

127

Overenskomstfornyelsen 2011

- den kommunale sektor perspektiveret

Mikkel Mailand

Juni 2012

ISBN 978-87-91833-75-5

Forskningscenter for
Arbejdsmarkeds- og
Organisationsstudier

Sociologisk Institut
Københavns Universitet
Øster Farimagsgade 5
1014 København K
Tlf: 35323299
Fax: 35323940
faos@sociology.ku.dk
www.faos.dk



Indholdsfortegnelse

Sammenfatning.....	3
1. Indledning	5
2. Baggrunden for OK11	7
2.1 Konflikten 2008.....	7
2.2 Lønkommissionen	8
2.3 Krisen og reguleringsordningen	9
3. Frem mod kravudvekslingen og forhandlingsstart	11
3.1 Kravformuleringen på arbejdsgiver- og lønmodtagersiden.....	11
3.2 Selve kravudvekslingen i november.....	13
3.3 Organisationsforhandlingerne indledes	16
4. De første forhandlingsmøder.....	18
4.1 KL-KTO forhandlingerne.....	18
4.2 Organisationsforhandlingerne og det 3. forhandlingsbord	22
5. Forhandlingsmøderne frem mod forlig	24
5.1 KL-KTO forhandlingerne.....	24
5.3 Organisationsforhandlingerne	27
5.4 Forliget samlet set	30
6. Fra forlig til afstemning	32
7. Opsamling og diskussion	34
7.1 Konteksten: Økonomien, OK 2008, hierarkiet og det politiske system ..	34
7.2 Integrationen på arbejdsgiver- og arbejdstagersiden	35
7.3 Person-organisation-kontekst	37
7.4 Forhandlingstaktik: krav og delforlig.....	39
7.5 Vurdering af forliget: forskellige typer af krav	39
7.6 Afstemning: Krav-mobilisering-forlig	41
8. Perspektivering 1: Det statslige og regionale område.....	43
8.1 Det statslige område	43
8.2 Det regionale område	46
8.3 Er forligene på de tre områder kommet til at ligne hinanden mere?	49
9. Perspektivering 2: Frem mod det kommunale OK13	51
9.1 Konteksten: OK12, trepartsforhandlingerne og økonomien.....	51
9.2 Organisering: Reguleringsordning, løbetid og forhandlingsbordene	52
9.3 Indhold: Krav	54
9.4 Balancer.....	56
10: Referencer	58
Bilag A – Interviews.....	60
Runde 1, december 2010.....	60
Runde 2, december 2011 - januar 2012.....	60

Sammenfatning

Resultaterne af overenskomstfornyelsen i 2011 i den offentlige sektor (OK11) fremstår umiddelbart som et relativt udramatisk forløb med et magert udkomme. Det er blevet kaldt et 'vedligeholdelsesforlig', men det er nu ikke nødvendigvis et forløb, der bare kommer til at fremstå som en parentes i den danske models historie. Det kan vise sig at markere starten på en periode - af kortere eller længere varighed - med meget smalle forlig og arbejdsgiverne i førersædet. I notatet her analyseres den kommunale del af OK11 ud fra syv dimensioner:

Den økonomiske *kontekst* for forhandlingerne har haft betydning for OK11 direkte i form af reguleringsordningen, der gik i minus, og indirekte ved den krisebevidstheden, der både har styrket arbejdsgiversiden i forhandlingerne og gjort det muligt at få et smalt forlig stemt hjem. Også erfaringerne fra et magert udbytte af en langvarig konflikt i OK08 hører med til OK11s kontekst, og disse erfaringer har trukket i samme retning som den økonomiske kontekst. Den politiske kontekst i form af det folketingsvalg, der synes tæt på igennem det meste af OK11, spillede også en vis rolle for forløbet.

Kravudtagelse og forhandlingstaktik blev bl.a. præget af mange KTO-krav, der ikke opstillet i prioriteret rækkefølge og hvoraf ingen var konfliktudløsende, mens KL havde færre krav. KL ønskede modsat tidligere ikke at indgå delforlig, hvilket forvirrede modparten betydeligt og kom til at præge forhandlingsprocessen. Forhandlerne pegede selv på flere mulige forklaringer på KLs uvilje mod delforlig: At der var for lidt at forhandle om, til at det gav mening at lave delforlig, at det var svært at samle kravene i de 'pakker', der er nødvendige for delforlig, og at KL var under pres fra Finansministeriet for ikke at indgå delforlig. Det sidste punkt knytter sig til hierarkiet i forhandlingerne, hvor det statslige område står øverst - et hierarki, som langt størstedelen af forhandlerne mente var stærkere ved OK11 end tidligere. Forhandlingstaktisk var OK11 også præget af, at KL bl.a. i kraft af deres styrkede magtposition afviste langt de fleste af modpartens krav og utraditionelt stillede betingelse for aftaler ved ét forhandlingsbord som forudsætning for indgåelse af aftale på andre forhandlingsborde.

Integrationen (sammenhængskraften) fremstod ved OK11 - som også tidligere - som stærkere på arbejdsgiver end på arbejdstagersiden. Mens KTO er en relativt løst integreret koalition, der spænder over mange forskelligartede krav og prioriteringer og omfattende uenigheder, der meldes ud i offentligheden, fremstår KL og arbejdsgiversiden generelt mere integreret. Integrationen på arbejdsgiversiden blev styrket ved OK11, omend det til dels skete tvungent, ved at Finansministeriets hierarkiske styring af KL blev øget.

I en vurdering af *hvem der fik hvad ved forligene* kan det konstateres, at det for begge parter må siges at være et magert forlig. Det springer dog mest i øjnene, at lønmodtagerne opnåede meget få og små resultater (væsentligst i form af forbedrede tillidsrepræsentantvilkår og tryghedspulje). Det kan diskuteres, om

også lønmodtagerne fik små sejre ved at forhindre arbejdsgiverkrav og ønsker om udvidet arbejdstid og ændringer i aftaleret. 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 (nulsumspil) eller om forhandlingerne af visse emnerne må siges at indeholde elementer af integrative forhandlinger (plussumspil).

Notatet diskuterer også den *relative betydning af personer, organisationer og kontekst* for forhandlingerne. Ved OK11 var en del af nøgleforhandlerne nye på deres poster, og det kom til en hvis grad til at præge forhandlingerne. Men nøglepersonerne virker i et samspil med de organisationer, de repræsenterer, der igen er indlejret i konteksten beskrevet ovenfor. Forhandlerne tenderede til at fortolke forhandlingsprocesser og forlig ind i denne sammenhæng, snarere end at pege på et af de tre led som afgørende.

Forskellene mellem de kommunale processer og forlig på den ene side og de statslige og regionale processer og forlig var mangfoldige. Med hensyn til forligene var der hverken i det regionale eller det statslige forlig tryghedspulje og i det regionale forlig heller ingen forbedrede tillidsrepræsentantvilkår. Variationerne i lønniveauer områderne imellem skyldes forskelle i, hvor mange penge lønmodtagerne 'skyldte' som følge af reguleringsordningen, og forskelle i reststigninger. Processuelt var det opdelingen af lønmodtagersiden i fire forskellige forhandlingsborde på det regionale område, der var mest markant, og som også kom til at præge forhandlingerne.

Perspektiverne frem mod OK13 er påvirket af de i skrivende stund endnu ikke påbegyndte trepartsforhandlinger, den fortsat stramme økonomi, usikkerhed om reguleringsordningens fremtid og meldinger fra arbejdsgiverside om at lægge mere vægt på ledelsesretten. OK13 skal endvidere finde balancerne mellem flere poler, herunder stram budgetstyring vs. decentralisering, tillid vs. kontrol og ledelsesret vs. fælles løsninger.

1. Indledning¹

Overenskomstrunden 2011 i den offentlige sektor (OK11) blev et kortere og mindre konfliktfyldt forløb end OK08, og fremstår på en række områder som OK08s modsætning. Hvor den forrige overenskomstrunde blev gennemført under højkonjunktur og indledt med bugnende strejkekasser, var det modsatte tilfældet i 2011. Hvor grænserne mellem aftalesystemet og det politiske system blev udfordret af en række politiske partiers løfter om ekstra midler til særlige grupper i '08, var der ingen forsøg på noget tilsvarende i '11. Hvor forløbet i '08 endte med en forligsinstitution, der gav op og en langvarig konflikt, blev resultatet af afstemningerne i 2011 meget store ja'er ved urafstemningerne. Og hvor forløbet i 2008 resulterede i relativt store lønstigninger og en række nye tiltag, gav OK11 kun meget begrænsede lønstigninger og få øvrige forbedringer for lønmodtagerne.

Selvom OK11 således fremstår som et mindre dramatisk forlig, der er blevet kaldt et 'vedligeholdelsesforlig', er det nu ikke nødvendigvis et forløb, der bare kommer til at fremstå som en parentes i Den danske models historie. Den nuværende økonomiske kontekst og tegn på, at de offentlige arbejdsgivere vil holde arbejdsgiverfanen højere i de kommende år, kan betyde, at det minimalistiske forlig i 2011 bliver gentaget ved OK13. Fremfor at blive en parentes kan OK11 dermed snarere komme til at indvarsle en ny periode i modellens historie.

OK11-forløbet på det statslige område er beskrevet i et andet FAOS-forskningsnotat (Due & Madsen 2011). Notatet her vil fokusere på det kommunale område. Det vil beskrive både forhandlingsprocesserne og forligene for at komme frem til en vurdering af:

- Betydningen af konteksten (økonomisk, politisk og OK-historisk)
- Kravudtagelse og forhandlingstaktik
- Integrationen (sammenhængskraften) på begge sider af forhandlingsbordet
- Hvem der fik hvad ud af forligene
- Den relative betydning af personer, organisationer og kontekst
- Forskellene i forhold til det statslige og regionale område
- Perspektiverne frem mod OK13

Metodisk bygger notatet primært på interview med hovedforhandlerne på de tre områder (med hovedvægt på det kommunale område). Interviewene blev gennemført i to runder – en mindre runde før overenskomsterne (i december 2010) og en større runde i perioden december 2011 til januar 2012 (se bilag A). Udover interviewene indgår også en række tekster i analysen, bl.a. avisartikler og hjemmesider om forhandlingerne, debatoplæg, overenskomstkraav, forligene

¹ Tak til Nana Wesley Hansen, Jesper Due og Jørgen Steen Madsen (alle FAOS) for deltagelse i udformning af projektdesignet og kommentarer til en tidligere version af notat. Tak til Jesper Due for deltagelse i første interviewrunde. Notatet her indeholder resultaterne af del-projektet 'Overenskomstfornyelsen 2011', der er en del af projektpakken 'Projekter for KL/KTO' finansieret af KL og KTO. FAOS takker for støtten til projektpakken.

selv og organisationernes egne evalueringer af forhandlingerne. Interviewpersonerne optræder så vidt det har været muligt antonymt i teksten. Udover enkelte opfølgende spørgsmål til informanterne, er der ikke indsamlet data efter april 2012.

Notatet er opbygget således, at indledningen i afsnit 1 følges af en præsentation af baggrunden (konteksten) for OK11 i afsnit 2. Afsnit 3 til 7 indeholder den kronologiske del af analysen af OK11 på det kommunale område. Fokus vil primært være på KL-KTO forhandlingerne, men organisationsforhandlingerne vil også blive inddraget. Afsnit 3 omhandler kravformuleringen og perioden frem til forhandlingsstart, afsnit 4 kravudvekslingen og de indledende forhandlingsmøder, afsnit 5 de afsluttende forhandlingsmøder frem mod forliget, og afsnit 6 afstemningen om forliget. I afsnit 7 samles forhandlingsforløbet op og forliget diskuteres. Afsnit 8 perspektiverer det kommunale OK11 i forhold til de statslige og regionale forlig, mens afsnit 9 tegner perspektiverne frem mod OK13.

2. Baggrunden for OK11

OK11 blev – som alle foregående overenskomstfornyelser i den offentlige sektor – et ganske særligt forløb. For at forstå processen kan det være nyttigt at gå et skridt tilbage og se på begivenhederne fra 2008 og frem. Her er det valgt at fremhæve tre af disse: Konflikten i forbindelse med OK 2008, Lønkommissionen samt den økonomiske krise og dennes konsekvenser for reguleringsordningen:

2.1 Konflikten 2008

En væsentlig effekt af forløbet under OK08 stod allerede klart, så snart de omfattende konflikter sluttede i midten af juni – to en halv måned efter de gamle aftalers udløb. For lønmodtagerorganisationerne måttet en gentagelse af konflikterne nærmest for enhver pris undgås ved næste overenskomstrunde i 2011. En del af begrundelsen herfor var økonomisk: Hverken organisationerne i Sundhedskartellet med Dansk Sygeplejeråd (DSR) i spidsen eller BUPL ville have økonomisk og organisatorisk styrke til at gå ud i en ny konflikt i en årrække. Ikke mindst DSR blev hårdt ramt af konflikten, fordi medlemmerne var meget polariserede i deres opfattelse af den strategi, der blev fulgt i 2008. En stor gruppe ønskede at køre linen ud for at sikre et omfattende lønløft. Men en næsten lige så stor andel ville ikke i konflikt. Resultatet af OK08 har derfor været et ikke ubetydeligt fald i medlemstallet. En ny konflikt vil dermed efter al sandsynlig øge den indre splittelse og føre til nyt tab af medlemmer. Den anden del af begrundelsen for den manglende konfliktiver byggede på mere politiske rationaler. FOA's situation var godt nok mærkbart bedre end for de øvrige konfliktende grupper i 2008. Det lykkedes dels for FOA at føre en afgrænset konflikt, dels at få stoppet strejkerne så hurtigt, at indhugget i de opsamlede konfliktmidler blev minimeret. Økonomisk kunne FOA således godt gentage strejken, men forbundet måtte nok se frem til et mere økonomisk kostbart forløb, fordi arbejdsgiverne sandsynligvis ville tage lockoutvåbnet i brug. Dertil kommer – som det udslagsgivende punkt – at FOA's sosu-assisterter i befolkningen i 2010-11 stod i et helt andet og mere negativt lys end forud for OK 2008. Dengang var det lykkedes for forbundet gennem en målbevidst indsats over flere år at få løftet den sociale anseelse i befolkningen for FOA's medlemmer på ældre- og sundhedsområdet. Sagen omkring personalets svigt i ældreplejen med afsæt i omtale af misforhold i Håndværkerhaven i København i juli 2010 har været en stor belastning (Due & Madsen 2009).

Forløbet af konflikterne i 2008 synes også at have haft en generelt præventiv effekt. Der blev givet store lønstigninger, men forløbet blev en kostbar fornøjelse med særdeles begrænset udbytte for de strejkende, da regeringen blot lod konflikterne løbe uden at gribe ind, så de konfliktende organisationerne til sidst måtte fravige deres fra starten ultimative krav om betydeligt højere lønstignin-

ger end de øvrige offentligt ansatte og nøjes med marginale forbedringer. Derfor kunne der allerede i sensommeren 2008 konkluderes, at en ny konflikt i 2011 var meget lidt sandsynlig (ibid).

2.2 Lønkommissionen

Som et af resultaterne af OK08 blev der i efteråret 2008 nedsat en lønkommission, der skulle analysere løndannelsen i det offentlige, herunder ligeløn. Kommissionen afgav i maj 2010 udgav sin betænkning. Der var mange sider og mange tal, men bortset fra enighed om et nyt supplerende lønbegreb, var resultatet præget af manglende entydige konklusioner. Det synes særligt at være et problem, at man ikke kunne nå til en fælles definition af det afgørende, men også meget komplekse begreb: Arbejde af samme værdi. Resultatet blev, at tallene fortolkedes af parterne i vidt forskellige retninger. Arbejdsgivernes opfattelse var, at der ifølge dem slet ikke fandtes noget ligelønsproblem. Forskellene ligger først og fremmest i det stærkt kønsopdelte arbejdsmarked, hvor hovedparten af kvinderne er placeret på omsorgsområder med relativ lav løn. Men vurderes de faktiske lønrelationer mellem grupperne i det offentlige, kan lønforskellene næsten fuldstændigt forklares med objektive faktorer som kvalifikationer og funktioner. Og det kønsopdelte arbejdsmarked er det vanskeligt at gøre noget effektivt ved gennem overenskomstsyste­met. Også blandt lønmodtagergrupperne var udlægningen meget forskellig, og derfor er det meget vanskeligt at skabe enighed om et egentligt ligelønsprojekt. På det konkrete plan viste kommissionens analyse, at tre grupper ud fra objektive kriterier var placeret forkert. Det var politiet, diplomingeniørerne og pædagogerne. Politiet har ligget for højt lønmæssigt placeret. Men det problem er efterfølgende blevet løst gennem en opgradering af uddannelsen, så den bliver placeret på professionsbachelor-niveau. Det fremstod derudover klart, at diplomingeniører fik for meget – fordi det er det private arbejdsmarked, der sætter prisen, og så må det offentlige betale den løn, hvis de vil have ingeniører. Det var en meget begrænset gruppe, så det er et marginalt problem. Et større problem var det derimod, at analysen ligeså tydeligt viste, at de uddannede pædagoger var lønmæssigt placeret for lavt (Due & Madsen 2009).

Det var ikke alene af symbolske årsager, at der blev anvendt betegnelsen 'Lønkommission' og ikke ligelønskommission. Heri lå også, at der var en dagsorden, som arbejdsgiverne havde indflydelse på. Det drejer sig om spørgsmålet, hvorvidt der i overenskomststrukturen i almindelighed og i løndannelsen i særdeleshed er uhensigtsmæssigheder, som svækker de offentlige institutioners muligheder for en effektiv, fleksibel opgavevaretagelse i overensstemmelse med de krav til omstillingsevne, der stilles i et land med en åben konkurrenceudsat økonomi. Sådanne problemstillinger indgik også i de mange sider fra kommissionen, og her var opfordringen til overenskomstparterne, at der var brug for at foretage et serviceeftersyn, der især retter sig imod decentralisering af løndannelsen og forenkling af overenskomsterne. Ikke mindst den statslige arbejdsgi-

verparts vedholdende ønske om en langt større og mere individuelt aftalt lokal løndannelse var her i fokus. Det er krav, der går helt tilbage til Henning Dyrmoses tid som finansminister i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne og som også til dels blev fastholdt under de socialdemokratiske ledede regeringer frem til 2001. VK-regeringerne pressede fortsat på, men der blev kun gennemført begrænsede ændringer. Hovedårsagen har været, at hensynet til at nå et forlig ved de tilbagevendende centrale overenskomstforhandlinger med CFU har vejet tungest. Men det fremføres ikke desto mindre til stadighed af Personalestyrelsen – det operative organ i statens funktion som arbejdsgiver, der nu hedder Moderniseringsstyrelsen – ved starten af enhver overenskomstforhandling (ibid.).

2.3 Krisen og reguleringsordningen

Krisen har haft flere sammenhængende effekter på vilkårene for OK11, og de førte samlet set situationen i retningen af et markant ringere resultat – specielt sammenholdt med de historiske forbedringer under OK08. For det første var samfundsøkonomien blevet presset, og det fik VK-regeringen til at gennemføre en genopretningspakke, der førte til et stop for videre vækst i den offentlige sektor og satte afskedigelser på dagsordenen. Der tegnede sig godt nok allerede i 1990'erne et stort demografisk problem, hvor efterkrigstidens store årgange pensioneres, mens nye og mindre årgange kommer ud på arbejdsmarkedet. Men med krisesituation, hvor det var – og stadig er – et åbent spørgsmål, hvornår udviklingen for alvor vender, er fremtidens forventede rekrutterings- og fastholdelsesproblemer skudt i baggrunden. Derfor var der dikteret smalhals for OK11 (Due & Madsen 2009).

For det andet var situationen blevet vanskeliggjort af, at der på det offentlige område i en periode efter OK08 var større lønstigninger end på det private område, i modsætning til de principper, som den samlede løndannelse i det danske samfund bygger på. Reguleringsordningen er en garanti for overholdelse af dobbeltprincippet om, at de offentligt ansattes lønninger er i takt med lønudviklingen i den private sektor, samtidig med at de offentligt ansatte ikke bliver lønførende. Da reguleringen foregår tidsmæssigt forskudt – op til halvandet år – er der tale om en zig-zag bevægelse, hvor det typisk er det private arbejdsmarked, der løber foran, hvorefter de offentligt ansatte tidsmæssigt forskudt via reguleringsordningen hæves op på samme niveau. Det er inden for det seneste tiår sket enkelte gange – især på det statslige område – at de offentligt ansatte er kommet foran. Men normalt er de bagud, hvorved det sikres, at det er de konkurrenceudsatte private erhverv, der lægger niveauet. På grund af den meget specielle timing af de private og offentlige overenskomstforhandlinger i 2007 og 2008, er der helt usædvanligt sket det, at de offentligt ansatte over en længere periode har fået højere lønstigninger. Allerede i 2007 var økonomien helt i top, og der blev aftalt et overenskomstresultat, der lagde op til væsentlige stigninger på LO/DA-området. Og da konjunkturopgangen buldrede videre øgede

det forventningerne til resultatet på det offentlige arbejdsmarked i 2008. Niveaueet fik derfor endnu en tak op (ibid.).

3. Frem mod kravudvekslingen og forhandlingsstart

Indenfor den ramme, som er beskrevet i afsnittet ovenfor, skulle OK11 forhandlingerne foregå. Analysen herunder vil gå kronologisk frem. Dette tredje afsnit vil først beskrive KLs og organisationernes forberedelse af deres krav, og derefter via kravudvekslingen nå frem til den officielle forhandlingsstart i december.

3.1 Kravformuleringen på arbejdsgiver- og lønmodtagersiden

Mere end et år før kravudvekslingen – dvs. i efteråret 2009 – startede KL processen med at få formuleret krav til det følgende års overenskomstforhandlinger. Processen med at indhente kravforslag fra kommunerne styredes af KLs Løn- og Personaleudvalg. Først drøftede Løn- og Personaleudvalget temaer og målsætninger. Derefter holdt udvalgets sekretariat regionsvise temadrøftelser med de såkaldte ERFA-kredse, hvori kommunernes HR-chefer er repræsenteret. Så udsendtes et debatoplæg, som var grundlag for politiske møder. Og endelig indstillede Løn- og Personaleudvalget de overordnede målsætninger til godkendelse i KLs bestyrelse i efteråret 2010. I det nævnte debatoplæg 'Fælles udfordringer – fælles løsninger' fra september 2010 fremhævede KL bl.a., at der ikke forventedes lønstigninger i 2011, at overenskomstperioden bør være på mindst to år, at reguleringsordningen bør videreføres, at der ikke bør afsættes midler til forlodsfinansiering, at den enkelte medarbejder selv skal have mulighed for at forhandle løn med den direkte leder, at arbejdstidsreglerne bør forenkles, at lokale tiltag generelt skal styrkes, at der ikke bør indføres forbedringer i de generelle ansættelsesvilkår, at bør seniordagene videreføres, at krav om yderligere rettigheder og forbedringer af kompetencemæssig art afvises og endelig at MED-reglerne forenkles (KL 2010b).

Det er ikke muligt her at redegøre for kravformuleringen i alle de mange *KTO-organisationer*, der er fordelt på de tre valggrupper og hovedorganisationer LO (OAO kommunal), FTF og AC. Men som eksempel kan FOA - den største OAO-organisation – bruges. Henover foråret og sommeren 2010 indsendte lokalafdelingerne deres bud på krav. Processen var understøttet af diskussionsoplægget 'OK11 Ansatte i kommuner – mine krav, dine krav?', der blev udsendt i april 2010. I september 2010 diskuterede FOAs faggrupper og hovedbestyrelse de indsendte krav, hvorefter faggrupperne arbejdede videre med kravene. De generelle krav blev endelig godkendt i hovedbestyrelsen, mens de specielle krav blev godkendt af FOAs sektorer. En ikke uvæsentlig opfølgning fandt sted på FOA's kongres i Odense i november, hvor et ændringsforslag til arbejdsprogrammet om at forbedre reallønnen ikke blev godkendt. FOA stillede ifølge deres egen hjemmeside dermed ikke medlemmerne i udsigt, at deres realløn kunne bevares eller udbygges ved de kommende overenskomstforhandlinger.

Vedrørende processen i KTO luftede KTO-formand Anders Bondo Christensen fra Danmarks Lærerforening i april 2010 idéen om en ét-årig forlængelse af overenskomsterne for på den måde at betale det, der skyldtes på reguleringsordningen. Dette blev dog afvist af de øvrige KTO-organisationer. Et andet væsentligt punkt i processen var, da det allerede i december 2009 kom til en fælles forståelse med KL om, at lønnen ikke skulle sættes ned, selvom reguleringsordningen var negativ, men at overenskomstperioden fra 2011 ville kunne bruges til at betale gælden af (KL, Danske Regioner, KTO og Sundhedskartellet 2010). Overenskomstperiodens længde var til gengæld uafklaret helt frem til afslutningen på forhandlingerne, om end der et stykke tid forinden var en stærk fornemmelse af at det ville ende med en 2-årig periode.

De helt dominerende spørgsmål i KTOs kravformuleringsproces blev spørgsmålet om lavtlønsværn (dvs. lønmæssig omfordeling til fordel for de lavest lønnede lønmodtagergrupper). Der var blandt informanterne ikke enighed om hvordan denne proces, der gav anledning til interne gnidninger, skulle beskrives. Nogle informanter² mente, at forslaget om at etablere et omfattende lavtlønsværn til og med løntrin 21 kom fra 3F, mens andre var af den opfattelse, at det kom fra FOA. Når 3F endte med ikke selv at støttede forslaget – hvor end det så kom fra - men at støtte lavtlønsværn ved løntrin 17 i stedet, skyldtes det angiveligt, at forslaget ville gå ud over forsvaret for reallønnen. Nærmere bestemt ville 3F ikke ville bidrage til en situation, hvor KTO ikke ville kunne stille krav om generelle lønstigninger.

. BUPL var i tvivl om de ville støtte forslaget. På den ene side ville de gerne give dem af deres medlemmer, der blev omfattet, et løft, men på den anden side mente de, at lønforskellen op til pædagogerne i forvejen var lille og yderligere ville blive udhullet af lavtlønsværnet. På den baggrund besluttede de ikke at støtte forslaget. FOA stod derefter alene tilbage med sin støtte til forslaget.

Det endte med enighed om et lavtlønsværn ved løntrin 17, hvilket betød, at flertallet af FOAs medlemmer, sosu-assistenterne, ikke ville blive dækket, da de lå på løntrin 18. Når det således ikke lykkedes FOA at få sit mere omfattende lavtlønsværn igennem, skyldes det ifølge flere af informanterne bl.a., at der i KTO var en udbredt opfattelse af, at FOA havde fået ekstra ved OK08, og derfor ikke skulle 'ha' igen'. FOA selv oplevede, at 3F løb fra en fælles forståelse om, at lavtlønsværnet skulle ligge på trin 21, mens andre informanterne pegede på, at alternativet til lavtlønsværn på trin 17 havde været fraværet af et lavtlønsværn overhovedet, og at lavtlønsværnet på trin 17 skulle ses som udtryk for at kompromis.

Endvidere fremførte FOA i OAO-regi forslaget om at kræve kronemæssige lønstigninger – som havde været anvendt i 1980erne - i stedet for procentvise lønstigninger, for derigennem procentuelt at give mere til de lavestlønnede.

² Informanterne, der henvises til her og i det følgende, er interviewpersonerne fra projekts to interviewrunder. 'KTO-informanterne' er ikke bare informanter fra forhandlingsfællesskabet KTO, men også fra KTOs medlemsorganisationer.

Men denne model ville skabe et problem i forhold til at forsvare reallønnen for andre end de lavestlønnede, og det lykkedes derfor heller ikke FOA at skabe opbakning bag dette forslag.

Forløbet skabte spændinger mellem FOA og flere af de øvrige KTO-medlemmer, der i blandt 3F, der i starten havde bakket FOA op. Det gav også genlyd i medierne. Dennis Kristensen, formanden for FOA, udtalte, at fagbevægelsen manglede solidaritet og udtrykte utilfredshed med den omfordeling fagforeningerne kunne blive enige om i forhold til forhandlingerne i kommunerne. Ydermere gav han udtrykt for, at når man ikke kunne sikre reallønnen, burde man stå sammen om dem, der rammes hårdest af en lønnedgang og fordele lønstigningen krone til krone og ikke i procenter. Erik Jylling, formand for AC, udtalte, at AC tidligere havde været solidarisk, men denne gang ville kæmpe for sig selv (Avisen.dk 08.12.10). Det kom også til et efterspil på forløbet i FOA. Bl.a. på baggrund af utilfredsheden med tilslutningen til lavtlønsværnet opstod der på FOAs kongres i november diskussion om, hvorvidt organisationen skulle melde sig ud af OAO.

Arbejdsgivernes og lønmodtagernes forberedelse af forhandlingerne foregik dog ikke kun som adskilte forløb. Udover de A- og B-side interne processer deltog de også traditionen tro i året op til forhandlingerne på konferencer sammen med repræsentanter fra modparten. På disse konferencer drøftes bl.a. forventninger til de kommende overenskomstforhandlinger. Af disse konferencer skal ikke mindst KTOs forhandlingskonference i januar 2010 og DJØFs forhandlerkonference i juni 2010 fremhæves. Der var ved disse lejligheder gode muligheder for at pejle sig ind på modpartens krav og strategier.

3.2 Selve kravudvekslingen i november

I overensstemmelse med køreplansaftalen udvekslede KL og KTO den 22. november krav til både KTO-forhandlinger, mens KL og organisationerne samme dato udvekslede krav til organisationsforhandlingerne.

KLs krav kan opsummeres således:

- Overenskomster og aftale skal fornyes på et samfundsmæssigt forsvarligt niveau (ingen lønstigninger i 2011; selvstændig kommunal reguleringsordning)
- Ændringer vedr. samarbejdssystemerne (rammerne for lokal dialog skal forbedres bl.a. igennem forenkling af forpligtelser for hovedudvalgene)
- Rameaftale om åremålsansættelse, dvs. tidsbegrænset ansatte (bl.a. fastere regler i stedet for skøn ved afskedigelse af åremålsansatte tjenestemænd og tilnærmelse til vilkårene for kontraktansatte)
- Seniorpolitiske initiativer (fælles forpligtelse at sørge for videreførelse af seniordage)
- Øvrige krav: Den lokale AKUT-ordning gøres permanent; afskaffelse af aftale om fremgangsmåde ved klassificering af nyoprettede tjenestemand-

stillinger; aftale om udviklingsmæssige aktiviteter tilpasses så den passer med de aktuelle udfordringer i kommunerne; implementering af europæiske aftaler om forældreorlov, forebyggelse af stikskader, og inklusive arbejdsmarkeder (KL 2010b).

KTO mødte op med følgende krav:

- Generelle lønforbedringer (lavtlønsværn, indførsel af løntrin 56 og fortsættelse af reguleringsordningen)
- Ligeløn og ligestilling (bl.a. implementering af EU-direktiv om ligebehandling, udvidelse af barselsorlov til faderen, kønsmainstreaming)
- Forbedrede vilkår for tillids- og arbejdsmiljørepræsentanter (bl.a. anvendelse af TR-opsigelsesvarsel også anvendes ved afskedigelse pga. arbejdskraftmangel)
- Bedre vilkår for medindflydelse, medbestemmelse og samarbejde (bl.a. forbedring af tvisteløsningssystem, uddannelsesindsatsen for MED/SU-repræsentanter, inddragelse af alle niveauer i hovedMEDs arbejde)
- Større tryghed i forbindelse med afskedigelse (bl.a. forlænget opsigelsesvarsel, forbedring af godtgørelse, initiativer til fastholdelse ved afskedigelser og omstrukturering)
- Videreførelse af seniordagene og forbedret rammeaftale om seniorpolitik (bl.a. nedsættelse af eksisterende aldersgrænse)
- Forbedring af øvrige vilkår: Justering af aftalen om fravær af familiemæssige årsager, forbedring af ferieaftale, ret til frivillig forhøjelse af pensionsbidrag, forhøjelse af tjenestemandspensionsvilkår, socialt kapitel (bl.a. at ansatte i fleksjob skal omfattes af OKs lønbestemmelser og en øvre grænse for andelen af ekstraordinært ansatte), forbedrede vilkår for tidsbegrænsede ansatte, forbedring af rammeaftalen om åremålsansættelse - samt syv øvrige forslag (KTO 2010).

En væsentlig forskel i forhold til de tidligere forhandlingsrunder var, at ingen af KTO-kravene på forhånd var udpeget som konfliktudløsende. Dvs. at en manglende efterlevelse af udpegede krav ikke nødvendigvis ville føre til at organisationerne ville gå i konflikt. Dette var et klart signal fra lønmodtagernes side om viljen til at indgå et smalt forlig. KTO havde, som antydte ovenfor, flere krav end KL. Sådan har det også været ved de foregående forhandlingsrunder. Derudover var der ingen prioriteret rækkefølge i kravene. Informanterne var generelt af den opfattelse, at der var så mange forskellige bud på prioriteringer af kravene, at de ikke lod sig forene: Fx talte en del af organisationerne og KTO-formanden for sikring af realløn som helt dominerende krav. FOA, 3F og til dels BUPL lagde vægt på lavtlønsværnet, mens 3F suverænt var den organisation, der lagde mest vægt på at begrænse antallet af ekstraordinære ansættelser såsom løntilskudsjob. Senere hen i forløbet overvejede nogle af forhandlerne, at

det måske ville have været mere hensigtsmæssigt med en hårdere prioritering af kravene (se nedenfor).

Ved forhandlingsmødet den 22. november, hvor kravene blev udvekslet, skete der traditionen tro ikke andet, end at kravene blev præsenteret for modparten, og der knyttedes kommentarer til dem. Efter kravudvekslingen kommenterede KL, KTO og en del af organisationerne på kravene og de kommende forhandlinger i medierne. Et af emnerne var sikring af arbejdskraft til kommunerne. KTO's formand Anders Bondo Christensen udtalte således til Ritzau, at man om ganske få år igen kommer til at mangle sosu-assistenter, lærere og pædagoger, og at dette var noget KTO ville tage op i forhandlingerne sammen med kravene om tryghed i ansættelsen og beskyttelse af reallønnen. KL's hovedforhandler Michael Ziegler erkendte ligeledes, at man stod overfor et dilemma mellem at skulle nedlægge stillinger lige nu og snart skulle til at ansætte mange nye i kommunerne. KL ville ifølge Ziegler i øvrigt have fokus på serviceeftersyn af overenskomsterne på deres område, fx på oprydning i de mange arbejdstidsaftaler, samt et opgør med deltidskulturen. I en klumme i Danske kommuner om KL's mål og krav for OK11 tilføjede Ziegler, at der ikke ville blive plads til lønstigninger i 2011 og kun til begrænsede lønstigninger året efter. Endvidere fremhævede han behovet for forenkling af arbejdstidsreglerne, og for at den lokale løndannelse frigjordes fra puljer og bureaukrati. Endelig ledte han opmærksomheden hen på KL's ønske om et serviceeftersyn af overenskomsterne, der skulle sikre, at aftaler og overenskomster i højere grad ville understøtte det lokale arbejde hen imod en mere effektiv anvendelse af ressourcerne (Ritzau i Politiken 25.11.10). Tryghedskravene blev kommenteret på bl.a. Netavisen Altinget, hvor de blev sat i sammenhæng med konsekvenserne af regeringens dagpengereform fra 2010. Anders Bondo Christensen udtalte til Altinget, at det store fokus på tryghed i ansættelsen ved denne overenskomstrunde var et ønske om at opretholde den danske flexicurity-models sikkerhedselement, som var blevet svækket både af dagpengereformen og nedskæringer i den offentlige sektor, mens FOA's formand Dennis Kristensen understregede, at regeringens tiltag havde skabt grobund for lønmodtagerkrav om tryghedsforanstaltninger. Begge udtrykte imidlertid bekymring for, at denne udvikling på sigt kunne true fleksibiliteten i den danske model. KL fandt kravet naturligt, men afviste, at der var planer om at indføre længere opsigelsesvarsler (Altinget 25.11.10).

HK/Kommunal reagerede på egen hjemmeside på den del af KL's krav, der drejede sig om ændringer i aftaleretten om lokal løn. HK/Kommunals formand Bodil Otto vendte sig mod, hvad hun opfattede som et krav om, at den enkelte ansatte skulle til at forhandle lokalløn uden om tillidsrepræsentanten. 'Vi vil stå stejlt på, at lokallønnen fortsat skal forhandles mellem to ligeværdige parter', udtalte hun. Også spørgsmålet om finansieringen af lokalløn var der uenighed om. KL ønskede at afskaffe forlodsfinansieringen, hvor det på forhånd aftales, hvor mange midler der skal afsættes til Lokal løn, mens HK/Kommunal gav

udtryk for fortsat, at ville have bindende aftaler herom (Danske Kommuner nr. 33, 2010).

3.3 Organisationsforhandlingerne indledes

Da det er den såkaldte 'omvendte model'³, der anvendes i forhandlingerne på det kommunale område, skulle organisationsforhandlingerne i gang før KL-KTO forhandlingerne. Alle organisationer forventedes således at have afholdt forhandlingsmøde med KL inden det første KL-KTO forhandlingsmøde den 17. december. I forhold til OK08 var der mellem KL- og organisationerne aftalt kortere tid mellem starten på organisationsforhandlingerne og starten på KL-KTO forhandlingerne ved OK11. Det var valgt, da den omvendte model ikke forhindrer, at KL og organisationerne til en hvis grad afventer, hvad der sker ved KL-KTO bordet.

I aviserne og på organisationernes hjemmesider kunne man læse om nogle af de første organisationsforhandlingsmøder. Den 25. november mødtes BUPL og KL for første gang. På BUPL's hjemmeside fremgik det, at BUPL's krav blandt andet gik på særlige lønstigninger til pædagogerne. Man var indstillet på en snæver økonomisk ramme, men ville gerne se bevægelse i forhold til spørgsmålet om ligeløn (www.bupl.dk 25.11.10). HK/Kommunal præsenterede deres specielle krav på et møde med KL torsdag den 25. november. I HK Kommunalbladet lagde formand Bodil Otto op til at give arbejdsgiverne kamp til strengen i forhold til at sikre reallønnen. HK's krav handlede endvidere om at sikre Lokal løn systemet, kompetenceudvikling og tryghed (HK Kommunalbladet 26.11.10).

Bladet Socialpædagogen rapporterede om SL's specielle overenskomstkrav, som var blevet vedtaget på SL's kongres tidligere i november. Kravene afspejlede ifølge den ny forbundsformand Benny Andersen den økonomiske situation. SL stillede krav om en årlig opgørelse af tilbageløbsmidlerne fra Lokal løn – dvs. de midler, som frigives ved for eksempel fratrædelse af medarbejdere, hvorved allerede forhandlede lokale løntillæg frigives. SL skulle ifølge SL-formanden endvidere være indstillet på at diskutere forenkling af arbejdstidsaftaler. SL fastholdt, at arbejdstidsaftalerne stadig skulle have centrale elementer, men erklærede sig som udgangspunkt positive overfor decentrale arbejdstidsaftaler (Socialpædagogen 26.11.10). På FOA.dk kunne man læse mere om FOA's social- og sundhedssektors første møde med KL, som fandt sted den 24. november. Ifølge FOA's formand for social og sundhedssektoren, Karen Stæhr, prioriteredes højere grundløn højt som overenskomstkrav, samtidig med, at der skulle lægges vægt på bedre muligheder til efteruddannelse og mere tryghed i ansættelsen. FOA var ifølge sektorformanden kritisk overfor arbejdsgivernes

³ Den omvendte model blev introduceret på det kommunale område ved OK 05. Ved denne model starter man med organisationsforhandlingerne. Efterfølgende køres der en form for 'zig-zag' mellem de generelle forhandlinger og organisationsforhandlingerne. På det statslige område anvendes en anden model. Her afsluttes de generelle forhandlinger først. Derefter er der typisk et 'vindue' på et par uger til at gennemføre organisationsforhandlingerne i.

krav om færre bindinger i den lokale løndannelse, som hun mente ville udhule lønnen for deres lavtlønsgrupper (www.foa.dk 25.11.10).

4. De første forhandlingsmøder

Den kronologiske gennemgang af forløbet fortsætter i dette afsnit, der omhandler de 'rigtige' KTO forhandlingsmøderne i december og januar, og de parallelle forhandlingsmøder ved organisationsforhandlingerne.

4.1 KL-KTO forhandlingerne

Det første forhandlingsmøde mellem KL og KTO blev som planlagt afholdt den 17. december. På mødet aftaltes det, hvilke emner der skulle forhandles på det efterfølgende forhandlingsmøde den 14. januar. Disse blev: Seniorpolitiske initiativer, medbestemmelse (MED), samarbejdssystemet (SU), tillidsrepræsentanter, trivsel, udlicitering, frivillig indbetaling af pension, forsikringsdækning, tidsbegrænset ansættelse og AUA-økonomi for organisationerne.

Nok så vigtigt var det også på dette møde, at KL kom med udmeldingen om, at de ikke som hidtil ville indgå delforlig, dvs. ikke ville lukke aftaler om del-elementer i et kommende forlig før alle elementer i hele forliget var forhandlet på plads. Formanden for KL's Løn- og Personaleudvalg Michael Ziegler brugte ved flere lejligheder billedet, at når der denne gang var så lidt at forhandle om, ville delforlig ikke være som at dele en kage, men at dele en småkage, hvor der ikke kom andet end krummer ud af det. Men de fleste af informanterne mente, at den væsentligste forklaring på KLs modstand mod delforlig var pres fra Finansministeriet, fordi ministeriet ikke ønskede, at delforlig på det kommunale område skulle skabe pres på de statslige forhandlinger. Der var også forhandlere, der luftede denne teori i medierne. Formanden for FOA, Dennis Kristensen, udtrykte således på sin blog tvivl om hvorvidt KL kunne regnes som en selvstændig forhandlingspart, da de ikke havde lagt en forhandlingsplan for hele forhandlingsperioden i forhold til mulige emner for delforlig. Dennis Kristensen frygtede, at KL havde lagt sig fladt på maven for finansministeren og ikke ville kunne forhandle, før en linje var blevet lagt på statens område (www.foa.dk 20.12.10).

Det kom bag på KTO-delegationen, at KL mente meldingen om ikke at indgå delforlig alvorligt. Nogle af forhandlerne håbede, at KL alligevel, når det kom til stykket, ville være villige til at indgå delforlig. Når lønmodtagerorganisationerne ønskede at indgå delforlig, var det ud fra en oplevelse af, at delforligene var velegnede til at signalere fremdrift i forhandlinger overfor de berørte fagforeningsmedlemmer. Men nok så vigtigt var det, at KTOs forhandlingsstrategi var struktureret efter denne måde at forhandle på, og det derfor skabte nogen forvirring og rådvildhed, da det gik op for KTO-forhandlerne, at KL reelt afviste delforlig.

På trods af, at KL ikke var indstillet på at indgå delforlig, var der alligevel forsøg på i fællesskab at få samlet kravene i en række 'pakker'. Men det viste sig at være vanskeligere end normalt at få omsat kravene til pakker, der kunne blive til aftaler. Det lykkedes kun i ét tilfælde, nemlig pakken om seniorordnin-

gerne og medindflydelse. Køreplansaftalen lagde ellers op til tre runder om henholdsvis: 1) seniorpolitik, MED/SU, tillidsrepræsentanter, trivsel, mm., 2) ligestilling/ligeløn, barsel og socialt kapitel, 3) tryghedskrav, den generelle økonomi, mm.

Op til forhandlingsmødet den 14. januar blev processen kommenteret i medierne af aktørerne. Det blev nævnt, at flere fagforbund ville bruge efterlønsdebatten (der for alvor blev sat i gang, da Lars Løkke i sin nytårstale havde præsenteret et ønske om at afskaffe den) til at kræve seniordage, efteruddannelse og tryghedsordninger ved overenskomstforhandlingerne. Medlemmerne af HK Kommunal forventede, ifølge formanden Bodil Otto, at få seniordage og løbende opkvalificering til gengæld for efterlønnen (Berlingske Tidende 10.01.11). Vedrørende tryghed, refererede Nyhedsmagasinet Danske Kommuner, som udgives af KL, en undersøgelse fra FOA's medlemspanel, som pegede på, at tryghed i ansættelsen vægtedes lige så højt som løn af offentligt ansatte. Ifølge udtalelser til Fagbladet FOA handlede det mere om at beholde sit job end om løn ved denne overenskomstforhandling (Danske Kommuner 03.01.11).

Ved mødet den 14. januar, hvor den første pakke drøftedes, måtte man konstatere, at parterne stod langt fra hinanden. Efter fem timers politiske forhandlinger og 11 timers sekretariatsforhandlinger måtte parterne konkludere, at der ikke var basis for enighed. Forhandlingerne blev kommenteret i medierne og på organisationernes hjemmesider. Her var det både proces og indhold, der fik ord med på vejen. Ifølge KL var der trods alt fremdrift i forhandlingerne. HK/Kommunals formand Bodil Otto gav udtryk for, at KL måtte referere til seniorordningerne, for der har ikke kunnet opnås enighed om MED-systemet og vilkårene for tillidsrepræsentanter. HK/Kommunal formanden udtrykte endvidere bekymring for, at så mange løse ender hobede sig op. Hun vurderede, at forhandlingerne ville komme under tidspres, og mange områder derved skulle forhandles på plads sidst i forløbet – hvad der viste sig at holde stik. I KTOs pressemeddelelse om forhandlingernes stilstand udtalte formanden, Anders Bondo Christensen, at forhandlingerne var vanskelige, og at KTO ikke havde fået de indrømmelser fra KL, som de forventede. Formand for FOA Dennis Kristensen gav på organisationens hjemmeside udtryk for, at KL ikke ville være med til at give tillidsrepræsentanterne bedre beskyttelse i ansættelsen, og at det var en af grundene til, at KTO-KL forhandlingsmødet endte uden resultat.

Informanterne bekræftede, at den politiske uenighed var medvirkende til, at der gik længere tid med at tale og tilrettelægge forhandlingsprocessen end ved de foregående forhandlingsrunder. Den generelle opfattelse var, at der blev diskuteret mere forhandlingsproces end normalt, og at dette også bidrog til, at det gik meget langsomt fremad. Procesdiskussionerne drejede sig blandet om hvilke emner, der kunne diskuteres og ikke diskuteres, og i hvilken rækkefølge spørgsmålene skulle behandles. Dette kom i flg. flere af informanterne til at flytte fokus fra indholdet. Derudover blev sekretariatsarbejdet – ifølge lønmod-

tagerinformanterne - også vanskeliggjort af KLs føromtalt modstand mod at indgå delforlig og problemer med at få modstillet kravene i forhold til hinanden.

Den angiveligt langsomme fremdrift i forhandlingerne - og kommenteringen heraf - blev kilde til nogen frustration og også til en kortvarig duel i medierne mellem to af forhandlerne. På KLs hjemmeside gik Lene Møller, afdelingschef i KL, i rette med Dennis Kristensen, efter at denne i flere indlæg på sin blog havde karakteriseret KL-KTO forhandlingerne som bl.a. 'tidsspilde' og 'skudder-mudder'. Lene Møller fandt, at Kristensen i sine indlæg havde travlt med at give KLs forhandlere karakterer for måden, forhandlingerne blev grebet an på, og at dette ikke var befordrende for et godt forhandlingsklima. Afdelingschefen tilføjede, at det var meget lidt respektfuldt overfor KTOs egne sekretariatsfolk at kalde deres arbejde tidsspilde, og at sekretariatene netop ikke spildte politikernes tid, da de fredag valgte ikke at forsætte forhandlingerne om lørdagen (www.kl.dk 18. 01.11).

Der begyndte dog langsomt at komme fremdrift i forløbet. Seniordagene, som blev aftalt ved hjælp af trepartsmidler ved OK08, blev man enige om at gøre permanente. Herudover aftalte man at forbedre opsigelsesvarslene for afskedigelse af tillidsrepræsentanter i forbindelse med arbejdsmangel. Endelig blev man enige om at forenkle reglerne om de ansattes medindflydelse og medbestemmelse ved at reducere antallet af centralt fastsatte obligatoriske opgaver for især hovedudvalgene. Som følge af KLs standpunkt blev resultatet ikke kaldt et delforlig og blev ikke underskrevet. Selvom aftalen til forveksling kunne ligne et delforlig, var der i hvert fald to væsentlige forskelle. For det første skete der ikke en offentliggørelse af aftalen i dokumentform på KLs, KTOs eller organisationernes hjemmesider. For det andet kunne aftalen potentielt genåbnes helt frem til det sidste forhandlingsmøde (www.kl.dk 29.01.11 www.business.dk 31.01.11).

Når det trods den vanskelige forhandlingssituation kunne lykkes at lave en aftale om MED, tillidsrepræsentanternes vilkår og seniorordningen, skyldtes det, at parterne reelt ikke stod så langt fra hinanden. KLs krav om forenkling i form af færre obligatoriske emner, som hovedudvalgene skulle behandle (som i jargonen blev beskrevet som at gå fra 'skal-bestemmelser' til 'kan-bestemmelser') mødte ikke stor modstand på lønmodtagersiden. Flere af informanterne fra lønmodtagerside gav således udtryk for, at man godt kunne se fornuften i modpartens krav, selvom det ifølge dem også lugtede lidt af en spareøvelse, der skulle nedbringe forberedelsestiden til hovedudvalgsmøderne. Med andre ord var forhandlingerne om emnet her måske snarere udtryk for integrative forhandlinger, dvs. et plussumspil, hvor begge parter vinder på en aftale, end distributive forhandlinger, der er karakteriseret af nulsumsspil.

Tilpasningen af MED-rammeaftalen havde været forberedt i en arbejdsgruppe, der startede sit arbejde tilbage i foråret 2010. I processen blev KTO gradvist overbevist om, at MED-systemet reelt var ved 'at sande til'. KTO flyttede sig efter KTO-informanterne opfattelse meget på relativ kort tid. Samme

informanter gav også udtryk for, at hvis de havde vidst, at KL senere i forløbet flyttede sig så lidt, så havde KTO måske ikke flyttet sig så meget på MED-spørgsmålet. Aftalen indebar, at antallet af centralt fastsatte obligatoriske opgaver for Hovedudvalgene blev reduceret. De opgaver, der var enighed om ikke længere skulle være obligatoriske for hovedudvalget ændredes i KL – KTOs aftalen til kan-bestemmelser. For at målrette drøftelserne i hovedudvalgene var der enighed om, at disse udvalg hvert andet år, som led i den strategiske planlægning af MED-arbejdet, skal gennemføre en strategisk drøftelse af, hvilke indsatsområder og opgaver de lokale parter er enige om er særligt væsentlige at fokusere på og arbejde med i perioden.

KLs modydelse for KTOs accept af kravene på MED-området blev ifølge informanterne en forbedring af tillidsrepræsentanternes ansættelsesvilkår. Nærmere bestemt indebar TR-aftalen, at hvis en tillidsrepræsentant afskediges på grund af arbejdsmangel, skal afskedigelsen ske med et opsigelsesvarsel, der følger af den overenskomst eller aftale, som vedkommende er omfattet af - dog skal varsellet være mindst 6 måneder. Bestemmelsen omfatter qua arbejdsmiljøloven også arbejdsmiljørepræsentanter. Bestemmelsen gælder dog ikke for TR-suppleanter samt for medarbejderrepræsentanter, der ikke er tillidsrepræsentanter.

Desuden kom parterne frem til enighed om at gøre seniorordningen permanent. KL havde dog allerede inden forhandlingerne nærmest forpligtet sig herpå, og derfor kom aftalen ikke som den store overraskelse. Da KL også havde været fortalere for at gøre ordningen permanent kan denne del af aftalen ikke med rimelighed betragtes som en modydelse til KTO. Der var samtidig enighed om at foretage en række forenklinger i seniorordningen med henblik på at lette kommunernes administration af seniordagene. Det var KLs forudsætning for videreførelse af ordningen og indebar blandt andet, at timelønnede fremover ikke skulle dækkes af ordningen. Desuden blev der foretaget en ændring af beregningsgrundlaget til pensionsgivende løn, såfremt seniordagene udbetales. Ved udbetaling er værdien af én seniordag fastsat til 0,47 % af den pensionsgivende årsløn.

Selvom det således lykkedes at få landet en aftale - om end ikke et egentligt delforlig - gik forhandlingerne heller ikke i denne sidste fase glat. Der var stadig på lønmodtagersiden forvirring om hvilken strategi, der skulle lægges, efter KLs melding om, at de ikke ønskede delforlig. Det skabte også i forløbet nogen uro på KTO-siden, da KL kunne vise, at nogle af de krav, som KTO havde stillet op som modkrav til KL-krav, faktisk allerede var gældende regler.

Endelig kom det til et efterspil internt på KTO-siden, da det ikke i første omgang lykkedes KTO-formanden at få opbakning til et særligt element i aftalen, nemlig den del der vedrørte FOAs fritvalsordning. Denne problematik er beskrevet i det følgende.

4.2 Organisationsforhandlingerne og det 3. forhandlingsbord

Blandt det væsentligste, der skete ved organisationsforhandlingerne, var en kobling mellem forhandlinger om en fritvalgsordning for FOA, som var en del af organisationsforhandlingerne, og seniorordningen, der blev forhandlet ved KL-KTO bordet. FOAs fritvalgsordning, der var gældende for sosu-personale og dagplejere i kommunerne, indebar, at disse kunne vælge enten et fritvalgstil-læg på 0,7 % af lønnen eller en forhøjelse af pensionsbidraget. Ansatte, som var omfattet af aftalen om seniordage, kunne i stedet vælge at holde 2 seniordage udover de 2-4 seniordage, de i forvejen har ret til (www.foa.dk). KL ønskede en ensliggørelse af de forskellige organisationers fritvalgsordninger, så det kun drejede sig om frit valg mellem løn og pension. Seniordagene dermed blev holdt udenfor. FOAs ordning med tre elementer var efter KLs opfattelse for kompliceret og for bureaukratisk. For at opnå denne ensliggørelse foretog KL et træk, som KL-informanterne selv betegnede som utraditionelt. De lod det i løbet af januar stå klart, at en aftale om FOAs fritvalgsordning var en forudsætning for en aftale om seniorordningen ved KTO-bordet. Nogle af KTO-informanterne gav i interviewene udtryk for, at de så dette træk som en bevidst forvirringsstrategi fra KLs side. KTO var ifølge KTO-informanterne uforberedte på dette KL standpunkt, hvilket internt skabte overvejelser om man havde overhørt signaler undervejs. Hos FOA, hvis ordning det jo drejede sig om, skabte forløbet stor irritation, og man følte sig taget som gidsel. For at få FOA til at acceptere ordningen måtte KTO-fællesskabet bidrage med 2/3 af de omkostninger, som den nye ordning indebar. FOA bidrog selv med den sidste 1/3 og accepterede KLs udspil, men altså under højlydte protester.

Der er mange andre væsentlige emner, der drøftedes ved organisationsforhandlingerne. De væsentligste kan måske siges at være løn og arbejdstid.

Vedrørende den *lokale løndannelse* havde arbejdsgiverne på statens område en ambition om at øge denne, og tidligere Finansminister Claus Hjort Frederiksen havde med sine '20 % i 2020' sat mål herpå. KL havde ikke samme ambition. I KLs debatoplæg om overenskomstfornyelsen (KL 2010b) fokuseres der derimod på at få gjort den lokale løndannelse mere fleksibel og lettere at anvende strategisk for lederne ved afskaffelse af forlodsfinansieringen.

Med den omvendte forhandlingsmodel, som organisationerne besluttede sig for i 2005, mistede KTO muligheden for at forhandle om den lokale løndannelse. Det var udtryk for, at organisationerne i KTO vurderede, at der fremover var brug for forskellige modeller for den lokale løndannelse. KL skulle derfor i udgangspunktet forhandle disse spørgsmål med hver enkelt organisation for sig, eller med grupper af organisationer, der havde besluttet sig for at forhandle sammen. Men KL mente, at det ikke ville fungere at have forlodsfinansiering med nogle organisationer og ikke med andre. Derfor blev de største organisationer i KTO samlet for at skabe en fælles holdning til det, men det var vanskeligt at få skabt denne. HK-kommunal ville beholde forlodsfinansieringen og ønske-

de, at der på trods af vilkårene blev afsat noget til lokal løndannelse, mens AC gerne ville af med den.

På det tredje forhandlingsmøde i kredsen, der blev kaldt 'det 3. forhandlingsbord' (hierarkisk placeret mellem KTO-forhandlingerne og organisationsforhandlingerne), kom organisationerne med et udspil til, hvordan en ny lokal løndannelse kunne se ud, men udspillet var uspiselig for KL. Særligt anså KL det som problematisk, at udspillet indeholdt mekanismer til sikring af, at tilbageløbsmidlerne blev anvendt til lokal løndannelse, som KL generelt er imod, fordi det minder om puljer. Ifølge KL informanter var dette grunden til at 'det 3. forhandlingsbord' blev opgivet. Ifølge en af KTO-informanterne spillede det også en rolle, at synspunkterne i KTO, som forhandlingerne udviklede sig, alligevel var for forskellige, og det fælles udspil derfor måtte opgives. Der var dog ifølge flere andre af KTO-informanterne en tæt og god koordinering på lønmodtagersiden, der sikrede, at der ikke var nogen, der lavede noget, der generede andre for meget.

5. Forhandlingsmøderne frem mod forlig

På grund af hierarkiet i forhandlingerne, der betyder, at de statslige forhandlere, forhandlinger og forlig har stor indflydelse på det kommunale (se også afsnit 7.2), var der en delvis afventende holdning på det kommunale område i forhold til det statslige område. Der blev den 12. februar aftalt et to-årigt forlig på det statslige område uden generelle lønstigninger i 2011, 1,67 % i 2012 og med en videreført reguleringsordning. Blandt de statslige lønmodtageres resultater var ud over de meget begrænsede lønstigninger også 120 millioner kroner afsat til kompetenceudvikling. Arbejdsgiversidens resultater var umiddelbart også meget begrænsede. Udover en begrænset øget pensionsalder for visse tjenestemænd fik de også gennemført mindre pensionsfradrag for politi og forsvar. Finansministeriet kom endvidere i en noget modereret form igennem med kravet om, at lærerne skal være mere til stede på gymnasierne. Der blev endelig taget de første spadestik til det ønskede Serviceeftersyn af overenskomsterne i form af et kommissorium og nedsættelse af et udvalg. Alt i alt må man sige, det var et meget smalt forlig. Men lønmodtagersidens væsentligste resultater bestod måske også i det, der blev forhindret: Udvidelse af plustid (dvs. muligheden for at aftale en arbejdstid på mere end 37 timer om ugen), mere decentral løn, ændring i den lokale aftaleret (der ville have betydet, at tillidsrepræsentanterne blev forbigået i de lokale forhandlinger) samt mere omfattende ændringer for politi, forsvar og gymnasielærere. Hvorvidt disse resultater kan ses som sejre for B-siden diskuteres i afsnit 7.5.

Med det tydelige hierarki i forhandlingerne var det ikke sandsynligt, at det kommunale forlig ville komme til at afvige væsentligt fra det statslige – hverken på den økonomiske ramme eller i indholdet.

5.1 KL-KTO forhandlingerne

Der var aftalt to politiske forhandlingsmøder i februar. Den 3.- 4. februar skulle der forhandles ligeløn/ligestilling, barsel og socialt kapitel, og den 18. februar skulle de afsluttende forhandlinger finde sted, hvor alle øvrige krav skulle forhandles.

Det planlagte forhandlingsmøde den 3. februar om *ligeløn/ligestilling, barsel og sociale kapitel* blev aflyst, da de sekretariatsmæssige forberedelser ikke var kommet langt nok. Det skyldtes primært at parterne på dette punkt stod for langt fra hinanden. Derfor skulle også disse emner afklares endeligt under det sidste politiske forhandlingsmøde den 18. februar. Drøftelserne om socialt kapitel kom meget til at handle om 'ekstraordinære' ansættelser som løntilskudsjob og fleksjob. Særligt løntilskudsjobbene var noget som dele af OAO-gruppen gerne ville have begrænset, da anvendelsen af disse ansættelser er relativ omfattende og når op i nærheden af 50 % på nogle af 3Fs områder. FOA støttede 3F i deres krav om begrænsninger på anvendelsen af løntilskudsjob. Men KL mente ikke kom-

munerne spekulerer i løntilskudsjob og så ikke kvoter som vejen frem. Derfor afviste de KTOs forslag på området. KTO oplevede under forhandlingerne, at KL ikke engang ville foretage beregninger på de forslag, som KTO kom med – fx i forbindelse med spørgsmålet om løntilskudsordningerne. Det havde man ikke oplevet før. Ifølge KL informanterne skyldtes afvisningen, at man stod langt fra hinanden til, at der var perspektiv i sådanne beregninger. Det var ifølge flere af informanterne tydeligt, at man på ingen sider af forhandlingsbordet havde det fulde overblik over regelværket, der er meget omfattende og både dækker lovgivning og overenskomster. Selvom det ikke blev til nogen decideret aftale på det område, fik parterne snakket sig til rette om at gennemføre en informations- og vejledningsindsats overfor kommunerne. Et par af lønmodtagerinformanterne udtrykte håb om, at man på den baggrund vil være bedre klædt på til at diskutere emnet under OK13.

Interviewene gav indtryk af forskelle i KTO-fællesskabets holdning til ekstraordinært ansatte. Mens bl.a. FOA og 3F udtrykte meget skeptiske holdninger overfor de ekstraordinære ansatte, udtrykte en af informanterne fra en anden organisation en mere pragmatisk holdning ud fra den antagelse, at det er mere meningsfuldt at lave noget for de ledige end at sidde stille, og at der alligevel ikke er råd til de ordinære stillinger nu. Det bliver der angiveligt først igen, når konjunkturerne ændrer sig. For denne informant giver det derfor god mening i den nuværende situation at anvende ekstraordinære stillinger.

Der blev ved de afsluttende forhandlinger også drøftet ligebehandling og barselsregler. KTO ønskede som et af punkterne at få EU-direktiv om ligebehandling skrevet ind i en overenskomstaftale, men KL var i mod. KL kunne ikke se, hvilke forbedringer der ville opnås ved at skrive et direktiv, der allerede var lovimplementeret og hvor der var etableret en retspraksis, ind i en overenskomst. En af lønmodtagerinformanterne mente, at KLs modstand mod at få implementeret EU-direktivet i aftaleform handlede om, at det ville forpligte KL til at overholde og efterse, at direktivet blev overholdt, og at KL ikke var klar til at tage dette ansvar. KL ville ifølge denne forklaring ikke i samme grad blive holdt til ansvar, hvis direktivet ikke også blev skrevet ind i en overenskomstaftale.

Et andet ligestillingsemne, der blev drøftet, var KTOs ønske om at kræve to ugers øremærket barselsorlov til fædre med fuld løn. Også det var KL modstandere af. Der var blandt informanterne forskellige forklaringer på KLs modstand imod dette. Ifølge én af arbejdsgiverrepræsentanterne spillede det en rolle, at arbejdsgiverne på det statslige område var imod. Der var angiveligt overvejelser om, at KL alligevel ville acceptere det, men at man til slut besluttede sig for ikke at gøre det, hvilket angiveligt også skyldes, at det var vanskeligt at se, hvad KL skulle have haft som modydelse. En anden KL-repræsentant mente, at det blev afvist fordi det var udgiftkrævende. I Arbejderen blev KL taget til indtægt for at afvise kravet med henvisning til, at det ville det stride imod EU's direktiv om ligebehandling (Arbejderen 09.02.11). Blandt lønmodtagerinfor-

manterne mente nogle, at KLs modstand mod barsel til fædre skyldtes den generelle modstand mod at reducere arbejdsstyrken.

Et andet af de væsentlige områder, der blev drøftet op til og under det afsluttende politiske forhandlingsmøde var *tryghed*. KTO havde som nævnt adskillige krav på tryghedsområdet. Disse omfattede som beskrevet ovenfor bl.a. forlængede opsigelsesvarsel, forbedring af godtgørelse, samt initiativer til fastholdelse ved afskedigelser og omstrukturering. Men tryghedskravene blev alle afvist af KL til undren og fortrydelse for i hvert fald nogle af KTO-forhandlerne. Man havde forventet, at KL ville være i stand til at give lidt, når der nu kun kunne gives så lidt på lønnen. Også det forhold, at man havde kunnet nå til enighed om afskedigelsesgodtgørelser på det private arbejdsmarked ved OK11, havde været med til at skabe disse forventninger.

Selvom KL altså afviste alle tryghedskravene, var det paradoksalt nok også KL, der langt henne i forhandlingsforløbet kom med et forslag, der endte med at lægge grunden til en senere aftale på tryghedsområdet. KLs forslag gik ud på at anvende overskydende midler fra ATP-bidrag⁴ til at skabe en såkaldt 'tryghedspulje'. Finansieringsmodellen gjorde, at puljen ikke var direkte omkostningsbelastende. Tryghedspuljen kom kun til at gælde for OAO organisationerne. Den form for tryghed, som den var udtryk for, var ikke højt prioriteret af FTF og slet ikke af AC. En af informanterne påpegede i øvrigt, at lavtlønsværnet (se afsnit 3.1) i forståelse med OAO blev afhandlet med tryghedspuljen.

Flere af informanterne pegede på, at KL spillede idéen med tryghedspuljen ud, for trods alt at komme med et eller andet på tryghedsområdet. Der var også informanter, der mente, at tryghedspuljen kom ind som en form for plaster på såret, fordi KL afviste lavtlønsværnet. Udover Tryghedspuljen kom der også nogle formuleringer ind med oprettelse af jobbanker, der kan bruges til at skaffe en medarbejder job andre steder i kommunen ved firing. Af andre aftaler på KL-initiativ, der kom igennem i den afsluttende fase, var en aftale om en forenkling af aftalen om åremålsansættelse (tidsbegrænset ansatte).

Informanterne gav udtryk for nogle *generelle forhold om processen* ved de afsluttende forhandlingsmøder. Tilsyneladende vedblev forberedelsen på sekretariatsplan med at være vanskelig også i den afsluttende fase. Som en af informanterne udtrykte det, var der problemer med at få indsnævret forhandlingsemnerne, så der lå tre til fem forhold klar, som politikerne under forhandlingerne kunne koncentrere sig om. En anden mente, at 90 % normalt var afklaret på embedsmandsplan, så politikerne kunne koncentrere sig om de sidste 10 %, men at det ikke havde været sådan denne gang. Flere af informanterne gav endvidere udtryk for, at det var meget vanskeligt at skulle forhandle så mange emner på det sidste forhandlingsmøde, hvor emnerne havde hobet sig op.

⁴ ATP-bidrag indgår i lønsummen og indbetales af arbejdsgiver, men fremskrives ikke med den almindelige lønfremskrivning. I stedet bliver ATP-bidraget fastsat som et kronebeløb. Idet hele lønsummen fremskrives med en procentsats, mens ATP-bidraget fastsættes anderledes, kan der opstå overskydende midler.

Relativt tidligt på det afsluttende forhandlingsmøde den 18. -19. februar præsenterede KL KTO for en model for, hvordan økonomien i et forlig ville komme til at se ud, hvis KL fik deres krav igennem. Dette træk var ifølge informanterne også usædvanligt i forhold til de tidligere forhandlingsrunder. Økonomiudspillet lagde pres på KTO og kom ifølge nogle af KTO-informanterne til at styre det afgørende forløb til en hvis grad. En KL-informant forklarede, at tiltaget var et forsøg på at fokusere forhandlingerne og få ryddet op i de mange endnu ikke færdigtforhandlede krav.

KL-KTO forhandlingerne var afsluttet med forhandlingsmøderne den 19. februar. Tilbage stod så at få afsluttet organisationsforhandlingerne.

5.3 Organisationsforhandlingerne

Det blev på et tidspunkt i forløbet, som informanterne ikke er helt enige om, skabt en fælles forståelse for at afsætte 0.3 % til organisationsforhandlingerne. Det var en lang række forhold, der skulle forhandles færdigt ved organisationsforhandlingerne i løbet af februar. Efter at forsøget med 'det 3. forhandlingsbord' ikke kom i mål, valgte KL under organisationsforhandlingerne at forsøge at få et gennembrud overfor en gruppe, der ville det samme som dem selv. Her er det vigtigt at være opmærksom på, at KL selv suverænt afgør, hvilken rækkefølge de vil forhandle med organisationerne. Valget faldt på sosu-assistenterne, og det lykkedes at få en aftale i hus med dem. HK var også i blandt nogle af de første, der blev forhandlet med. Den sidste sektor, der blev forhandlet på, var det pædagogiske område. Selvom forhandlingerne foregik separat, forsøgte KTO dog at koordinere forhandlingerne ved at formulere nogle fælles principper, som organisationerne skulle indrette sig efter.

Det måske væsentligste emne under organisationsforhandlingerne var den *lokale løndannelse*. Der endte med ikke at blive afsat centrale midler til lokal løndannelse, hvilket hang sammen med at KL ikke stillede krav om det, og at lønmodtagerorganisationerne ønskede, at så stor en andel af lønsummen som muligt skulle gå til de generelle lønstigninger. De centralt fastsatte midler benævnes normalt forlodsfinansieringen. Fraværet af forlodsfinansieringen betyder, at finansieringen af lokal løn i overenskomstperioden udelukkende skal ske igennem kommunernes lokale økonomiske råderum, der påvirkes af en lang række faktorer (Hansen 2010). Det drejer sig bl.a. de midler, der ved tidligere overenskomstrunder er afsat til lokal løn – de såkaldte tilbageløbsmidler – og ved egen afsættelse af nye midler til lokal løn (KTO 2012a).

Hvor KL traditionelt har stillet krav om forlodsfinansiering, men altså ikke gjorde det ved OK11, har man på lønmodtagersiden været splittede i forhold til ordningen. AC og LC ville gerne af med forlodsfinansieringen, mens FOA gerne ville beholde den - også selvom der ifølge en af informanterne ikke var tilslutning til forlodsfinansiering i to af FOAs fire sektioner. FOA frygtede slet ikke at få noget, med mindre der blev sat penge af. FOAs betænkeligheder ved en manglende forlodsfinansiering kom også til udtryk i pressen i starten af må-

ned, hvor FOA og andre organisationer udtrykte frygt for, at fraværet ville betyde, at nogle faggrupper vil komme i klemme og få udhulet deres lønniveau (www.foa.dk 07.02.11).

Efter forhandlingerne blev det tydeligt, at der var forskellige holdninger til hvorvidt forlodsfinansieringen blot 'var sat på pause', eller om den helt burde afskaffes. Her hældte de lønmodtagerorganisationer, der gerne vil beholde ordningen, til den første tolkning, mens KL hældte til den anden. En af lønmodtagerinformanterne, der gerne ser forlodsfinansieringen genindført, mente at en sådan genindførelse ville afhænge af den økonomiske ramme, der skal forhandles om næste gang. Hvis rammen igen bliver meget lille, vil der heller ikke ved OK13 blive tale om forlodsfinansiering, mente selv fortalere for ordningen. En af KL informanterne forklarede, at ordningen af KL blev anset for så bureaukratisk og indviklet, at KL ikke ville have den genindført på noget som helst tidspunkt⁵.

Udmøntningsgarantien er endnu en mekanisme i forbindelse med den lokale løndannelse. Ifølge aftalen om denne skal kommunerne (og regionerne) dokumentere udmøntningen af forlodsfinansieringen til de organisationsgrupper, som er omfattet af aftalen ved udgangen af en aftaleperiode. Hvis udmøntningen ikke er sket inden for den fastsatte frist, skal de resterende midler udmøntes med en faktor 1,15 (Hansen 2010). Men da der ikke blev sat midler af til forlodsfinansiering ved OK 2011, blev udmøntningsgarantien heller ikke bragt i anvendelse.

Den sidste væsentlige tekniske mekanisme i den lokale løndannelse er gennemsnitsløngarantien. Gennemsnitsløngarantien har eksisteret siden etableringen af de nye lønsystemer i 1997 på det amtskommunale område. Garantien fungerer på den måde, at hvis en gruppes lønudvikling har ligget under et fastsat niveau, tilføres gruppen det manglende beløb forud for den næste overenskomstfornyelse. Men fordi alle grupper i overenskomstperiode op til OK11 havde haft en faktisk lønudvikling, som er højere end den garanterede, skulle ingen grupper have ekstra midler fra gennemsnitsløngarantien ved OK11. Men gennemsnitsløngarantien eksisterer stadig.

I medierne kunne der læses om reaktioner fra nogle af organisationerne på, at lønforhandlingerne endnu inden forliget var færdigt. Efter et forhandlingsforberedende møde mellem embedsmænd fra KTO og KL udtalte FOA's forhandlingschef, Steen Parker Sørensen, at de kommunale lønmodtagerorganisationer og KL var for langt fra hinanden i spørgsmålet om lokale løntillæg, og at FOA sammen med HK, Danmarks Lærerforening og BUPL havde arbejdet på at opnå en fælles aftale med KL. Organisationerne havde accepteret, at der ikke blev nogen forlodsfinansiering, men ville til gengæld kræve ordninger, der kunne

⁵ Mikael Ziegler præciserede på KTO forhandlerkonference i marts 2012 holdningen, hvor han udtalte, at KL er godt tilfredse med at parterne ved OK11 afskaffede forlodsfinansieringen og dermed fjernede dermed substansen i udmøntningsgarantien. Han tilføjede at KL ikke kommer med et krav om at genindføre forlodsfinansieringen, og hvis nogen skulle finde på at komme med et sådant forslag, skal de ikke forvente at få en positiv reaktion fra KL (KTO 2012b).

sikrer de enkelte grupper en vis lønstigning. En af de ordninger, der skulle sikre enkelte grupper en hvis lønstigning, var det tidligere omtalte lavtlønsværn på løntrin 17. Men lavtlønsværnet blev afvist af KL med de begrundelser, at uddannelse skal betale sig, at præstation skal belønnes, og at der ikke var noget i Lønkommissionens rapport, der retfærdiggjorde en omfordeling for andre end for pædagogerne. Pædagogerne endte – som den eneste gruppe – med at få lidt ekstra. Der var ellers op til det afsluttende forhandlingsmøde ikke tegnet et positivt billede af mulighederne for en skævdeling. KL var ifølge BUPL's formand, Henning Pedersen, afvisende over for alle BUPL's krav. Forventningerne til en aftale var derfor små. Dog håbede BUPL stadig på at tage et lille skridt i forhold til ligelønsspørgsmålet. Michael Zielgler, chefforhandler i KL, afviste pædagogerne krav om særbehandling i forhold til lønspørgsmålet, med den forklaring at den økonomiske ramme var ganske smal, og det derfor ville blive svært at tilgodese bestemte grupper. BUPL's krav krævede ifølge Michael Ziegler en samlet anbefaling fra de faglige organisationer. Henning Pedersen gav udtryk for, at han gerne havde set, at det var et krav fra KTO, at forhandlingerne tog udgangspunkt i Lønkommissionens konklusioner. Anders Bondo Christensen, formand for KTO, gjorde opmærksom på, at KTO havde accepteret, at BUPL selv forhandlede om en særpulje til pædagogerne (www.bupl.dk 16. 02.11; www.dr.dk 16.02.11; Berlingske Tidende 16.02.11).

BUPL endte med at få lidt ekstra bl.a. på baggrund af Lønkommissionens rapport. Der blev således sat ca. 20 millioner af til at løfte pædagoggrupperne lønmæssigt. Det var ikke det store beløb, men BUPL var ud over midlerne i sig selv også glade for den anerkendelse af, at der var et reelt problem, som aftalen var udtryk for. Signalværdien var med andre ord ifølge BUPL ikke ligegyldig. BUPL valgte at anvende midler til medlemmernes pensionsopsparing. Som en af informanterne udtrykte det, så kunne man tolke på rigtig mange ting i Lønkommissionens rapport, men ikke på at pædagogerne havde et efterslæb. Så denne begrænsede skævdeling blev opfattet som hel legitim af de øvrige organisationer.

Arbejdstid var et andet af de væsentlige spørgsmål, der blev forhandlet med organisationerne hver for sig. Herunder havde KL et ønske om at udvide ordningen om plustid, dvs. den mulighed for at aftale en fast arbejdstid på mere end 37 timer om ugen der blev indført ved OK08. Men KL opgav i starten af februar at få dette igennem. Adskillige af informanterne pegede på det meget vanskelige ved at skabe forståelse blandt fagbevægelsens medlemmer for det nødvendige i at udvide arbejdstiden, samtidig med at kommunerne afskedigede – eller stod overfor at skulle afskedige – medarbejdere i større omfang. Nogle af lønmodtagerinformanterne var endvidere af den opfattelse, at KL i virkeligheden ikke havde et så stærkt ønske om at forandre plustidsordningen og ikke kæmpede så hårdt for den, hvilket angiveligt skulle hænge sammen med, at ordningen kun blev anvendt i meget begrænset omfang, og at kommunerne ikke har behov for en sådan udvidelse. Forhandlingerne om emnet blev også adresseret på or-

organisationernes hjemmesider og i pressen. FOA skrev således i starten af februar på deres hjemmeside, at den manglende lyst til at arbejde mere kunne ses af, at der kun var indgået meget få aftaler om plustid siden 2008 (www.foa.dk 08.02.11).

Et andet arbejdstidsrelateret emne var fleksibel arbejdstid. Her gav nogle af lønmodtagerrepræsentanterne udtryk for, at de gerne ville have indgået en aftale, men at KL ikke ville da de fik det tilbudt. En af lønmodtagerrepræsentanterne mente, at KLs ageren kunne skyldes, at det i deres optik en dag kunne blive nødvendigt med yderligere fleksibilitet i arbejdstiden, men at det ikke er tilfældet på nuværende tidspunkt. Grunden til, at det alligevel blev taget op er, at det kan gøre det lettere at få det igennem, når der bliver brug for det, hvis man har gjort opmærksom på behovet ved tidligere forhandlingsrunder (se også diskussionen i afsnit 7.5). Et tredje arbejdstidsrelateret emne var deltid. Omkring deltidspøblematikken aftalte KL med en række organisationer, at gennemføre personalepolitisk projektarbejde i overenskomstperioden

Endelig skal også *ændringer i aftaleretten* nævnes. Aftaleretten handler om, hvem der har ret til at indgå aftaler om løn- og arbejdsvilkår med lederen – organisationen (evt. tillidsrepræsentanten på vegne af denne) eller den ansatte. Det stod for mange af lønmodtagerinformanterne lidt uklart hvad og hvor meget KL ville på dette område, og det blev da også – sammen med ændringer i plustid – af en informant nævnt som et krav, der ikke oprindeligt kom fra KL selv, men havde rødder på det statslige område. Michael Ziegler havde på KTO-forhandlerkonferencen i marts 2010 ifølge en af lønmodtagerinformanterne signaleret, at man ikke ville ændre ved aftaleretten. Desuden står der hverken i 'Debatoplæg om overenskomstfornyelsen 2011' (KL 2010) eller i selve KL's overenskomstkrav noget om ændringer i aftaleretten. Men aftaleretten blev alligevel adresseret under forhandlingerne. Det viste sig, at KL ikke ville ændre aftaleretten for andre end bestemte grupper, nærmere bestemt ledelsesgrupperne. KL ønskede, at lederne skulle have lov at forhandle selv. Det lykkedes kun, at få det igennem for en meget begrænset gruppe, nærmere bestemt musikskoleledere. Enkelte af lønmodtager-informanterne betragtede det som en sejr, at der stort set ikke skete nogle ændringer i aftaleretten. Men der er - også på dette område - forskellige interesser på lønmodtagersiden, med AC som noget mere åbne end FTF grupperne, mens HK som LO gruppe blankt siger nej. Andre lønmodtagerinformanter påpegede, at der blev aftalt et udvalgsarbejde i 2008, men at KL aldrig tog initiativ til at det blev iværksat, hvad informanterne så som udtryk for, at der var tale om signalpolitik.

5.4 Forliget samlet set

Det samlede forlig blev indgået den 19. februar. Hovedpunkterne i forligene på det kommunale område kan siges at være:

- Uændret løn i 2011 og generelle lønstigninger på 2,65 % i 2012

- Ingen centrale midler til lokal løndannelse (ingen forlodsfinansiering). Dette blev aftalt under organisationsforhandlingerne
- Seniordagene videreføres som permanent ordning
- HovedMED får færre obligatoriske opgaver (bevægelse fra 'skal-opgaver' til 'kan-opgaver')
- Ved arbejdskraftmangel er opsigelsesvarslet for tillidsrepræsentanter det individuelle opsigelsesvarsel, dog minimum 6 måneder
- Der oprettes en tryghedspulje, som skal finansiere tryghedsskabende aktiviteter i forbindelse med afskedigelser af medarbejdere indenfor overenskomstgruppen OAO (KTO 2011a).

Forliget blev kort tid efter indgåelsen kommenteret flittigt i medierne og på organisationernes hjemmesider. Michael Ziegler kaldte på KL's hjemmeside aftalen for økonomisk ansvarlig. Aftalen indebærer ifølge Ziegler endvidere: at reguleringsordningen fortsætter i en let omarbejdet form (udelukkende med kommunalt beregningsgrundlag), at der bliver større frihed for MED-udvalgene til at sammensætte deres dagsorden, at regler om seniordage og åremålsansættelser forenkles, at de første skridt på vej mod et serviceeftersyn med henblik på at forsimple overenskomsterne tages, og at der etableres en tryghedspulje. Lønmodtagerorganisationerne erklærer sig i varierende grad tilfredse med resultatet. Anders Bondo Christensen kaldte det et smalt forlig, der afspejler den vanskelige samfundsøkonomiske situation, men påskyndede, at reallønnen sandsynligvis var sikret fra det andet år. Endvidere fremhævede han, at retten til seniordage gøres permanent, at afskedigelsesvarslerne for tillidsrepræsentanter forbedres, at samarbejdssystemet smidiggøres, og at der etableres en tryghedspulje. Dennis Kristensen betegnede forliget som 'magert' og fremførte 'at det vil være forkert at sige, vi er begejstrede'. Han erkendte, at det ikke havde været muligt at sikre reallønnen, men hæftede sig ved, at det kommunale forlig gav én procent mere end det statslige forlig – hvad der dog kun er korrekt, hvis der ses bort fra at forskellen skyldes, at de statslige lønmodtagere som følge af reguleringsordningen skyldte flere penge end de kommunale. FOA's tre krav om ligelønsprojekt, der skulle tilgodese de kommunale pædagoggrupper, lavlønsprofil og tryghedsløsninger blev ifølge FOA-formanden ikke fulgt igennem i forliget, omend der dog er opnået visse resultater på alle tre områder. Formanden for BUPL, Henning Pedersen, påskønnede at det lykkedes lønmodtagerne at få lidt større lønstigninger end forventet og at få ekstra penge til pædagogerne, samt at bevare seniordagene. Han kritiserede dog KL for ikke at have udvist stor nok ansvarlighed, idet KL ikke var indstillet på en mere omfattende tryghedsaftale (www.foa.dk 19.02.11).

6. Fra forlig til afstemning

Informanterne gav generelt udtryk for, at de forud for afstemningerne forventede et ja. Der var foretaget et stort arbejde fra både KLs og forbundenes side for at afstemme forventningerne til situationen, hvor man skyldte arbejdsgiverne penge pga. reguleringsordninger og i det hele taget måtte se frem til smalle forlig. Informanterne gav ikke udtryk for, at der havde været en omfattende strategi bag udmeldingerne, men nærmere, at man forsøgte at afstemme medlemmernes forventninger, når lejlighed bød sig. Om det var denne forventningsafstemning, de blandede erfaringer fra konflikten i 2008, den generelle krisestemning - eller lidt af det hele - så skulle det vise sig, at det kommunale forlig blev stemt hjem med store flertal.

Langt de fleste organisationer endte med at anbefale et ja til forliget. Der var dog enkelte organisationer, der ikke gjorde det eller som var splittede. Hovedbestyrelsen i Dansk Magisterforening anbefalede med et lille flertal sine medlemmer at stemme ja til samtlige tre overenskomstforlig. Men universitetslærerne i Dansk Magisterforening, DJØF og Yngre Læger opfordredes til at stemme nej til overenskomsten, efter at staten havde afvist at give de løstansatte undervisere på universiteterne bedre arbejdsvilkår (Informationen 16.0311). Dansk Jernbaneforbunds hovedbestyrelse anbefalede deres medlemmer både at stemme ja og nej til overenskomsten. Ja til KTO forliget på det kommunale område og ja til resultaterne fra de to selvstændige statslige overenskomstområder DSB S-tog og DSB Vedligehold. Imidlertid anbefalede hovedbestyrelsen deres medlemmer at stemme nej til CFU forliget på statens område. CFU forliget gælder blandt andet for Dansk Jernbaneforbunds tjenestemænd og de udlånte samt overenskomstansatte i Banedanmark, DSB og DSBFirst. Anbefalingen om at stemme nej skyldtes hovedsageligt, at organisationsforhandlingerne med Banedanmark endte i sammenbrud. Derfor fortsatte organisationsaftalen fra 2008 uændret, og det var ifølge Dansk Jernbaneforbund uacceptabelt for de overenskomstansatte i Banedanmark (Jernbane Tidende 06.04.11).

Selvom informanterne som sagt generelt gav udtryk for, at de forventede et ja, gav flere af organisationerne i afstemningsperioden dog udtryk for, at udefrakommende faktorer kunne true et ja. Op til sin turné rundt i landet til de kommunale ansatte tilsluttede KTO-formand Anders Bondo Christensen sig således CFU-formand Flemming Vinthers frygt for et protest-nej fra medlemmerne til de nyligt indgåede overenskomstforlig. Han udtalte, at han ville gøre alt for at få medlemmerne til at forstå, at man udelukkende skulle stemme om overenskomstresultatet og ikke om den kommunale økonomi, ny regering, efterløn eller andet (Avisen.dk 25.02.11).

Men da afstemningsresultaterne midt i marts begyndte at rulle ind var det generelle billede store ja'er, men små afstemningsprocenter. Den 21. marts kunne flere nyhedsmedier berette, at pædagogerne havde vedtaget overenskom-

sten for de næste to år. Hele 95 % af de afgivne stemmer var ja-stemmer. Ifølge Arbejderen var antallet af afgivne stemmer til gengæld lavt. Knap 37 % af BUPL's medlemmer stemte. BUPL's formand Henning Pedersen udtrykte tilfredshed med den store opbakning fra medlemmerne i en situation, hvor der havde været meget få penge at forhandle om (Ritzau 21.03.11).

Urafstemningen blandt medlemmerne af Danmarks Lærerforening om det kommunale overenskomstresultat sluttede den 28. marts. Ifølge Danmarks Lærerforening havde 30.482 medlemmer afgivet deres stemme, hvilket svarer til en stemmeprocent på 50,4. Ud af det samlede antal afgivne stemmer var 91,7% af stemmerne for overenskomstresultatet Afstemningsprocenten var på 50 mod 56 i 2008. Lærerformanden gav udtryk for, at den direkte dialog mellem forbundet og tillidsrepræsentanterne havde betydet meget for at ja-procent kom så højt op (www.dlf.org 29.03.11).

Hos HK Kommunal blev resultatet fra urafstemningen om overenskomstresultatet at 91,7 % sagde ja til overenskomstresultatet, mens 8,3 % sagde nej. I alt deltog 39,6 % af HK Kommunals medlemmer i afstemningen. Formand for HK kommunal Bodil Otto mente, at dette var mere end acceptabelt i betragtning af det beskedne resultat og den ringe offentlige opmærksomhed omkring overenskomstforløbet. Også socialrådgiverne sagde ja til overenskomsten med et stort ja. Godt 90 % stemte ja til overenskomsten for de næste to år. Kun 6,6 % stemte nej, og det glædede næstformand Ulrik Frederiksen, der hæftede sig ved, at antallet af nej-stemmer lå lavere end i 2008, hvor man opnåede en historisk god overenskomst. Det så han som en erkendelse af, at man var i en særlig dårlig økonomisk situation, som havde ramt hele samfundet. Den samlede stemmeprocent for Dansk Socialrådgiverforenings medlemmer var på 39,9 %.

Den 13. april godkendte KTO's bestyrelse overenskomstforligene på henholdsvis det kommunale og regionale område efter svar fra alle medlemsorganisationerne. Formanden for KTO Anders Bondo Christensen udtalte i en KTO-pressemeddelelse, at resultatet af afstemningen viste, at medlemmerne har haft en høj grad af realisme, når de stemte ja til de historisk smalle forlig. I pressemeddelelsen kunne man videre læse, at med 2,65 % i generelle lønstigninger - inklusiv udmøntning fra reguleringsordningen - sikrede forligene reallønnen i det andet år af den toårige overenskomstperiode. Anders Bondo Christensen kaldte det et acceptabelt aftaleresultat i en meget vanskelig samfundsøkonomisk situation (www.kto.dk 14.04.11).

7. Opsamling og diskussion

I opsamlingen og diskussionen her vil de tre første afsnit på forskellig vis behandle, hvad man kunne kalde forhandlingernes *struktur*. Det første afsnit handler således om konteksten (de eksterne rammer) for forhandlinger, det næste om arbejdsgivernes og lønmodtagernes interne sammenhængskraft og det tredje diskuterer sammenhængen mellem personer, organisationer og kontekst. De følgende afsnit vil dernæst diskutere *krav og forlig* på forskellig vis. Det fjerde afsnit handler således om forhandlingstaktikken med fokus på krav og (manglen på) delforlig, det femte indeholder en diskussion af forskellige former for krav samt vurderer forligene og parternes tilfredshed hermed, mens det sjette diskuterer afstemningsresultatet ud fra balancen krav-mobilisering-forlig.

7.1 Konteksten: Økonomien, OK 2008, hierarkiet og det politiske system

Det vigtigste kontekstuelle forhold under OK11 var den *økonomiske krise*. Den direkte effekt heraf var, at reguleringsordningen gik i minus, hvilket i sig selv rammesatte forhandlingerne tydeligt og kraftigt. Men den økonomiske krise påvirkede også forhandlingerne mere indirekte. Den skabte en krisebevidsthed, der styrkede arbejdsgiverne i den forstand, at det gjorde det lettere for dem at være tilbageholdende også mht. andre forhandlingsemner end løn. Derudover faciliterede det klart parternes fælles ønske om at få afstemningsresultatet stemt hjem uden konflikt.

Den negative reguleringsordning var naturligvis et resultat af den økonomiske forhandlingssituation ved OK08. Men OK08 rammesatte også OK11 på anden vis. Dels betød det magre udbytte af og de store omkostninger ved konflikten, at lønmodtagerorganisationerne og deres medlemmer meget gerne ville undgå at komme i konflikt igen ved OK11. Dels ville en række af organisationerne simpelt ikke have råd hertil, fordi deres strejkekasser var tomme.

Et tredje væsentligt kontekstuel forhold for den kommunale del af OK11 var en *tydeliggørelse af hierarkiet*. På baggrund af interviewene er der ingen tvivl om, at interessen fra Finansministeriet og Personalestyrelsens side i de kommunale forhandlinger har været omfattende og konkret og har drejet sig om både proces og indhold. Finansministeriet meddelte, at man ikke ønskede delforlig og var ifølge nogle af informanterne meget optaget af, at de ikke blev 'overhalet' af forhandlingerne på det kommunale område, som kunne blive normdannede og på den måde påvirke de statslige forhandlinger. Flere af informanterne på lønmodtagerside henviste til OK08 som én af kilderne til Finansministeriets modstand mod delforlig. Ifølge denne forklaring skabte delforligene ved OK08 et pres på de statslige forhandlere, som man meget gerne ville undgå i 2011.

Konkret blev der ifølge informanterne afholdt fem til seks møder mellem KL og Finansministeriet i forløbet, hvilket var flere end ved de foregående forhandlinger. KL kom også under pres fra Finansministeriets side for at forfatte fælles

papirer, men det blev afvist af KL. Man ville gerne lave fælles temaer, men ikke fælles papirer, som blev set som forpligtende. Der var også en udbredt opfattelse hos informanterne, at Finansministeriets interesse for og indirekte rolle i de kommunale forhandlinger er øget igennem årene, og at OK11 markerer et foreløbigt højdepunkt i denne udvikling. Det er dog vigtigt at understrege, at informanterne fra det kommunale område - til en hvis grad i hvert fald - oplevede et interessesammenfald mellem KL og Finansministeriet når det kom til ønsket om ikke at indgå delforlig.

Informanterne var mere tilbageholdende, når det kom til at forklare, hvorfor den hierarkiske styring eller koordinering var øget. Tre delvist overlappende forklaringer blev dog foreslået. Den første var, at det simpelthen er en del af en udvikling hen i mod generel strammere statslig styring af kommunerne, der har stået på i mindst et årti. En anden forklaring var en variant af den første. Ifølge denne tog udviklingen først fart med den økonomiske krise, der startede i slutningen af 2008, og udpeger således krisen som den grundlæggende årsag. Den tredje forklaring fokuserede mere snævert på ledelsesstrategi. Ifølge denne forklaring er den i mange år fremherskende decentraliseringstankegang i Finansministeriet og Personalestyrelsen (nu Moderniseringsstyrelsen) - der bl.a. er kommet til udtryk i Lokal løn - nu gradvist blevet overtaget af en centraliseringstankegang, med fokus på kontrol og overholdelse af budgetter. Ligeegyldigt hvilke af disse forklaringer, der er den korrekte, må man sige, at det tydeligere hierarki satte sit præg på OK11.

Det fjerde kontekstuelle forhold, der skal nævnes her, er *det politiske system*. Det politiske system spillede en væsentlig rolle under OK08 ved, at nogle lønmodtagergrupper blev stillet i udsigt, at der ville blive tilført ekstra midler (Due & Madsen 2009). Noget lignende skete ikke ved OK11. Her var det nærmere valget, som igennem vinteren og foråret 2011 så ud til at være lige om hjørnet, der spillede en rolle. Vurderingen har været, at det forestående folketingsvalg - der dog viste sig at være længere væk, end de fleste havde regnet med - i forhold til det statslige forlig havde en modererende effekt på arbejdsgiversiden, der ikke havde lyst til at lægge sig ud med de offentligt ansatte med fare for at blive straffet ved folketingsvalget (Due & Madsen 2011). Informanterne til det nærværende projekt tillagde dog ikke denne forklaring stor betydning, omend effekten heller ikke helt blev afskrevet.

7.2 Integrationen på arbejdsgiver- og arbejdstagersiden

Forhandlingerne omkring overenskomstfornyelserne i den offentlige sektor har udpræget koalitions karakter. Koalitions karakteren er ifølge Due & Madsen et resultat af arbejdsgivernes centraliseringspres, idet arbejdsgiverne foretrækker, at alle forhandler samlet fra top til bund. Det er især på lønmodtagersiden koalitioner, der forhandler, og det har vidtgående betydning for den måde, forhandlingerne foregår på. Due og Madsen (2009) har opstillet seks teser om disse koalitioner:

- Koalitionerne er et vigtigt filter for de krav, der bliver stillet i forhold til modparten. Det er kun de krav, der kan skabes enighed om i koalitionen, der vil blive bragt videre til modparten
- Interessekonflikter mellem koalitions partnere på samme side af forhandlingsbordet er ofte mere afgørende for det samlede resultat end konflikterne på tværs af bordet
- En forhandlingspart kan have større interessesammenfald med modparten end med sine koalitions partnere
- Det er i koalitioner, at det opnåede forhandlingsresultat fordeles. Derved er det også igennem koalitioner, at de sociale normer – bl.a. angående lighed og retfærdighed – får betydning i praksis
- En effekt af de sociale normers betydning i koalitioner er, at lønspredningen mellem grupperne udvikler sig anderledes, end tilfældet ville være, hvis grupperne forhandlede enkeltvis
- Ingen organisationer har hidtil kunnet opnå bedre resultater ved at køre solo-løb udenfor en koalition⁶

KTO er på mange måder udtryk for et sådant fællesskab, der er løsere integreret end en organisation: Hver organisation mødte op med separate (og mangfoldige) krav; prioriteringerne af kravene var meget forskellige fra organisation til organisation, og der blev ikke foretaget en prioritering af kravene; nogle KTO informanter følte, at solidariteten organisationerne imellem var meget begrænset; de fælles KTO-principper, der lå til grund for det såkaldte '3. forhandlingsbord', blev der afvejet fra; der var omfattende person- og andre konflikter undervejs i forløbet; og endelig var der i KTO kortvarigt diskussioner om udmeldelser - af OAO op til forhandlingerne og (på det regionale område) af KTO.

Informanterne, særligt dem fra de statslige lønmodtagerorganisationer, mente, at integrationen på lønmodtagersiden er tættere på det statslige område end på det kommunale område. Det skyldes ikke mindst at forhandlingerne på de to områder foregår efter forskellige spilleregler. I KTO er det den enkelte organisation, der tager stilling til, om man vil være med eller ej, og om man vil gå i konflikt eller ej. På det statslige område er alle organisationerne i CFU bundet, i det øjeblik de tre hovedorganisationer har sagt ja.

Koalitionsbegrebet er oplagt relevant i forhold til lønmodtagerorganisationerne. Men det er også værd at inddrage sammenhængskraften på arbejdsgiverside. Hierarkiet er styrket og KL holdes i kortere snor nu end tidligere. Dette er udtryk for en form for styrket integration på arbejdsgiversiden. Men det er også en form for tvungen integration og er ikke nødvendigvis udtryk for enighed. På lønmodtagersiden er fragmenteringen og uenighederne mere åbenlyse, bl.a. fordi flere organisationer vælger – i større eller mindre omfang – at kommuni-

⁶ Due & Madsen har diskuteret, i hvilket omfang dette også gjorde sig gældende ved OK08, hvor de strejkende organisationer fik marginalt mere end de øvrige organisationer (Due & Madsen 2009: 309-16).

kere uenighederne i offentligheden. Det gør man ikke i samme omfang på arbejdsgiversiden, hvor hierarkiet ikke bare er blevet tydeligere mellem Finansministeriet og KL, men også må siges at være tydeligere end i KTO, hvor det ikke altid er KTO-formanden, der får lov at være den, der først udtaler sig om processer og resultater.

7.3 Person-organisation-kontekst

Ved OK11 var der en række nye nøglepersoner i toppen hos både KL og i organisationerne, og både blandt politikerne og i sekretariaterne. Da tidligere studier af bl.a. det offentlige aftalesystem har påpeget betydningen af de individuelle forhandlere og deres relationer (fx Due & Madsen 1996), er det oplagt at diskutere hvilken betydning disse personskift har haft for forhandlingsforløbet.

Flere af lønmodtagerinformanterne oplevede, som beskrevet ovenfor, at KL afviste krav, også udover hvad disse informanter havde regnet med. En del af disse informanter har overvejet, hvilken betydning personskiftet på den vigtige post som løndirektør har haft. Flere af informanterne på KTO-siden lagde således vægt på, at den forrige løndirektør i KL, Peter Bramsnæs, oplevedes som den diametrale modsætning til den nye løndirektør, Sine Sunesen, der kom til KL i juni 2009 fra en formandspost i AC. Fx pegede en af informanterne, der har forhandlet med fire forskellige løndirektører, på Sine Sunesens forgænger som den suverænt mest kompromissøgende. Men de fleste af disse informanter - og også KL-informanterne - veg tilbage for ensidigt at fokusere på et personskifte imod en person med større lyst og/eller evne til at sige nej som nøglen til forståelsen af forløbet. Nogle mente således, at den nye løndirektør måske bare var blevet pålagt at udføre en hårdere arbejdsgiverstrategi fra organisationens side, andre, at organisationen KL havde udset sig en person, der havde de rette personlige egenskaber til at gennemføre en hårdere arbejdsgiverstrategi, mens en tredje pegede på, at det var i den økonomiske kontekst, og hverken på individ- eller organisationsniveauet, at forklaringen på den hårdere arbejdsgiverstrategi havde sin rod. Endvidere var der udover KL-repræsentanter også en enkelt lønmodtagerinformant, der ikke mente, at KL under OK11 havde ageret hårdere arbejdsgiver end tidligere, og at KL i modsætning til de statslige arbejdsgivere havde 'ladet den ideologiske fane blive hjemme'. Alt i alt kan det konstateres, at informanterne tenderede til at se en sammenhæng mellem person, organisation og kontekst i stedet for at udpege et led i denne 'kæde' som afgørende.

Endelig må tid også formodes at have være en faktor her. Ikke bare KLs løndirektør, men også formanden for KL's Løn og Personaleudvalg, Michael Ziegler, var ny på posten. Michael Ziegler afløste Mads Lebech. Også KTO stillede op med en ny nøgleforhandler, nemlig Helle Krogh Basse, der overtog sekretariatschefposten efter Jørgen Holst. I mange situationer var der drøftelser og forhandlinger med kun Michael Ziegler, Sine Sunesen, Anders Bondo Christensen og Helle Basse tilstede. Med så stor del af disse poster besat af nye personer mente flere informanter, at det var umuligt at matche tillidsforholdet mel-

lem de tidligere forhandlere. Dette ville nok kunne opbygges, men krævede mere tid end en enkelt overenskomstfornyelse. Den nye forhandlingskonstellation blev også af en informant brugt som forklaring på, at en model, der angiveligt fungerede i 2008 og som gik ud på, at 'kreative ting' blev prøvet af forhandlerne imellem, og som forhandlerne så gik tilbage til deres respektive baglande for at se om de holdt, ikke fungerede i 2011.

Et andet person-relateret forhold er umuligt at ignorere i en analyse af OK11, og drejer sig om brug af nye medier som blogs og facebook. Selvom FOA-formand Dennis Kristensen ikke var den eneste, der anvendte disse medier, er det helt klart hans anvendelse af dem, der gav størst opmærksomhed. Det skyldes, at en række af informanterne både ved OK08 og OK11 oplevede, at Dennis Kristensen viderebragte oplysninger fra fortrolige samtaler, kommenterede på endnu ikke færdigt-forhandlede forlig, samt kom med grove beskyldninger mod ikke bare forhandlingsmodparten, men også egne ansatte – jvf. afsnit 4.1. Informanterne gav udtryk for forskellige opfattelser af konsekvenserne af denne ageren. Nogle mente, at det var et irritationsmoment, men ikke mere end det, mens andre påpegede det uhensigtsmæssige i, at det ofte var ham, og ikke KTO-formanden, der var den første til at kommentere på forhandlinger og forlig. Andre igen mener, at konsekvensen er, at det fortrolige rum, hvor man kan prøve ting af og 'kan dumme sig uden for referat' bliver ødelagt, og forhandlingerne bliver vanskeliggjort, når der bliver refereret fra 'ikke-møder' og lignende. Endelig peger en arbejdsgiver-informant på, at de har ansatte til at sidde og følge med i FOA-formandens facebook-opdateringer, hvilket tager ressourcer fra andre opgaver, men også har en positiv dimension i form af et højere informationsniveau. Det skal dog også nævnes, at flere af informanterne så en lille positiv udvikling i, at Dennis Kristensens ikke oplevedes som helt så udfarende i sin brug af medierne som ved OK08. Et andet forhold vedrørende Dennis Kristensen, der blev anset for positivt, blev nævnt af én af informanterne, og gik ud på at relationerne mellem KTO-formanden Anders Bondo Christensen og FOA-formanden angiveligt skulle være blevet en del bedre, idet de nu respekterede, at de har to forskellige roller og ikke konkurrerede i samme omfang som tidligere.

Dennis Kristensen forklarede selv, at han mener, der er brug for en hurtig kommunikationskanal ud til FOAs medlemmer, og at det er der, facebook og blog kommer ind i billedet. Endvidere mener han ikke altid, der bør ventes på at en aftale eller et forlig foreligger før der berettes om processerne, da fagforeningsmedlemmerne har krav på at vide, hvad der foregår under forhandlingerne. FOA-formanden gav endvidere udtryk for, at han i sine udmeldinger forsøger at give FOA-medlemmerne det de har krav på at få at vide, samtidig med at han skeler til, at udmeldingerne ikke ødelægger den videre proces.

7.4 Forhandlingstaktik: krav og delforlig

Når parternes forhandlingstaktikker skal vurderes, er KLs modstand mod delforligene ikke til at komme udenom. KLs egen udmeldte forklaring var, at der var for lidt til at dele op i delforlig ved OK11. Informanterne, herunder også nogle blandt KL-informanterne, supplerende denne forklaring med en forklaring om, at det ved de indledende forhandlingsmøder viste sig vanskeligt at samle kravene i pakker, samt en tredje forklaring, der gik på, at der var et pres fra Finansministeriets side for ikke at indgå delforlig. En fjerde forklaring, som enkelte informanter nævnte, var, at KLs taktik med de manglende delforlig og stejle holdning i øvrigt stiledede mod at få et slutspil i forligsinstitutionen. Men fortalerne for denne forklaring præsenterede den som en formodning, der var opstået undervejs, og ikke som en forklaring, de på interviewtidspunktet stadig troede på. De tre øvrige forklaringer har sandsynligvis alle elementer af sandhed i sig. Under alle omstændigheder var effekten af de manglende delforlig forvirring hos modparten. Det svækkede dennes forhandlingsposition og styrkede KLs, ligesom koblingen af forhandlingsbordene i forbindelse med forhandlingerne om FOAs fritvalgsordning gjorde det.

Mht. KTO forhandlingstaktik lagde KTO-informanterne op til en form for selvransagelse, der så har fundet sted både før og i månederne efter interviewene blev gennemført (se også KTO 2011b). En udbredt holdning blandt informanterne var, at det kunne have været gjort bedre. Det var særligt de mange og krav uden prioriteret rækkefølge en del informanter så som uhensigtsmæssige, da det muligvis havde været bedre med et mindre antal prioriterede krav, som man i højere grad havde stået fast på. Problemet er blot, som beskrevet i afsnittet om integration og koalitioner ovenfor, at KTO er en meget differentieret koalition, hvor fx tryghed betyder meget for OAO, men ikke så meget for AC – blot for at komme med et enkelt eksempel. Men disse vilkår gør det blot endnu vigtigere at skabe balance mellem organisationerne. Der blev endvidere fremført kritik af KTO-formanden Anders Bondo Christensen for at have fokuseret for meget på lønspørgsmålet og ikke have været opmærksom nok på de øvrige krav. Den kritik mente KTO-formanden selv ramte ved siden af med henvisning til, at alle var utroligt fokuseret på at få et godt resultat på lønnen.

7.5 Vurdering af forliget: forskellige typer af krav

En måde at vurdere forliget på er at sammenligne kravene med forliget og vurdere, hvem der fik hvad ud af forhandlingerne. Men en sådan øvelse vanskeliggøres af, at krav ikke bare er krav. Der er forskellige typer af krav:

Hvis der blot ses på kravene uden at skelne til kravenes forskellige karakter, og man sammenligner med forliget (afsnit 5.4) tegner der sig et billede, hvor lønmodtagerne fik meget lidt, men hvor også arbejdsgiverne måtte konstatere, at mange af deres mål ikke blev indfriet. Det smalle forlig indebar, at det blev til meget begrænsede lønstigninger, der kom ingen tryghedsforanstaltninger udover tryghedspuljen, alle krav i forbindelse med socialt kapitel blev afvist, for-

lodsfinansieringen blev som minimum suspenderet, enhver form for lønmæssig skævdeling (udover pædagogerne) blev forhindret, etc. Men også en del af arbejdsgivernes ønsker og krav blev ikke til noget: Aftaleretten blev kun forandret for en enkelt begrænset ledergruppe og der blev ikke indført arbejdstidsforandringer, etc. Den manglende indfrielse af arbejdsgivernes krav og ønsker kan til en vis grad ses som resultater lønmodtagerorganisationerne opnåede, og tegner dermed et lidt mere positivt billede af forliget set fra lønmodtagernes side, idet det må være lige så meget værd at forhindre uønskede tiltag, som at opnå ønskede tiltag.

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 krav en given aktør gerne ser imødekommet mere eller mindre samtidig med at de rejses. De kan så have højere eller lave prioritet – og nogle af de højt prioriterede krav kan endda have karakter af ultimative krav.

På-sigt krav er krav, der rejses aktuelt, men som den aktør, der rejser kravene, anser for urealistiske og i nogle tilfælde måske endda uønskede på kort sigt, men som på lang sigt er prioriterede af aktøren. Ved OK11 kan der argumenteres for, at øget arbejdstid/udvidelse af plustidsordningen og ændringer i aftaleretten faldt ind under denne kategori. Ifølge flere af informanterne gjorde konteksten for OK11 en udvidelse af plustidsordningen urealistisk på kort sigt. Ligeledes gjorde den principielle karakter af (og kendte modstand mod) ændringer i aftaleretten det meget svært gennemførligt på kort sigt – og flere af informanterne mente da heller ikke, at KL havde regnet med at få noget igennem på disse to område. Der var ros fra én af arbejdstager-informanterne til arbejdsgiverne for traditionelt at være gode til at have en langsigtet strategi. Indførelsen af det decentrale lønsystem er et eksempel på det, der startede med 0,2 % af lønsummen tilbage i 1987, men siden har vokset gradvist til 7,2 % af lønsummen i 2010 (Hansen 2010). Taktikken har været først at få noget italesat, siden få et gennembrud indenfor en meget begrænset økonomisk ramme/begrænset område, for derefter kontinuerligt at udvide den økonomiske ramme eller området.

De *symbolske markeringer* er krav, der fremsættes, fordi den pågældende aktør overfor 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 kan være vanskeligt at afgøre i praksis. Det er svært at pege på nogle klare, rene symbolske markeringer under OK11. Nogle vil måske argumentere for, at ønskerne om ændringer i arbejdstidsreglerne, herunder plustid, var rene symbolske markeringer.

For vurderingen af hvem der fik hvad ud af OK11 betyder en hensyntagen til de forskellige typer af krav, at det måske ikke var så stor en sejr for lønmodtagersiden alligevel, når der ikke skete så meget mht. Lokal løn, aftaleret og ar-

bejdstid. Hvem der får hvad ud disse tiltag, kan kun vurderes i et langt tidsperspektiv.

En 'hvem-fik-hvad' udregning af forliget kan også problematiseres på anden vis. Den bygger på den antagelse, at forhandlingerne grundlæggende er distributive forhandlinger (Walton & McKersie 1965), dvs. nulsumspil, hvor man fordele goder, og hvor den enes gevinst er den andens tab. Denne tankegang prægede da også de gennemførte interview vedrørende de fleste af emnerne og den meget lille fællesmængde i A- og B-sidens krav ligger også op til dette perspektiv. Men der var også væsentlige undtagelser. Seniorordningen var et krav på begge sider af bordet, og aftalen om MEDsystemet var som beskrevet tidligere måske ikke det store offer for lønmodtagerorganisationerne. Forhandlingerne om disse emner har i Walton & McKersie's optik måske derfor mere karakter af integrative forhandlinger, altså plussumspil. Derudover er en lang række emner, der kan siges at indeholde elementer af begge forhandlingstyper.

Opsamlende står vi dog alligevel tilbage med et billede af, at arbejdsgiverne kom bedst ud af OK11 – det er heller ikke så overraskende konteksten taget i betragtning. Dette billede bekræftes af informanternes oplevelse af forløbet, hvor der var klart størst tilfredshed hos KL med både proces og resultat.

7.6 Afstemning: Krav-mobilisering-forlig

Mens der altså er en del ting i selve forhandlingsprocessen, der – også efter informanternes egen vurdering – teknisk set kunne være forløbet bedre, må det konstateres, at det lykkedes ganske glimrende at få talt forventningerne så langt ned, at ja'erne blev store på trods af det magre resultat. Men der var måske nok alligevel ikke tale om en teknisk set perfekt afstemning af krav, mobilisering og forlig (Due & Madsen 2009) på lønmodtagersiden. Der blev ikke udtaget ultimative krav, men kravene var for omfattende i forhold til forhandlingssituationen. Det kunne have skabt problemer i forhold til at få forliget stemt hjem. Men krisebevidstheden og mobiliseringen i form af de tilsyneladende vellykkede forsøg på at tale forventningerne ned forhindrede, at det skabte problemer. De store ja'er og relativt lave stemmeprocenter kunne som nævnt tolkes som udtryk for resignation: Det var magert, men der kommer ikke noget ud af at konflikte. Det er betegnende, at informanterne gennemgående ikke så faresignaler i de relativt lave stemmeprocenter. Det gjaldt også for den informant, der betegnede resultatet som det dårligste resultat, han havde været med til siden sit første OK-forlig i 1976, men med det højeste antal ja-stemmer.

Et andet betegnende forhold var, at den udbredte holdning blandt forhandlerne under den indledende interview-runde i december 2010, der gik på, at man nok kunne få et smalt forlig stemt hjem én gang, men ikke flere gange efter hinanden, ved hovedinterviewrunden i december 2011 – januar 2012 var afløst af en noget mere åben holdning til, at også det næste forlig kunne gå hen og blive meget smalt, og at et sådant smalt forlig nok skulle blive stemt hjem. Om det også bliver et smalt forlig næste gang er naturligvis stadig uvist, men noget

kunne tyde på det. Perspektiverne for OK13 diskuteres i notatets afsluttende afsnit 9.

8. Perspektivering 1: Det statslige og regionale område

I dette afsnit vil de kommunale forhandlingsprocesser og forlig fra 2011 blive sammenlignet med de tilsvarende på statslige og det regionale område⁷.

8.1 Det statslige område

Hvis der fokuseres på *kravene* er det på arbejdsgiversiden, at de største forskelle springer i øjnene i forhold til det kommunale område. Forskellene drejer sig bl.a. om, at Personalestyrelsen udmeldinger op til forhandlingerne var mere omfattende og skarpere trukket op end i de foregående år⁸, hvilket ligger i tråd med mange af informanternes oplevelse af, at de statslige arbejdsgivere agerede 'ideologisk'. Personalestyrelsens oplæg 'Behov for nytænkning – et debatoplæg til OK11' (Personalestyrelsen 2010) var således et relativt langt skrift, men selve kravene var kortfattede.

Nogle af forskellene mellem de statslige og de kommunale arbejdsgivers krav handler om tilstedeværelsen af forskellige grupper af ansatte på de to delarbejdsmarkeder (såsom Personalestyrelsens krav i forbindelse med gymnasie-lærernes arbejdstid og særlige tjenestemandsgruppers pension og afgangsalder), mens andre forskelle handler om forskellige prioriteringer. På arbejdsgiversiden var de væsentligste prioriteringsmæssige forskelle tilstedeværelsen af krav om ændringer i aftaleretten, styrket lokal løndannelse, mere fleksibel arbejdstid samt Serviceeftersyn (se nedenfor) på det statslige område, mens KL havde MED-system og seniorordninger højt oppe på listen. Blandt arbejdstagernes krav var det modkrav vedrørende Serviceeftersynet, der sprang i øjnene på det statslige område (at tillidsrepræsentanter og samarbejdssystemet forbliver centrale aktører, at modeller for lokal løndannelse tilpasses statens arbejdspladser i stedet for omvendt), mens seniorordningerne var et markant krav hos de kommunale arbejdstagere.

Med hensyn til *forhandlingsprocesserne* er der også væsentlige forskelle at spore. Udover den mest åbenbare forskel, der består i, at man på det kommunale område som tidligere anvender 'den omvendte model', hvor forhandlingerne indledes med organisationsforhandlinger, mens organisationsforhandlingerne på det statslige område finder sted efter de generelle forhandlinger, pegede informanterne også på en række andre forskelle, der prægede OK11 såvel som en række af de tidligere overenskomstfornyelser. En af disse forskelle er en meget mere detaljeret forberedelse af forhandlingerne på det kommunale område end på det statslige, og medfølgende meget større papirmængde for forhandlerne at forholde sig til. En anden forskel er en mindre grad af åbenhed under forhand-

⁷ Afsnittet her beskriver kun overfladisk de grundlæggende forskelle i forhandlingsset-upet. For en mere udførlig beskrivelse af disse henvises til Due et al. (2010).

⁸ Der har dog også tidligere været perioder med omfattende og ambitiøse udmeldinger fra Finansministeriets side op til overenskomstfornyelserne, ikke mindst op til OK 91 og OK 93 da Henning Dyremose var finansminister (Due & Madsen 1996).

lingerne omkring det statslige forhandlingsbord. Der er simpelthen mindre, der slipper ud undervejs – og forskellen kan tilsyneladende ikke kun forklares med enkelte åbenmundede kommunale forhandlere. Disse forskelle kan måske forklares med en tredje forskel, der allerede har været berørt: Den mindre tætte integration på lønmodtagersiden på det kommunale område. Flere af informanterne pegede på, at OAO gruppens tyngde i kombination med gruppens svage integration har som afledt effekt, at det er vanskeligt at holde ting fortrolige. En fjerde forskel er en afledt effekt af hierarkiet mellem de to områder, der betyder, at de kommunale forhandlere til en vis grad afventer og er afhængige af, hvad der sker under de statslige forhandlinger, og derfor har en mindre grad af autonomi.

De forskellige arbejdsmarkeder og de forskellige krav slår ikke så overraskende også igennem i selve *forligene*. Efter at forligene var indgået, var der fra nogle af aktørernes side forsøg på at udnævne det kommunale forlig som bedre end det statslige. Men det er tvivlsomt, om der er nogen nævneværdig forskel. Når der tages højde for, at lønmodtagerne på det statslige område skyldte flere penge pga. reguleringsordningen end lønmodtagerne på kommunale område, og at reststigningen i overenskomstperioden (altså lønstigningen udover den aftalte) normalt er højere i staten end i kommunerne, kan der ikke forudses store forskelle. I det statslige forlig var der ingen tryghedspulje og ingen forsættelse af seniorordningen. Det statslige forlig blev indgået før det kommunale, og tryghedspuljen kom ind meget sent i forhandlingsforløbet og blev finansieret af lønmodtagernes egne midler (ATP-midler). Det er svært at sige om denne forskel er tilfældig/situationsafhængig, eller om det skal ses som udtryk for forskelle på de to områder. Anderledes forholder det sig med seniorordningen, hvor fraværet af en sådan skal ses som udtryk for forskellige prioriteringer, hvor de statslige ikke har prioriteret det. Flere af de statslige informanter pegede på, at seniorordningen aldrig var kommet til at fungere på det statslige område. En kommunal informant mente, at den forskellige prioritering grunder i, at der er flere personer, der trækker sig tidligt tilbage på det kommunale arbejdsmarked. En af informanterne pegede endvidere på, at den forskellige prioritering allerede var tydelig tilbage i 2007 med trepartsaftalen, hvor de statslige arbejdsgivere var mere kritiske overfor seniorordningen, end man var på det kommunale område. Det kan også have spillet en rolle for prioriteringsforskellene, at man på det kommunale område ved OK08 valgte at supplere med egne midler og ikke alene anvende midlerne fra trepartsaftalen. På den måde var det mere økonomisk overkommeligt at fortsætte, da trepartsmidlerne forsvandt.

Endnu en forskel er, at der på det statslige område som nævnt blev aftalt et formelt såkaldt *Serviceeftersyn* i overenskomstperioden på det statslige område, men ikke på det kommunale. Serviceeftersynet udspringer af Lønkommissionens rapport, der opfordrer 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 forny-

else af den offentlige sektor (Lønkommissionen 2010). OK11 aftalen indebærer, at parterne i den offentlige sektor vil gennemgå stort set alle dele af overenskomstsystemet, MEDsystemet og ledelse for at adresserer følgende spørgsmål:

- Hvilken arbejdsdeling der bør være mellem centrale og lokale parter?
- Hvilke roller skal de centrale og lokale parter have i fastsættelsen af løn- og ansættelsesvilkår i staten?
- Hvad skal reguleres centralt, og hvad skal reguleres lokalt?
- Er der behov for forskellighed i de overenskomst- og aftalemæssige rammer for forskellige medarbejdergrupper og forskellige arbejdsområder?
- Hvordan skal overenskomster og aftaler understøtte de statslige arbejdspladser arbejde med: Udvikling og omstilling; gode præstationer; effektiv opgaveløsning af høj kvalitet; at tage udgangspunkt i opgaveløsningen; rekruttering og fastholdelse af kvalificerede ledere og medarbejdere; fastholdelse og udvikling af attraktive arbejdspladser; godt arbejdsmiljø?
- Hvilke rammer skal der være for dialog og samarbejde på arbejdspladsen?
- Hvilke balancer bør der være mellem aftaleregulering og lokalt ledelsesrum?
- Hvilke krav og forventninger er der til fremtidens løn- og ansættelsesvilkår?

Kommissoriet siger endvidere, at der i processen skal indhentes overenskomst- og aftalemæssige erfaringer fra offentlige arbejdspladser, private arbejdspladser og fra udlandet. Arbejdet foregår i et udvalg med 11 personer bestående af repræsentanter fra Moderniseringsstyrelsen, OAO, AC og SKAF, der i maj 2012 skulle give afkast i form af en rapport med input til OK13 (Finansministeriet & CFU 2011). Rapporten er i skrivende stund (medio maj) endnu ikke offentliggjort.

På tidspunktet for den anden interviewrunde (december 2011 – januar 2012) var man godt i gang med rækken af møder og virksomhedsbesøg, der bl.a. havde ført udvalget til uddannelsesinstitutionen Metropol, Novo Nordisk, Københavns Fængsler og den svenske offentlige arbejdsgiverorganisation Arbejds giververværet. De involverede blandt informanterne gav udtryk for, at Serviceeftersynet var en konstruktiv og positiv proces, men udtrykte samtidig nogen tvivl om, hvad Serviceeftersynet ville kunne bruges til, når det var afsluttet, og – for nogle af disse informanternes vedkommende – også om, hvad formålet egentligt var. Indholdsmæssigt stod diskussion om balancer mellem centralisering og decentralisering tilsyneladende centralt i Serviceeftersynet på det tidspunkt.

Hvorvidt Serviceeftersynet nu også reelt udelukkende er en proces på det statslige område, var der lidt forskellige opfattelser af mellem de statslige og de kommunale informanter. Mens en del af de statslige forhandlere tenderede til at se en reel forskel mellem det statslige og det kommunale område her, var den generelle opfattelse hos de kommunale forhandlere, at man i stedet for et serviceeftersyn havde valgt at arbejde med problemstillingerne løbene under forhandlingerne og i diverse projekter. Men der var også blandt de kommunale

forhandlere én, der påpegede, at KTO og medlemsorganisationerne ville have ydet mere modstand mod et Serviceeftersyn end de statslige, hvis det var blevet foreslået på det kommunale område i en formel ramme som på det statslige område.

8.2 Det regionale område

Det regionale område - der primært dækker sundhedsområdet - adskilte sig ved OK11 først og fremmest fra de to andre områder ved forhandlings-setupet. Udover at forhandlingerne, som på det kommunale område var opdelt i generelle forhandlinger og organisationsforhandlinger, var der aftalt fire forhandlingsborde, hvor arbejdstagerparten var henholdsvis Sundhedskartellet (SHK), KTO, FOA og AC. Den opsplittede forhandlingsform skyldes, at man ikke kunne blive enige om, hvor selvstændigt de to forhandlingsområde (det kommunale og det regionale) skulle håndteres. Der blev derfor aftalt fire køreplansaftaler, hvor forløbet dog stort set var det samme. Det er i øvrigt værd at bide mærke i, at der var et omfattende overlap blandt forhandlerne på arbejdstagersiden på det kommunale og det regionale område – og i mindre grad mellem disse og forhandlerne på det statslige område⁹.

Arbejdsgiverne - Regionernes Lønnings- og Takstnævn (RTLN)¹⁰ - mødte op med 30 krav, herunder 16 generelle og tværgående specifikke krav. Blandt de væsentligste var: En selvstændig regional reguleringsordning; færre centralt aftalte forpligtelser for MED-udvalgene; bortfald af udmøntningsgaranti og gennemsnitlønsgaranti; samt forenkling og fleksibilisering af arbejdstidsreglerne (RTLN 2010).

På lønmodtagersiden var der markante forskelle i kravene. Mens KTOs krav var mangfoldige og tæt på at være identiske med kraven på det kommunale område, havde SHK kun udtaget ti krav, koncentreret om temaer om at lønudvikling skal modsvare ansvar, faglig og professionsrettet udvikling, samt det gode arbejdsliv. Mere konkret drejede kravene sig bl.a. om: Generelle lønstigninger; fokus på særlige kompetencer hos særlige grupper; Lokal løn; pension; faglig og professionsrettet udvikling; indflydelse på arbejdstid og godt arbejdsmiljø; og ligestilling (Sundhedskartellet 2010). Ifølge informanterne havde Sundhedskartellet valgt at formulere kravene på en sådan måde, at man undgik at komme ind i en diskussion af om nogle skulle have mere end andre.

Forhandlingsprocessen blev ifølge informanterne i høj grad præget af tilstedeværelsen af hele fire forhandlingsfællesskaber på lønmodtagersiden, der dog

⁹ For yderligere beskrivelse af set-up og strukturer på det regionale, kommunale og det statslige forhandlingsområde henvises til FAOS temaside om de offentlige overenskomstforhandlinger: <http://faos.ku.dk/temasider/ok-forhandlinger/2011/>

¹⁰ Regionernes Lønnings- og Takstnævn har til opgave at aftale eller fastsætte løn- og øvrige ansættelsesvilkår for ansatte i regionerne og forhandle overenskomster for praksissektoren. RTLN blev skabt med Strukturreformen i 2007 – tidligere forhandlede amterne sammen med kommunerne. Nævnet består af ni medlemmer og stedfortrædere for disse. De fem regioner indstiller hvert ét medlem, KL indstiller to medlemmer mens Finansministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet hver indstiller ét medlem. Danske Regioner varetager sekretariatsbistanden for RTLN.

reelt forhandlede samtidigt. Det viste sig langt fra at være uproblematisk med denne konstruktion. Og ligesom på det kommunale område blev manglen på en på forhånd udmeldt tidsplan og afvisningen af delforlig oplevet som et problem af lønmodtagerinformanterne. Også de regionale informanter så dette forhold som resultat af pres fra Finansministeriet, men også af at RTLN i høj grad følger KLs ageren. Men ifølge de regionale arbejdsgiverinformanter spillede det også en rolle, at det denne gang var svært at samle kravene, så der kunne skabes pakker, der kunne gå op imod hinanden og fordi det var nogle rigtig tunge krav, som lønmodtagersiden ikke ville tale om før meget sent i forløbet. Endnu et forhold i de regionale forhandlinger, der kunne genfindes på det kommunale område, var problemer med at komme i gang med at diskutere kravene, da der skulle bruges meget tid på at få forhandlingsprocessen på plads. Da forhandlingerne endelig kom frem til de indholdsmæssige spørgsmål var det emner som reguleringsordningen, MEDsystemet, seniorbonus, tillidsrepræsentanternes forhold, lokalløn og arbejdstid, der blev anvendt mest tid på – arbejdstidsspørgsmålet dog mest ved organisationsforhandlingerne. Arbejdstidsspørgsmålet handlede bl.a. om at få speciallægerne til at være mere til stede på hospitalet, når patienten er der. Mht. Lokal løn forsøgte man som på det kommunale område at finde ud af, om emnet kunne blive til et generelt tema. Der blev udarbejdet et fælles princippapir for de fire forhandlingsfællesskaber på lønmodtagersiden, men papiret blev afvist af RTLN.

At der var hele fire forhandlingsborde under de generelle forhandlinger gjorde, som antydte, forhandlingerne komplicerede. Som følge heraf var der på arbejdstagersiden op til 50 personer tilstede. Diskussioner af mange af emner skulle gentages, og det vanskeliggjorde processen. Desuden var flere forhandlere med for første gang, hvilket naturligvis heller ikke gjorde processen lettere. Yderligere blev der ifølge flere af informanterne ikke afholdt tilstrækkeligt mange møder mellem politikkerne. For SHK gjorde der sig angiveligt endvidere det forhold gældende, at man ikke løbende blev orienteret om status i de kommunale forhandlinger. Endelig var der så de ovenfor beskrevne væsentlige forskel i kraven på lønmodtagersiden, der også var med til at komplicere processen.

Det er dog vigtigt, at ikke alle informanterne evaluerede processen rent negativ. I SHK oplevede man således, at man kom tættere på ved de generelle forhandlinger, end man tidligere havde været. Der var også en lønmodtagerinformant, der påpegede, at den sidste del af forhandlingsprocessen var gået rigtig godt på sekretariatsniveauet, omend hele forløbet havde været kompliceret pga. de fire forhandlingsborde.

Det regionale *forligs* hovedpunkter endte med at være:

- Ingen lønstigning i 2011 og lønstigninger på 1,67 % (1,76 % for SHK) i april og 0,21 % (0,18 % for SHK) i oktober 2012

- Reguleringsordningen opretholdes. Såfremt der i 2013 aftales en reguleringsordning bliver det i form af en selvstændig regional ordning. Analyser gennemføres i perioden
- Varig seniorbonusordning
- HovedMED får færre obligatoriske opgaver (bevægelse fra 'skal-opgaver til 'kan-opgaver')

Skal der påpeges nogle særligt væsentlige forhold her, må det være fraværet af aftaler på tre områder, nemlig en selvstændig regional reguleringsordning, tryghedspulje og tillidsrepræsentantvilkår.

RTLN ville gerne 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. Det betyder ifølge de regionale informanter, at den lokale løndannelse hæmmes, fordi nogle er bange for at skulle betale to gange. RTLN ville bruge de lønkroner, der kommer ud igennem reguleringsordningen, på en anden måde. Det var lønmodtagernes opfattelse, at der på det regionale område ikke skal så meget til, før personaleforskydninger får betydning for reguleringsordningen. Vurderinger fra lønmodtagerside var endvidere, 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 RTLN ikke mente, der var nogen forskel i forhold til det kommunale område.

Resultatet var, at der ikke kunne indgås en aftale om andet end at forsætte 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 hvis man ikke kan blive enige om en særskilt regional ordning for næste overenskomstperiode, så skulle der ingen reguleringsordning være overhovedet. Parterne er så efterfølgende blevet uenige om, hvad det er, der skal analyseres. RTLN ville have det til at handle om lokal løndannelse generelt og ikke bare reguleringsordningen¹¹.

Med hensyn til MED-systemet ville arbejdsgiverne gerne være kommet længere, men det blev dog aftalt, at nogle af de obligatoriske krav ('skal-bestemmelser') forsvandt. Der blev ikke aftalt nogen tryghedspulje, hvilket informanterne forklarede med, at man ikke, som på det kommunale område, havde mulighed for at finansiere en sådan med ATP-midler. Der blev heller ingen aftale om længere opsigelsesvarsler for tillidsrepræsentanter som på det kommunale område. Informanterne kom med flere forskellige forklaringer på denne forskel. Ifølge én af forklaringerne skyldtes det, at selvom lønmodtagerne havde samme krav som på det kommunale område, er udfordringerne på det

¹¹ Efter afslutningen af projektets dataindsamlingsfase er der dog - i maj 2012 - skabt enighed om analysen.

regionale område ikke de samme, og der derfor ikke blev kæmpet lige hårdt for alle krav på de to områder. En anden forklaring gik på, at lønmodtagerens opstilling med fire 'hold' gjorde dem svagere. En tredje forklaring er nærmere en beskrivelse, der går på, at det var håbløst fordi man stod for langt fra hinanden på de to sider af bordet, og at B-siden derfor opgav – til stor overraskelse både for A-siden og for deres egne sekretariater.

Når det kom til en samlet sammenligning af forligene, var informanterne delt mellem dem, der mente, at det kommunale og det regionale forlig var lige gode, og dem, der mente, at den manglende aftale på TR-området og den fraværende tryghedspulje betød at det regionale forlig var smallere, dvs. dårligere i et lønmodtagerperspektiv.

Informanterne gav også et bud på *perspektiverne for OK13* på det regionale område - som her præsenteres separat fra perspektiverne på det kommunale område, der præsenteres i afsnit 9. Naturligt nok har en del af disse koncentreret sig om forhandlingskonstellationen. Alle parter var ifølge informanterne indstillet på at lære af erfaringerne fra OK11. Men skal der på trods af de blandede erfaringer igen være fire forhandlingsborde, eller vil det være muligt at skabe en mindre kompleks struktur? På tidspunktet for den anden interviewrunde (december 2011 – januar 2012) var alle modeller med at få SHK med i én enhed droppede. SHK ville, ifølge informanterne, ikke være med til en sådan model, fordi de små organisationer i SHK kun føler de rigtigt er med, når SHK optræder selvstændigt – som også beskrevet ovenfor. En af de tilbageværende modeller var på det tidspunkt to forhandlingsfællesskaber, et i form af SHK og et for resten. En anden model var en gentagelse af de fire borde, men med en egentlig forhandlingsaftale mellem de fire forhandlingsfællesskaber på lønmodtagersiden. Men i løbet af foråret er det blevet klart, at KTO og SHK drøftelser om et nyt set-up til OK13 på det regionale område ikke har kunnet skabe enighed om en samlet løsning, og at der igen bliver fire forhandlingsborde (KTO 2012b). Ikke desto mindre er de fire forhandlingsparter enige om et mere forpligtende samarbejde ved OK13 end ved OK11.

Indholdsmæssigt forventede informanterne mange gengangere fra OK11: De emner, der har været nævnt, er løn, reguleringsordning, arbejdstid/arbejdskraftudbud, tryghed, kompetenceudvikling, ligestilling/ ligeløn, kvaliteten af leveret arbejde og service, og attraktive arbejdspladser. Som på det kommunale område har man ikke noget besluttet serviceeftersyn på det regionale område og er på samme vis af den opfattelse, at emnerne fra Serviceeftersynet er noget, der løbende arbejdes med i projekter og andre sammenhænge.

8.3 Er forligene på de tre områder kommet til at ligne hinanden mere?

Sammenholdes de kommunale forhandlingsprocesser og forlig med de netop beskrevne statslige og kommunale ditto, er der både en række ligheder og en række forskelle, hvor forskellene både skyldes forskelle på delarbejdsmarkederne og skyldes forskellige prioriteringer. Det er også tydeligt, at hierarkiet i

forhandlingssystemet har en ensliggørende effekt, i den forstand at de øvrige forlig ikke får lov til at bevæge sig for langt væk fra det statslige forlig.

Da en udbredt opfattelse hos informanterne var, at hierarkiet er blevet styrket, kunne det også antages, at forligene på de tre områder er kommet til at ligne hinanden mere over tid. Men det var der langt fra enighed om blandt informanterne. Et antal mente rent faktisk, at forligene var kommet til at minde mere om hinanden, selvom tendensen til at det regionale forlig lægger sig op af det kommunale ikke er noget nyt. Men der var også dem, der mente, at forskellene var større, ikke mindst som følge af de regionale forhandlinger er blevet selvstændiggjort efter 2005. Det forhold, at de regionale forhandlinger kun handler om ét område (sundhedsområdet), gør det ifølge denne informant også nemmere for arbejdsgiverne at holde fast i en faglig dagsorden. Endelig var der informanter, der mente, at områdernes forlig – overraskende eller ej - lignede hinanden i samme omfang, som de har gjort i årevis, og at dette har at gøre med forskellene på delarbejdsmarkederne.

9. Perspektivering 2: Frem mod det kommunale OK13

I dette afsluttende afsnit vil der blive sat fokus på perspektiverne frem mod OK13. Først vil konteksten blive diskuteret i form af forventningerne til økonomien, afsmitning fra OK12 på det private arbejdsmarked samt de annoncerede trepartsforhandlinger. Dernæst vil en række forhold omkring de kommende OK-forhandlinger organisering blive diskuteret i form af reguleringsordningens fremtid, overenskomsternes løbetid og organiseringen af forhandlingsbordene. Endelig vil forventningerne til overenskomsternes indhold blive berørt i det næstsidste afsnit i form af forventede krav, mens det sidste afsnit omhandler balancer for OK13 i form af balancerne mellem stram budgetstyring og decentralisering, mellem tillid og kontrol samt mellem ledelsesret og fælles langsigtede løsninger.

9.1 Konteksten: OK12, trepartsforhandlingerne og økonomien

I februar 2012 afsluttedes forhandlingerne på det private arbejdsmarked. Interviewene til notatet her blev gennemført et par måneder før, men selvom forligene ikke var indgået, var temaerne til forhandlingerne på det private område kendte. Den generelle opfattelse var, at der ikke var noget i de forhandlinger, der ville få nævneværdig påvirkning på OK13. Resultatet af overenskomstforhandlingerne på det private arbejdsmarked 2012 blev små lønstigninger, og at der fra arbejdsgiversiden i det hele taget blev lagt tydelig vægt på at holde løn og omkostninger i ro med henblik på at forbedre konkurrenceevnen. Der var i forligene tryghedselementer i form af seniorordninger og en række uddannelses-tiltag på de forskellige forhandlingsområder (Andersen 2012). Men seniorordningerne har man allerede på det kommunale område, og uddannelsestiltagene indeholdt ikke afgørende nyskabelser. Dog kan det være, at muligheden i den private sektors seniorordning for at anvende pensionsbidrag til at gå ned i tid, er noget der vil blive taget op ved OK13. Endvidere sender lønstigningerne et signal om, hvad der er i vente under OK13. I den toneangivende Industriens Overenskomst blev det til lønstigninger på 1,3 % 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 % derfor ikke kan tages som udtryk for de samlede lønstigninger.

Anderledes forholder det sig med de annoncerede trepartsforhandlinger, som informanterne lagde stor vægt på i forhold til indholdet i OK13. Trepartsforhandlingerne blev angiveligt udsat for ikke at gribe ind i OK12 på det private arbejdsmarked. Men en konsekvens heraf er, at forhandlingerne så kommer tættere på OK13 i den offentlige sektor. Hvor tæt trepartsforhandlingerne kommer på OK13 afhænger af tidsplanen for disse, der i skrivende stund (medio maj 2012) stadig er ukendt. Det afhænger også af, hvorvidt forlydender om en be-

grænset udskydelse af forhandlingerne (Ugebrevet Mandag Morgen 23. april 2012) viser sig at holde vand.

Der var blandt informanterne en udbredt tro på - og for en dels vedkommende også håb om - et overlap mellem nogle af de temaer, der kunne tænkes at bliver adresseret ved OK13, og temaerne for trepartsforhandlingerne. Blandt disse blev nævnt arbejdsudbud (herunder arbejdstid), kompetence/ efteruddannelse og problematikken om inklusion på arbejdsmarked/ekstraordinære ansatte. Det sidste emne blev ikke overraskende nævnt af lønmodtager-informanterne, der i regeringsgrundlaget er blevet lovet en udredning af området, og som mener, der sker en væsentlig fortrængning af ordinært kortuddannede ansatte. Men der var også arbejdsgiverinformanter, der mente, at trepartsforhandlinger om emnet ville give dem lejlighed til at adressere, hvad de oplever som en ulige fordeling af det sociale ansvar mellem den private og den offentlige sektor, hvor den offentlige sektor igennem kvoter og andet angiveligt er pålagt en tung byrde. Endvidere var der en enkelt informant, der ikke bare mente at nogle af de samme emner kunne komme op under trepartsforhandlingerne og OK, men som også udtrykte håb om, at trepartssamarbejdet vil skabe en platform for nyt indhold i overenskomsterne ved at adressere nogle af de langsigtede udfordringer, som også den offentlige sektor står overfor. Denne informant så hellere at man taler om både kvalitetsudvikling, løntilbageholdenhed og effektiviseringer, frem for at man igen siger 'nu giver vi lidt uddannelse her og der' som ved trepartsforhandlingerne i 2007. Endelig var der en del informanter, der frygtede, at trepartsforhandlingerne udelukkende vil komme til at handle om det private arbejdsmarked, selvom forbundene var i gang med at påvirke hovedorganisationerne, så det ikke bliver tilfældet.

Mht. til *økonomien* er der ikke noget, der tyder på, at der bliver råd til væsentlige forbedringer for lønmodtagerne. Selvom reguleringsordningen sandsynligvis skulle gå i minus, signalerer de fortsat dårlige konjunkturer og de begrænsede lønstigninger ved OK12 i den private sektor, at den økonomiske ramme bliver stram igen. Og hvad måske er værre, så er det, som én af informanterne udtrykte det, langt fra sikkert, at ny vækst i den private sektor vil lede til ressource-rigelighed i den offentlige - hvad også 2020-planen mere end antyder.

9.2 Organisering: Reguleringsordning, løbetid og forhandlingsbordene

Skal der også være en *reguleringsordning* efter OK13? Det var et emne, der allerede optog informanterne ved årsskiftet 2011-12. På lønmodtagersiden ønskede langt de fleste at bevare ordningen, som de mente på lang sigt var til gavn for de offentligt ansatte lønmodtagere, og som én af informanterne udtrykte det, 'forhindrer at vi ender som Spanien eller noget lignende'. Der var dog også lønmodtager-repræsentanter, der under OK11 udtrykte skepsis overfor ordningen. I Politiken kunne man således i februar læse, at udsigten til at lønmodtagerne vil opleve en reallønsnedgang i 2011, havde fået Dennis Kristensen fra

FOA og Grete Christensen fra Sundhedskartellet til at sætte spørgsmålstegn ved reguleringsordningen. Dennis Kristensen gav udtryk for, at reguleringsordningen forvandler forhandlinger til ren teknik. Ifølge Grete Christensen blokerede reguleringsordningen for Sundhedskartellets ligelønsstrategi, hvis mål det er at få lønnen op for kvindegrupperne i det offentlige i forhold til mandefagene i de private. Anders Bondo Christensen mente, at afskaffelsen af reguleringsordningen vil medføre et lotteri, hvor der er dårlige gevinstchancer. Dette argument blev bakket op af Benny Andersen, formand for Socialpædagogerne, der i sin blog argumenterede for, at reguleringsordningen set over en længere periode har betydet markante lønstigninger i det offentlige (www.bupl.dk 15.02.11).

Blandt de kommunale arbejdsgiver-informanter var der også opbakning til reguleringsordningen, men man mente her bestemt ikke, at der kunne være en kommunal reguleringsordning, hvis finansministeren besluttede sig for, at der ikke skulle være en på det statslige område. En af arbejdsgiver-informanterne gav udtryk for, at der i fraværet af en reguleringsordning skulle bruges mange ressourcer på den styring, der automatisk kommer igennem ordningen og at det i et arbejdsgiverperspektiv måske kunne være en fordel ikke at have reguleringsordningen på kort sigt, men at den på lang sigt vil kunne blive savnet pga. lønpresset, der kan forventes på længere sigt pga. arbejdskraftmangel.

Når spørgsmålet om reguleringsordningens fremtid fyldte i interviewene skyldtes det ikke bare, at dens overlevelse er et tilbagevendende emne blandt den offentlige sektors forhandlere, men også, at adskillige af informanterne refererede til forlydender om, at Finansministeriet havde aktuelle overvejelser om at afskaffe ordningen. Der blev refereret flere versioner af disse forlydender. En af disse gik på, at den efterhånden meget decentrale løndannelse i den private sektor gjorde, at der i Finansministeriet ikke var tiltro til, at den private lønudvikling i tilstrækkelig grad vil kunne styres fremover. Denne manglende styring vil via reguleringsordningen få afsmittende virkning på løndannelsen i den offentlige sektor. Informanterne fra Moderniseringsstyrelsen kunne ikke bekræfte disse forlydender. Endvidere er det også værd at lægge mærke til, at Dansk Arbejdsgiverforening (DA) – der i stigende grad kommer med udmeldinger om den offentlige sektor, herunder overenskomstforhandlingerne – i deres Arbejdsmarkedsrapport 2011 sætter spørgsmålstegn ved om reguleringsordningen bør bevares (DA 2011).

En anden radikal melding om OK13 drejede sig om de kommende *overenskomsters løbetid*. Her har AC formand Erik Jylling – bl.a. i en artikel i Jyllands Posten – gjort sig til talsmand for en 5-årig overenskomstperiode (i øvrigt uden lønstigninger hvis man under trepartssamarbejde kunne blive enige herom, og en klausul om at eventuelle lønstigninger i den private sektor slår igennem i den offentlige sektor) for på den måde at forbedre konkurrenceevnen og skabe grobund for vækst og arbejdspladser i Danmark (Morgenavisen Jyllands-Posten 7.

februar 2012). Der har så vidt vides endnu ikke været øvrige meldinger om overenskomsternes løbetid.

Et tredje tema vedrørende de kommende overenskomstforhandlinger, der også blev berørt under interviewene, kan kaldes *organisationsforhandlingernes nødvendighed*. Her er der ikke tale om, at informanterne direkte taler for at organisationsforhandlingerne skal afskaffes. Men der var en del af dem, der ikke mente, at den omvendte model fungerer tilfredsstillende. Et problem, der blev rejst var, at der på trods af den omvendte model alligevel – som beskrevet ovenfor – er en vis venten på KTO-forhandlingerne. En af informanterne mente, denne venten handler om at se, hvad andre organisationer får ud af forhandlinger. Selvom organisationerne melder ud, at de vil den omvendte model, er de angiveligt alligevel ikke helt villige til at sidde og forhandle den økonomiske ramme ved hvert enkelt organisationsbord. Et andet problem, der blev rejst, er ressource-spørgsmålet, der handler om hvorvidt organisationsforhandlingerne kan betale sig, når rammen er meget lille. Der bliver både på arbejdsgiver- og arbejdstagersiden anvendt mange personalemæssige ressourcer på organisationsforhandlingerne. Forsøg på at køre hinanden trætte er selvfølgelig en del af forhandlingsspillet, men informanter på begge sider gav udtryk for at processen ressourcemæssigt ikke oplevedes som hensigtsmæssigt. Indførelsen af det 3. forhandlingsniveau beskrevet ovenfor var et forsøg på at imødegå nogle af disse udfordringer, men var tilsyneladende ikke en holdbar model.

9.3 Indhold: Krav

Vender vi os mod forventningerne til indholdet af OK13, som informanterne gav udtryk for dem omkring årsskiftet 2011-12, var der med hensyn til *forventede krav* i høj grad tale om gengangere fra foregående forhandlinger – herunder OK11.

På lønmodtagersiden ville man selv komme med tryghed, ekstraordinært ansatte, efteruddannelse, arbejdsmiljø/attraktive arbejdsplader og naturligvis løn, og havde forventninger om, at arbejdsgiverne ville adressere løn, medindflydelsessystemet og desuden tage arbejdstid/arbejdsudbud op. I forbindelse med temaet tryghed var det tydeligt, at der var blevet tænkt tanker, siden OK11 blev afsluttet. Udover den manglende prioritering af kravene pegede én af lønmodtagerinformanterne på, at kravene havde haft en for traditionel karakter. Ifølge denne informant tænkte lønmodtagersiden lidt for meget i forbedringer af eksisterende ordninger, bl.a. godtgørelser, i stedet for i nye tiltag. Tryghedspuljen blev af informanten peget ud som innovativ fordi pengene udbetales direkte fra kassen til den enkelte institution, men den blev skabt på arbejdsgiverinitiativ. Interviewene efterlod det overordnede indtryk, at lønmodtagerorganisationerne ikke anså det som realistisk med længere opsigelsesvarsler og afskedigelsesgodtgørelser (beskyttelse af det enkelte job), men at tryghed igen ved OK13 ville komme til at handle om efteruddannelse og tagen hånd om dem, der bliver afskedigede.

Tryghed blev også diskuteret på anden vis af lønmodtagerinformanterne. Der var således en af informanterne, der mente, at grænsen var ved at være nået for, hvor meget tryghed som overenskomstsystemet kan bære. I den forbindelse har HK valgt at indføre en egen supplerende arbejdsløshedsforsikring for deres medlemmer, som medlemmerne således selv betaler og indgår aftale om mulighed for delpension i samarbejde Sampension. Mht. løn var der på lønmodtagersiden begrænsede forventninger til lønnen. Flere informanter gav udtryk for, at det med en snæver økonomisk ramme ikke ville være realistisk med omfordeling for større grupper, men at det ikke kunne udelukkes, at mindre grupper kunne få lidt mere end de øvrige – som det var tilfældet ved OK11. Endelig blev det fra lønmodtagersiden nævnt, at forberedelsen af kravene ved OK13 skulle forbedres i den forstand, at hvert enkelt krav skriftligt skulle forklares og retfærdiggøres, så argumentation på den måde blev forbedret overfor arbejdsgiverne.

Emnet arbejdsmiljø/attraktive arbejdspladser ville flere af arbejdstagerinformanterne også gerne have adresseret under de kommende forhandlinger – såvel som under trepartsforhandlingerne. En af dem var af den opfattelse, at de offentligt ansatte i virkeligheden var ligeglade med de minimale lønstigninger, der kan komme på tale, men meget mere optaget af at kunne løse opgaverne ordentlig og være på arbejdspladser med godt arbejdsmiljø. Ifølge denne informant kunne parterne søge inspiration i de kommuner, hvor der på visse områder laves målsætninger om, at antallet af ansatte, der forlader jobbet pga. dårligt psykisk arbejdsmiljø skal halveres indenfor en årrække. En anden informant påpegede, at OK08-forliget indeholdt formuleringer og projekter om attraktive arbejdspladser, der blev gentaget i OK11-forliget. Men informanten mente, at mange af projekterne var for ukonkrete og følte ikke rigtig KL mente emnet alvorligt.

Arbejdsgiverinformanterne bekræftede i det store hele forventningerne til arbejdstagernes krav. Her blev der udtrykt reservationer, hvis det kom til tryghedskrav i form af at forlænge opsigelsesvarslerne, idet det angiveligt bare ville føre til flere afskedigelser. Derimod var der åbenhed overfor kompetenceudvikling. Af egne krav fremhævede arbejdsgiverinformanterne lærernes arbejdstid, deltid og andre former for arbejdsudbudsproblematikker, herunder den sjette ferieuge og barnets 2. sygedag, samt løn.

Den 12. marts 2012 afholdt KTO deres forhandlerkonference, der giver et opdateret bud på, hvad der er i vente for OK13. Det skriftlige oplæg til konferencen konfirmerer (med flere detaljer og delproblematikker) stort set informanternes meldinger om sandsynlige emner til forhandling under OK13, men tilføjer et par. Et af disse er fastholdelse af ældre medarbejdere, et andet er referencer til den tillidsreform, der er en del af regeringsgrundlaget, og som handler om tillid til ansatte versus dokumentationskrav, og hvilken effekt disse krav har for de ansattes faglighed og trivsel (KTO 2012a). Referatet fra konferencen giver

yderligere indikation af, hvad der kan forventes – her bekræftes ovenstående emner stort set (KTO 2012b).

9.4 Balancer

Afslutningsvis skal tre sammenhængende balancer med relevans for OK13 adresseres. Balancerne repræsenterer samtidig en række udfordringer. Først *balancen mellem stram budgetstyring/stramme budgetter og decentralisering*. Som allerede beskrevet var der hos nogle af informanterne opstået tvivl om, hvorvidt de offentlige arbejdsgivere – ikke mindst Finansministeriet – stadig vil gå målrettet mod at øge den lokale andel af løndannelsen, eller om der vil komme så meget fokus på at holde de offentlige udgifter nede og overholde budgetterne, så fokuseret på lokalløn vil glide i baggrunden. En af informanterne udtrykte det således, at problemet på det statslige område er, at man her meget gerne vil have decentral løn, det skal bare være centralt styret. En anden mente, at én af grundene til at den nyoprettede Moderniseringsstyrelse var ved at aflive brugen af lokal løndannelse som omfattende strategi for store personalegrupper – hvad informanten mente faktisk var tilfældet – er, at det er for dyrt at fremme strukturelle forandringer på denne måde for større grupper. Men Lokal løn vil stadig kunne bruges overfor små personalegrupper og ledere.

Hvis en sådan udvikling er undervejs, vil den sandsynligvis ikke kunne begrænses til det statslige område, men pga. hierarkiet smitte af på det kommunale område. Om det virkeligt går sådan afhænger til dels af, hvad der kommer ud af Serviceeftersynet. Det er også værd at bide mærke i rapporter om, at den lokale løndannelse uden forlodsfinansiering ikke er gået i stå (KL 2012). Under alle omstændigheder udgør de forhold, at der så langt øjet rækker er udsigt til begrænsede økonomiske midler at forhandle om, at arbejdsgiverne vil have øget fokus på budgetoverholdelse, og at arbejdstagerne fortsat vil prioritere sikring af reallønnen for alle højere end favorisering særlige grupper, en udfordring for ambitionen om at øge lokallønnens andel af den samlede lønsum.

Delvist sammenhængende med denne balance, der dybest set handler om en balance mellem centralisering og decentralisering, findes *balancen mellem tillid og kontrol*. Mange offentlige ansatte har oplevet, at de bruger en stigende del af deres arbejdstid på at opfylde dokumentationskrav og derfor får mindre tid til kerneydelserne. Regeringsgrundlaget (Regeringen 2011) nævner behovet for en tillidsreform og 2020-planen nævner, at 'Lovgivningen ikke skal indrettes på kontrol, men på tillid til medarbejderne. Dermed får offentligt ansatte mere frihed til at anvende deres faglighed og tid til at fokusere på kerneydelser' (Regeringen 2012:77). Men denne tillidsambition skal forfølges samtidig med, at resultat- og evalueringskulturen, som efter Regeringens opfattelse ikke er særlig udbredt i den offentlige sektor (ibid: 67), skal spredes for herved at understøtte mål- og rammestyringen. At skabe balance mellem disse to samtidige mål er en udfordring, da en resultat- og evalueringskultur fordrer dokumentationskrav og

dermed kontrol. Om der kan skabes en balance afhænger naturligvis af, hvilke konkrete redskaber, der tages i anvendelse.

Den tredje balance er *balancen mellem ledelsesret og fælles løsninger*. OK11 repræsenterer, som beskrevet ovenfor, en udvikling i det relative magtforhold mellem de offentlige arbejdstagere og arbejdsgivere i sidstnævntes favør, som kan være af kortvarig eller langvarig karakter – ikke mindst afhængig af den økonomiske og demografisk udvikling. Samtidig er der, som beskrevet ovenfor, tegn på, at de kommunale arbejdsgivere – frivilligt eller tvunget – vil lægge mere vægt på ledelsesretten i årene, der kommer. En af grundene hertil er den styrkelse af hierarkiet, der allerede er beskrevet. En anden, men dog relateret, grund til at dette scenarie kan blive til virkelighed er, at KL i efteråret 2011 fik lavet en interessent-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. Og blandt KL-informanterne var der dem, der vurderede, at resultatet ville blive, at KL ville agere mere som arbejdsgivere – som hårdere arbejdsgiver - i årene fremover. Men samtidig står den offentlige sektor overfor en række udfordringer, der lægger op til at skabe fælles løsninger med arbejdstagerne i form af attraktive arbejdspladser, der kan levere god service under stramme budgetter og – i et længere perspektiv – stigende konkurrence om arbejdskraften. Igen er det indlysende spørgsmål – kan der skabes balance mellem disse to ambitioner, og hvordan?

10. Referencer

DA (2011): Arbejdsmarkedspolitisk Rapport. København: Dansk Arbejdsgiverforening.

Due, J. & J. S. Madsen (2009): *Forligsmagere og forumshoppere – Analyse af OK i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Due, J. & J. S. Madsen (2011): Det klassiske kompromis på det statslige område. Forskningsnotat nr. 117. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Due, J. & J. S. Madsen (1996): *Forligsmagerne - De kollektive forhandlingers sociologi*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, J., J. S. Madsen & N.W. Hansen (2010): Oversigt over centrale OK forhandlingsborde på det offentlige arbejdsmarked. Fakta. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Finansministeriet & CFU 2011: Serviceeftersyn af de overenskomst- og aftalemæssige rammer i staten. Bilag til forlig mellem finansministeren og CFU 2011.

Hansen, N. W. (2010): Lokalløn i det offentlige. Fakta. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

KL (2010a): Fælles udfordringer – fælles løsninger. Kommunale arbejdspladser rustet til fremtiden. Debatoplæg om overenskomstfornyelsen 2011.

KL (2010b): Krav om fornyelse/ændringer pr. 1. april 2011 af aftaler indenfor KTO's forhandlingsområde.

KL (2012): Godt gang i den lokale løndannelse i kommunerne. Kl.dk 13.01.12.

KTO (2010): KTO's generelle overenskomstkrav pr. 1. april 2011 med bemærkninger – KL's område.

KTO (2011a): KTO-forliget – med KL. 1. april 2011

KTO (2011b): KTO OK-11 – Bestyrelsens evaluering af OK-11.

KTO (2012a): KTO-forhandlingskonference - På vej mod OK-13.

KTO (2012b): Referat af oplæg på KTO's forhandlingskonference 'På ved mod OK-13 mandag den 12. marts 2012.

Lønkommissionen (2010): Lønkommissionens redegørelse – løn, køn, uddannelse og fleksibilitet. København: Lønkommissionen

Personalestyrelsen (2010): Behov for nytænkning – et debatoplæg til OK11. København: Personalestyrelsen.

RTLN (2010): Krav til fornyelse/ændring pr. 1 april 2011 af aftaler og overenskomster inden for KTO's forhandlingsområde.

Walton, R.E. & McKersie, R. B. (1965): *A Behavioral Theory of Labor Negotiations – An Analysis of a Social Interaction System*. New York: McGraw-Hill.

www.foa.dk: Fritvalgsordningen - for sosu-personale og dagplejere i kommunerne.

Bilag A – Interviews

Runde 1, december 2010

Sine Sunesen, løndirektør i KL

Marianne Brinch Fisher, kontorchef i Personalestyrelsen

Helle Basse, sekretariatschef i KTO

Steen Parker Sørensen, forhandlingschef i FOA

Martin Teilmann, direktør i AC

Josephine Fock, sekretær i CFU

Runde 2, december 2011 - januar 2012

Michael Ziegler, formand for KL's løn og Personaleudvalg

Sine Sunesen, løndirektør i KL

Lene Møller, afdelingschef i KL

Nanna Abildstrøm, kontorchef i KL

Søren Rotvig Erichsen, kontorchef i Moderniseringsstyrelsen

Lotte Pedersen og Ole Lund Jensen, kontorchefer i DR

Anders Bondo Christensen, formand for KTO og formand for LC

Helle Basse, sekretariatschef i KTO

Dennis Kristensen, forbundsformand for FOA

Steen Parker Sørensen, forhandlingschef i FOA

Ellen Lykkegaard, gruppeformand i den Offentlige gruppe i 3F

Bodil Otto og Steen V. Kristensen, formand/forhandlingschef i HK/kommunal

Martin Teilmann, direktør i AC

Josephine Fock, sekretær i CFU

Helle Warming, forhandlingschef i DSR

Henning Pedersen, formand for BUPL