlernes – i dette tilfælde formandens – rolle og manøvrerum i en lønmodtagerorganisation. Der er som beskrevet to forskellige fortolkninger af det reelle mandat i slutfasen. I den danske models historie er der andre eksempler på fleksible fortolkninger af forhandlingsmandater. Om der under OK2013 er tale om en for fleksibel tolkning af mandatet fra en GL-formand, der agerede egenrådigt og udemokratisk – eller om der omvendt er tale om en visionær formand, der sikrede sine medlemmer de bedst mulige vilkår i en meget svær forhandlingssituation – er op til organisationen og dens medlemmer selv at afgøre. Urafstemningen om overenskomstresultatet og afstemningsresultatet til hovedbestyrelsen ultimo 2014 kunne tyde på, at det er den første opfattelse, der har været mest fremherskende i organisationen. Hele processen i slutfasen er et skoleeksempel på det dobbelte krav sæt, som Walton og McKersie har beskrevet med deres begreb om intra-organisatorisk forhandling – ét på tværs af bordet og ét fra egen organisation. Samtidig illustrerer relationen mellem AC og GL den afgørende betydning, koalitioner

har i den offentlige sektor, også selvom der i dette tilfælde ikke var tale om formel koalition, men en forhandlingsaftale, der knyttede GL til AC.

Vedrørende vurderingen af GL's fremtid og sammenhængskraften er der blevet peget på flere problemer end løsninger. Men mindst én ting er tydelig, og det er, at der bliver behov for at have fokus på tillidsrepræsentanternes rolle i den nye arbejdstidsmodel, der indebærer flere udviklinger i retning af større diversitet og mere individualisering. Hvor dette forhold omhandler bunden af organisationen, handler et andet forhold vedrørende sammenhængskraften om toppen, nærmere bestemt om den splittede hovedbestyrelse. En mindre splittet hovedbestyrelse vil uden tvivl være godt for sammenhængskraften. I september 2013, mens interviewene til denne evaluering blev gennemført, kunne man i kommentarerne til netudgaven af en artikel i Gymnasieskolen fra 12. februar, der tager udgangspunkt i en udtalelse fra næstformanden om at 'lockout havde været bedre', læse en debat om processen i de sidste hektiske døgn under forhandlingerne. Debatten involverede indlæg fra GL's formand og formanden for GL's overenskomstudvalg og udstiller i detaljer den ovenfor beskrevne proces og uenigheden herom. Der kan være argumenter for åbenhed om en sådan proces, men hvis GL i fremtiden udadtil skal fremstå som en stærk og samlet organisation, er net-debatter som denne noget, der ikke bør fortsættes.

Folkeskoleområdet – fra forhandling til politisk indgreb

Forhandlingerne på gymnasieområdet var som beskrevet i det foregående kapitel dramatiske, men det var ikke noget imod forhandlingerne på folkeskoleområdet og en række andre kommunale og statslige undervisningsområder. Det er folkeskoleområdet, der er i fokus i dette kapitel, men der vil være 'afstikkere' til de statslige undervisningsområder, hvor LC også har forhandlingskompetencen, men hvor Finansministeriet og ikke KL er arbejdsgiverparten.

Der er ikke noget nyt i, at lærernes arbejdstid er kontroversiel. Det har den været længe, som beskrevet af bl.a. Hansen (2013). Hvis man går godt 20 år tilbage i tiden, overgik lærerne fra det statslige til det kommunale overenskomstområde i 1993. Herefter skulle nyansatte lærere overenskomst- og ikke tjenestemandsansættes, hvilket bl.a. gav dem ret til at strejke. Det var også ved denne lejlighed, at man indførte registrering af alle opgaver opdelt på undervisning, forberedelse og øvrig tid.

Men der var fra starten utilfredshed med arbejdstidsreglerne. De blev opfattet som et optællingstyranni, der vanskeliggjorde det professionelle arbejde. Ved OK95 indgik KL og DLF derfor en aftale om regelforenkling. I dele af DLF var man dog ikke tilfreds. En del fandt stadig reglerne for bureaukratiske og mente ikke, at de gav lærerne den fornødne tid, som de selv kunne disponere over i deres pædagogiske arbejde. Forliget blev derfor stemt ned, men et nyt kompromis, som gav bedre mulighed for at indgå aftaler om øvrig tid på den enkelte skole, blev efterfølgende fundet i Forligsinstitutionen. Der var stadig et snævert nej-flertal, men på grund af afstemningsreglernes krav til kvalificeret majoritet blev mæglingforslaget alligevel godkendt. Forløbet førte til formandsskifte i DLF.

Parterne ændrede i 1999 igen reglerne. Der blev nu givet endnu bedre muligheder for lokale løsninger og gjort endnu et forsøg på at aflive optælleriet. Men igen stemte DLF-medlemmerne forliget ned, omend kun med et snævert flertal. Forligsinstitutionen måtte derfor nok en gang på banen. Med forligsmandens hjælp enedes parterne om enkelte justeringer, der efterfølgende blev stemt hjem ved urafstemningen. Strejkeretten kom altså heller ikke i anvendelse denne gang.

De to overenskomstfornyelser viser, at arbejdstidsspørgsmålet længe har været en øm tå. Der har været uenighed mellem LC/DLF

og KL om balancen mellem ledelsesret og medbestemmelse, og internt i DLF har man skullet balancere mellem faste rammer om arbejdstiden, bl.a. for at undgå ulønnet arbejdstid, og rum til at gennemføre det pædagogiske arbejde professionelt. Det er en udfordring, som Due og Madsen har formuleret som at skulle 'gå på to ben', et fagforeningspolitisk og et pædagogisk (Due & Madsen 1990).

Optakten

For at forstå baggrunden for OK2013-processen på lærerområdet er det ikke nok bare at konstatere, at arbejdstid meget længe har været et væsentligt spørgsmål på folkeskoleområdet. Det er også vigtigt at være opmærksom på den rammeaftale om arbejdstiden, som KL og LC indgik ved OK2008 – den såkaldte 'A08'. Aftalen skulle sikre, at man lokalt fandt frem til, hvordan lærerne bedst kunne udføre deres professionelle pædagogiske arbejde. A08 rummede ikke centrale bestemmelser for et maksimalt undervisningstimal eller for en bestemt omregningsfaktor mellem undervisningstid og forberedelsestid. De enkelte lærerkredse og kommunerne var derimod forpligtede til at forhandle sådanne bestemmelser ved lokal forhandling. Hvis det imidlertid ikke lykkedes, gjaldt den gamle arbejdstidsaftale, som kaldes 'A05' (reelt er denne rammeaftale indgået ved overenskomst-runden i 1999, men den har fået navnet A05), der indeholdt normer for undervisningstid og forberedelsesfaktor.

Helt overordnet fastsatte A08, at man lokalt skulle aftale et maksimalt undervisningstimal i den enkelte kommune for et givent år. Dette udgjorde årsnormen. Rammerne for placeringen af undervisningstimerne fastlagdes imidlertid af skolelederen i samarbejde med lærerne på den enkelte skole. Ofte repræsenteredes lærerne af den lokale tillidsrepræsentant. Skemaet blev fastlagt under hensyntagen til den kommunalt aftalte årsnorm og undervisningstiden, som den er defineret i folkeskoleloven. Opgaver i tilknytning til undervisningen var ikke bundet op på bestemte former. Det gjaldt fx forberedelsestid, som således ikke var knyttet i et bestemt omfang til undervisningstimerne, men blot indgik i den samlede 'undervisningsopgave'. Der fandtes dog også 'andre opgaver', som ikke regnedes for en del af undervisningsopgaven. Herunder hørte fx fællesmøder (pædagogisk råd og pædagogiske dage), klasselærerfunktion, skolebiblioteksvirksomhed, efter- og videreuddannelse, tværkommunale udviklingsprojekter mv. I den enkelte kommune aftalte man en omregningsfaktor for disse opgaver, som brugtes til at nedsætte undervisningstimerne med, når læreren havde 'andre opgaver'. Rammeafta-

len indeholdt endvidere en række andre vigtige bestemmelser som fx regler, som sikrer en nedsættelse i undervisningstiden for nyuddannede lærer med henblik på at sikre en bedre overgang mellem uddannelse og arbejde (Hansen 2013). Ifølge DLF havde 78 kommuner i efteråret 2012 indgået A08-aftaler.

Parternes forberedelse

Allerede i økonomaftalen for 2012, der blev indgået mellem KL og Finansministeriet i juni 2011, blev det bestemt, at der skulle drøftes effektiviseringer af lærernes arbejdstid, herunder folkeskolelærernes. Baggrunden herfor var bl.a. Pisaundersøgelsernes gentagne indplacering af Danmark som et land, der kun performer mellemgodt på skoleområdet på trods af høj ressourceanvendelse. Men baggrunden var også de i kapitel 4 beskrevne mislykkede forsøg på at få AC og GL med på større forøgelser i gymnasielærernes arbejdstid. Der skulle derfor gennemføres udvalgsarbejde med deltagelse af regeringen og KL, hvor der blandt andet med udgangspunkt i eksisterende analyser af lærernes arbejdstidsanvendelse skulle foretages en vurdering af, om lovgivning og overenskomster satte en god ramme for en effektiv anvendelse af lærerressourcerne (Regeringen og KL 2011).

Som en udløber af dette arbejde blev der i december 2011 nedsat en 'arbejdsgruppe vedr. arbejdstid i folkeskole og det almene gymnasium'. Arbejdsgruppen bestod af repræsentanter fra Finansministeriet, der havde formandskabet, Ministeriet for Børn og Unge (nu Undervisningsministeriet) og KL. Formålet var at 'forberede overenskomstforhandlingerne på det offentlige område i 2013, herunder at understøtte de fælles mål om en øget undervisningsandel af arbejdstiden i folkeskolen og gymnasiet'. Kommissoriet var (i forkortet form):

- En kortlægning af gældende overenskomster og relevante dele af lovgivningen, der påvirker anvendelsen af lærerressourcen
- En vurdering af gældende overenskomster og lovgivning med fokus på bestemmelser, som begrænser lærernes undervisningstid
- En vurdering af det ressourceforbrug, der er forbundet med de enkelte bestemmelser
- Beskrivelse af mulige ændringer af overenskomster og lovgivning for at understøtte en mere effektiv ressourceanvendelse (KL et al. 2011)

Arbejdsgruppen udviklede sig til et center for arbejdsgivernes overenskomstforberedende arbejde og for koordineringen mellem KL og regeringen, og arbejdsgruppen blev meget kontroversiel. Dels skyldes det kontroversielle, at arbejdsgruppen kom under mistanke for at have planlagt et forløb, der skulle munde ud i et lovindgreb i overenskomstforhandlingerne. Men det kontroversielle skyldtes også, at det ud fra arbejdsgruppens deltagerkreds kunne diskuteres, om der var tale om et 'almindeligt' ministerielt udvalg, eller om der var tale om et rent arbejdsgiverudvalg, nedsat med det ene formål at forberede OK2013. Sammensætningen, med deltagelse af et 'ikke-forhandlingsministerium' som Ministeriet for Børn og Unge, pegede i retning af noget, der rækker ud over det rent arbejdsgivermæssige, mens kommissoriet primært relaterede sig til overenskomststof, men dog også til lovgivning. Hvis der var tale om et almindeligt ministerielt udvalg, ville det have været på sin plads, at LC's/DLF's anmodninger om orientering om og/eller aktindsigt i udvalgsarbejdet var blevet imødekommet, hvad det ikke blev. Hvis det derimod må forstås som et rent arbejdsgiverudvalg til overenskomstforberedelse, kan der bedre argumenteres for at afvise inddragelse og indsigt i arbejdsgruppens arbejde. Deltagerkredsen på det sidste møde, der havde deltagelse af bl.a. SF's dengang nyvalgte formand Annette Vilhelmsen, kunne type på, at der ikke var tale om et rent arbejdsgiverudvalg.

KL's ønske om, at lærerne skulle undervise mere, går langt tilbage og betydeligt længere end nedsættelsen af arbejdsgruppen. Ønsket blev i årene op til OK2013 bl.a. udtrykt i udspillet 'Nysyn på folkeskolen' fra maj 2010 (KL 2010), hvor der dog blev lagt op til, at ændringer kunne ske inden for rammen af A08, og i januar 2012, hvor KL offentliggjorde en undersøgelse af, hvordan arbejdstiden på 254 skoler var planlagt anvendt i skoleåret 2011-2012. Undersøgelsen viste ifølge KL, at lærerne i gennemsnit underviste 653 timer om året. Fratrukket ferie, aldersreduktion og søgnehelligdage betød det, at undervisningen udgjorde 39,6 procent af lærernes arbejdstid eller i gennemsnit 16 timer og 20 minutter om ugen, fordelt på 40 arbejdsuger. Det blev nævnt i undersøgelsen, at en begrænset omprioritering på 30 timer pr. lærer pr. år ville kunne betyde, at undervisningstimetallet kunne øges med en ugentlig lektion pr. lærer. Undersøgelsen udpegede desuden lærernes aftaleret som en betydelig udfordring, når kommunerne har behov for at justere ressourceforbruget i folkeskolen (KL 2012a).

I løbet af foråret og sommeren 2012 fortsatte KL og regeringen udmeldingerne om, at det ville gavne kvaliteten i folkeskolen, hvis lærerne bruger mere tid sammen med eleverne. Den klare melding

om, at lærernes arbejdstidsaftale burde afvikles, og at det skulle være op til skolelederen at afgøre tidsfordelingen, kom først efter sommerferien 2012, og blev konfirmeret i KL's overenskomstdebatoplæg 'Plads til ledelse og forandring' sidst på måneden (KL 2012b).

Det var ikke bare KL, der startede sin overenskomstforberedelse tidligt – det gjorde DLF også. Da regeringsgrundlaget forelå i september 2011, bed man i DLF mærke i en passus om, at lærerne skulle udvises mere tillid og gives mulighed for at undervise mere. Men i dialog med flere ministre og topfolk fra KL i de efterfølgende måneder fornemmede DLF, at et parløb var under udvikling mellem de kommunale og de statslige arbejdsgivere, som så blev knæsat med nedsættelsen af arbejdsgruppen i december 2011.

Mens LC/DLF altså ikke var med i eller konsulteret om den forberedende arbejdsgruppe om arbejdstid, var både KL og DLF med i Partnerskab om Folkeskolen med øvrig deltagelse af Ministeriet for Børn og Unge, KL, Børne- og Kulturchefforeningen, BUPL, Skolelederforeningen, Skole og Forældre og Danske Skoleelever. Partnerskabet var etableret på foranledning af Ministeriet for Børn og Unge og skulle bidrage med at skabe fælles forståelse og ejerskab til nødvendige forandringer for at få en bedre folkeskole, herunder også komme med input til regeringen. Partnerskabet havde et særligt fokus på inklusion i folkeskolen og nåede at holde en række møder i løbet af 2012, men gik i stå mod slutningen af året.

I løbet af oktober 2012 kom der stadig flere indikationer på og meldinger om, at regeringen og KL havde et opgør med den eksisterende arbejdstidsaftale i tankerne, uden at det lykkedes DLF at få direkte indsigt i de centrale processer og papirer. DLF havde søgt om aktindsigt i arbejdsgruppens arbejde, hvilket var blevet afvist med henvisning til, at der var tale om interne papirer mellem offentlige myndigheder. DLF valgte derefter at klage til Ombudsmanden over afvisningen. DLF fik først indsigt i reformplanerne, da det såkaldte '18. oktober papir' kom til lærerforeningens kendskab i november 2012. I dette omfattende notat fra måneden inden, som Ministeriet for Børn og Unge og Finansministeriet stod som forfattere på, skitseres ideer til folkeskolereformen (i notatet kaldet 'løft af folkeskolen'). Der nævnes tre indsatsområder, nemlig 1) flere timer, øget kvalitet og en sammenhængende skoledag (indholdsreform), 2) tydelige mål, tillid, frihed og gennemsigtighed (styringsreform) samt 3) kompetenceløft af lærere, pædagoger og skoleledere (kompetencereform). I notatet nævnes der en 'modernisering' af folkeskolelærernes arbejdstidsregler, der beskrives som uflexible, samt at mulighederne for en længere skoledag kunne gennemføres ved hjælp af frigjorte ressourcer som følge af dels normalisering af lærernes ar-

bejdstidsregler og dels som resultat af reduceret pasningsbehov i skolefritidsordningen, da skoledagen jo tænkes længere (Ministeriet for Børn og Unge & Finansministeriet 2012). Med andre ord: Overenskomstforhandlingerne skulle være med til at finansiere folkeskolereformen.

Hermed havde DLF fået sine bange anelser bekræftet. Og uformelle meldinger fra centralt placerede aktører om, at regeringen og KL var usædvanligt fast besluttet på at få arbejdstidsaftalen afviklet, kom til i løbet af november. Der tegnede sig også et billede af, at Ministeriet for Børn og Unge, som måske var det ministerium, DLF havde den tætteste kontakt til, ikke var den stærkeste aktør i spillet.

Som reaktion på den for DLF alvorlige situation, optegnede DLF i november forskellige scenarier for forhandlingernes forløb, hvor 'worst case' var en situation som den, minearbejdernes fagforeninger i Storbritannien oplevede i 80'erne – tømt strejkekasse, svigtende medlemsopbakning og tabt overenskomst. Det kan synes som et voldsomt 'worst case'-scenarie at stille op, men skal nok ses i sammenhæng med forlydender – rigtige eller forkerte – om, at højt placerede embedsmænd i Moderniseringsstyrelsen for lukkede døre netop refererede til minearbejderkonflikten i forbindelse med de forestående overenskomstforhandlinger på undervisningsområderne.

Udadtil intensiverede DLF hen over efteråret sin deltagelse i medierne om sammenhængen mellem kvantitet og kvalitet i undervisningen. DLF's grundsynspunkt syntes at være, at man gerne deltog i en dialog om mere undervisningstid, men at man var kritisk over for at tro på, at øget undervisningstid gav højere kvalitet i undervisningen. DLF advarede også i den forbindelse imod et for ensidigt undervisningsbegreb, der udelukkende indeholdt tavleundervisning (også kendt som 'røv-til-sæde undervisning'). De påpegede, at det var en sådan undervisningsopfattelse, der herskede i regeringen og KL, og at det var det, der forklarede, at KL's optælling kom frem til kun 16 timers undervisning om ugen i gennemsnit. Desuden mente man i DLF, at ændringerne skulle og kunne ske inden for den eksisterende A08-aftale.

Lancering af folkeskolereformen – forhandlingerne pakkes ind

Fra efteråret 2012 var der altså ikke længere tvivl om, at OK2013 ville komme til at blive stærkt påvirket af planerne om en folkeskolereform. Ved Folketingets åbning den 2. oktober var det vigtigste punkt netop en folkeskolereform, der skulle introducere en opløsning af grænserne mellem boglige og ikke boglige fag og en længere skoledag. Selve reformudspillet blev i løbet af november lækket til pres-

sen. Længere skoledag (30 til 37 timer afhængigt af klassetrin), flere timer i matematik og dansk, engelsk fra 1. klasse, daglige aktivitets-timer, som ikke-læreruddannet personale kan stå for, og efterud-dannelse af lærere var blandt hovedelementerne i reformudspillet, der blev offentliggjort den 4. december 2012. Der var afsat 1 milliard til et kompetenceløft til lærere og pædagoger i perioden 2014 -2020. Ifølge undervisningsministeren var det en forudsætning, at lærerne fremover skulle undervise 18 timer om ugen mod tidligere 16 timer. Endvidere udtalte statsministeren, at man støttede KL i deres be-stræbelser på at få en 'fleksibel arbejdstidsaftale' med lærerne (dr.dk 4. december 2012).

Især spørgsmålet om lærernes arbejdstid blev diskuteret en del i dagene efter fremlæggelsen af reformudspillet. Hvor KL og regerin-gen fastholdt, at der var tale om 16 timers ugentlig undervisning, mente DLF, at det rigtige tal var 25-26 lektioner om ugen. Forskellen mellem de to gennemsnitstal skyldtes primært, at DLF medregnede bl.a. pauser/frikvarterer, læsevejledning, lejrskoler, it-vejledning og skolebibliotek i undervisningen. DLF meddelte i øvrigt, at man var indstillet på at afvikle 45-minutters lektionerne og integrere frikvar-tererne i undervisningen eller sløjfe dem. KL's Michael Ziegler men-te dog, at der var tale om 'optisk bedrag' i DLF's opregning af ar-bejdstiden og så ingen imødekommelse af KLs i denne opregning. (kl.dk 7. december 2012). Da der ikke eksisterer eller eksisterede no-gen definition af, hvordan undervisningstiden præcist optælles, kunne talkrigen køre i medierne et stykke tid, uden at nogen egentlig blev meget klogere af det.

DLF fik på et andet område mere entydig støtte en uges tid efter, da to internationale undersøgelser fra analysebureauet Timss & Pirls af 4. classes elevernes præstationer i dansk og matematik blev of-fentliggjort. De to undersøgelser viste, at de danske elever klarede sig bedre end hidtil, og at den samlede undervisningstid ikke var afgørende for præstationerne (dr.dk 4. december 2012). Disse under-søgelser kunne DLF så henvise til i deres januar-reaktion på forslaget til folkeskolereformen 'Sammen gør vi en god skole bedre', hvori det bl.a. blev foreslået at 'Gennem sammenhængende undervisning øges elevernes undervisningstid markant: Lærerne underviser fem sam-menhængende klokketimer pr. dag (25/uge); Kommuner, stat og lærerne bidrager alle til massiv styrkelse af lærernes efteruddannel-se; Ministerens manifest om Ny Nordisk Skole gøres til ramme for lokal frihed' (DLF 2013a).

Kravudveksling og teknikermøder

Kravudvekslingen

Præsentationen af folkeskolereformen fandt sted den 4. december, altså kun to dage før udvekslingen af generelle krav på det kommunale område den 6. december. Politik og overenskomstforhandling blev også på den måde blandet godt og grundigt sammen.

Den 19. december fulgte så kravudvekslingen på folkeskoleområdet. KL's krav på arbejdstidsområdet var identiske med kravene på det generelle område. De var, som beskrevet i kapitel 4, at afskaffe:

- Bestemmelser der regulerer anvendelsen af arbejdstiden, samt bestemmelser hvorefter anvendelsen af arbejdstiden skal/kan reguleres ved lokal aftale mv.
- Proces- og procedureforskrifter om planlægning og tilrettelæggelse af anvendelsen af arbejdstiden
- Regulering af tilstedeværelsen, antal arbejdsdage mm.
- Regler om nedsat tid for lærere m.fl., der er fyldt 60 år
- Eksisterende lokale og individuelle aftaler med hjemmel i de nævnte centrale bestemmelser

LC's krav indeholdt ikke specifikke arbejdstidskrav. DLF's krav var (i forkortet form):

- Løn, pension og ansættelse: Reguleringsordningen bevares; generelle procentvise lønstigninger; ATP-satsen skal forhøjes; forhandling af midlerne i specialundervisningstillæggene; i tilfælde af afskedigelse på grund af arbejdsmangel, og hvor der i opsigelsesperioden opstår en ny situation, hvor der er behov for at besætte en tilsvarende stilling, skal denne tilbydes den afskedigede
- Kvalitet i undervisningen: Sikring af, at lærerne m.fl. har de nødvendige kompetencer; sikring af, at lærerne m.fl. kan leve op til kravene i folkeskoleloven/lovgivning; indsatsprojekter, der sikrer at inklusionsopgaven kan løses kvalificeret
- Forbedret arbejdsmiljø: Indsatsprojekter, der styrker forudsætningerne for, at lærere m.fl. kan blive længere på arbejdsmarkedet gennem forbedret arbejdsmiljø; forbedrede fysiske rammer for at kunne løse opgaverne på arbejdspladsen
- Ungdomsuddannelsen for unge med særlige behov: Indgåelse af overenskomst

De indledende teknikermøder

Under kravudvekslingen bad LC KL om at uddybe to forhold: Hvordan en arbejdstidsaftale efter KL's ønsker kunne fungere som en beskyttelse af de ansatte (mod bl.a. urimeligt lange arbejdstider), og hvordan den ville kunne fungere som planlægningsredskab. Det var spørgsmål, som LC i det videre forhandlingsforløb vendte tilbage til adskillige gange.

Der blev gennemført 4 -5 møder på sekretariatsplan af 2-4 timers varighed i en 'teknisk arbejdstidsgruppe'. På møderne deltog fra LC's side afdelingschef i DLF Palle Rom, sekretariatschef i LC Mariann Skovgaard samt vicesekretariatschef i LC Henrik Højrup, mens der fra KL's side var deltagelse af kontorchef Nanna Abildstrøm, chefkonsulent Janne Vinderslev og konsulent Martin Højkjær Larsen. Det var en snævrere kreds end normalt ved forhandlingerne, hvilket afspejlede, at parterne godt var klar over, at det ville blive vanskeligt at nå en forhandlingsløsning, og at det ville øge chancerne for succes med en kernetrup af relativt få personer. Derudover var der informanter, der pegede på, at var svært at se, hvad et større antal konsulenter havde skullet bruges til, da chancen for at komme i realitetsforhandlinger ikke var store.

På det første møde den 4. januar blev der gensidigt stillet uddybbende spørgsmål på baggrund af kravene, som var blevet præsenteret 19. december. Allerede på dette møde fremgik det, at det var en meget minimal arbejdstidsaftale, KL gik efter. Igennem hele januar opfordrede LC på teknikermøderne KL til at komme med skriftlige beskrivelser af, hvordan KL forestillede sig en kommende skoledag skulle planlægges, og hvilke værn og sikringer der skulle gælde for den enkelte lærer. De spurgte også ind til muligheden for lokalaftaler. På møderne 11. januar, 18. januar og 25. januar gav KL henholdsvis en mundtlig beskrivelse af skoleårets planlægning, af lærer/lederrollen og af tilstedeværelsesspørgsmålet. De fastholdt, at der ikke skulle være nogen form for aftaler omkring arbejdstidens indhold, men alene aftaler om de ydre rammer. Endvidere tilkendegav KL, at de ikke havde noget skriftligt at udlevere, og fremførte, at de ville fraråde kommunerne at indgå lokalaftaler. Men der var ikke fremdrift i forhandlingerne - og DLF mente slet ikke, der var tale om forhandlinger. På den baggrund aflystes det tekniske arbejdstidsgruppemøde, der skulle have været afholdt den 31. januar.

Når KL var så tilbageholdende med at komme med skriftlige uddybninger af deres forestillinger igennem hele januar, skyldes det sandsynligvis flere forhold. Et af dem var hensynet til og afhængigheden af andre forhandlingsområder. Hierarkiet i forhandlingerne

betød, at KL til en vis grad var afhængig af en progression om arbejdstidsspørgsmålet på de statslige undervisningsområder, men heller ikke dér var der meget fremdrift i forhandlingerne. Ifølge arbejdsgiverinformanter ønskede man desuden ikke afsmittende virkning på KTO-forhandlingerne, hvilket man risikerede, hvis lærerforhandlingerne gik for meget i hårdknude – og det kunne man undgå ved ikke at være alt for konkrete. Dertil kommer, at det vitterligt var et meget spinkelt regelsæt, som KL gik efter, og at mange forhold skulle fastsættes lokalt. Endelig mente nogle af lønmodtagerinformanterne, at det også spillede ind på KL's manglende skriftlige uddybninger – både i denne fase og senere – at det begrænsede forligsmandens mulighed for at kunne opbygge en mæglingsskitse. Dermed også sagt, at disse kilder mente, at KL allerede tidligt i forløbet indrettede deres forhandlingstaktik efter et politisk indgreb.

Evaluering, AC-forlig og manglende fremdrift

Ud over at være tilbageholdende med skriftlige uddybninger var KL også tilbageholdende i forhold til at offentliggøre en evaluering af implementeringen af arbejdstidsaftalen fra OK2008, den såkaldte 'A08' (se ovenfor). Evalueringen var foretaget af KL og DLF i fællesskab. Rapporten tegnede et overvejende positivt billede af A08, hvor både lærere og ledere så den som en forbedring i forhold til tidligere. Rapporten pegede bl.a. på større fleksibilitet i prioriteringen af undervisningsopgaverne og på, at lærerne blev fritaget for timetælleriet (KL & DLF 2012). Det var derfor i DLF's interesse at få rapporten offentliggjort. Den 28. november 2012 sendte DLF til KL en accept af KL's forslag til ændringer i hovedkonklusionerne, men da KL midt i februar endnu ikke havde ladet høre fra sig vedrørende rapporten, valgte DLF egenhændigt at offentliggøre evalueringen midt i februar. KL afviste enhver antydning af hemmeligholdelse, og de mente ikke, at rapporten kom med nye oplysninger. Rapporten viste ifølge KL blot, at A08 var et skridt i den rigtige retning for fire år siden, men ikke, at A08 var tilstrækkelig. De fastholdt, at A08 havde alvorlige skavanker (kl.dk 16.02.13).

Med AC-forliget (inkl. GL-aftalen) i hus den 8. februar og med KTO-forliget den 16. februar, var to af de væsentligste 'bremseklodser' for KL fjernet. Men i KL's optik var et nyt problem opstået, da DLF med vendinger som 'vi er ikke til salg for ussel mammon' allerede den 9. februar blankt afviste at afgive forhandlingsretten på anvendelse af arbejdstiden for økonomisk kompensation (Folkeskolen 9. februar 2013).

Det var på mødet i den tekniske arbejdsgruppe den 10. februar – det første i februar, der fandt sted to dage før, KTO-forliget faldt på

plads – at KL kom med et første skriftligt bud på, hvilket regelsæt de ønskede sig. Det skete i form af et forslag til en revideret § 14 i overenskomsten. KL's forslag var tæt på at være identisk med GL-aftalen og indeholdt bl.a. en årsnorm på 1924 timer. KL ønskede, at forhandlerne derefter skulle tage udgangspunkt i KL's forslag, således at LC skulle markere rettelser og tilføjelser til § 14-udkastet.

Som følge af utilfredshed med KL's manglende skriftlige udmeldinger, sendte LC til samme møde en mail, der opsummerede KL's mundtlige tilkendegivelser ved de foregående møder, og bad KL om at respondere, hvis opsummeringen ikke stemte overens med KL's opfattelse af egne udmeldinger. Det kom der ikke svar på fra KL. Endvidere udleverede og uddybede LC en første konkret model, '25-timers modellen', der kort beskrev en 25 timers skoleuge, hvor der var gjort op med den lektionsopdelte skoledag. Mødet blev afsluttet, uden at parterne var kommet nærmere hinanden. Men i det mindste var der nu mere eller mindre konkrete modeller på bordet.

LC-formanden kommenterede i medierne nogle dage senere KL's udspil, hvor han bl.a. kritiserede det for i praksis ikke at have noget loft for øvre arbejdstid, hvilket ellers ikke er normen i overenskomster for ansatte med mellemlang videregående uddannelse som lærerne. Han kritiserede også, at det skulle være op til lederen alene at afgøre, om der var tale om overarbejde eller ej.

KL havde ikke stillet krav om en ny arbejdstidsaftale for pædagerne, der arbejder i folkeskolen, som de havde gjort det for folkeskolelærerne. Alligevel aftalte BUPL og KL den 21. februar at forhandle skolepædagogernes arbejdstid, inden en ny folkeskolereform ville træde i kraft. Det var interessant for LC, men allerede dagen efter kundgjorde KL's chefforhandler, Michael Ziegler, at han ikke så nogen grund til at udskyde arbejdstidsforhandlingerne for skolelærerne til efter skolereformens vedtagelse, da en fastfrysning af skolelærernes forhold ville lægge uhensigtsmæssige bånd på udviklingen af skolereformen, hvilket BUPL's arbejdstidsregler ikke gjorde (Folkeskolen 22. februar 2013).

Med mindre end én uge tilbage af den planlagte forhandlingsperiode var parterne stadig meget langt fra at være enige.

De politiske forhandlingsmøder og sammenbruddet

LC's næste skridt tog netop udgangspunkt i skolepædagogernes eksisterende arbejdstidsaftale. De udleverede på et forberedende forhandlingsmøde den 24. februar et forslag til 'principper for arbejdets tilrettelæggelse for lærere'. Principperne indebar bl.a., at der skulle være en forberedelsesfaktor, der afhang af undervisningsty-

pen, allokering af 218 timer pr. år til 'andre opgaver', og at der maksimalt ville kunne skemalægges 1417 timer om året. Aldersreduktionen skulle opretholdes (LC 2013d). Det var første gang, Michael Ziegler og Anders Bondo Christensen deltog direkte i forhandlingerne og mødtes i den forbindelse. LC ville med fremlæggelsen af principperne vise, hvilke modkrav de havde for at acceptere et øget ledelsesrum. LC anså det som et udspil til en fair form for den normalisering, som KL ønskede. Man var i LC og lærerforeningen af den opfattelse, at KL's krav gik meget videre end en normalisering, når der blev set på det øvrige arbejdsmarked. Ziegler og KL afviste dog også denne model, bl.a. fordi den indeholdt bindinger på arbejdstiden, som netop var det, man gerne ville af med. KL for sin del uddybede sit forslag til en ny § 14 ved at udlevere en oversigt over, hvilke aftaler der ville falde bort, hvis KL's forslag til en § 14 blev resultatet af forhandlingerne. Man var således ikke tættere på et forlig efter dette forhandlingsmøde.

Det kan umiddelbart undre, at topforhandlerne i så vigtig en forhandling først møder hinanden så relativt sent i forløbet. Men det afspejler, at der ikke var bevægelse i forløbet. Da forhandlerne så endelig mødtes i slutningen af februar, var det ikke udtryk for, at der var kommet skred i forhandlingerne, men at det var planlagt, at det skulle ske der. For en af arbejdsgiverinformanterne handlede det bl.a. om, at topforhandlerne skulle se hinanden i øjnene for virkelig at afklare, at der ikke var nogen mulig forhandlingsløsning.

KL's afvisning den 22. februar i medierne af at udskyde LC's arbejdstidsforhandlinger forhindrede ikke LC i på det afsluttende politiske forhandlermøde den 26. februar at foreslå netop at gøre det. Det kom der ikke noget ud af. Forhandlerne drøftede på mødet normalisering, og LC gav udtryk for, at de ikke ville forlade de krav og modeller, de havde stillet op, men gerne ville diskutere normalisering. Det skulle dog være en normalisering inden for samme regler, der gjaldt på alle andre offentlige arbejdspladser, da det ellers ville være umuligt at sælge en aftale til medlemmerne. Efter den melding trak KL's forhandlere sig tilbage og returnerede med et ønske om, at de ønskede en udmelding om, hvor LC ville 'betrygges' i forhold til KL's § 14-udspil. LC gjorde opmærksom på, at dette ikke var deres foretrukne måde at forhandle, og at LC's krav opretholdtes. Man ville dog ikke desto mindre trække sig tilbage til DLF's adresse på Vandkunsten og sende en mail om sit udspil. Mailen blev sendt til KL tidligt på aftenen og indeholdt elleve spørgsmål til konkret arbejdstidstilrettelæggelse, bl.a. hvordan læreren kunne kende omfanget af de enkelte elementer i arbejdsdagen, og hvem der skulle bestemme om ændringer i arbejdstid.

KL stillede sig i deres mailsvar langt fra tilfreds med LC's udspil. I KL var man af den opfattelse, at der skulle forhandles med udgangspunkt i KL's forslag, og at svaret skulle have indeholdt konkrete 'betrygningspunkter' og ikke spørgsmål. Fornemmelsen i KL var, at LC bare trak tiden ud, så fristen for at varsle konflikt blev overskredet. Det svarede LC-formanden på mailen, idet han bad om at realitetsforhandlingerne burde starte øjeblikkeligt, hvilket han ikke modtog e-mail svar på. Anders Bondo Christensen modtog i stedet senere på aftenen et opkald fra Michael Ziegler, der havde forladt KL for at lede et byrådsmøde i Høje Tåstrup og siden var taget hjem på privatadressen. I denne telefonsamtale erklærede Ziegler forhandlingerne for sammenbrudt. Det fik Anders Bondo til at bede om et møde i KL, da han mente, at forhandlingerne burde fortsætte. Efter at Ziegler havde konfereret om dette med sit bagland, bl.a. KL-direktør Sine Sunesen, ringede han tilbage til Anders Bondo og meddelte, at erklæringen om sammenbrud stod ved magt.

I LC havde man dog ikke tænkt sig at give op. Den 1. marts sendte de således et brev til KL, der beskrev de afsluttende forhandlingsmøder, og som i stedet for spørgsmål indeholdt et bud på den konkretisering, som KL ønskede. Konkretiseringen indeholdt bl.a. forslag om, at læreren skulle inddrages i vurderingen af omfanget af de enkelte elementer (som undervisning, forberedelse og andet), at læreren skulle kende omfanget og placeringen af arbejdstiden mindst en måned i forvejen, at der blev fastsat regler for overtidsbetaling, samt at den præsterede arbejdstid skulle opgøres for en fire ugers periode. Men lockoutvarslet var allerede afsendt dagen før, og selvom der blandt arbejdsgiverinformanterne var nogle, der mente, at brevet repræsenterede et skridt i den rigtige retning, mente man alligevel ikke, at det var konkret nok. Desuden kom det ifølge KL-informanterne for sent.

I dagene efter sammenbruddet i forhandlingerne fortsatte dialogen, men udelukkende i medierne, hvor Anders Bondo Christensen bl.a. påpegede den meget korte tid, de politiske forhandlere havde brugt sammen, og hvor han fremførte, at alle forhandlingsmuligheder ikke var opbrugt. Han fik støtte fra et antal borgmestre. Ziegler på sin side argumenterede for, at LC aldrig havde villet give slip på forhandlingsretten og bare var ude på at trække forhandlingerne ud til efter, der var indgået politisk aftale om folkeskolereformen (epn.dk 27. februar 2013).

Ud over, hvad der således blev forhandlet om, er det værd at bide mærke i noget af det, der aldrig kom til forhandling. For en afskaffelse af de eksisterende arbejdstidsregler var kun det ene af to hovedkrav fra KL. Det andet var en afvikling af aldersreduktionen

(særlige arbejdstidsregler for de over 60-årige lærere). En udfasning af aldersreduktionen var som beskrevet også en del af GL-aftalen. Situationen var den i forhandlingsforløbet, at LC ikke ville forhandle aldersreduktionen, men gerne have teknikkerne til at lave fælles beregninger på, hvad den var værd, hvilket KL havde accepteret. Der var derfor allerede i januar blevet nedsat en fælles arbejdsgruppe, der regnede på dette og andre spørgsmål. De kom frem til en værdi af aldersreduktionen på 307 millioner kroner (KL & LC 2013).

Det var heller ikke sådan, at emnet om aldersreduktionens afskaffelse var helt tabu i LC. På et tidspunkt blev det på sekretariatsplan internt i LC kort drøftet, om aldersreduktionen kunne bringes i spil, for at man evt. kunne redde forberedelsesfaktoren. Men det blev opgivet at forfølge dette spor, og ideen blev ikke forelagt politikerne, fordi sekretariatet vurderede, at han ikke kunne opnå opbakning til det i baglandet. At dømme efter forhandlingsmodpartens udsagn, både i det offentlige rum og i interviewene, havde det heller ikke været tilstrækkeligt. Blandt KL-informanterne blev muligheden for, at der på nogen som helst måde kunne have været indgået en aftale uden fuld ledelsesret således pure afvist, mens en aftale uden afskaffelse af aldersreduktionen ikke blev helt så kategorisk afvist af alle informanterne.

De statslige undervisningsområder

En række større og mindre statslige undervisningsområder var stillet over for de samme arbejdsgiverkrav på arbejdstidsområdet som folkeskolerne og de gymnasiale skoler. Det gjaldt for erhvervsskolerne, SOSU-skolerne, VUC'erne, de frie grundskoler, produktionsskolerne, efterskolerne, tandtekniskolerne og enkelte skoler inden for forsvarsområdet samt nogle enkeltstående undervisningsinstitutioner. På disse områder var det LC, der havde forhandlingskompetencen for størstedelen af de ansatte.

Forhandlingernes forløb kom på disse statslige undervisningsområder på mange måder til at ligne dem på folkeskoleområdet, omend der også var nogle forskelle i processerne. Også på de statslige områder var der en proces, hvor der blev spurgt meget og talt meget om generelle forhold, indtil Moderniseringsstyrelsens forhandlere kom med et konkret udspil, der var tæt på identisk med arbejdstidsdelen af GL-aftalen. Der var en drøftelse af LC's øvrige krav, men de blev alle afvist. Det drejede sig bl.a. om krav vedr. kompetenceudvikling og om arbejdsmiljø.

Oplevelserne af forløbet var ellers på en række områder ikke helt identiske med beskrivelserne fra det kommunale område. Et eksempel er brugen af teknikergrupper, som arbejdsgiverne ifølge nogle af

lønmodtagerinformanterne var tøvende eller direkte afvisende over for at nedsætte, hvilke de fandt overraskende, da netop de markante arbejdstidskrav, herunder aldersreduktionen, ville være oplagte at lave beregninger på konsekvenserne af. Men denne udlægning kunne man ikke genkende på arbejdsgiversiden, hvor man mente, at man har anvendt teknikgrupper i samme omfang som tidligere.

Et andet eksempel på forskel i processen (men kun ifølge én af parterne) vedrørte muligheden for compensation. Arbejdstagerinformanterne mente således, at arbejdsgiverforhandlerne svarede, at der ikke ville blive tale om økonomisk compensation, da man spurgte til, hvad man 'kunne få for' at opgive forhandlingsretten på arbejdstidsaftalen. Arbejdsgiverrepræsentanterne på deres side mente ikke, at det var andet end 'drillende' forespørgsler, der ikke blev opfattet som seriøst ment. De mente ikke, at man på arbejdstagersiden på noget tidspunkt havde rykket sig, hverken i forhold til forhandlingsret eller aldersreduktion. Det havde også i arbejdsgivernes optik været overraskende, hvis der var kommet bevægelse først på de statslige undervisningsområder. For ligesom de statslige arbejdsgivere (og de statslige arbejdsgivere og KL) koordinerede deres indsats på tværs af undervisningsområderne, var oplevelsen, at man gjorde det samme i LC. Og et gennembrud skønnedes at komme på det største område, nemlig folkeskoleområdet, og ikke på de mindre statslige undervisningsområder, hvis det overhovedet kom – hvad det så ikke gjorde.

En tredje forskel var, at der på de statslige undervisningsområder blev aftalt og gennemført et (fjerde) forhandlingsmøde, efter at lock-out-varslet var blevet afsendt, hvilket arbejdstagerinformanterne naturligvis var uvidende om. Det faldt nogle af arbejdstagernes informanter for brystet, da det blev opfattet som, at arbejdsgiverne forhandlede på skrømt. Det var på dette fjerde forhandlingsmøde, at bemærkningen/dialogen om den økonomiske compensation fandt sted.

En fjerde forskel i forhandlingerne drejer sig (i hvert fald bl.a.) om forskelle i forhandlingsstrukturen, hvor folkeskoleområdet er ét stort forhandlingsområde, mens der er mange mindre separate statslige undervisningsforhandlingsområder. Nogle af arbejdstagerinformanterne bed mærke i, at der blev anvendt samme talepapir eller drejebog på de forskellige områder, og at forhandlerne havde svært ved at svare på spørgsmål og måtte tilbage og klare med baglandet først. Men selv efter at have været tilbage til baglandet, oplevede man, at arbejdsgiversiden kun var i stand til at sige, hvad man ønskede at fjerne på arbejdstidsområdet, ikke hvad man ønskede indført. Arbejdsgiverinformanterne på deres side var af den opfattelse,

at det var nødvendigt at stille op med de samme velkoordinerede krav på tværs af de statslige undervisningsområder og præsentere dem på samme måde ved de forskellige borde. Ved de foregående overenskomstrunder havde der været arbejdsgiverfokus på særlige områder, fx OK2011 gymnasieområdet ved OK2011, og der havde derfor ikke været behov for den samme grad af koordinering. Ved OK2013 var koordineringsbehovet så udtalt, at man i Moderniseringsstyrelsen i september 2012, kort tid efter etableringen af styrelsen, havde nedsat en undervisnings-taskforce, der skulle forberede og koordinere overenskomstforhandlingerne på alle de statslige uddannelser (minus de lange videregående uddannelser, men inklusive de gymnasiale).

På trods af den kritik af forhandlingsforløbet, som nogle af arbejdstagerinformanterne gav udtryk for i ovenstående, var oplevelsen på begge sider af bordet, at forhandlingerne foregik i en god, professionel tone. Men parterne stod meget langt fra hinanden, også på de statslige undervisningsområder. Parterne var heller ikke her nogen sinde tæt på en aftale i forhandlingsforløbet.

Brugen af medierne under de ordinære forhandlinger

Ifølge nogle af arbejdsgiverinformanterne blev flere af LC's forskellige modeller ikke fremlagt på teknikermøderne, men i pressen. Og de blev i de fleste tilfælde heller ikke præsenteret og diskuteret på de efterfølgende teknikermøder. Man oplevede på arbejdsgiversiden, at LC allerede fra tidligt i forløbet 'forhandlede' rigtig meget i medierne, hvilket skabte en del frustration i KL.

Men DLF og LC var ikke ene om at anvende medierne strategisk. Også KL gjorde det. I denne fase af forløbet skete det via traditionelle kanaler som interview, nyhedsbreve og pressemeddelelser og lidt mere utraditionelt via hjemmesiden www.meretidsammen.dk, der blev lanceret den 30. januar. Her kunne man læse om KL's visioner for folkeskolen og se deres udmeldinger samlet. Det fungerede også som et forum for uddybende fakta om lærernes arbejdstidsregler og forsøg på at aflive, hvad KL anså som myter i debatten i medierne.

Sympatien for lærerne var stigende under forhandlingsforløbet, selvom adskillige målinger pegede på, at befolkningen generelt bakkede op om KL's mål om, at elever og lærere skulle bruge mere tid sammen. I medierne blev der – sandsynligvis ikke upåvirket af LC's medie-orienterede forhandlingsstrategi – i stigende grad tegnet et billede af, at det var KL, der var den mindst forhandlingsvillige part. Men det var også et svært udgangspunkt, KL havde rent mediemæssigt. For det første var det KL, der ville af med noget eksisterende, mens LC forsvarede status quo. Med den rollefordeling var der en

oplagt risiko for, at KL ville komme til at fremstå som den aggressive part, uanset om deres krav blev opfattet som rimeligt eller ej (omend DLF-positionen heller ikke var uproblematisk da den indebar en fare for at komme til at fremstå som forstokket og konservativ). For det andet havde KL's position vedrørende deres hovedkrav – ledelsesretten kan ikke gradbøjes – en indbygget risiko for at blive opfattet som ufleksibel eller stejl. For det tredje vil befolkningens sympati altid have en tendens til at være med den svage part. Og selvom DLF nok er blandt landets stærkere og mest professionelle fagforeninger, var det svært at undgå, at kampen mod DLF – hvor KL åbenlyst havde Finansministeriet, regeringen og det meste af Folketinget i ryggen – kom til at fremstå som Davids kamp mod Goliath.

KL havde dog også nogle gode kort på hånden mediemæssigt, ud over opbakningen bag målsætningen om at lærere og elever skulle have mere tid sammen. KL's begreb om 'normalisering' kunne støtte sig op af, at lærernes arbejdstidsregler med forhandling om dens anvendelse og kategorier af tid vitterligt var unikke i den offentlige sektor, og at det var let at forstå. Problemet med begrebet var blot, at arbejdstidsreglerne ikke var de samme i forskellige dele af den offentlige sektor, og at der var og er en række særlige regler på nogle områder, bl.a., døgnområdet. Denne svaghed ved konceptet 'normalisering' skulle LC senere i forløbet forsøge at udnytte. Men i det store hele havde KL mediemæssigt god gavn af begrebet.

Forligsinstitutionens arbejde

Den 28. februar kunne KL så på et pressemøde fortælle, at de varslede lockout af ca. 52.000 folkeskolelærere til den 2. april. KL forklarede det med, at LC ikke ville imødekomme KL med andet end noget, der mindede om de eksisterende arbejdstidsregler. Hvis KL ønskede at frigøre sig fra arbejdstidsreglerne uden om forhandlingsbordet, måtte de ifølge hovedaftalen varsle en konflikt. Det var dog ikke den forklaring KL kom med. De fremførte, at formålet med lockouten var at tvinge KL tilbage til forhandlingsbordet.

Også på de nævnte statslige undervisningsområder modtog lærerne samme dag et lockoutvarsel fra Finansministeriet, der betød, at ca. 17.000 lærere på ungdomsskoler, produktionsskoler, sprogskoler samt AMU- og voksenundervisningscentre også var lockoutet. Det var langt fra første gang i Danmarkshistorien, at offentlige arbejdsgivere varslede lockout, men det var første gang, at det skete, uden at de faglige organisationer forudgående havde varslet eller indledt en strejke. Og internationalt findes der ingen eller kun meget få lignende eksempler.

Møderne i Forligsinstitutionen

Det første møde blev afholdt i Forligsinstitutionen den 4. marts. Forud for mødet udtrykte de to topforhandlere fra KL og LC behersket optimisme i pressen. Drøftelserne tog udgangspunkt i de konkretiseringer, som LC havde sendt til KL. Selvom det altså fra LC's side var ment som et forhandlingsudspil til den ordinære forhandlingsproces, kunne det bruges i Forligsinstitutionen. Men KL var som nævnt ovenfor ikke tilfreds med udspillet. Dette første møde kom til at vare fire timer, hvilket ikke er langt for et første møde i 'forligsen'.

Senere på dagen den 4. marts afholdt KTO, som Anders Bondo Christensen – jf. ovenfor – også er formand for, et møde, hvor det blev besluttet at udskyde godkendelsen af KTO-forligene på det kommunale og det regionale område, indtil KL havde vist vilje til at indgå i 'realitetsforhandlinger', hvad man mente, de indtil videre ikke havde (se også kapitel 3 og nedenfor).

Dagen efter, den 5. marts, afholdt DLF et stormøde for alle tillidsrepræsentanter i Odense Congress Center. Der deltog 2.200 tillidsrepræsentanter på mødet, der havde til formål at styrke det interne sammenhold og give formanden opbakning i et forløb, som mange regnede med ville ende i konflikt på trods af mæglingprocessen i Forligsinstitutionen. DLF-formanden fik solid opbakning på stormødet, hvor han i sin tale læste højt fra en mail sendt til Christina Antorini sendt lige efter han havde modtaget 18. oktober papiret, hvori han siger, at han kan havne i den situation, at han ikke vil anbefale unge at tage en læreruddannelse. Det førte til omfattende kritik fra undervisningsministeren og en lang række øvrige aktører fra folkeskole-miljøet (Politiken.dk 6. marts 2013).

Det næste møde i Forligsinstitutionen fandt sted den 11. marts. KL havde op til mødet fremsendt eksempler på arbejdstilrettelæggelse. Desuden fremsendte de udkast til en ny § 15 om arbejdstidsbestemte tillæg samt en enkelt tilføjelse til KL's tidligere fremsatte § 14-forslag. Arbejdstilrettelæggelsespapiret indeholdt en beskrivelse af rammerne (teamsamarbejde, fag- og opgavefordeling, principper for placering af undervisning og øvrige læringsaktiviteter for børnene). Desuden indeholdt KL-papiret en beskrivelse af tre konkrete 'måder', arbejdstilrettelæggelsen kunne tænkes at foregå på. En måde var, at hele arbejdstiden var planlagt, herunder at lederen skulle fastsætte arbejdstiden efter dialog med lærerne om komme/gå-tider. En anden måde kunne være, at der indførtes tidsregistrering. Det kunne ifølge KL's papir ske ved, at ledelsen, efter dialog med lærerne, fastsatte, hvornår lærerne skulle være til stede på skolen (fix-tid), og at ledelsen fastlagde rammer for registrering af arbejdstid uden

for fix-tiden (flekstid). En tredje måde var en kombination af planlagt tid og resttid i form af en pulje, hvor ledelsen fastsatte 'komme/gå-tider' i dialog med lærerne, mens ledelsen fastsatte rammerne og anvendelsen af den resterende tid (KL 2013a). Fælles for alle tre måder var altså en dialog, men ikke en forhandling, med lærerne og dermed også en ren ledelsesret på anvendelsen af arbejdstiden. Desuden knyttede der sig bestemmelser for fravær med løn til alle tre modeller. For LC var ingen af de tre varianter af interesse. Ud over det problematiske i, at opgivelsen af forhandlingsretten var total, savnede LC forskellige former for arbejdstidssikringer (også kaldet 'værn'), som er kendt fra andre overenskomster på det offentlige område.

Hvor KL altså fremlagde forskellige variationer over temaet 'ren ledelsesret', fulgte LC op på normaliseringssporet. Tankegangen hos LC syntes at være, at hvis KL fastholdt, at lærernes arbejdstid skulle normaliseres, så skulle regelsættet ligne det, der gjaldt for andre offentligt ansatte. De fremsendte til mødet en synoptisk (sammenlignende) fremstilling af arbejdstidsregler fra henholdsvis KL-Sundhedskartellets, KL-BUPL's og KL-HK's overenskomstområder, hvortil der var tilføjet en kolonne med 'betrygningspunkter', der var identiske med dem, som DLF havde fremsendt til KL 1. marts. KL's modtagelse af udspillet var ifølge KL-informanter skeptisk. Man ønskede krav og ikke en eksempelsamling og syntes ikke, at sammenligning med områder, hvoraf nogle var døgnområder, var relevant. Lærerne var i KL's optik en slags vidensmedarbejdere med længere uddannelser end grupperne dækket af udspillets tre overenskomster. Endvidere var der efter KL's opfattelse for mange bindinger indeholdt i 'betrygningspunkterne'.

Mødet den 11. marts varede fire en halv time – igen ikke voldsomt længe for den slags møder at være – da der ikke var fremdrift i forhandlingerne. Men parterne blev sendt hjem med en besked om at møde op igen fire dage senere.

På mødet i Forligsinstitutionen den 15. marts kom LC med et udspil i form af et forslag til en ny § 14 og § 15 til overenskomsten. Udspillet indbefattede, at der skulle afsættes mindst to minutter pr. elev pr. undervisningslektion á 45 minutter, som skulle tildeles den enkelte lærer efter drøftelser med skoleledelsen. Det skulle være op til kommunalbestyrelsen selv at afgøre, om de ville anvende denne model eller fortsætte med den eksisterende A08-aftale (LC 2013a). KL var afvisende over for denne model, selvom den øgede ledelsesrummet og dermed kunne betragtes som en imødekommelse af KLs ønsker, fordi KLs egne beregninger viste, at modellen ville være meget dyr, ikke sikrede mere undervisning, opretholdt kasser og ma-

tematisk udregning af forberedelsestiden, og fordi man ikke ønskede at A08 skulle være en mulighed.

Tabel 1: Oversigt over modeller fremlagt i forhandlingsprocessen og processen i Forligsinstitutionen

Dato og møde	LC	KL
14. februar (teknikermøde)	25-timers modellen	§ 14-forslag (tæt på identisk med GL-aftale)
24. februar (1. politiske forhandlingsmøde)	Skolepædagog-modellen	
26. februar (2. politiske forhandlingsmøde)	Udskydning til efter skolereform	
7. marts (i Forligsinstitutionen)		§ 15-forslag om arbejdstidsbestemte tillæg
15. marts (i Forligsinstitutionen)	Nyt udkast til § 14 og § 15	
26. marts (efter forligsmanden gav op)	Den finske model	
Blev drøftet flere gange i forløbet. Bl.a. ifm. 15. marts-udspillet	Justeret A08-model	

Kilder: Diverse oversigter fra DLF/LC og KL. NB! Der blev udleveret andet materiale til møderne. Dette er kun en oversigt over besluttede forslag.

KL havde inden mødet fremsendt en 'oversigt over arbejdsdage og elevdage for børn og lærere'. Mødet blev noget længere end det foregående. 15 timer blev der brugt i 'forligsen' denne gang. Forhandlerne blev sendt hjem den 16. marts om natten med besked på at møde op en uge efter, dvs. kun tre dage før lockouten ville træde i kraft, hvis forligsmand Mette Christensen valgte ikke at udsætte den. Nok et tegn på, at parterne stadig stod langt fra hinanden, og at forhåbningerne om et forlig ikke var store. Det var KL, der efterspurgte et sidste forhandlingsmøde. LC anså på dette tidspunkt mulighederne som udtømte.

I månederne efter konflikten var der flere røster fremme om, at forligsmand Mette Christensen ikke havde presset parterne hårdt nok. Kritikken gik bl.a. på, at hun skulle have sat 'parterne i fængsel', som det hedder i forligsinstitutions-jargon, dvs. at hun skulle have holdt på dem i længere perioder. En anden var, at hun skulle

have fremlagt en forligsskitse, selvom parterne stod så langt fra hinanden, som de gjorde.

Denne kritik er dog ikke noget, som hverken lønmodtager- eller arbejdsgiverinformanterne var enige i, hverken på det kommunale eller det statslige område. Holdningen⁸ var generelt, at forligsmanden havde gjort, hvad hun kunne. Parterne stod i disse udlægninger for langt fra hinanden til, at reel mægling var mulig. At fremlægge en mæglingsskitse, uden at parterne havde nikked til den på forhånd, ville derfor også have været frugtesløst.

Sammenbrud og skænderi for rullende kameraer

Der blev ikke fremsendt materiale til, hvad der skulle vise sig at være det sidste møde i Forligsinstitutionen. Mødet blev afholdt den 22. marts, og forligsmandens sonderinger førte ikke til noget. Kl. 21 – efter ca. fem timers møde – erklærede Mette Christensen over for forhandlerne, at forhandlingerne var brudt sammen, og at hun ikke så noget perspektiv i at fremlægge en mæglingsskitse eller at udskyde konflikten, fordi parterne stod så langt fra hinanden (Jensen & Jørgensen 2013).

Processen sluttede dog ikke der, men fik et lidt bizart efterspil, der bidrog til billedet af en dysfunktionel dansk model. LC havde tidligt i forløbet besluttet, at så snart tavshedspligten var ophævet, skulle omverdenen orienteres om alle de forslag, LC havde fremlagt i Forligsinstitutionen. Derfor skrev Anders Bondo Christensen et brev ud til alle landets borgmestre, bl.a. i håbet om, at de ville lægge pres på KL for at genoptage forhandlingerne. I brevet skrev Anders Bondo bl.a., at 'hvis vi skal bruge den finske model, så lad os dog gøre det'. Baggrunden for forslaget var, at KLs formand Erik Nielsen selv på en tale på KLs topmøde havde fremhævet Finland som et land, der klarede sig godt på skoleområdet, og at den såkaldt finske model i LC's perspektiv ville være bedre, end det, der efter LC's forventning ville komme ud af konflikten. Problemet var, at den finske model kun var blevet nævnt ganske kort af LC-forhandlerne, og at det af KL aldrig var blevet opfattet som et reelt forslag. Der havde heller ikke været fremlagt papirer om modellen. KL's forhandlere modtog også brevet og forstod ikke, hvorfor LC efter sammenbruddet kom frem med nye forslag. Men de mente, at forhandlingerne burde genoptages. Michael Ziegler og Anders Bondo endte med i

⁸ Det er ifølge forligsmandsloven ulovligt at referere, hvad der foregår i Forligsinstitutionen. De fleste af informanterne, der deltog i Forligsinstitutionen, mente dog, at det var tilladt at karakterisere forløbet i Forligsinstitutionen i generelle vendinger, som dem, der er refereret til her. At informanterne generelt har holdt sig til generelle og kortfattede beskrivelser af processen i Forligsinstitutionen betyder også, at afsnittet om denne proces er blevet relativt kortfattet.

foyeren til Forligsinstitutionen at skændes om forløbet med den finske model, som Anders Bondo, i modsætning til Ziegler, ikke mente var et nyt forslag. Efter beskyldninger om historieløshed, dårlig forhandlingskultur mm. enedes parterne om at forlade journalisterne og gå tilbage til forhandlingerne. Men allerede kort efter midnat blev det meddelt, at der ikke ville komme flere forsøg på forhandling (ibid.). KL ønskede, som forventet, ikke den finske model. Modellen havde i deres optik flere problemer: Den fjernede ikke aftalebindinger på anvendelsen af arbejdstiden, den øgede ikke lærernes undervisningstid, lederen disponerer ganske vist over fordeling af fag og opgaver, men læreren disponerer over tiden til forberedelse og øvrige opgaver, og der fulgte ikke en afskaffelse af aldersreduktionen med (KL 2013b).

Efter sammenbruddet i Forligsinstitutionen var der stadig nogle dage til, at lockouten blev iværksat. LC forsøgte sig i disse dage med et forslag om at anvende en mediator og inddragelse af internationale eksperter for at kvalificere forhandlingerne og få konflikten løst, men KL afviste med det samme forslagene, bl.a. fordi KL anså det som et brud på den danske model på denne vis at læne sig op af internationale aktører (kl.dk 29. marts 2013).

De statslige undervisningsområder

Det var som beskrevet ikke kun folkeskolelærerne, der havde modtaget strejkevarsel og var endt i Forligsinstitutionen. En række undervisningsinstitutioner på det statslige område stod i en lignende situation. Som i tilfældet med det ordinære forhandlingsforløb var der – ikke overraskende – mange lighedspunkter med folkeskolelærernes proces i Forligsinstitutionen.

Lidt atypisk var forløbet præget af, at de statslige forhandlere måtte vente på, at der skete noget på folkeskoleområdet. Med det beskrevne hierarki i den offentlige sektors forhandlingssystem, er det normalt omvendt. Men da det i hvert fald nogle af de involverede parter blev vurderet, at den største chance for et gennembrud var på det kommunale område, blev det først forsøgt at forlige parterne på dette område.

Der var efterfølgende kritik af, at finansministeren ikke personligt mødte op i Forligsinstitutionen. Men dette var faktisk afstemt med både CFU og forligskvinden, og det blev ikke anset som problematisk, at finansministeren ikke mødte op. Det var ikke et stort spørgsmål i CFU, og det blev afklaret på embedsmandsplan. CFU-formanden deltog godt nok i modsætning til finansministeren i Forligsinstitutionen, men påtog sig langt fra en hovedrolle. Finansministeriets prioritering kan selvfølgelig tolkes som et udtryk for, at det

ikke i Moderniseringsstyrelsen blev anset som særlig sandsynligt, at der kom en aftale ud af processen i Forligsinstitutionen. Men ifølge en arbejdsgiverinformant var sammenhængen den modsatte: Finansministeriet 'sparede' ministeren på baggrund af andre aktiviteter i hans kalender, og fordi man forventede at komme i realitetsforhandlinger, og at det derfor kunne blive både tidskrævende og uforudsigeligt, hvornår der skulle sættes tid af. Mens ministeren altså ikke deltog, deltog til gengæld Moderniseringsstyrelsens direktør, Niels Gottfredsen, der ikke havde været direkte involveret i det ordnære forhandlingsforløb.

Arbejdsgiverinformanter gav udtryk for, at der på det første møde i Forligsinstitutionen på det statslige område trods alt var en fornemmelse af, at tingene måske kunne landes. Det handlede om, hvad kompensationen skulle være, men man oplevede, at LC derefter – og inden det andet møde i Forligsinstitutionen – skiftede strategi og ikke længere gik efter en aftale. Moderniseringsstyrelsen kom med udspil, der lændede sig op af gymnasielærernes aftale, dvs. uden forberedelsesakkorder, uden aldersreduktioner og uden bindinger i øvrigt, men med forskellige former for værn. LC forsøgte sig med at tage udgangspunkt i tjenestemændenes arbejdstidsaftale, da man mente, at den ville have modparterne have svært ved at undslå sig. Og ved at udarbejde et forslag, der tog udgangspunkt i tjenestemændenes arbejdstidsaftale, mente LC, at de imødekom Moderniseringsstyrelsens (og KL's) ønske om en normalisering af arbejdstidsreguleringen.

Men LC's forslag indeholdt bl.a. en forberedelsesfaktor/maksimalt antal undervisningstimer og opretholdelse af aldersreduktionen (LC 2013b; LC 2013c). LC ville endvidere opretholde den månedsnorm, der reelt ligger i tjenestemændenes arbejdstidsaftale, fordi månedsnormen i sig selv ville virke begrænsende på en større fleksibilitet imellem undervisning og forberedelse og ville sikre imod skævebelastning hen over året. Det var uacceptabelt for Moderniseringsstyrelsen. Moderniseringsstyrelsen ønskede en årsnorm, og de ville (stadig) ikke acceptere aldersreduktionen og begrænsninger i ledelsesretten i form af maksimalt undervisningsantal/forberedelsesfaktor. LC fik af Moderniseringsstyrelsen forelagt et forslag om tjenestemændenes arbejdstidsaftale uden forberedelsesfaktor og aldersreduktion og med en årsnorm, men afslog. En LC-informant påpegede, at Moderniseringsstyrelsen efterfølgende kunne have sat LC under pres, hvis de havde forelagt dem tjenestemandsaftalen med månedsnorm, men uden maksimalt undervisningsantal/forberedelsesfaktor og aldersreduktion, omend det sandsynligvis stadig ikke ville have været nok til at nå et kompromis. Et

sådant forslag blev ikke fremlagt, og parterne kom ikke nærmere hinanden.

Lønmodtagerinformanterne oplevede generelt Moderniseringsstyrelsens forhandlere som meget ubøjelige, og nogle mente, at de i denne fase af processen optrådte endnu mere afvisende end KL's forhandlere. Karakteristikken af LC's forhandlere fra arbejdsgiverinformanternes side var, at de – som i den ordinære forhandlingsproces – i deres udspil aldrig gav slip på forberedelsesfaktor og aldersreduktion. Man kom derfor heller aldrig til at drøfte compensation.

Konteksten: Medierne og de andre arbejdsmarkedsaktører i perioden

Parterne kunne ikke referere fra forhandlingerne i Forligsinstitutionen så længe disse pågik, men det betød ikke, at der var stille om forløbet i medierne. Parterne udtalte sig på forskellig vis om konteksten for forligsprocessen. Det drejede sig bl.a. om folkeskolereformen. Hele den debat var yderligere med til at øge sammenblandingen mellem politik og overenskomstforhandling. Et eksempel var, at økonomi- og indenrigsminister Margrethe Vestager – da hun erklærede sig uenig i DLF-formandens udmelding om, at folkeskolereformen ville skabe 'discountundervisning' – samtidig fik kommenteret på overenskomstforhandlingerne, der ret beset ikke er hendes ressortområde, idet hun udtalte, at hun ikke kunne se argumenter for at opretholde en central planlægning af arbejdstiden og det eksisterende system med forberedelsestid (Berlingske Nyhedsbureau 2. marts 2103). Anders Bondo Christensens egen udmelding om discountundervisning var også med til at få trukket det politiske ind i det overenskomstmæssige.

Også skolelederne organiseret i Skolelederforeningen tilkendegav deres mening i forløbet, men i deres tilfælde var der ingen, der satte spørgsmål ved det rimelige i, at de ytrede sig. Skolelederne må også siges at være en legitim aktør i processen. Skolelederforeningen forsøgte efter eget udsagn i hele forløbet at indtage en neutral position i forhold til KL-LC-forhandlingerne, som de ikke var en direkte del af. Men reelt var neutraliteten så som så, for ligesom Rektorforeningen bakkede Finansministeriet op vedrørende gymnasielærernes arbejdstidsaftale, bakkede Skolelederforeningen KL op på de store linjer om arbejdstiden. De ønskede, at der skulle være et rent ledelsesansvar. Skolelederforeningen stod dog sammen med DLF fx i kritikken af den manglende åbenhed om og inddragelse i regeringen og KL's arbejdsgruppe. Det hører med til historien, at Skolelederforeningen organisatorisk er en del af DLF. Det gav ikke overraskende kurrer på tråden under OK2013, særligt da det oprindeligt så ud til,

at Skolelederforeningens medlemmer skulle være med til at finansiere konflikten⁹.

Regeringen og KL's arbejdsgruppe til forberedelse af OK2013 blev også et emne i mediedebatten, da 21Søndag oplyste, at der blandt deltagerne på et afgørende og fortroligt møde i Finansministeriet den 13. november 2012 med deltagelse af regeringstoppen og topledere fra KL var enighed om, at der denne gang skulle gøres op med lærernes arbejdstidsregler. En kilde afviste, at regeringen havde lovet kommunerne at lave et lovindgreb og diktere lærernes nye overenskomst. Andre kilder havde fået indtryk af det modsatte – nemlig, at regeringen på mødet direkte lovede KL et indgreb i KL's favør. Både Bjarne Corydon og KL afviste, at der skulle have været aftalt et indgreb (dr.dk 17. marts 2013).

Der blev i perioden med mæglingsforsøgene i Forligsinstitutionen skruet op for meningsmålingerne. En YouGov-måling offentliggjort den 21. marts viste, at 72 procent af forældrene mente, det er en god idé, at lærerne bruger mere tid sammen med eleverne, og 53 procent mente, at centralt fastsatte regler for brug af lærernes arbejdstid er en dårlig idé. Andre målinger viste, at på trods af opbakningen til mere tid i klassen, var det igennem hele forløbet lærerne, som befolkningen havde mest sympati med (dr.dk 9. april 2013).

Lockout

Fra den 2. april, dvs. lige efter påske, var lockouten en realitet. Som opfølgning på bl.a. 21Søndags udsendelse, var finansministeren samme dag kaldt i samråd i Folketinget for at svare på, om der i den forberedende arbejdsgruppe var indgået en aftale mellem regeringen og KL om et indgreb i konflikten. Det afviste finansministeren, at der var. Men han bekræftede, hvad de fleste godt vidste i forvejen, nemlig at der havde været en tæt koordinering mellem de offentlige arbejdsgiverparter.

Låneordningen og konfliktens første uger

Der var i løbet af lockouten sporadiske kontakter mellem Anders Bondo Christensen og Michael Ziegler for at afklare, om den ene

⁹ Efter konflikten besluttede Skolelederforeningen på et ekstraordinært repræsentantskabsmøde, at de ville arbejde for at komme ud af DLF 'af forhandlingens vej'. Der blev nedsat en arbejdsgruppe, der skulle se på mulighederne. Et af problemerne med en udmeldelse er, at Skolelederforeningen vil miste sin forhandlingsret, hvis de træder ud af DLF. Det blev endvidere på repræsentantskabsmødet annonceret, at skolelederne ikke personligt skal betale konfliktkontingent til organisationen (Folkeskolen 23. maj 2013).

eller anden part havde flyttet på sig. Det var der ikke tale om på noget tidspunkt.

Lockouten havde som alle konflikter, der indebærer ophør af arbejde, økonomiske konsekvenser. Både under strejker og under lockouter ophører arbejdsgiverne med at udbetale løn til de ansatte. Rent økonomisk var det altså arbejdstagersiden, der oppebar de umiddelbare økonomiske konsekvenser af konflikten. Der var ikke blevet indbetalt til strejkekassen i 29 år, og selvom der stod 1,7 milliarder i strejkekassen (med det officielle navn 'særlig fond'), ville midlerne kun kunne strække til ca. fire ugers konflikt.

Tabel 2: Konflikter og lovindgreb i den offentlige sektors overenskomstforhandlinger frem til 2012

<i>1969 Akademiker- konflikt</i>	Tjenestemandereformen af 1969 gennemførte forbedringer af tjenestemændenes lønforhold, så de kom på højde med de forhold, som de overenskomstansattes. 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 tjenestemandansættelsen mod overenskomstansættelsens frem-march.
<i>1973-74 Sygehuskonflikt</i>	Overenskomstsyste-met i den offentlige sektor var relativt nyt, og da sygeplejerskerne etablerede en strejke sammen med flere andre grupper på sygehusområdet, afholdt arbejdsgiverne sig fra at varsle lockout. Strejken fandt derefter sin løsning med et nyt forlig mellem parterne efter ni ugers konflikt.
<i>1979 Første protest- manifestation</i>	Den offentlige sektor omfattes af et generelt politisk indgreb for hele arbejdsmarkedet i foråret 1979. For første gang så man som en reaktion på indgrebet en omfattende protestdemonstration, som en stor del af de offentlige ansatte deltog i. Det gjaldt også tjenestemænd. Det gav anledning til etablering af den særlige Tjenestemandret, da det viste sig alt for besværligt at sanktionere tjenestemændenes brud på fredspligten individuelt.
<i>1981 Dansk Social- rådgiverfor- ening i konflikt</i>	Dansk Socialrådgiverforening sagde nej til KTO-forliget og varslede strejke for at fastholde et særligt tillæg for deres medlems-gruppe. Men efter et langvarigt forløb imødegik KL strejken med et massivt lockoutvarsel, og Socialrådgiverforeningen måtte derefter opgive konflikten, da deres midler ikke længere slog til, og andre organisationer ikke støttede.
<i>1985 Storkonflikt og protestdemon- strationer</i>	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.

<i>1987-93 Forligsinstituti- onen som pro- blemknuser</i>	I de fire overenskomstforhandlinger 1987-93 var der adskillige eksempler på enkeltorganisationer, der gik imod strømmen, og som derfor måtte samles op i Forligsinstitutionen. I 1987 var der konflikt på to små enkeltområder for henholdsvis Dansk Funktionærforbund og Prosa, som endte med nye forlig uden ændringer af betydning. Samme år stemte SiD'erne imod forligene i den offentlige sektor, men et nyt resultat blev dog skabt i Forligsinstitutionen, inden konflikten blev en realitet. I 1989 stemte både SiD og KAD imod det kommunale forlig, men de måtte acceptere et mæglingsforslag med rent kosmetiske ændringer i Forligsinstitutionen, og i 1993 skete det samme for SiD og Pædagog Medhjælper Forbundet.
<i>1995 Sygeplejersker og laboranter i strejke/lockout</i>	Sygeplejerskerne i DSR kom i konflikt sammen med hospitalslaboranterne. Amtsrådsforeningen besluttede i slutningen af marts at udvide konflikten med en omfattende lockout, der kunne træde i kraft samtidig med strejken 1. maj. Kort tid før konfliktens udbrud varslede også KL og Hovedstadens Sygefællesskab lockout. Men da Folketinget efter fire ugers forløb greb ind ved at gennemføre en lov, blev lockouten aldrig en realitet.
<i>1999 Sygeplejerske- konflikt</i>	Der skete ikke en udvidelse af konflikten ved varsling af lockout fra de offentlige arbejdsgivers side. Det forekom klart, at regeringen hurtigt ville intervenere, og det skete også allerede med et politisk indgreb efter en uges strejke.
<i>2008 Sundhedskartel- let, FOA og BUPL i langva- rig konflikt</i>	Der var intern strid i KL's bestyrelse om anvendelse af lockout som svar på FOA's strejke. Nogle frygtede, at KL ville miste kampen om den offentlige mening. KL nåede ikke at udvide FOA's partielle strejke med en lockout, før parterne i begyndelsen af maj indgik forlig. På sygehusområdet afholdt regionerne sig fra at svare på strejken med lockout, fordi Sundhedskartellets strejke var næsten altomfattende. Der var ikke flere at sende i konflikt – tværtimod måtte mange konfliktramte arbejde på grund af det etablerede nødberedskab. Men da BUPL i midten af maj startede en partiel strejke, svarede KL igen med et omfattende lockoutvarsel fra 17. juni. Inden den trådte i kraft, lykkedes det parterne at indgå forlig.

Kilde: Due & J.S. Madsen (2013a).

Derfor havde DLF's hovedstyrelse besluttet at etablere en låneordning, hvor de ca. 43.000 medlemmer lånte DLF penge. En sådan ordning havde tidligere været benyttet af fagforeningen Yngre Læger. Hvad enten der anvendtes låneordning eller strejkekassen eller begge dele, ville det være medlemmerne, der ville komme til at finansiere konflikten. Men ud over at give mulighed for at kunne fortsætte konflikten længere indeholdt lånemuligheden en (lovlig) skattefordel, idet der ikke skulle betales skat af konfliktlånet, hvad der havde været tilfældet ved udbetaling fra strejkekassen. De 825 kr., som medlemmerne dagligt modtog, svarede således til ca. 1.500 kr. fra strejkekassen (Folkeskolen 20. marts 2013). Ordningen mødte dog sporadisk intern kritik. Det blev bl.a. påpeget, at låneordningen var en måde at privatisere en kollektiv konflikt på, og at det var DLF, og

ikke det enkelte medlem, ordningen i første omgang var god for. En del lærere fravalgte i øvrigt at optage lånet (kl.dk 30.04.13).

Låneordningen var ikke det eneste atypiske ved konflikten i forhold til tidligere arbejdsmarkedskonflikter. Det var også atypisk, at den ene af parterne bad om et hurtigt indgreb. Den 8. april udtalte Anders Bondo Christensen således, at han ikke mente, forhandlingerne på noget tidspunkt havde været reelle, og at et lovindgreb lige så godt kunne komme med det samme, selvom konflikten endnu ikke havde varet en uge (Jyllands-Posten 8. april 2013). Et hurtigt lovindgreb ville betyde, at DLF ville undgå at komme ud i sit 'worst case'-scenarie, i hvert fald hvad strejkekassen angik. Som ugerne gik, tilsluttede flere og flere fagforbund sig Anders Bondos opfordring.

Aldersreduktionen, som der ellers ikke havde været forhandlet om, dukkede også op under lockouten. Anders Bondo udtalte således tidligt i konfliktens anden uge, at der ville skulle udbetales flere hundrede millioner i ekstraordinære lønstigninger, i lighed med hvad gymnasielærerne havde fået, hvis aldersreduktionen skulle afskaffes (Berlingske Tidende 9. april 2013).

Hurtigt efter lockoutens start meldte spørgsmålet sig om, hvor længe den ville vare. De fleste – inklusive undertegnede – regnede med et hurtigt politisk indgreb¹⁰. Det var der en række grunde til. For det første, fordi tidligere indgreb ofte har fundet sted inden to uger, selvom der har været undtagelser herfra (se tabel 2, der dog kun omfatter den offentlige sektor). For det andet, fordi der ikke var udsigt til, at parterne ville komme tilbage til forhandlingsbordet selv efter adskillige uger. For det tredje, fordi det ville fremstå paradoksalt, hvis regeringen efter længe at have talt om at løfte kvaliteten i folkeskolen lod konflikten køre så langt, at det gik ud over væsentlige prøver og eksaminer.

For det fjerde, fordi det kunne formodes ikke at være i regeringens interesse at ydmyge uddannelsesorganisationerne ved at tømme deres strejkekasse – regeringen skulle trods alt bruge disse organisationers medvirken til at implementere folkeskolereformen. Der var dog lønmodtagerinformanter, der – bl.a. på baggrund af den tidligere nævnte sammenligning med den britiske minearbejderkonflikt – mente, at det netop var meningen.

Mod alt for stor sikkerhed om et hurtigt lovindgreb talte til gengæld, for det første, at der ved den sidste konflikt i forbindelse med overenskomstfornyelserne, den ved OK2008, slet ikke kom noget

¹⁰ Hvor undertegnede var noget forsigtig i det og talte om 'få uger', var andre mere vovede og talte om indgreb inden for 'et par uger', 'to uger' eller 'ti dage'. Det forhindrede dog ikke Ekstrabladet i i en overskrift at indbefatte undertegnede med overskriften: 'Ekspertes enige – regeringsindgreb om to uger' (Ekstrabladet 4. april 2013).

indgreb, selvom alle også forventede det dengang. For det andet skulle konflikten have lov at løbe et stykke tid, og måske længere end to uger, for ikke at nære spekulationerne om aftalt spil. Og for det tredje var der dem, der mente, at en svækkelse af undervisningsorganisationerne – bl.a. ved at tømme deres strejkekasser – var en del af de offentlige arbejdsgiveres hensigt. Men den slags nuancer røg hurtigt ud af mediebilledet.

KL's og LC's medlemmer og de andre arbejdsmarkedsaktører

Den 4. april godkendte KTO's repræsentantskab forligene med KL og RLTN, efter at godkendelsen ellers i første omgang, som beskrevet ovenfor, var blevet udsat. Det skete, da LC efter sammenbruddet i forhandlingerne mellem LC og KL og lockoutens realisering ikke længere mente, at der var grund til at suspendere godkendelsen. Forliget kunne dermed sendes til afstemning. Det var dog ikke alle, der var enige i den beslutning. FOA-formanden, Dennis Kristensen, mente således, at man fortsat skulle vente med stillingtagen, indtil der var givet garantier for, at de øvrige medlemmer ikke ville komme til at betale for eventuelle lønforhøjelser til folkeskolelærerne a la dem, der allerede var givet til gymnasielærerne. Godkendelsen blev da også suppleret med en skarp skriftlig udtalelse om, at 'diktater er gift for den danske model'.

Når det gjaldt de andre faglige organisationers ageren under konflikten, blev det også i lockout-fasen mest ved de mere symbolske markeringer. Der kom tilsagn om økonomisk støtte under konflikten fra GL. Der kom endvidere opbakning i form af læserbrevs- og kronikskriverier og demonstrationer omkring temaet 'manglende respekt for den danske model' fra en række af KTO's øvrige medlemsorganisationer, selv om der ellers oprindeligt havde været lagt op til, at lærerne skulle klare deres forløb helt selv. Det var særligt FOA, der gav LC/DLF opbakning, men FOA kunne ikke få de øvrige KTO-organisationer med på en plan om sympatikonflikt. Og FOA var ikke indstillet på at sympatikonflikte alene. En sympatikonflikt kunne også have involveret BUPL, men forbundet takkede nej. Måske hang det sammen med, at man i BUPL mente, at en sådan sympatikonflikt burde have været iværksat tidligere i forløbet, eller at BUPL ikke regnede med opbakning fra sine medlemmer pga. konkurrencesituationen mellem BUPL og DLF på arbejdspladserne. Det kan også have spillet en rolle, at BUPL under konflikten i 2008 ikke følte, at de fik tilstrækkelig opbakning fra DLF, som nogle af lønmodtagerinformanterne pegede på. I LC var man i øvrigt ikke udelt begejstrede for, at man i BUPL valgte at udskyde forhandlingerne med KL om arbejdstid, som om ingenting var hændt, omend informanterne også

mente, at det lettede efterfølgende lokale arbejdstidsprocesser for DLF.

Der blev aldrig rigtig lagt vægt bag ordene i det fælles KTO-udsagn om, at 'ingen bliver ladet tilbage på perronen' fra pressemeddelelsen den 4. marts, da KTO besluttede at udskyde underskrivelsen af forligene med KL og RLTN. Reelt kæmpede LC/DLF alene, hvad der naturligvis ikke styrkede deres position. Denne position blev svækket yderligere, da faglige organisationer, der ikke var direkte indblandet i konflikten, begyndte at ytre sig. Dansk Metals formand, Claus Jensen, blev citeret for at sige, at forløbet havde fulgt den danske model slavisk og var lige efter 'grønspættebogen'. Og han fik opbakning i bl.a. NNF, Malerforbundet, Blik & Rør, Teknisk Landsforbund og Dansk El-forbund (DR Nyheder 10. april 2013; Claus Jensens Facebook 10. april 2014). Det gav anledning til beskyldninger om utidig indblanding og forsøg på splittelse, og sagen blev diskuteret i LO's Daglig Ledelse (LO's øverste myndighed mellem hovedbestyrelsesmøderne).

Der kan være flere årsager til, at Metal og de øvrige forbund valgte at komme med sådanne meldinger. Den ene handler om, at der særligt i de dele af fagbevægelsen, der organiserer den private sektor, kunne findes enighed med KL's udsagn om, at folkeskolelærerne havde nogle meget særlige arbejdstidsregler, og at det var rimeligt nok, at LC måtte opgive dem for en økonomisk kompensation. Dertil kom så, at LC's 'ståen fast på', at der ikke skulle røres ved aldersreduktionen, heller ikke andre steder i fagbevægelsen mødte forståelse. Andre, bl.a. tjenestemændene i politiet og forsvaret, havde fået forringet deres seniorrettigheder, og så mente nogle, at også folkeskolelærerne måtte bære deres del af byrderne. En tredje mulig årsag til udmeldingerne kan være forsøg på at støtte den socialdemokratiske ledede regering, hvad enten det skete opfordret eller uopfordret. Sympatien for lærerne i befolkningen var stigende, og Socialdemokraterne og SF risikerede at miste vælgere. Lidt opbakning fra de mest regeringsvenlige dele af fagbevægelsen var derfor kærkommen. Ligeegyldigt hvilken af de tre årsager, der må være den rigtige, er det sandsynligt, at beskeden også har haft et intra-organisatorisk formål, nemlig at få forbundenes lokalafdelinger til at afholde sig fra at udtrykke støtte til de lockoutede lærere.

Uanset om processen kan siges at repræsentere et brud på den danske model eller ej, så styrkede episoden det generelle indtryk af en svag og splittet fagbevægelse, der hverken formåede at udfordre modparten, imødekomme den eller internt at blive enige.

Opbakningen fra medlemmerne i LC's medlemsorganisationer, herunder DLF, var anderledes stærk. Der var enkelte kritiske røster

fremme, der ikke mente kampen var værd at kæmpe, men det blev aldrig til et kor, der for alvor udfordrede den kamp-orienterede strategi, der var lagt. Også opbakningen til KL fra KL's medlemmer – kommunerne og deres borgmestre – var relativ stærk, og KL's ageren kom aldrig rigtig under internt pres. I december kritiserede fire navngivne borgmestre fra Socialdemokraterne de 'kontante udmeldinger' fra KL (Berlingske Tidende 19. december 2012), og under lockouten skrev hver femte S og SF kommunalbestyrelsesmedlem under på en skrivelse om, at der skulle findes en forhandlingsløsning med DLF (Berlingske Tidende 18. april 2013). Men ser man på tværs af landets 98 kommuner, og internt i organisationen KL, må man sige, at det tilsyneladende aldrig kom til vaklen i KL. Og det var da også en enig KL-bestyrelse, der varslede konflikten.

Under lockouten blev en ny organisation mere synlig i landskabet. Skole og Forældre, der repræsenterer forældrene til de danske skolebørn, havde givet sin mening til kende under hele forløbet, men blev mere synlige i lockoutfasen med deres melding om at stoppe konflikten med en forhandlingsløsning og – da det viste sig umuligt – med et lovindgreb for på den måde at minimere antallet af tabte undervisningstimer og skaden på afgangsprøverne (fx skoleforældre.dk 11. april 2013).

Den fortsatte mediekrig under lockouten

Mediekrigen rasede videre under lockouten og med intensiveret styrke, da parterne nu ikke længere var underlagt tavshedspligt. Michael Ziegler og Anders Bondo Christensen mødte hinanden i adskillige dueller i løbet af den fire uger lange konflikt. Finansministeren, Bjarne Corydon, på sin side, var betydelig mere tavs og ville forudsigeligt nok ikke kommentere på et eventuelt lovindgreb og endnu mindre på timingen heraf. Men heller ikke i dobbeltrollen som den statslige chefforhandler var Bjarne Corydon særlig kommunikerende. Hanne Pontoppidan, formand for Uddannelsesforbundet, udtalte således, at hun stadig den 8. april ikke havde hørt fra hverken finansministeren eller Moderniseringsstyrelsen og mente på den baggrund ligesom Anders Bondo, at et hurtigt lovindgreb var på sin plads (Ritzaus Bureau 8. april 2013). Det var dog ikke sådan, at finansministeren som forhandler var helt tavs. Op til konflikten fik han således sagt, at hvis bare LC, ligesom gymnasieskolelærerne, var villige til at nå til enighed ved forhandlingsbordet, kunne man undgå den kommende lockout. Det var ikke en ros, som GL's formand Gorm Lechly var særlig glad for, da han som beskrevet tidligere mente, at han havde forhandlet med armene vredet om på ryggen (tv2.dk 26. marts 2013). Corydon gav også lyd fra sig i forbindelse

med den omtalte 21Søndag-udsendelse, sendt den 16. marts, hvori KL og Finansministeriet blev beskyldt for aftalt spil. Corydon anklagede DR for både faktuelle fejl og manipulation i indslaget, men DR afviste anklagen (Journalisten.dk 21. marts 2013).

Der blev føjet endnu en dimension til debatten, da dagbladet Politiken den 6. april kunne berette om 'Resultatkontrakten for Moderniseringsstyrelsen 2013', indgået mellem departementschef David Hellemann i Finansministeriet og direktør Niles Gottfredsen fra Moderniseringsstyrelsen. Det fremgår bl.a. af kontrakten, at OK2013 var det højest prioriterede område, at 'løn og arbejdstid skal gøres til en væsentlig og integreret del af den offentlige udgiftspolitik', at 'OK2013 skal være løftestang for at fremme Moderniseringsstyrelsens dagsorden', og at der i 3. og 4. kvartal 2013 skal gennemføres 'analyser af arbejdstid og løndannelse, der identificerer problemstillinger og potentialer på udvalgte områder' (Moderniseringsstyrelsen 2013). Dette kunne læses som en opgradering af løn og arbejdsvilkårs (konkret arbejdstidens) position som indsatsområde i Finansministeriets hierarki. Endvidere skabte formuleringerne om, at OK2013 skulle være 'løftestang', og at analysearbejder skulle finde 'potentialer' i dele af fagbevægelsen, frygt for, at et andet område ville blive udtaget ved OK15 og få samme tur som undervisningsområdet ved OK2013. Men det er værd at notere sig, at resultatkontrakten ingenting nævner om metoderne til at nå målene, hvilket også blev bemærket i dele af fagbevægelsen, ligesom det må betragtes som naturligt, at et finansministerium forsøger at effektivisere. Men for andre dele af fagbevægelsen, bl.a. BUPL og FOA, skabte det frygt for, at de var de næste, der skulle stå for skud.

Den 11. april var 40.000 mennesker – hovedsageligt lærere, men også medlemmer fra andre fagforbund som FOA, forældre, elever og andre sympatisører – samlet til demonstration mod lærerlockouten. Det var den største demonstration under konflikten. Her mødte lærerformanden stor opbakning, som nok har været brugbar. Til gengæld ville formanden sikkert gerne have været det videoklip foruden, som blev lagt på YouTube i konfliktens anden uge. Klippet stammede fra et medlemsarrangement i København under konflikten, og viser en Anders Bondo, der ud på aftenen som del af en pep-talk griber mikrofonen og siger 'De siger, at nu skal lederne lede og fordele arbejdet. Gu' skal de da ej. Det bestemmer vi da'. Efterfølgende forsøgte Anders Bondo at forklare, at han havde talt om medledelse, men den købte Ziegler ikke. Han så det som udtryk for en generel holdning hos lærerne om ikke at ville give slip på styringen af arbejdstiden (Jensen & Jørgensen 2013).

Konflikten trækker ud og trætheden melder sig

Da konflikten gik ind i sin tredje uge, begyndte trætheden at melde sig hos både de lockoutede lærere og hos forældre og elever, og ønskerne om et lovindgreb i konflikten bredte sig. Endvidere var der begyndende nervøsitet for, at det ville blive svært at gennemføre folkeskolens afgangsprøver, og at det ville blive nødvendigt at flytte dem (Politiken 16. april 2013).

Der var i konfliktens sidste uger flere forslag fremme om, hvordan konflikten kunne løses. Et af dem var at få internationale eksperter involveret, et andet var at udskyde konflikten. Et andet stod LO for. LO havde indtil da holdt sig i baggrunden og havde i det store og hele ikke meldt noget ud i medierne. Det skyldes dels, at LO's organisationer ikke var direkte berørt af konflikten, og dels at LO's medlemsorganisationer var splittede i deres syn på konflikten. Men i midten af april forsøgte LO sig alligevel med et forslag om at suspendere konflikten, så parterne kunne forsøge sig igen i Forligsinstitutionen. Man mente i LO ikke, at alle muligheder var udtømte, og kontaktede parterne telefonisk. LO bakkede deres uformelle henvendelser op med en opfordring i medierne fra formand Harald Børsting den 15. april (Politiken 15. april 2013). Men man kunne ikke overbevise parterne om at gøre et forsøg til. Efter at dette forsøg mislykkedes, mente man i LO ikke at have nogen rolle at spille i det videre forløb.

Den 24. april, altså dagen før lovindgrebet blev annonceret, kom der svar fra Ombudsmanden vedrørende DLF's anmodning om at få undersøgt afvisningen af aktindsigt i papirerne fra regeringen og KL's arbejdsgruppe, der havde forberedt forhandlingerne. Ombudsmanden fandt, at dokumenterne kunne undtages efter reglerne om interne arbejdsdokumenter og efter de særlige regler om beskyttelse af de offentlige myndigheders forhandlingsposition. Men ombudsmanden undrede sig over, at arbejdsgruppen blev opløst umiddelbart før overenskomstforhandlingernes start uden at afgive rapport, selvom arbejdsgruppen havde til formål at forberede forhandlingerne, og han kritiserede de 'krumspring', der var gjort for at holde arbejdsgruppens papirer hemmelige (Ombudsmanden.dk 24. april 2013).

Det politiske indgreb

Spekulationerne om timing – forskellige interesser og dagsordener

Da konflikten nærmede sig sin fjerde uge, måtte det konstateres, at indgrebet ikke kom så hurtigt, som mange observatører havde forestillet sig. Spekulationerne begyndte at gå på, om konflikten mon ville få lov at løbe til efter 1. maj. Det ville i så fald ikke blive en sjov 1. maj for Socialdemokraterne og SF'erne. Men det ville det, på den anden side, nok ikke blive under nogen omstændigheder. Desuden skulle SF have landsmøde 4.-5. maj med deres nye formand, Annette Vilhelmsen, i front. SF's folketingsgruppe og regeringsmedlemmer havde på den baggrund en vis interesse i at få lovindgrebet overstået, særligt da der i SF's bagland var en omfattende skepsis over for regeringens (og KL's) ageren i hele forløbet. Skepsissen blev i nogle kredse oplevet som så udtalt, at der blandt de kommunale arbejdsgiverinformanter var dem, der frygtede, at landsmødet kunne finde på at pålægge deres regeringsmedlemmer bindinger i forhold til lovindgrebet.

Måske lige så stor vægt som disse overvejelser havde befolkningens generelle lockout-træthed. 'Bedsteforældrekvoten' til børnepasning var ved at være opbrugt i mange familier, så pasningsproblemerne voksede. Og endnu vigtigere så nærmede tidspunktet sig, hvor folkeskolens adgangsprøver ikke kunne udskydes mere, hvis de skulle afvikles inden sommerferien. I regeringen bekymrede dette særligt Ministeriet for Børn og Unge. Desuden var der allerede i medierne historier om eksamener på de statslige undervisningsområder, der helt var blevet aflyst, og unge, der ikke fik de jobs, de ellers havde forhåndsftaler om, fordi de stod uden eksamensbevis.

Efterfølgende er der blevet berettet om intern uenighed i regeringen vedrørende timingen af indgrebet. Hvor topledelsen hos Socialdemokraterne og SF med henvisning til konfliktmæthed og eksamener, men sikkert også under indflydelse af 1. maj og landsmøde, i ugen op til indgrebet mente, at nu var det tid for indgrebet, var man lodret uenige i topledelsen hos De Radikale. Her kunne man hverken se den tvingende samfundsmæssige nødvendighed i et indgreb, eller at situationen havde ændret sig i løbet af den foregående uge. Og vigtigst, regeringens omfattende Vækstplan DK var planlagt til at skulle annonceres dagen før bededag, den 25. april. Det var samme dag, som regeringen ville lancere det politiske indgreb. Vækstplanen var en hjertesag for De Radikale, og de forudså, at planen ville blive totalt overskygget af lovindgrebet. Men Helle Thorning-Schmidt og Annette Vilhelmsen stod fast, og Margrethe Vestager måtte indkassere et af sine få politiske nederlag i regeringen. Em-

bedsværket i de involverede ministerier og styrelser fik således i starten af ugen at vide, at lovindgrebet skulle færdiggøres til præsentation den 25. (igen ved vi ikke, hvornår forberedelsen af det startede), og oppositionslederen, Venstres formand Lars Løkke Rasmussen, fik det også at vide under hånden (Politiken 26. april 2013).

Lovindgrebets indhold

Regeringen annoncerede lovindgrebet torsdag den 25. april om formiddagen, efter 3 ½ uges konflikt. Planen var at sende Folketinget på overarbejde hen over bededagsferien, således at konflikten kunne være afblæst mandag, efter næsten fire uger. Det skete, og hovedelementerne i indgrebet var:

- Ledelsesret: Skolelederne får udvidet retten til at lede og fordele arbejdet, da der ikke længere skal forhandles om anvendelsen af arbejdstiden på kommunalt plan. Skolelederen får suverænt ansvaret for, hvad lærerne skal lave, og hvordan opgaverne bliver fordelt bedst muligt.
- Værnsregler: Værnsreglerne indebærer, at arbejdet på de fleste undervisningsområder normalt tilrettelægges på hverdage, mandag til fredag, i dagtimerne, og at den daglige arbejdstid så vidt muligt skal være samlet. Lærerne skal have udleveret en opgaveoversigt som værn mod 'det grænseløse arbejde'.
- Årsnormen: Årsnormen fastholdes for lærerne, fordi deres arbejdstid er koncentreret i skoleårets ca. 40 uger. De nye arbejdstidsregler træder i kraft den 1. august 2014.
- Aldersreduktionen: Aldersreduktionen udfases gradvist. Lærere, der er fyldt 57 år pr. 31. juli 2013, beholder 60-års-reglen uændret. Lærere i alderen 50 til 56 år pr. 31. juli 2013 får – når de er fyldt 60 år – en rettighed til at gå ned i arbejdstid mod en tilsvarende lønnedgang. Det kan de gøre i op til 175 timer om året. For lærere, der ikke er fyldt 50 år pr. 31. juli 2013, bortfalder 60-års-reglen.
- Løn: Der gives lønkomensation for udfasning af 60-års-reglen på i alt knap 300 mio. kr. til LC-gruppen. Lønkomensationen vil ikke påvirke lønstigningerne for andre offentlige medarbejdergrupper, fordi komensationen holdes uden for den såkaldte reguleringsordning.
- Kompetenceudvikling: I regeringens udspil til en folkeskolereform er der afsat 1 mia. kr. i 2014-20 til kompetenceløft af lærere og pædagoger på folkeskoleområdet. Lovforslaget indebærer som noget nyt, at LC inviteres til at deltage i et forpligtende partsudvalg, som skal opstille pejlemærker for, hvordan

man lokalt bedst udmønter midlerne i folkeskoleudspillet (1 mia. kr. i 2014-20). Herudover afsættes der på de statslige og regionale områder i alt 132 mio. kr. i 2014-15 til kompetenceudvikling.

- Projekter om samarbejde, tillid og arbejdsmiljø: Der afsættes i alt 20 mio. kr. i 2013-14 for at understøtte, at ledere, tillidsrepræsentanter og lærere i fællesskab videreudvikler et tillidsfuldt samarbejde og godt arbejdsmiljø under de nye rammer (lovforslag 215).

Der var tydeligvis tale om en væsentlig større grad af imødekomme af KL's og Finansministeriets krav end af LC's synspunkter. De offentlige arbejdsgivere fik deres hovedkrav igennem om fuld ledelsesret på arbejdstiden. Primært var der to typer af kompensation til lærerne. Den ene var lønkomensationen for aldersreduktionen, den anden nogle begrænsede værnsregler, primært retten til en årsplan formuleret i dialog med lærerne, og en samling af arbejdstiden i normalarbejdstiden. Derimod blev LC's ønske om en måneds-snarere end en årsnorm ikke efterkommet. Den ene milliard til efteruddannelse var allerede lovet i udspillet til skolereformen fra december og kan derfor ikke betragtes som en del af kompensationen (selvom partsinddragelsen var et nyt aspekt). Projekterne må siges at være i småtingsafdelingen (omend de fint kunne bakke op om lignende indsatser fra de generelle forlig, som blev beskrevet i kapitel 3).

Reaktionen fra parterne var mere eller mindre som forventet. Michael Ziegler fra KL var godt tilfreds med, at forhandlingsretten var afskaffet og afløst af en ledelsesret, men ville dog have foretrukket KL's egne forslag til simple arbejdstidsregler. Han påpegede endvidere, at han fandt udfasningen af aldersreduktionen meget dyr, og at værnsreglerne og den overtidsbetaling, der fulgte med, ville blive meget dyr for KL (kl.dk 25. april 2013). Anders Bondo Christensen udtalte, at lærerne blev tromlet ned med lovindgrebet, da det i uhørt grad tilgodeså KL, og at der var tale om aftalt spil. Han tilføjede, at der nu lå et stort ansvar på kommunerne for at sikre kvaliteten i undervisningen. Endvidere gav han udtryk for, at kompensationen for aldersreduktionen var for lille, og at beregningen af den var forkert. I hans perspektiv var der derfor nærmere tale om ekspropriation end om kompensation. Endelig tilføjede han, at værnsreglerne ikke var meget værd.

Derudover er det værd at lægge mærke til et par yderligere forhold i lovindgrebet. For det første, at CFU-forliget – altså det generelle forlig på det statslige område – skulle inkorporeres i lovforsla-

get. Det skyldtes forhandlingsaftalen, der gjorde, at forliget ikke kunne sendes til afstemning, før alle organisationsforhandlinger var indgået. Og med konflikten på de statslige undervisningsområder var det ikke tilfældet. Det lykkedes at få forliget ind i lovteksten og at få neutraliseret de økonomiske konsekvenser for CFU-forliget, ved at kompensationen blev holdt ude af reguleringsordningen. For det andet, at lovindgrebet betød, at der er blevet større lighed mellem arbejdstidsreglerne for lærerne på de lockoutede områder.

Forberedelsen og folketingsbehandlingen af lovindgrebet

Det viste sig at være endnu sværere for undertegnede og andre, der har forsøgt sig, at få oplysninger om lovindgrebets forberedelse end om processen i Forligsinstitutionen – og næsten lige så svært som at få oplysninger om regeringens og KL's fælles forberedende arbejdsgruppe. Regeringen ønskede ikke, og mente ikke at være forpligtet til, at redegøre for planlægningen af lovindgrebet, der naturligvis også involverede drøftelser med politiske partier uden for regeringen. Det gjaldt også spørgsmålet om, hvornår arbejdet med lovindgrebet blev påbegyndt. Regeringens standpunkt fremkom ved flere lejligheder, bl.a. da finansministeren, beskæftigelsesministeren og undervisningsministeren var kaldt i samråd i Folketinget af Dansk Folkeparti 4. december 2013 (Folkeskolen 4. december 2013; folkettinget.dk).

Men noget kan der dog siges om forløbet med en vis sikkerhed: Arbejdet med det politiske indgreb var forankret i Beskæftigelsesministeriet, men både Moderniseringsstyrelsen og til dels også Ministeriet for Børn og Unge var inddraget. Moderniseringsstyrelsen blev inddraget, da styrelsen har særlig viden om og kompetencer i forhold til de berørte grupper. Da styrelsen, som beskrevet, er en del af Finansministeriet, der er en del af regeringen, er det ikke illegitimt, hvis styrelsen også har været inddraget i andet end tekniske spørgsmål. Det er en konsekvens af finansministeriets dobbeltrolle i den danske model inden for den offentlige sektor. Men derfor kan det hensigtsmæssige i, at kun den ene forhandlingspart efter forhandlingssammenbrud, opgivet mægling og konflikt var med til at forfatte det politiske indgreb, godt diskuteres. Og det blev da også oplevet som stærkt frustrerende af en række af lønmodtagerinformanterne.

Det var i Beskæftigelsesministeriet, at beslutningen om, hvem der skulle inddrages, blev truffet. LC havde tilbudt at lade sig involvere, men LC og andre faglige organisationer blev ikke konsulteret i forbindelse med lovindgrebet. Input til imødekommelse og kompensation til dem i lovindgrebet kom fra forhandlingsprocessen og forlø-

bet i Forligsinstitutionen. KL blev til gengæld konsulteret omkring en række tekniske spørgsmål, men – ifølge arbejdsgiverinformanterne – ikke omkring indholdsmæssige aspekter af lovforslaget, der rækker ud over disse tekniske spørgsmål. Men da inddragelsen tilsyneladende har inkluderet udregning af compensationen for aldersreduktionen, kan man godt stille spørgsmål ved om denne udlægning er korrekt, da udregningen må siges at berøre indgrebets indhold, og ikke bare teknik. Denne ikke-paritetiske inddragelse var noget, der vakte en del frustration hos DLF og de øvrige lærerorganisationer. Og i modsætning til involveringen af Moderniseringsstyrelsen vil det være kritisabelt, hvis KL har været inddraget i forhold udover de rent tekniske, fordi lønmodtagersiden overhovedet ikke var involveret.

Anders Bondo Christensen stillede sig, som beskrevet ovenfor, ikke tilfreds med lovforslaget. Han mente, der i udregningen af compensationen for den udfasede aldersreduktion manglede 297 millioner kroner fra overenskomstforhandlinger tilbage i 1990'erne, som fordelte sig på 108 millioner i manglende compensation for aldersreduktionen og 189 millioner i diverse forbedringer forhandlet ved overenskomstfornyelserne siden kommunaliseringen af folkeskolen i 1993. Disse betragtninger forelagde LC første gang under folketingsbehandlingen af lovforslaget, da LC fik foretræde for Beskæftigelsesudvalget i forbindelse med 1. behandling af lovforslaget. I forbindelse med det andet åbne samråd den 26. april svarede beskæftigelsesministeren på et spørgsmål fra et folketingsmedlem, at ministeriet ikke havde tænkt sig at indhente yderligere assistance til at udarbejde lovforslaget – med andre ord, der ville ikke blive revideret i udregningen i compensationen for udfasningen af aldersreduktionen (LC-brev 17. maj 2013) (se nedenfor for det videre forløb).

Det politiske indgreb fik støtte fra alle partier i Folketinget på nær Enhedslisten og Liberal Alliance, mens der også var kritik fra Dansk Folkeparti, der dog valgte at stemme for. Dansk Folkeparti stillede ændringsforslag om, at der skulle være et loft over, hvor meget den enkelte lærer skulle undervise. Enhedslisten stillede to ændringsforslag. Det ene gik ud på helt at tage lovindgrebet af bordet, det andet, at aldersreduktionen skulle videreføres delvist. Men megen opbakning fik partiet ikke, og efter en komprimeret og til tider tumultarisk proces – hvor bl.a. beskæftigelsesministeren var gået hjem, mens Beskæftigelsesudvalget ventede på hende, og hvor der blev stillet 92 spørgsmål om lovforslaget – kunne lovforslaget vedtages med stort flertal.

Efterspillet

Da indgrebet var en realitet, kunne børnene og de unge vende tilbage til skolen efter bededagsferien. Men det var til lærere, der for en stor dels vedkommende var frustrerede og følte sig kørt over.

Både på folkeskoleområdet og de statslige undervisningsområder stod det hurtigt klart, at selvom arbejdstidsreguleringen var minimeret og detaljeret beskrevet i lov 409 (som lovforslag 215 blev omdøbt til, da det blev vedtaget), var der usikkerhed vedrørende lokalaftalerne. I bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at 'den eksisterende adgang til at indgå lokale arbejdstidsaftaler, der fraviger eller supplerer de centralt aftalte arbejdstidsregler, ændres ikke. Lokalaf-taler, herunder individuelle aftaler, som er indgået i henhold til de hidtil gældende arbejdstidsregler, videreføres i overensstemmelse med deres indhold og bortfalder senest pr. 1. august 2014 i forbindelse med de nye arbejdstidsreglers ikrafttræden.' Men som på det gymnasiale område var de offentlige arbejdsgivere hurtigt ude med meldinger om, at selvom det juridisk set var muligt at indgå lokalaf-taler, så var det ikke arbejdsgivernes intention, at der skulle indgås sådanne. På de statslige undervisningsområder blev der som på det gymnasiale områder sendt 'hyrdebrev' fra Moderniseringsstyrelsen og Undervisningsministeriet ud og rektorer og ledere blev indkaldt til samtaler i Undervisningsministeriet for at de kunne redegøre for de indgåede lokalaf-taler og for at de kunne få at vide, hvordan man i ministeriet ønskede processerne skulle foregå lokalt. Samme mulighed for kontant styring har KL ikke over for kommunerne, og det er heller ikke sikkert, at de ville foretrække denne form for kommunikation, hvis muligheden for den forelå. Men beskeden var basalt set den samme fra de statslige og fra de kommunale arbejdsgivere: Den centralt fastsatte model for arbejdstidsregulering skulle ikke erstattes af en lignende lokal, og lokalaf-taler skulle i det hele taget undgås. Det var heller ikke sådan, at aktørerne på folkeskolen var forskånet for kommunikation af den kontante slags. Ifølge kommunale lønmodtagerinformanter modtog en af de første kommuner, hvor der blev indgået lokalaf-taler med lærerforeningen, opkald fra en meget højtstående socialdemokrat, som advarede mod at indgå en aftale.

Det er dog langt fra sådan, at kommunikationen mellem kommunerne og DLF er gået i stå. Da dataindsamlingen til bogen blev afsluttet i maj 2014, var der indgået 29 forskellige typer af 'aftaler' med betegnelser som 'fælles ramme', 'fælles forståelse', 'lokalaf-tale', 'samarbejdsaftale' eller 'fælles værdier' (DLF 2014; Folkeskolen 9. april 2014). Ifølge flere lønmodtagerinformanter spænder disse 'aftaler' fra nogle, der i arbejdsretslig forstand er lokalaf-taler, til meget

tynde hensigtserklæringer. Det er også en af årsagerne til, at DLF er gået fra en strategi om at maksimere antallet af 'aftaler' til at satse mere på kvaliteten af dem (magasinetpolitik.dk 13. marts 2014).

Men spørgsmålet om lokalaftaler var ikke det eneste uafsluttede kapitel fra OK2013. Et andet var beregningerne af kompensationen for aldersreduktionen. Her havde DLF ikke umiddelbart tænkt sig at give op. Den 7. august 2013 udsendte de en pressemeddelelse under overskriften 'Tyveri ved højlys dag', hvori de gentog argumentet om, at der manglede næste 300 millioner kroner i kompensation for bl.a. aldersreduktionen og bad om drøftelser med statsministeren for at finde en løsning (DLF 2013b). Det blev fulgt op med et brev til statsministeren den 17. maj. Der kom svar på henvendelsen fra beskæftigelsesministeren den 27. juni – essensen var, at lovindgrebet ikke er et indgreb i eksisterende rettigheder i overenskomsten, da parterne som følge af den gennemførte konflikt ikke længere var forpligtede til at overholde overenskomsterne (Beskæftigelsesministeriets brev 17. maj 2013). Samme svar blev gentaget og uddybet den 10. september 2013, da Enhedslisten havde kaldt ministeren i samråd om sagen. Heri fremførte beskæftigelsesministeren, at kompensationen for udfasningen af aldersreduktionen var udregnet efter den udregningsmodel, der normalt anvendes ved overenskomstforhandlinger. Det blev gentaget i et brev fra Beskæftigelsesministeriet på vegne af stats- og beskæftigelsesministeren fra den 29. november, der tilføjede, at det beløb på 307 millioner kroner, som KL's og LC's fælles arbejdsgruppe var kommet frem til, var fejlbehæftet, og at KL havde bekræftet dette (Beskæftigelsesministeriets brev 29. november 2013). Hvad der ikke fremgår tydeligt af hverken brevet eller interviewene er, om dette er nok til at forklare den store forskel i de beløb, henholdsvis KL-LC og Beskæftigelsesministeriet kom frem til.

Vurdering af proces, forlig og afstemning

OK2013 på folkeskoleområdet rejser en lang række spørgsmål, både om relationer mellem de specifikke aktører, der var involveret, og mere overordnet om den danske model i den offentlige sektor som sådan. Nogle af disse spørgsmål har været diskuteret i medierne under og lige efter konflikten, men det er værd at tage dem op igen, nu når forløbet er kommet lidt på afstand. I denne tværgående diskussion vil seks forhold blive adresseret: Forhandlingstaktik, brugen af medierne, intra-organisatoriske forhold, inter-organisatoriske forhold og endelig mulige brud på den danske model. De langsigte-

de konsekvenser for den danske model vil blive diskuteret i kapitel 6.

Forhandlingstaktik: Krav-mobilisering-forlig

Med hensyn til KL's og Finansministeriets taktik fremstår det relativt klart, at KL og Finansministeriet gik efter en ren ledelsesret og kun var indstillede på at kompensere herfor, ikke på at indgå kompromiser, der på nogen måde gradbøjede ledelsesretten til anvendelsen af arbejdstiden ud over nogle minimale elementer. Desuden skulle aldersreduktionen afvikles. Målene kunne nås ved at stå fast på kravene og koncentrere sig om mobiliseringen, mens et forlig ikke var absolut nødvendigt, da det var muligt at få opfyldt kravene igennem konflikt og politisk indgreb. Der var en pris at betale for KL og regeringen ved at forfølge dette spor, men det var muligt.

Forhånds aftale på arbejdsgiversiden om indgreb eller ej, så har dette konfrontationsperspektiv været en mulighed, som man må formode har været overvejet tidligt i arbejdsgivernes forberedelse – og det har været hjulpet på vej af kombinationen af stærk intern opbakning til kravet i KL, en socialdemokratisk ledet regering og en generelt enig opposition. Disse forhold skabte et sjældent 'window of opportunity' (Kingdon 1984). Når det har været af betydning, at regeringen var socialdemokratisk ledet, skyldes det, at der kunne forventes en meget stærkere protest fra fagbevægelsen – og fra en enig fagbevægelse – end hvis en borgerlig regering havde forsøgt sig med noget lignende. Det er blevet bekræftet af flere af informanterne.

LC's taktik fremstår mindre entydig, også efter at aktørerne har været interviewet. Én udlægning var, at LC hele vejen igennem var fast besluttet på ikke at give afkald på forhandlingsret og aldersreduktion uden kamp, og derfor heller ikke ville have et forlig for enhver pris, hverken i det ordinære forhandlingsforløb eller i Forligsinstitutionen, hvis den ikke indeholdt disse elementer. Det gjaldt derfor først og fremmest om at opretholde selvrespekten og undgå splittelse i organisationen. Der skulle derfor mobiliseres til kamp og konflikt. AC/GL-aftalen med Finansministeriet gjorde en svær situation værre, men strategien blev opretholdt, og håbet var, at forligskvinden kunne få arbejdsgiverparterne til at indgå kompromiser og – hvis det ikke lykkedes – at politiske venner i fagbevægelsen, i kommunerne og i Folketinget ville kunne påvirke processen i den rigtige retning.

En anden udlægning var, at strategien i udgangspunktet var mere eftergivende over for den overmagt, man stod overfor, men at den skiftede undervejs. Således var der flere af lønmodtagerinformanterne

ne, der refererede Anders Bondo Christensen for i forskellige sammenhænge i fagbevægelsesregi i løbet af vinteren 2013 at have sagt, at DLF ville 'lægge sig ned' i Forligsinstitutionen, dvs. ville indgå en aftale på det stadie af processen, selvom denne aftale overvejende ville blive på arbejdsgivernes præmisser. Aftalen skulle bygge på en forligsskitse fra forligskvinden, hvilket ville give LC mulighed for at lægge afstand til den, samtidig med at de nødtvungent accepterede den. Denne afstandstagen kunne fx ske ved en opfordring til medlemmerne om at stemme blankt ved urafstemningen. Dermed ville utilfredsheden blive markeret, samtidig med at forligsskitzen kunne ophøjes til aftale, hvis den blev vedtaget ved urafstemning – eller ved lov ved et senere politisk indgreb, hvis medlemmerne ikke kunne acceptere den.

Forløbet kom som bekendt til at blive anderledes, hvilket ifølge flere af lønmodtagerinformerne hang sammen med, at LC om man så må sige ikke fik noget at 'lægge sig ned på'. Der blev, i denne tolkning, mod forventning ikke tale om nogen form for imødekomme fra arbejdsgiversiden på det indholdsmæssige plan. Man ville have en ren ledelsesret, uden nogen form for bindinger. Finansministeriet og KL var villige til at yde kompensation for hovedkravet, men ikke til at indgå kompromiser om det. Så selvom en forligsskitse ville give LC mulighed for delvist at fralægge sig ansvaret, var vurderingen i LC, at man aldrig ville kunne få stemt en forligsskitse hjem på de præmisser, der tegnede sig i Forligsinstitutionen. På den baggrund var der, ifølge denne udlægning, ikke andet valg end at tage konflikten i form af en lockout. Det er vigtigt her at bide mærke i, at LC i modsætning til GL ikke er en del af et 'afstemningsfællesskab'. Et nej til en forligsskitse blandt LC-organisationerne ville betyde, at skitsen blev forkastet.

En variation af denne udlægning går ud på, at topforhandlerne i LC tidligt i forløbet havde indstillet sig på at opgive i Forligsinstitutionen, men at man ikke kunne få opbakning fra DLF's hovedstyrelse og kredsformænd. Det er i den forbindelse evident fra interviewene, at DLF's kredsformænd – som blev konsulteret undervejs i forløbet – mente, der var grænser for, hvor langt man skulle gå i imødekommelsen af arbejdsgiverne.

I forbindelse med den anden udlægning og dens variant er det værd at bemærke, at LC's udmeldinger i medierne ikke umiddelbart støtter denne. En væsentlig mekanisme i krav-mobilisering-forlig er at afstemme medlemmernes forventninger, og der var på intet tidspunkt tale om, at LC's udmeldinger i pressen blev afdæmpet, hvad man skulle forvente, hvis LC indstillede sig på, at forløbet skulle afsluttes i Forligsinstitutionen. Blandt de markante LC-udmeldinger

i forløbet var udmeldinger fra LC-formanden og DLF's formand for overenskomstudvalget om, 'at man ikke var til salg for ussel mammon'. Denne udmelding kom først og mest markant lige efter, at AC/GL-aftalen med Finansministeriet var indgået, og blev gentaget i forskellige variationer siden. Meldingen var et markant signal om, at det ikke var tilstrækkeligt med økonomisk kompensation. Man ville også have et indholdsmæssigt kompromis. Det ville være svært – om end måske ikke totalt umuligt – for LC efter den melding at acceptere en ren økonomisk kompensation. Der skulle mere til. Omvendt må det konstateres, at der heller ikke var meget bevægelse på den anden side bordet, der kunne have støttet op om en sådan 'afdæmpning'.

Nogle af informanterne tolkede fraværet af en 'afdæmpning' i LC's udmeldinger kombineret med udsagnet om at opgive i Forligsinstitutionen som et udtryk for, at LC-formanden blev fanget af egen retorik og den opbakning, han modtog fra egne rækker – ikke mindst på den omtalte tillidsrepræsentantsamling den 5. marts – og fra FOA. Tolkningen gik på, at LC-formanden på den baggrund forlod planen om at opgive i Forligsinstitutionen. Det er en tolkning, det er vanskeligt at bekræfte såvel som at afvise. At formanden, som sikkert også mange andre forhandlere, kan blive grebet af en stemning og komme med mindre hensigtsmæssige udsagn, illustrerer videoen fra tillidsrepræsentantsamlingen, hvor han afviser, at lederne skal lede arbejdet på skolerne. Men herfra og til at antage, at den meget erfarne forhandler blev fanget i egen retorik og intern og eksternt opbakning og derfor afveg fra forhandlingsstrategien, er der alligevel et stykke vej.

Brug af medier

Selvom medierne også spillede en stor rolle under overenskomstforhandlingerne i 2008, var det dog primært lønmodtagersiden, der var aktive brugere af medierne ved den lejlighed. Under OK2013 spillede medierne igen en stor rolle, men denne gang var det både lønmodtagersiden og arbejdsgiversiden – dog primært KL – der var aktive. I en periode, der inkluderende diverse undersøgelser og deres lancering i medierne strakte sig 2010 og frem til forhandlingsstart, drejede debatten sig især om, hvorvidt folkeskolelærerne underviste for lidt, under forhandlingerne om, hvem der udviste størst forhandlingsvilje, og under processen i Forligsinstitutionen om at holde gryden i kog, når man nu ikke kunne fortælle om den pågående proces. Efterfølgende under lockouten handlede debatten igen om, hvem der havde udvist størst forhandlingsvilje (denne gang vedrørende processen i Forligsinstitutionen), hvad konsekvenserne

af lockouten var, og hvornår lovindgrebet burde falde. Endelig, efter lovindgrebet var en realitet, handlede det om, hvem der havde fået hvad ud af indgrebet.

Redskaber, der blev bragt i anvendelse i de to parter mediestrategier var, som beskrevet, flere end normalt ved overenskomstfornyelserne. Her var både tale om traditionelle i form af artikler i egne fagblade og på egne hjemmesider, pressemeddelelser og interview til dagbladene og radio og TV, men også om en række nye. KL oprettede således som beskrevet en særlig hjemmeside (www.meretidsammen.dk). Desuden kørte de annoncekampagne for at forklare sig. I starten af processen fravalgte KL annoncer, men som processen skred frem, følte man sig ifølge arbejdsgiverinformanterne nødsaget til også at bruge dette redskab. Det var ikke noget, man tidligere havde prøvet i forbindelse med overenskomstforhandlinger, og der var da også kritik eksternt for at bruge skattekroner hertil. Internt i KL var det ifølge arbejdsgiverinformanter heller ikke alle, der havde det lige godt med denne debatform og den tone, der blev anvendt.

Fra DLF's side anvendte man også annoncer, der særligt i starten af forløbet handlede om, at heldagsskolen med mindre forberedelse ville betyde lavere kvalitet. Man anvendte som noget nyt også Facebook til at komme ud med budskaberne, hvilket KL ikke gjorde.

Der kan også påpeges en anden udvikling i forhold til tidligere, som relaterer sig til brugen af medierne. Forhandlingsparterne er klart blevet mere bevidste om de begreber, de anvender i debatten. Som beskrevet ovenfor var begrebet 'normalisering' (af arbejdstiden) for KL og Finansministeriet et helt centralt begreb i debatten. Ordet optrådte også i følgebrevet til Finansministeriets krav sendt fra Moderniseringsstyrelsen og blev anvendt under forhandlingerne. Det var altså ikke bare i medierne, den strategiske anvendelse af begreber fandt sted, de blev også trukket helt ind på forhandlingsbordet.

Selvom brugen af medierne fra i hvert fald arbejdsgiversiden ikke var lige så omfattende under OK2008 som under OK2013, er der ingen tvivl om, at tendensen i et længere perspektiv går i retning af, at medierne spiller en større rolle under overenskomstfornyelserne end for bare to årtier siden. Det er dels en del af en længerevarende udvikling, hvor medierne er blevet flere, hurtigere og i stigende grad har fået øje på, at forhandlinger kan være godt dramatisk stof, hvad enten lyttere, seere og læsere (og journalisterne selv) forstår, hvad der foregår eller ej. Samtidig er de forhandlende parter blevet mere opmærksomme på, hvordan man kan forme en dagsorden og påvirke den igennem medierne, og hvordan medierne kan bruges til at skabe synlighed hos medlemmerne. Medierne er vigtige ikke kun i

forhold til de inter-organisatoriske forhandlinger (med modparten), men også i forhold til det intra-organisatoriske niveau og i den forbindelse i forhold til at få krav-mobilisering-forlig-kabalen til at gå op. Men det omfattende mediefokus under OK2013 var naturligvis også en effekt af den høje prioritering, forhandlingerne denne gang havde hos parterne og i Folketinget. Endelig har det bidraget til en omfattende brug af medierne, at ingen af parterne på noget tidspunkt følte, at man nærmede sig en situation, hvor der kunne indgås en aftale. Normalt lukkes mere eller mindre ned for den eksterne kommunikation, når en aftale er inden for rækkevidde under en forhandling.

Man kan begræde denne udvikling mod større brug af medierne under forhandlinger, da den umiddelbart ikke virker befordrende for forligsmulighederne. Enighed skabes sjældent i medierne, og forlig indgås ikke her. Men tendensen er der og bliver nok svær at vende. Det er dog fortsat sådan, at forlig skabes i et lukket rum mellem forhandlerne og ikke i medierne. Og forlig og politisk indgreb bestemmes heller ikke af folkestemningen, som man ellers kunne få indtryk af ved at følge mediedækningen under OK2013. Folkestemningen påvirkede under OK2013 overvejelserne om lovindgrebets timing. Men en nok så entydig opbakning til LC i befolkningen ville næppe have ændret afgørende på processens forløb i hovedtræk eller på lovindgrebets indhold. Regeringen var villig til at betale en pris for forløbet, også at tage en vælgermæssig lussing i meningsmålingerne, hvis det skulle være kommet til det.

Intra-organisatoriske forhold: Sammenholdet i organisationerne

Det indre sammenhold hos de væsentligste organisationer – KL og LC/DLF – var tilsyneladende relativt stærkt igennem hele forløbet. Der var intern opposition mod såvel de to organisationers strategier generelt som imod særlige initiativer, som henholdsvis KL og LC foretog i forløbet. Men oppositionen kom aldrig til at dominere billedet og har heller ikke gjort det i efterspillet. For DLF's vedkommende er den stærke og konstante interne opbakning om ikke overraskende, så i hvert fald bemærkelsesværdig.

Det ligger lige for at sammenligne DLF's situation med GL's. GL indgik som beskrevet i kapitel 4 en aftale, hvor de mistede deres forhandlingsret og aldersreduktion, men fik en betragtelig lønkompen-sation. Her var organisationen efter forhandlingerne meget præget af intern splid, og formanden var under stærkt pres, indtil han valgte ikke at genopstille. Omvendt forholdt det sig i DLF. Man valgte her at kæmpe kampen for at bevare både forhandlingsret og aldersreduktion, men fik kun en begrænset lønkompen-sation ud af det. Pres-

set på formanden og ledelsen i øvrigt har været svagt eller helt fraværende. Alt er langt fra fryd og gammen i organisationen, og det er problematisk for en professionsorganisation i den grad at være på kant med det politiske system, man dybest set servicerer. Men frustrationen i DLF er primært vendt udad, mens den i GL har været vendt indad. Forskellen på de to organisationer viser med al ønskelig tydelighed, at det ikke kun er det umiddelbare forhandlingsresultat, der tæller for medlemmerne, det er også processen. GL har betalt en høj organisationsintern pris for deres høje lønkomensation, DLF en lav pris for deres lave komensation. Men billedet kan vende som månederne og årene går, efterhånden som frustrationen over forløbet fortager sig. Om det gør det, afhænger bl.a. af, om der kan findes en ny lokal model for dialog på de to undervisningsområder, som både ledelse og undervisere finder hensigtsmæssig, og om ledelserne kan løfte de nye opgaver, de har fået med de nye arbejdstidsregler og reformer.

Inter-organisatoriske forhold: Koordinering på tværs

På arbejdsgiversiden skulle det være fremgået klart af ovenstående, at koordineringen var stærk. Koordinationen på lønmodtagersiden – altså mellem LC/DLF og de øvrige faglige organisationer – haltedede til gengæld. Som nævnt begrænsede den sig til en fælles udsættelse af underskriften på KTO-forliget, demonstrationer og ytringer i medierne om disrespekt for den danske model, og lidt økonomisk støtte fra enkelte organisationer. Men kraftigere modsvar som sympatikonflikter kom det ikke til, og fra en række LO-organisationer, primært uden for det offentlige område, kom det endda til direkte afstandtagen til LC's kamp og retorik.

Skal lønmodtagersiden stå stærkere i fremtiden, er der ingen vej uden om en større grad af enighed og sammenhold. Men samhørigheden i den offentlige del af fagbevægelsen er p.t. ikke stor, og interesser og standpunkter kan ofte være svære at forene. Det lægger hindringer i vejen for omstruktureringer. Særligt KTO har med sine mange medlemsorganisationer, der alle har ret til at træde ind og ud af forhandlingerne, mange 'veto-punkter', og det virker konserverende. Derfor er det også bemærkelsesværdigt, at det faktisk i foråret 2014 lykkedes at opnå enighed om at skabe et nyt KTO med deltagelse af Sundhedskartellet, om end det endnu i skrivende stund er uklart, hvordan det nye forhandlingsfællesskab kommer til at være struktureret, og hvad det kommer til at hedde. Det er ikke et skridt, der fjerner hele eller bare hovedparten af problemet med koordinering og sammenhold på lønmodtagersiden, men dog et skridt i den retning. Interessant nok, er det et skridt, der støtter en af Due og

Madsens pointer om koalitionsforhandlinger, nemlig at der ikke kan opnås bedre resultater ved at stille sig uden for koalitionerne.

Var forløbet et brud på den danske model?

Efter og særligt under OK2013-forløbet blev det livligt diskuteret, om arbejdsgivernes håndtering af forløbet holdt sig inden for rammerne af den danske model, som den bl.a. har været beskrevet af Due og Madsen, eller om det forbrød sig imod den. For det andet, om forløbet vil få konsekvenser for den danske model fremover. Den diskussion vil jeg nu gå ind på. Det vil jeg gøre ved først at rydde et par misforståelser og fordomme af vejen ved at pege på et par forhold, der på baggrund af forståelsen af den danske model præsenteret i kapitel 2 i hvert fald ikke bryder rammerne for den danske model. Derefter vil der blive diskuteret elementer i forløbet, der bryder eller i hvert fald presser modellen.

Hvad der uomtvisteligt ligger inden for rammerne af modellen er konflikter, herunder lockouter og lovindgreb. Strejker og lockout er en del af den danske model (se bl.a. Due & Madsen 2013c) og bygger på sondringerne mellem rets- og interessekonflikter, hvor det i modellens forståelse er legitimt at teste styrkeforholdene, når fredpligten ophører i forbindelse med, at overenskomsterne skal fornyes. Lockout – herunder lockout uden forudgående strejkevarsel – er arbejdsgivernes våben i den forbindelse og svarer til lønmodtagernes strejkevåben. Lockout er altså en integreret del af modellen, der dog ikke må anvendes for ofte, hvis modellen skal opretholde en troværdighed som forhandlingsmodel. Det kan så diskuteres, om der skal lægges begrænsninger på lockout-våbenet, hvilket vil blive drøftet i kapitel 6.

Lovindgreb er den 'sikkerhedsventil', det partstyrede system er nødt til at have, når parterne har anvendt alle andre redskaber. Hvis der ikke var en sådan sikkerhedsventil, ville forhandlingssystemet let kunne bryde sammen eller fryse helt til i fastlåste positioner. Så også lovindgrebet er helt entydigt en del af modellen, som den historisk har udviklet sig, men igen er det et redskab, der kun sjældent skal bringes i anvendelse for ikke at udhule forhandlingsmodellens troværdighed.

Også Finansministeriets dobbeltrolle, som den kom til udtryk under OK2013, ligger entydigt inden for modellen. Sådan har det altid været – dobbeltrollen blev bare mere tydelig og vigtigere under OK2013 end tidligere. Det blev den primært, fordi det endte med et politisk indgreb, som Finansministeriet var dybt involveret i formuleringen af. Det har naturligvis været frustrerende for LC at opleve, at de samme aktører, som de forhandlede med, er blandt dem, der

har formuleret indgrebet, og det kan igen diskuteres, om det er hensigtsmæssigt, at det forholder sig sådan. Men dobbeltrollen er ikke ny, men en integreret del af den danske model på det offentlige område. Det er med denne dobbeltrolle, at den offentlige aftalemodel markant adskiller sig fra aftalesystemet på det private arbejdsmarked, og det er indlysende, at det giver arbejdsgiverparten en særlig magt i de tilfælde, hvor en forhandling ender i konflikt og politisk indgreb. Set fra lønmodtagersiden er det naturligvis dybt problematisk, og i DLF fandt man ligefrem, at forløbet var et brud på ILO-konventionen 98, der foreskriver, at magtanvendelsen i forbindelse med politiske indgreb i konflikter skal være 'proportional'. Men dobbeltrollen er uundgåelig, som modellen er konstrueret.

Endnu et af de kritiserede forhold var, at Finansministeriet og KL koordinerede deres strategier. Det er som beskrevet en koordinering, som er øget gennem årene for at nå sit foreløbige højdepunkt ved OK2013. Men der er i sig selv ikke noget odiøst eller mærkeligt i, at man koordinerer på arbejdsgiversiden. Det gør man også på lønmodtagersiden, hvor koordineringen dog er mindre tæt på grund af mange flere organisationer og større interesseforskelle. Kombinationen af en meget tæt koordinering og et stadig tydeligere hierarki kan dog sætte spørgsmålstejn ved KL's og regionernes selvstændighed som forhandlende part. Det er ikke specielt et problem i forhold til lærerforhandlingerne, men et mere generelt problem. Og det er ikke noget, der som sådan bryder med den danske model.

En række andre forhold kan vurderes at have overskredet eller i hvert fald presset den danske model. For det første var det et brud på modellen, hvis arbejdsgivernes koordinering under OK2013 gik så langt, at der var en aftale om et forløb, der skulle ende med et lovindgreb. Det afviste både KL og finansministeren som beskrevet ovenfor. Men spørgsmålet er også, om en sådan aftale overhovedet var nødvendig. Dels kender parterne jo godt det mulige spillerum i den danske model, som indeholder mulighederne for lockout og lovindgreb, dels betød de mange udmeldinger fra ministre, andre fremtrædende politikere fra regeringspartierne og fra oppositionen, at KL godt kunne regne med, at et eventuelt lovindgreb ville falde ud primært til deres fordel, også selvom der ikke var en forhåndsaf-tale om noget lovindgreb.

For det andet pressede timingen af folkeskolereformen og indregning af provenu fra OK2013 i reformen den danske model. Det er ikke sket tidligere, at en regering har foreslået en større reform med stærk relevans for arbejdsmarkedsorganisationerne så tæt på, at forhandlingerne skulle påbegyndes, og det er heller ikke sket før, at et forventet provenu fra overenskomstforhandlingerne direkte er ind-

regnet som besparelse i politiske initiativer, og slet ikke før forhandlingerne overhovedet er påbegyndt. Der er dog mange andre eksempler på, at overenskomster og lovgivning er blevet koblet sammen, også finansielt set. Et sådant fandt sted på efteruddannelsesområdet midt i 00'erne, hvor trepartssamarbejde blev fulgt op af etablering af fonde for efteruddannelse i forskellige former i både den private og den offentlige sektor. Men en væsentlig forskel er, at alle tre parter i efteruddannelseseksemplet var indstillede på det. Det kan beskrives som en form for koordineret overlap mellem lov og aftale, mens indregningen af ressourcebesparelsen fra OK2013 i folkeskolereformen må betegnes som ukoordineret (Mailand 2008), da den ikke baserer sig på konsensus – kun to af de tre parter var indstillet herpå, og der var aldrig desuden aldrig tale om trepartssamarbejde.

For det tredje pressede det modellen, at flere højtstående ministre udtalte sig unødigt. At finansministeren qua sin dobbeltrolle udtalte sig under overenskomstforhandlingerne må siges at være en del af hans job, men at statsministeren og en række ressortministre også gjorde det undervejs i forløbet, var blot med til at sammenblande politik og overenskomstforhandling yderligere. Det fremstod hverken som nødvendigt eller gavnligt i forhold til at holde processerne så adskilt, som det nu kunne lade sig gøre.

For det fjerde kan der argumenteres for, at også LC burde have været inddraget i kompensationen for aldersreduktionen. Det virker ikke overbevisende, når det fra arbejdsgiverside hævdes, at KL kun var inddraget i tekniske spørgsmål, fordi udregning af værdien af aldersreduktionen må siges at være indholdsmæssig.

Endelig, for det femte, er det værd at dvæle lidt ved parternes forhandlingsvilje. Her blev særligt KL og Moderniseringsstyrelsen beskyldt for ikke at udvise nogen særlig forhandlingsvilje i forhandlingerne. Reelt var situationen parallel med situationen på det gymnasiale område. KL ønskede ligesom Finansministeriet en model med en ren ledelsesret og kunne ikke acceptere andre begrænsninger i ledelsesretten end meget begrænsede værnsregler (af KL også benævnt 'de ydre rammer'). Ledelsesretten var udelelig. Man betragtede tidligere skridt i retning mod udvidet ledelsesret – herunder A08 – som om ikke mislykkede, så i hvert fald utilstrækkelige. Rummet for forhandling var dermed i lighed med situationen på det gymnasiale område meget begrænset og udfaldsrummet for forhandlingerne et spørgsmål om kompensation (eller sammenbrud) snarere end om et kompromis a la udvidet ledelsesret, men delvis bevaret forhandlingsret. Mht. LC's forhandlingsvilje bevægede flere af deres forhandlingsmodeller – ikke mindst de, der blev fremlagt i

Forligsinstitutionen på både det kommunale og det statslige område – sig i retning af det, som KL og Moderniseringsstyrelsen ville. Men da de alle indeholdt en eller anden form for begrænsning i ledelsesretten på anvendelse af arbejdstiden, herunder en forberedelsesfaktor, og da LC ikke ville opgive aldersreduktionen, blev tilnærmelserne afvist.

Den Danske Model, som den er beskrevet i kapitel 2, er en primært aftalebaseret model for arbejdsmarkedsregulering, hvor parterne tilstræber at nå et resultat gennem forhandlinger uden konflikt. Det kan tilføjes, at det i særlig grad bør gøre sig gældende i den offentlige sektor pga. den statslige arbejdsgivers dobbeltrolle. Men som sådan indeholder Den Danske Model ikke krav om, at der skal udvises en særlig grad af forhandlingsvilje i specifikke forhandlings-situationer. KL og Finansministeriet kan derfor næppe siges formelt set at have forbrudt sig mod modellen ved på forhånd at have etableret et så snævert forhandlingsrum, som det var tilfældet. Men det må konstateres, at hverken KL eller Finansministeriet udviste den store forhandlingsvilje med etableringen af det snævre forhandlingsrum (se også Due & Madsen 2013a). Hvor begrænset man skønner deres forhandlingsvilje til at være, afhænger bl.a. af, om det anses som forhandlingsvilje at tilbyde (økonomisk) kompensation, eller om der skal (indholdsmæssige) kompromiser til.

Et spørgsmål, der trænger sig på, er, om der trods de vanskelige vilkår var uprøvede muligheder for at opnå kompromis. Enkelte informanter var af den opfattelse, at der havde været perspektiv i at fortsætte, men med parterne fastlåst på de to kernespørgsmål omkring ledelsesret og aldersreduktion, og med arbejdsgivernes ufravigelige holdning om at ledelsesretten ikke kunne gradbøjes, er det svært at se dem. Og det var også holdningen hos langt de fleste af informanterne.

Substantielle fristelser og processuelle undtagelser

Det skal afslutningsvis påpeges, at hvis man kigger ned igennem den danske models historie – i den private såvel som i den offentlige sektor – så er det ikke kun arbejdsgiverne, der fra tid til anden vurderer, at det er værd at satse på den politiske arena med dens lovgivning i stedet for partsarenaen med dens overenskomster, selvom at sidstnævnte er det, der er kernen i modellen. Eksemplerne er mange, og her skal blot nævnes et par stykker. Lidt tilbage i historien kan det påpeges, at LO i 1980'erne i starten af processen, der endte med etablering af arbejdsmarkedspensionerne, satsede mere på den politiske arena end på partsarenaen (Due & Madsen 2003). Men der er også nyere eksempler tættere på den offentlige sektors over-

enskomstforhandlinger. Ved overenskomstforhandlingerne i 2008 forsøgte dele af fagbevægelsen (med FOA og deres kampagne 'Mandeløn til kvindefag' i spidsen, og med opbakning fra bl.a. Anders Bondo Christensen) at få ekstra midler tilført til overenskomstforhandlingerne ved at appellere direkte til Folketinget. Og det lykkedes at få oppositionen uden om VK-regeringen til at foreslå et ekstrabeløb på 5 milliarder kroner – men regeringen ville ikke være med hertil (Due & Madsen 2009). Et nyere eksempel er fra social dumping-området, hvor en del arbejdsgivere ser det som åbenlys 'forumshopping', når fagbevægelsen arbejder for tiltag som kædeansvar og andre værn mod social dumping både i overenskomstsammenhæng og i relation til det politiske system (Andersen & Ibsen 2013).

Ikke alle disse eksempler handler om kerneområderne i aftalemodellen – løn og arbejdstid – men illustrerer alligevel, at aftalemodellen kun er en del af den danske model, og at der hos både arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationerne foretages strategiske prioriteringer, der forsøger at flytte forhandlingsemner fra partsarenaen til den politiske arena. Hvis en af parterne kan forudse en indholdsmæssig gevinst ved at foretage en sådan flytning, prioriteres dette i nogle tilfælde, på trods af den generelle tilslutning til aftalemodellen. Dermed ikke været sagt, at aftalemodellen bare er en 'hul skal', men den er kun en del af Den Danske Model. Og er de substantielle fristelser store, foretager begge parter i nogle tilfælde processuelle undtagelser fra hovedreglen om de kollektive aftalers primat. Denne ageren er en del af den danske model, men den gør også, at aftalesystemet som en del af modellen kan komme under pres fra tid til anden.

Konklusion og perspektivering

Opsamling og konklusion

Efter således både at have redegjort for de generelle forlig, for det særprægede forløb på gymnasieområdet, hvor lønmodtagerne var stillet over for lignende krav som folkeskolelærerne og de øvrige lærerområder, og for folkeskolernes proces, skal der nu samles op på resultaterne og konkluderes.

I det teoretiske kapitel 2 blev det konstateret, at Danmark ofte henregnes til en særlig nordisk version af den korporatistiske arbejdsmarkedsmodel, hvor arbejdsmarkedets parter er stærke og spiller en væsentlig rolle primært igennem overenskomster og medbestemmelsessystemer, sekundært igennem deres indflydelse på lovgivning om arbejdsmarkedsrelaterede emner. Det danske arbejdsmarked er dog også blevet beskrevet som en blandingsmodel mellem den (kontinentale) korporatistiske model og den (anglo-saxiske) voluntaristiske/liberale model. Arbejdsmarkedsreguleringen i den offentlige sektor er tættest på 'model employer'-typen, hvor løn og arbejdsvilkår er overenskomstbestemt nærmere end lovbestemt igennem tjenestemandssystemer, og hvor den offentlige sektor i en hvis grad går foran den private i forhold til at sikre goder til de ansatte.

Der blev i kapitlet argumenteret for, at særlige karakteristika gør sig gældende for arbejdsmarkedsreguleringen i den offentlige sektor i Danmark, når den sammenlignes med den private sektor. De vigtigste er, at den danske model i den offentlige sektor først rigtigt er udviklet fra 1969 og derfor er relativ ny sammenlignet med den private sektor; at grænsen mellem politik og forhandlinger er mindre skarp end i den private sektor, hvilket særligt kommer til udtryk ved finansministerens dobbeltrolle; at strejkevåbnet er mindre effektivt end i den private sektor; at magtforholdet mellem parterne er endnu mere i arbejdsgivernes favør i den offentlige sektor end i den private sektor; at lønnen ikke er så direkte markedsbestemt, som i den private sektor; at koalitioner mellem enkeltorganisationer spiller en afgørende rolle, og at den enkelte organisation som hovedregel ikke kan opnå bedre resultater ved at stå alene; og endelig, at der aldrig har været altomfattende strejker i den offentlige sektor.

I det empiriske kapitel 3 blev det første deskriptive forskningsspørgsmål besvaret. Spørgsmålet lød: 'Hvordan forløb de generelle forhandlinger på det statslige, det kommunale og det regionale om-

råde?’ . Der er flere lighedspunkter mellem forligene og processerne på de tre hovedområder, når fokus er på de generelle forhandlinger. På alle tre områder var der tale om meget smalle vedligeholdelsesforlig, hvor de mest perspektivrige forhandlingsresultater bestod af relativt generelle erklæringer, hvor det først på længere sigt vil stå klart, om formålene om bl.a. øget tillid og samarbejde vil blive indfriet. Det er i den forbindelse bemærkelsesværdigt, at den i fagforeningskredse så udsældte Moderniseringsstyrelse hos store dele af de involverede lønmodtagerrepræsentanter fik ros for sin håndtering af de generelle forhandlinger. De tre områders processer har også lighedspunkter med hinanden i den forstand, at forhandlingsprocesserne stort set kunne afsluttes, uden at konfliktrisikoen kom rigtig tæt på, mens der inden for hvert område var et enkelt delområde – henholdsvis de gymnasiale uddannelser, folkeskolen og de øvrige undervisningsområder og overlægerne – som var højt priorerede af arbejdsgiverne, og hvor konfliktrisikoen var en del af aktørernes forhandlingsscenarier.

Der var dog også væsentlige forskelle mellem de tre områder. Dels var konfliktrisikoen helt klart størst i forhold til folkeskolelærerne, og det var også her, konflikten virkede mest ind på de generelle forhandlinger. For det andet var de mere markante arbejdsgiverkrav, der prægede den statslige og kommunale sektor, ikke rigtigt at finde hos de regionale arbejdsgivere. Og endelig var der en forskel i forhandlernes egen vurdering af forhandlingsprocesserne, hvor der på det statslige område var en udbredt om end ikke total tilfredshed med forløbet på begge sider af bordet, mens det modsatte nærmest var tilfældet hos de kommunale forhandlere. De regionale forhandlers oplevelse var placeret et sted imellem, men med arbejdsgiverne som den mest tilfredse part. Der blev endvidere i kapitlet argumenteret for, at de generelle forhandlinger langt hen ad vejen var en gentagelse af OK2011. I 2013 blev det igen på alle tre hovedområder til meget begrænsede lønstigninger og kun få øvrige forandringer. De smalle forlig i 2011 og 2013 skal naturligvis ses i lyset af den økonomiske krise, hvilket bl.a. har betydet, at arbejdsgiverne agerede hårdere som forhandlere end normalt.

Kapitel 4 var et af to, der adresserede det andet empiriske forskningsspørgsmål: ‘Hvordan forløb forhandlingerne på undervisningsområderne, det efterfølgende forløb i Forligsinstitutionen og den efterfølgende konflikt?’. I dette kapitel blev gymnasielærernes forhandlingsproces analyseret i dybden. Igennem kravudvælgelsen og forhandlingsaftalen med AC valgte GL at lægge sig tæt ind under AC-fællesskabet ved ikke at have selvstændige krav og ikke at have frigørelsesklausuler. Der var enighed i hovedbestyrelsen om den

strategi. Det er svært, nu hvor forhandlingsforløbet er kendt, at se, hvordan en anden strategi ville have ført til et bedre resultat. En frigørelsesklausul ville have givet GL en formel mulighed for at træde ud af forhandlingerne. Reelt havde man dog denne mulighed alligevel, da AC hele vejen havde signaleret, at man ikke ville indgå aftale uden GL's samtykke, og da AC også i afslutningsfasen accepterede forhandlinger i fire-ugers vinduet. Men, som det har været skitseret i flere scenarie-papirer fra GL's sekretariat, ville man sandsynligvis være havnet samme sted, hvis alternative veje var valgt, evt. dog med mindre kompensation.

Der kom ikke meget ud af GL's egne forhandlinger. Men det er vanskeligt ikke at se det som en effekt af Finansministeriets krav om at blive frigjort fra de eksisterende arbejdstidsregler og gøre arbejdstid til et rent ledelsesansvar. Dette efterlod et meget snævert rum for forhandling. Ville der have været en positiv effekt for GL ved tidligere at have spillet ud med de modeller, man forestillede sig i større eller mindre grad imødekom Finansministeriets ønsker? Sandsynligvis ikke. GL skulle helt opgive aftaleretten, før Finansministeriet ville rykke på sig. Det kom de så til under de afsluttende forhandlinger i AC-regi. Sammen med aldersreduktionen forsvandt aftaleretten og blev erstattet af en aftalemulighed. Hvad GL fik for dette var primært et værn omkring arbejdstiden og en økonomisk kompensation. Der var således ikke tale om nogen gradbøjning af ledelsesretten i aftalen, men netop om værn og kompensation, hvilket afspejler Moderniseringsstyrelsens syn på sagen som et bipolært (enten-eller) forhold.

Ved urafstemningen om overenskomstresultatet stemte et stort flertal af GL's medlemmer nej, men de måtte alligevel acceptere resultatet, da GL's afstemning kun er en del af afstemningen på de øvrige AC-områder, hvor udfaldet blev et klart ja. Der var i GL efterfølgende intense diskussioner af og uenighed om forhandlingsprocessen og forhandlingsresultatet.

Hvordan man vurderer den kontroversielle proces i det afsluttende forhandlingsforløb, hvor formanden foretog en fleksibel fortolkning af sit forhandlingsmandat, handler dybest set om, hvordan man forstår topforhandlernes rolle og manøvrerum i en lønmodtagerorganisation. Der er to forskellige fortolkninger af det reelle mandat i slutfasen. I den danske models historie er der andre eksempler på fleksible fortolkninger af forhandlingsmandater. Om der under OK2013 er tale om en for fleksibel tolkning af mandatet fra en GL-formand, der agerede egenrådigt og udemokratisk – eller om der omvendt er tale om en visionær formand, der sikrede sine medlemmer de bedst mulige vilkår i en meget svær forhandlingssituation –

er op til organisationen og dens medlemmer selv at afgøre. Afstemningsresultatet ved urafstemningen og ved afstemningen til hovedbestyrelsen i november-december 2013 tyder på, at medlemmerne kort efter forhandlingernes afslutning hældede mod den første tolkning.

Kapitel 5 var det andet kapitel, der fokuserede på det empiriske forskningsspørgsmål: 'Hvordan forløb forhandlingerne på undervisningsområderne, det efterfølgende forløb i Forligsinstitutionen og den efterfølgende konflikt?'. Processuelt blev det beskrevet, at et forlig ikke viste sig muligt på de øvrige statslige undervisningsområder og på folkeskoleområdet. Som konsekvens blev der udsendt lockoutvarsel på de to områder. Det videre forløb henlagdes derfor til Forligsinstitutionen. Forligsmanden opgav efter to uger at forlige parterne. Da forligsmanden valgte ikke at udsætte konflikten, blev lockouten en realitet. Efter forskellige aktørers mislykkede forsøg på at få parterne tilbage til forhandlingsbordet eller suspendere konflikten, greb Folketinget ind, da konflikten havde løbet i 3 ½ uge. Lovindgrebet fulgte i store træk arbejdsgivernes formål med denne 'frigørelseskonflikt', men der var begrænset compensation til lønmodtagerne, bl.a. i form af løntillæg, hvis værdi dog var mindre end den, GL havde forhandlet sig frem til. Fagbevægelsens respons på arbejdsgivernes ageren var behersket, og der var ydermere intern uenighed om bl.a., hvorvidt arbejdsgivernes (og regeringens) fremfærd var i strid med forhandlingspraksis i Den Danske Model og om, hvilke modsvar der skulle bringes i anvendelse. Forløbet har ikke overraskende efterfølgende ført til overvejelser på lønmodtagersiden om, hvordan man kan stå bedre rustet til de kommende forhandlinger i 2015.

Efter procesbeskrivelsen diskuteredes fem forhold i kapitlet. For det første forhandlingstaktik og balancen krav-mobilisering-forlig. Mht. KL's og Finansministeriets taktik fremstod det relativt klart, at de to arbejdsgivere gik efter en ren ledelsesret og kun var indstillede på at kompensere herfor, ikke at indgå kompromiser, der på nogen måde gradbøjede ledelsesretten til anvendelsen af arbejdstiden ud over nogle minimale rammer. Desuden skulle aldersreduktionen afvikles. Målene kunne nås ved at stå fast på kravene og koncentrere sig om mobiliseringen, mens et forlig ikke var absolut nødvendigt, da det var muligt at få opfyldt kravene igennem konflikt og politisk indgreb. LC's taktik fremstod mindre entydig, også efter at aktørerne har været interviewet. Én udlægning var, at LC hele vejen igennem var fast besluttet på ikke at give afkald på forberedelsesfaktor og aldersreduktion uden kamp. En anden udlægning gik på, at strategi-

en i udgangspunktet var mere eftergivende over for den overmagt, man stod overfor, men skiftede undervejs.

For det andet diskuteredes brugen af medierne: Selvom medierne også spillede en stor rolle under overenskomstforhandlingerne i 2008 var det dog primært lønmodtagersiden, der var aktive brugere af medierne ved den lejlighed. Ved OK2013 spillede medierne igen en stor rolle, men denne gang var det både lønmodtagersiden og arbejdsgiversiden – dog primært KL – der var aktive. Arbejdsgivernes anvendelse af startede langt ind forhandlingerne gik i gang. Redskaber, der blev bragt i anvendelse i de to parter mediestrategier, var flere end normalt ved overenskomstfornyelserne. Her var både tale om traditionelle i form af artikler i egne fagblade, i pressemeddelelser, på egne hjemmesider og interview til dagblade og radio og TV, men også om en række nye. KL oprettede således en særlig hjemmeside. Desuden kørte de annoncekampagne for at forklare sig. På LC-siden anvendte man også annoncer, der særligt i starten af forløbet handlede om, at heldagsskolen med mindre forbedrelse ville betyde lavere kvalitet. Man anvendte som noget nyt også Facebook til at komme ud med budskaberne, hvilket KL ikke gjorde. Desuden var det nyt, at LC's forhandlingsforslag i nogle tilfælde blev præsenteret i medierne, før forhandlingsmodparten fik dem at se. Ydermere viste forløbet, at begge forhandlingsparter er blevet mere bevidste om de begreber, de anvender i debatten.

For det tredje diskuteredes sammenholdet i organisationerne. Hos KL og LC-organisationerne var det tilsyneladende relativt stærkt igennem hele forløbet. Der var intern opposition mod såvel de to organisationers strategier generelt og imod særlige initiativer, som henholdsvis KL og LC foretog i forløbet, men oppositionen kom aldrig til at dominere billedet og har heller ikke gjort det i efterspillet. Det ligger lige for at sammenligne med GL. GL indgik som beskrevet en aftale, hvor de mistede deres forhandlingsret og aldersreduktion, men fik en betragtelig lønkomensation. Her var organisationen efter forhandlingerne præget af intern splid og en formand, der indtil han valgte ikke at genopstille, var under stærkt pres. Omvendt forholdt det sig i DLF. Man valgte her at kæmpe kampen for at bevare både forhandlingsret og aldersreduktion, men fik kun en begrænset lønkomensation ud af det. Presset på formanden og ledelsen i øvrigt har været svagt eller helt fraværende, uden at man dermed kan sige, at alt er fryd og gammen i organisationen. Fx er det problematisk for en offentlig sektors professionsorganisation i den grad at være på kant med det politiske system, man servicerer.

Endvidere diskuteredes, for det fjerde, koordineringen på tværs af organisationer. På arbejdsgiversiden skulle det være fremgået klart

af ovenstående, at koordineringen var stærk. Koordinationen på lønmodtagersiden holdte til gengæld. Som nævnt begrænsede den sig til en fælles udsættelse af underskriften på KTO-forliget, demonstrationer og ytringer i medierne om disrespekt for den danske model, og lidt økonomisk støtte fra enkelte organisationer. Men kraftigere modsvar som sympatikonflikter kom det ikke til, og fra en række LO-organisationer, primært uden for det offentlige område, kom det endda til direkte afstandtagen til LC's kamp og retorik.

Afslutningsvis i kapitlet diskuteredes, for det femte, det mere analytiske forskningsspørgsmål, der lød: 'Var der handlinger fra nogle af aktørernes side, der overskred principperne i Den Danske Model?'. Det blev konstateret, at en række kritiserede handlinger fra de offentlige arbejdsgivers side var om ikke uproblematisk, så i overensstemmelse med modellen, mens andre – timingen, indregning af provenu fra forhandlingerne i reformen, de mange ministres indblanding og den selektive inddragelse af parter i processens slutfase – var forhold, der – hvis de går hen og bliver normal praksis – vil sætte modellen under pres. Men hvis der ikke blev indgået en forhånds aftale på arbejdsgiversiden om, at forløbet skulle ende i lock-out og lovindgreb, er det svært at pege på noget, der entydigt bryder med de principper, der ligger til grund for modellen. Endvidere blev det konstateret, at selvom flere af LC's modeller repræsenterede en bevægelse i retning af, hvad KL og Moderniseringsstyrelsen gerne ville, indeholdt de alle forhandlingsret eller forberedelsesfaktor og aldersreduktion, hvilket de offentlige arbejdsgivere ikke kunne acceptere. De ville have en ren ledelsesret og var ikke indstillet på (indholdsmæssige) kompromiser på kernespørgsmålene, omend de var åbne over for (økonomisk) compensation. Endelig blev det diskuteret, om de offentlige arbejdsgivere med etableringen af et meget snævert forhandlingsrum og udvisningen af en begrænset forhandlingsvilje havde forbrudt sig mod den aftalebaserede model.

Det fjerde og sidste forskningsspørgsmål lød: 'Hvilke konsekvenser vil OK2013 have for de kommende overenskomstfornyelser og for Den Danske Model generelt?'. Det bliver analyseret i perspektiveringen nedenfor.

Perspektivering

Perspektiveringen her vil være opdelt i fire dele. For det første vil forventningerne til OK15 blive adresseret kort. For det andet skal konsekvenserne af lærerkonflikten på længere sigt diskuteres. Og endelig, for det tredje, perspektiveres de smalle generelle forlig fra OK2011 og OK2013.

På kort sigt: OK15

Da forventningerne til overenskomstforhandlingerne udvikler sig løbende i månederne op til forhandlingsstart i december og januar, kan et bud herpå forfattet i juni nemt ramme mere eller mindre ved siden af. Derfor skal dette afsnit holdes kort.

Da dataindsamlingen sluttede i maj 2014, var det kun arbejdsgiverne, som havde rapporteret pejlemærker for de kommende forhandlinger. Lønmodtagernes proces var traditionen tro ikke kommet så langt på daværende tidspunkt, hvilket hænger sammen med de mange organisationer og deres medlemsdemokratiske processer og eksistensen af et koalitionsniveau.

Det var dog ikke meget, der i maj var sluppet ud omkring de statslige arbejdsgiveres krav og ønsker. Kravet om reguleringsordningens afskaffelse fra OK2013 vurderedes at kunne blive gentaget, men nok igen mere som et på-sigt-krav end et her-og-nu-krav. Der var ingen forventninger til, at tjenestemandskravene, der blev droppet i 2013, vil blive rejst igen. Der var til gengæld klare forventninger til, at finansministeren, der har stor og måske afgørende indflydelse på beslutningen, vil foretrække en 3-årig overenskomstperiode som den, der i foråret 2014 blev vedtaget under den private sektors overenskomstforhandlinger, så det offentlige og det private fortsat ikke vil have forhandlinger samtidig.

Måske vigtigst af alt var der, i modsætning til et halvt år før (Majland 2013a), ingen forventninger til, at Finansministeriet vil finde det tunge skyts frem igen og komme med konfliktudløsende krav. Det skyldes flere forhold. For det første, at Moderniseringsstyrelsen selv har understreget det unikke ved situationen i 2013, for det andet, at der ikke er noget område, der på samme måde som undervisningsområdet op til OK2013 er blevet 'udtaget', og for det tredje, at der meget vel kan komme et folketingsvalg kort tid før starten på OK15, og det er ikke i regeringens interesse at lægge sig ud med et stort antal offentligt ansatte vælgere så tæt på et valg.

KL har indtil videre været en anelse mere åbenmundede. 'Plads til ledelse og forandring', 'Kvalitet og effektivitet' er overskriften på de kortfattede udmeldinger indtil maj 2014. KL har som i 2013 ikke signaleret at have nogle problemer med reguleringsordningen som sådan, men de mener ikke længere at den kun skal udmøntes som generelle lønstigninger. Man ønsker at kunne skævddele mere og vil derfor også gerne lønpuljerne til organisationsforhandlingerne til livs. Endvidere er der tegn på, at KL vil interessere sig mere for, hvad TR-uddannelserne, som KL selv er med til at finansiere, bliver brugt til. Derudover er det sandsynligt, at processen om at større

fleksibilitet og 'emnevalgfrihed' i MED-systemet ønskes fortsat, mens det er mere usikkert, om man igen vil forsøge at reducere antallet af medarbejdere med tillidsrepræsentantbeskyttelse. Vedrørende arbejdstid har der været forlydender om, at KL ønsker mere tværgående arbejdstidsregler mellem forskellige grupper af ansatte inden for både de kommunale døgn- og daginstitutioner, uden at det er helt klart, hvorfor disse tiltag skal tages her. Endvidere er der efter sigende ønsker om bl.a. forenkling af overenskomststrukturen (fx sammenlægninger af overenskomster), tiltag vedrørende seniorjob (ifølge KL er ordningen blevet for dyr pga. det store antal seniorjob) samt indsatser i forhold til det inkluderende arbejdsmarked. Og så vurderes det, at folkeskolen får et pusterum denne gang. Endelig er der forventninger til, at KL vil bruge produktivitetskommissionens rapport og dens referencer til 'en bedre sammenhæng mellem kompetencer, præstationer og løn' (Produktivitetskommissionen 2014).

Selvom der endnu ikke var meget at sige, om lønmodtagernes ønsker og krav i maj 2014, blev det dog rapporteret, at det i LC-organisationerne er blevet drøftet, men ikke besluttet, om der skal rejses krav på arbejdstidsområdet, eller om man skal sige, at slaget er tabt og ikke forsøge at ændre på de rammer, som lov 409 sætter.

Konsekvenserne af lærerkonflikten på længere sigt

Selvom OK2013 ikke har aflivet den danske model, som vi kender den, er alt ikke bare ved det gamle, når OK15 løbes i gang. Det, at der blev taget et redskab i brug under OK2013, man ikke har set i anvendelse før – lockout uden foregående strejkevarsel, og at forløbet oven i købet endte med et lovindgreb – påvirker magtbalancen i den danske model inden for den offentlige sektor, så den bliver endnu mere i arbejdsgivernes favør end tidligere. Det skyldes, at lønmodtagerorganisationerne ikke kan være sikre på, om og i hvilke situationer en ensidig lockout igen vil komme i anvendelse – selvom det som beskrevet ovenfor ikke er sandsynligt, at det sker under OK15. Med andre ord vil OK2013-forløbet sandsynligvis have en længerevarende disciplinerende effekt på lønmodtagerorganisationerne. Man kan kun gisne om, hvor lang tid denne effekt vil gøre sig gældende.

Fokuseres mere specifikt på lærerområdet, er alt naturligvis heller ikke ved det gamle her. Spørgsmålet er, om skårene kan klinkes, og hvornår. KL – og Finansministeriet for de statslige undervisningsområders vedkommende – har følt sig nødsaget til at fortsætte kampen mod arbejdstidsaftaler efter OK2013 og har derfor ikke kunnet eller villet følge en ofte anvendt strategi, der går ud på, at man skal 'vinde freden, efter man har vundet krigen'. Dette har naturligvis

ikke hjulpet på at forbedre relationerne til LC-organisationerne, som blev forværrede som følge af OK2013-forløbet. DLF har da også lagt afstand til flere tiltag, bl.a. 'mini-trepartsaftalen' fra juni 2013 i forbindelse med tillidsreformen. DLF rapporterede også om stor frustration blandt medlemmerne om forløbet og usikkerhed over den nye situation, man står i som lærer. Men DLF afviser selv at være den bitre organisation, som andre har opfattet den som efter afslutningen på OK2013.

På gymnasieområdet har man som beskrevet været igennem et lignende efterspil, hvor Moderniseringsstyrelsen har modsat sig lokalaftaler. Når dette samtænkes med, at Moderniseringsstyrelsen og – især – KL har ytret ønske om et øget ledelsesrum (ikke bare på lærerområdet, men generelt), så stiller det uvægerligt spørgsmålet, om arbejdsgivernes indsats mod lokalaftaler var begrænset tidsmæssigt til OK2013 og områdemæssigt til undervisningsområderne, eller om der skal forventes, at også lokalaftaler på andre områder kan blive genstand for arbejdsgivernes opmærksomhed. Hvad der taler imod, er arbejdsgivernes udsagn under OK2013 om, at der ikke var lignende problemer med arbejdstidsreguleringen i andre dele af den offentlige sektor. Men derfor kan arbejdsgiverne godt have til hensigt at skabe nye former for praksis vedrørende lokalaftaler uden for arbejdstidsområdet. På DJØF's forhandlerkonference i juni 2014 blev emnet diskuteret, og det fremgik, at man på arbejdsgiversiden anerkender værdien af lokalaftaler, men at man ikke altid ser det som det rigtige 'dialogredskab'. Derfor kan man overveje, hvilke perspektiver dette kan tænkes at få, hvis arbejdsgiverne får magt som de har agt. Ender det efter nogle forhandlingsrunder med, at et nyt lokalt reguleringsregime udvikler sig i den offentlige sektor, hvor lokalaftaler er nedtonet i forhold til en lang række mindre bindende dialogformer mellem arbejdsgivere og arbejdstagere, vil den lokale reguleringsmodel i den offentlige sektor adskille sig fra den organiserede del af den private sektor, hvor lokalaftalerne stadig er omdrejningspunktet.

Betragtningerne i dette delafsnit har indtil videre drejet sig om, hvordan modellen vil udvikle sig 'af sig selv'. Men det har også været diskuteret, om modellen bevidst skulle ændres. Når det nu under OK2013 er blevet demonstreret med al ønskelig tydelig, at modellen fungerer anderledes i den offentlige sektor end i den private, og når det kan konkluderes, at magtforholdet er mere skævt i den offentlige sektor og kun blev skævere af OK2013, rejser spørgsmålet sig, om måden overenskomstfornyelserne foregår på i den offentlige sektor bør revideres. Spørgsmålet blev allerede stillet under og lige efter OK2013. Det var særligt tre forhold der blev foreslået ændret: At

tvinge finansministeren i Forligsinstitutionen, at adskille Finansministeriets arbejdsgiverrolle og politiske rolle og at forhindre ensidig lockout.

Med hensyn til det første forslag skal det repeteres, at det var med forligskvindens og CFU's godkendelse, at ministeren ikke mødte op i Forligsinstitutionen. Men spørgsmålet er, om det ikke havde været en god idé, at finansministeren var mødt op. Det ville give et signal om, at alle kræfter blev lagt i at nå et kompromis. Det ville selvfølgelig bare kunne være spil for galleriet, og derfor er dette forslag måske heller ikke det vigtigste.

Vigtigere er det andet forslag om at adskille Finansministeriets politiske rolle og arbejdsgiverrolle. Det er gjort i Sverige, hvor de svenske offentlige arbejdsgivere i Arbetsgivarverket i 1994 skabtes ved at frakoble arbejdsgiverfunktionen fra resten af statsadministrationen (Elvander 2004). Selvom Arbetsgivarverket til en vis grad stadig styres af centralforvaltningen, har den en semi-autonom status. Men spørgsmålet er, om det ikke vil være relativt let for centraladministrationen i en tilspidset situation som OK2013 at eliminere denne semi-autonome status, så finansministerens dobbeltrolle alligevel vil være intakt.

Det tredje forslag er kommet fra bl.a. FTF's formand, Bente Sorgenfrey (dr.dk 11. april 2014), og går ud på, at det som det bl.a. er tilfældet i Portugal og en række andre europæiske lande ikke længere skal være muligt for staten at varsle konflikt, fordi kampen pga. statens i denne sammenhæng uudtømmelige ressourcer er for ulige. Når en af forudsætningerne for den danske model er et relativt lige magtforhold mellem aktørerne, og når det åbenlyst er et ulige magtforhold i den offentlige del af modellen, giver det mening at forsøge at udjævne denne magtmæssige ubalance. Men det forekommer imod modellens ånd, at en af aktørerne – mange år efter at modellen har etableret sig i den offentlige sektor – pludselig skal til 'at spille med handicap'. Hvis den ene af aktørerne i den grad skal pålægges bindinger, som den anden ikke pålægges, er det spørgsmålet, om man derved ikke bare udhuler selvstyringsprincippet snarere end at styrke det. Hvis man omvendt ikke ændrer noget, står man tilbage med problemet med en magtmæssig ubalance. Så det er et valg mellem suboptimale situationer.

Der er nok ingen tvivl om, at det mest sandsynlige er status quo, og at de tre forslag ikke bliver realiseret. Debatten om problemerne blev kortvarig, og der blev aldrig skabt noget stærkt pres for forandring. Det vil under alle omstændigheder også blive svært at etablere den konsensus, der skulle til for at foretage større ændringer, og forslaget om begrænsninger i de offentlige arbejdsgiveres konfliktret

blev da også afvist af finansministeren samme dag, som det var blevet fremsat.

Så det vil sandsynligvis være inden for nogenlunde de samme rammer, parterne på det offentlige område vil forhandle inden for også i de kommende år. Og det vil sikkert igen være med de offentlige arbejdsgivere som den udfarende part. Det stiller fagbevægelsen over for et valg om en samarbejdsorienteret linje eller en mere aktivistisk linje. Skal de politiske rammebetingelser, som den socialdemokratisk ledede regering sætter, tages for givet, eller skal fagbevægelsen sætte sig op imod dem, hvis de går imod deres medlemmers umiddelbare interesser¹¹? Det synes at være et kernespørgsmål i disse år. Tolkningerne af regeringsplaner og -dokumenter og positionerne vedrørende tillidsreformen antyder en opdeling mellem – og også inden for – de faglige organisationer. Der tegner sig et flertal, der søger samarbejde med regeringen og ikke ser en ren 'spare-dagsorden' i regeringens bestræbelser – og et mindretal, der tolker regeringens bestræbelser som rene sparerøvelser og hellere vil følge en aktivistisk linje end en samarbejdslinje.

Hvad enten man følger en samarbejdslinje eller en aktivistisk linje, vil det for fagbevægelsen være hensigtsmæssigt at forsøge at styrke sin forhandlingsposition. Hvis fagbevægelsen ønsker at stå stærkere, end man gjorde under OK2013 handler lige så meget om at blive enige om modsvar til arbejdsgiverne og om forhandlingsstrategier, som det handler om at lave om i de organisatoriske strukturer. 'Politiske håndslag' (uformelle aftaler snarere end formelle forhandlingsaftaler og lignende) er en del af dette. Men de støder på udfordringer i form af forskelle i interesser og tendensen til at orientere sig enten for eller imod en samarbejdslinje med regeringen. Det eneste, der ser ud til potentielt at kunne forene på tværs, vil være, hvis de offentlige arbejdsgivere igen udvælger en bestemt gruppe og går hårdt til denne – eller alternativt står fast på krav, som lønmodtagerorganisationerne over en bred kam finder helt uacceptable, som fx afskaffelse af reguleringsordningen. Men det er som beskrevet ikke så sandsynligt, at det sker.

Hvis det alligevel skulle ske igen, at en særlig gruppe kommer til at stå for skud snarere end de offentligt ansatte over en bred kam, vil reaktionen fra de øvrige organisationer som ved OK2013 afhænge af en konkret vurdering af muligheder i forhold til medlemsskaren og fordele og ulemper ved at indgå i en sympatikonflikt. Men det for-

¹¹ For en debat herom se DSR's næstformand Dorthe Steenbergs reaktion på Due og Madsens forskningsnotat 'Lærerkonflikten: Med lockouter skal land bygges' (Due & Madsen 2013c) i Information 17. juni 2013 og Due og Madsens svar herpå i samme avis 18. juni 2013.

hold, at der er tale om en gentagelse af et forløb, som flere lønmodtagerorganisationer anså som uacceptabelt, vil i sig selv være en tilskyndelse til denne gang at effektuere sympatikonflikter, eller umuliggøre indgåelse af de generelle forlig ved i forvejen at have udpeget konfliktudløsende krav hos modparten. Et problem for lønmodtagersiden ved dette scenarie, hvor man først koordinerer som respons på modpartens krav, er, at man endnu engang vil være den reaktive part, der skal finde ad hoc-løsninger på den aktive modparts krav, der sandsynligvis igen vil bygge på velforberejede strategier (Mailand 2013a).

Konsekvenserne af de gentagne smalle forlig på længere sigt

Det var – naturligt nok – fristes man til at sige – de mere dramatiske forløb på undervisningsområderne, og især på folkeskoleområdet, der tiltrak sig det offentlige interesse under OK2013. Det har derfor i mediernes lærerkonflikt-fokuserede dækning af overenskomstforhandlingerne været overset, at forhandlingsprocesser og forlig på de tre hovedforhandlingsområder – staten, kommunerne og regionerne – på mange måder har været en gentagelse af forløbene fra den sidste offentlige forhandlingsrunde i 2011, hvor hverken arbejdsgivere eller lønmodtagere fik meget igennem.

Kigger man på det offentlige aftalesystems historie, har der ellers været en del eksempler på væsentlige nyskabelser de seneste 25 år: Arbejdsmarkedspensioner, løn under barsel, ret til efteruddannelse og indførelse af lokale lønsystemer er bare nogle af eksemplerne på tiltag, hvor den offentlige sektor enten har været frontløber eller er fulgt lige efter den private sektors overenskomster. Nogle af disse nye emner er oprindeligt foreslået af lønmodtagerorganisationerne, andre af de offentlige arbejdsgiverorganisationer. Sat op over for tiltag som disse fremstår resultaterne af de seneste to forhandlingsrunder som magre vedligeholdelsesforlig. Ved overenskomstforhandlingerne i 2011 blev det ud over meget begrænsede lønstigninger kun til få og små forbedringer for lønmodtagerne, vigtigst var måske forbedrede vilkår for tillidsrepræsentanter og en tryghedspulje til hjælp for afskedigede medarbejdere på det kommunale område. Arbejdsgiverne kunne altså glæde sig over kun at skulle punge ud i begrænset omfang, men kom til gengæld ikke igennem med ønsker om bl.a. en yderligere decentralisering af løndannelsen, bedre mulighed for forhandlinger med den enkelte ansatte uden om tillidsrepræsentanten og ændringer i arbejdstidsregler.

I 2013 blev det som beskrevet igen på alle tre hovedområder til meget begrænsede lønstigninger og kun få øvrige forandringer. Skal der alligevel fremhæves noget, må det på det statslige område være

projekter om indsatser for at styrke tillid og samarbejde samt tryghed og kompetenceudvikling i overenskomstperioden. På det kommunale område kan nævnes et projekt om, hvordan de kommunale kerneopgaver styrkes. Men igen endte listen over parternes afviste krav med at være mere iøjnefaldende end resultaterne. For blot at nævne et par eksempler kom de statslige arbejdsgivere ikke igennem med deres ønsker om at afvikle reguleringsordningen eller ændre vilkår for tjenestemænd. Og de kommunale arbejdsgivere måtte opgive ønsker om at reducere antallet af ansatte med tillidsrepræsentantbeskyttelse, ændre i de generelle arbejdstidsregler og begrænse ordningen med seniordagene. På lønmodtagersiden blev bl.a. krav om mere barselsorlov til fædre, forbedrede vilkår for tillidsrepræsentanter og tryghed ud over tryghedspuljen fejlet af bordet.

De smalle forlig i 2011 og 2013 skal naturligvis ses i lyset af den økonomiske krise, hvilket bl.a. har betydet, at arbejdsgiverne har ageret hårdere som forhandlere end normalt. Men forløbene rejser også væsentlige spørgsmål om aftalesystemets fremtid.

Et af dem drejer sig om de urafstemninger, hvor medlemmerne skal stemme om forligene. Det lykkedes med OK2013-forligene – som følge af den udbredte krisebevidsthed – at få stemt dem hjem, selvom de var smalle. Men hvor mange gange kan det lade sig gøre? I forlængelse heraf kan man spørge, om det offentlige aftalesystems legitimitet i længden vil lide skade, hvis det kun er marginale forbedringer, lønmodtagerne kan sikre sig ved OK-fornyelserne, og hvis arbejdsgiverne heller ikke kan komme igennem med deres reformideer. For lønmodtagerne er det et problem, hvis gevinsten ved overenskomsterne bliver for svær at få øje på. For hvorfor så bakke op om dette system? Hvis den danske model i sin nuværende form skal opretholdes, skal man stadig kunne argumentere for, at modellens betydning er stor for den enkeltes løn- og arbejdsvilkår.

Sandheden er, at overenskomsterne stadig har stor betydning. Systemet er i hvert fald fortsat med til at minimere nogle af de forringelser for lønmodtagerne, der ses i mange andre EU-lande. Men det er svært at kommunikere defensive gevinster som disse ud til medlemmer og potentielle medlemmer af de faglige organisationer og gøre dem til afgørende argumenter for at bakke op om den danske model.

Bilag 1: Interviews

Interviews gennemført i november 2012

Helle Krogh Basse, sekretariatschef, KTO
Helle Warming, forhandlingschef, DSR/Sundhedskartellet
Josephine Fock, sekretariatschef, OAO/StK
Lotte Pedersen og Ole Lund Jensen, kontorchefer, Danske Regioner
Martin Teilmann, direktør, Akademikerne
Sine Sunesen, direktør, KL
Steen Parker Sørensen, forhandlingschef, FOA

Interviews gennemført i august 2013

Helle Krogh Basse, sekretariatschef, KTO
Jakob Bang, forhandlingschef, FOA
Jan Kæraa Rasmussen, cheføkonom, LO
Josephine Fock, sekretariatschef, OAO/StK
Martin Teilmann, direktør, Akademikerne
Torben Ferslov Andersen, forhandlingschef, BUPL

Interviews gennemført i september 2013

Annette Nordstrøm Hansen, næstformand, GL
Barbara Bertelsen, vicedirektør, Moderniseringsstyrelsen (Finansministeriet)
Carl Otto Christiansen, næstformand i Lokaludvalget, GL
Endre Szöcs og Helge Mørch Jensen, direktør hhv. forhandlingschef, GL
Gorm Leschly, formand, GL
Flemming Vinter, formand, CFU
Jens Boe Nielsen, formand, Gymnasiernes Rektorforening
Knud Skovgaard Larsen, formand for Områdebestyrelsen for erhvervsgymnasierne, GL
Martin Teilmann, direktør, AC
Ronald Karlsen, Overenskomstudvalgets formand, GL

Interviews gennemført i perioden december 2013 – april 2014

Anders Balle, formand, Skolelederforeningen
Anders Bondo Christensen, formand, Palle Rom, afdelingschef og
Gordon Ørskov Madsen, formand for OK-udvalget, DLF/LC

Barbara Berthelsen, vicedirektør, Moderniseringsstyrelsen (Finansministeriet)

Dennis Kristensen, formand, FOA

Helle Warming, forhandlingschef, DSR/Sundhedskartellet

Hanne Pontoppidan og Jens Erik Dam, formand hhv. vicesekretariatschef, Uddannelsesforbundet

Inge Friis Svendsen og Søren Rotvig Erichsen, kontorchefer, Moderniseringsstyrelsen (Finansministeriet)

Kasper Axel Nielsen, direktør, Foreningen af Speciallæger (FAS)

Marianne Brinch-Fischer, kontorchef, KL

Mariann Skovgaard, sekretariatschef, LC

Michael Ziegler, formand for Løn- og Personaleudvalget, KL

Nanna Abildstrøm, kontorchef, KL

Signe Friberg, Lotte Pedersen og Ole Lund Jensen, direktør hhv. kontorchefer, Danske Regioner

Sine Sunesen, direktør, KL

Referencer

- Andersen, I. (1990): Valg af dataindsamlingsmetode. I A. Andersen (red.): *Valg af organisations-sociologiske metoder – et kombinationsperspektiv*. København: Samfundslitteratur.
- Andersen, S.K. (2001): *Mellem politik og marked – interesseorganisationer og lønregulering på de kommunale/regionale arbejdsmarkeder i EU*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Andersen, S.K. (2012): OK12: Smalle aftaler med fokus på konkurrenceevne og tryghed. Forskningsnotat nr. 124. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Andersen, S.K. & C.L. Ibsen (2013): Forligsmuligheder på den smalle sti ud af krisen. FAOS forskningsnotat nr. 137. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Bach, S. & L. Bordogna (2011): Varieties of new public management or alternative models? The reform of public service employment relations in industrialized democracies. *The International Journal of Human Resource Management* 22 (11).
- Clegg, H. (1976): *Trade unions under collective bargaining*. Oxford: Blackwell.
- Crouch, C. (1993): *Industrial Relations and European State Traditions*. Oxford: Oxford University Press.
- DLF (2013a): Sammen gør vi e god skole bedre. København: Danmarks Lærerforening.
- DLF (2013b): Tyveri ved højlys dag. Pressemeddelelse 7. august 2013.
- DLF (2014): Andel af folkeskoleelever med lokalaftale. Opdateret 9. april 2014.
- Due, J. J. & J. S. Madsen (1990): *Man kan kun gå på to ben: Lærerne mellem profession og fagforening*. København: Danmarks Lærerforening.
- Due J. & J.S. Madsen (1996): *Forligsmagerne - De kollektive forhandlingers sociologi*. København: Jurist- & Økonomforbundets Forlag.
- Due, J & J.S. Madsen (2003): *Fra magtkamp til konsensus – arbejdsmarkedspensionerne og den danske model*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

- Due, J. & J.S. Madsen (2006): *Fra storkonflikt til barselsfond – Overenskomstforhandlingerne 1998, 2000 og 2004*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Due, J. & J.S. Madsen (2009): *Forligsmagere og Forumshoppere – analyse af OK08 i den offentlige sektor*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Due, J. & J.S. Madsen (2011): Hvorfor gå på Uni, når man kan spise sin madpakke derhjemme? Essay af Jesper Due & Jørgen Steen Madsen. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Due, J. & J.S. Madsen (2013a): Den politisk styrede offentlige aftalemodel. FAOS information nr. 1, 2013.
- Due, J. & J.S. Madsen (2013b): Konflikter og indgreb i overenskomstforhandlingerne i den offentlige sektor. Faktaark. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Due, J. & J.S. Madsen (2013c): Lærerkonflikten: Med lockouter skal land bygges. Forskningsnotat nr. 133. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Due J., J.S. Madsen & C.S. Jensen (1993): *Den danske Model - En historisk sociologisk analyse af det danske aftalesystem*. København: Jurist- & Økonomforbundets Forlag.
- Dunlop, J.T. (1958): *Industrial Relations Systems*. Boston: Harvard Business School Press.
- Elmore, R.F. (1985): Forward and backward mapping: reverse logic in the analysis in public policy. I K. Hanf & T.A.J. Toonen (red.): *Policy Implementation in the Federal and Unitary Systems*. Boston: Nato ASI Series.
- Elvander, N. (2004): Från plan till marknad. Statlig lönebildning 1989-2003. *Ekonomisk Debatt* 1:32.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Faugier, J. & M. Sargeant (1997): Sampling hard to reach populations. *Journal of Advanced Nursing*, 26, s. 790-797.
- Finansministeriet (2011): Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2012. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet & CFU (2013): Forhandlingsprotokol. 8. februar 2013.
- Hansen, N.W. (2012): Lokalløn i det offentlige. Fakta. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Hansen, N.W. (2013): Folkeskolelærernes arbejdstidsregler. Fakta. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Heckathorn, D.D. (1997): Respondent-Driven Sampling: A New Approach to the Study of Hidden Populations. *Social Problems*, 44: 2.

- Hyman, R. (1975): *Industrial Relations: A Marxist Introduction*. Basingstoke: Macmillan.
- Jensen, C.S. (1995): *Arbejdsmarked og europæisk integration. En sociologisk analyse af den europæiske models etablering i EU*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jensen, J. & H.B. Jørgensen (2013): *Knockout – en fortælling om lærerkonflikten*. E-bog. Fagbladet Folkeskolen.
- Kingdon, J.W. (1984): *Agenda, Alternatives, Public Policy*. Addison Wesley Educational Publishers Inc.
- KL (2010): Nysyn på folkeskolen. København: KL.
- KL (2012a): Effektiv anvendelse af lærernes arbejdstid. København: KL.
- KL (2012b): Plads til ledelse og forandring - Kvalitet og effektivitet på kommunale arbejdspladser. Debatoplæg om overenskomstfornyelsen i 2013.
- KL (2013a): Arbejdstilrettelæggelse – eksempler. KL 7. marts 2013. Til udlevering til LC og FI forud for møde den 11. marts.
- KL (2013b): Borgmesterbrev VII – status i lærerkonflikten.
- KL & DLF (2012): AUA projekt - Implementering af A08. Folkeskolen, ungdomsskolen og de kommunale sprogcentre. København november 2012.
- KL & LC (2013): Resultat af regnegruppens arbejde ved O.13. notat af 22. februar 2013.
- KL & KTO (2013): Fremfærd - Partssamarbejde om Udvikling af Kerneydelsen.
- KL, Ministeriet for Børn og Undervisning & Finansministeriet (2011): Kommissorium for arbejdsgruppe vedr. lærernes arbejdstid i folkeskolen og på det almene gymnasium.
- Kvale, S. & S. Brinkmann (2009): *Interview – introduktion til et håndværk*. København: Hans Reitzels Forlag.
- KTO (2013): KTO's evaluering af OK13. København: KTO.
- Lønkommissionen (2010): Lønkommissionens redegørelse – løn, køn, uddannelse og fleksibilitet. København: Lønkommissionen.
- LC (2013a): Folkeskolen, ny § 14 og 15 i 50.01. 14. marts 2013 – den samlede arbejdstidsregulering for lærere ved undervisning for børn – til udlevering ved møde i forligsinstitutionen den 15. marts.
- LC (2013b): LC/CO10 forslag om nødvendige bestemmelser i Moderniseringsstyrelsens forslag til arbejdstidsaftale på statens undervisningsområder. 18. marts 2013. 13-00149.09.03.
- LC (2013c): LC/CO10's forslag om anvendelse af tjenestemændenes arbejdstidsaftale på de statslige områder, der er dækket af LC/CO10's forhandlingsret. 22. marts 2013. 13-00149.09.03.

- LC (2013d): Principper for arbejdets tilrettelæggelse for lærere.
- Mailand, M. (2006): Dynamic neo-corporatism - regulating work and welfare in Denmark. *Transfer* 12: 3.
- Mailand, M. (2012a): Overenskomstfornyelsen 2011 – den kommunale sektor perspektiveret. FAOS forskningsnotat nr. 127. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Mailand, M. (2012b): Smalle forlig og mulig konflikt - Forventninger til de offentlige overenskomstforhandlinger i '13. FAOS forskningsnotat nr. 130. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Mailand, M. (2013a): Arbejdsgivernes politik og adfærd, lønmodtagernes alliancer og organisationsformer. FAOS forskningsnotat nr. 135. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Mailand, M. (2013b): Når man går foran - Gymnasieskolernes Lærereforenings deltagelse i OK13. FAOS forskningsnotat nr. 136. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Mailand M & C.L. Ibsen (2010): Pragmatiske uvenner. *Analyse i Politiken* 20. august 2010.
- Mailand, M. & N.W. Hansen (2013): Public service relations in an era of austerity – the case of Denmark. *European Journal of Industrial Relations* 19:4.
- Ministeriet for Børn og Unge & Finansministeriet (2012): Indholdsreform som et led i et løft af folkeskolen. København: Ministeriet for Børn og Unge, Finansministeriet.
- Moderniseringsstyrelsen & CFU (2012): Serviceeftersynet af de overenskomst- og aftalemæssige rammer i staten. Oktober 2012. København: Moderniseringsstyrelsen & CFU.
- OAo (2012): Tillid giver verdensklasse. Hjørnestein til en ny styring af den offentlige sektor.
- OAo (2013): FOA manipulerer med fakta. www.foa.dk, 26. juni 2013.
- OAo (2014): OAo-Nyhedsbrev om løn januar 2014.
- Personalestyrelsen (2010): Behov for nytænkning – et debatoplæg til OK11. København: Personalestyrelsen.
- Regeringen (2013): Vækstplan DK - stærke virksomheder, flere job. København: Regeringen.
- Regeringen, Akademikerne, Danske Regioner, FTF, KL og OAo (2013): Principper for samarbejde mellem parter på det offentlige arbejdsmarked om modernisering. København, juni 2013.
- Regeringen og KL (2011): Aftale for kommunernes økonomi 2012.
- Silverman, D. (1998): The Quality of Qualitative Health Research: The Open-ended Interview and its alternatives. *Social Science in Health* 4:2.

- Sundhedskartellet (2012): OK13 – debatoplæg. København: Sundhedskartellet.
- Visser, J. (1996): Traditions and transitions in industrial relations: a European view'. I J. Van Russyveldt & J. Visser (red.): *Industrial Relations in Europe*. London: Sage.
- Walton, R.E. & McKersie, R.B. (1965): *A Behavioral Theory of Labor Negotiations – An Analysis of a Social Interaction System*. New York: McGraw-Hill.

Referencer til avis- og fagbladsartikler, nyhedsbreve samt artikler fra organisationers hjemmesider og organisationernes interne papirer fremgår inde i teksten.