

**OK 1999:**

## **Fleksibilitet er kodeord til forlig**

*Både ekstra feriefridage og lærernes arbejdstid er krav, der hver for sig kan føre til konflikt i de offentlige overenskomstforhandlinger - Men øget fleksibilitet både i den daglige arbejdstidstilrettelæggelse og omkring den ekstra frihed kan måske få enderne til at mødes - Kulturel strid mellem det kollektive og det individuelle.*

ANALYSE

Jesper Due & Jørgen Steen Madsen

**Mandag Morgen 18. januar 1999**

### **Indledning**

Lønmodtagernes krav om ekstra feriefridage og arbejdsgivernes krav om ændringer i arbejdstiden, ikke mindst for folkeskolelærerne, rummer hver for sig tilstrækkelige interesse modsætninger til, at de kan føre til konflikt. Derfor er der lagt op til et dramatisk forløb af overenskomstforhandlingerne i den offentlige sektor, der nu er gået i gang på de to hovedområder for henholdsvis 185.000 statsansatte og 640.000 ansatte i amter og kommuner.

Der er en stærk tradition for samarbejde i det offentlige aftalesystem, og denne konsensusorientering vil måske endnu engang være i stand til at bære et forlig igennem, men man skal tilbage til forholdet mellem parterne i midten af 1980'erne - før Schlüter havde lavet sin fælles løntilbageholdenhedsstrategi med fagbevægelsen - for at finde en tilsvarende skarpt optegnet overenskomstsituation. Sandsynligheden for forlig er stadig størst. Men risikoen for konflikt er også større end ved nogen tidligere forhandling siden 1985.

Under et tilsyneladende banalt slagsmål om mere eller mindre ferie til de offentligt ansatte generelt og flere eller færre undervisningstimer til lærerne ligger en principiel strid om udviklingen i den offentlige sektor i almindelighed og udviklingen i organisations- og aftalesystemet i særdeleshed. Både feriefridagene og lærernes arbejdstid handler i bund og grund om den omfattende omstillingsproces, der

har kendetegnet den offentlige sektor i de seneste tiår. En proces, hvor udviklingen går fra centraliseret detailstyring til gennemførelsen af overordnede rammer, som giver større lokal fleksibilitet.

Denne form for centraliseret decentralisering, der har gjort sig gældende i den offentlige sektor generelt har også afspejlet sig i organisations- og aftalesystemet. Når væsentlige beslutninger lægges ud til lokale enheder, må også beslutningerne i aftalesystemet lægges ud. Det mest dramatiske eksempel på denne udvikling er indførelsen af det nye lønsystem, som på sigt vil føre til en langt mere fleksibel og lokalt baseret løndannelse byggende på de lokale enheders behov til de ansattes funktioner og kvalifikationer.

### **Kulturel kamp**

Det er en udvikling, som ikke er gået stille af. Stærke kræfter i fagbevægelsen, både på ledelsesniveau og blandt medlemmerne, vender sig imod indførelsen af lokal aftaleret på snart sagt alle spørgsmål. Det er en kulturel kamp om fastholdelsen af centralt fastsatte enslige rettigheder til alle over for retten til at gennemføre forskellige ordninger, som varierer alt efter de lokale lønmodtageres og ledelsers ønsker og behov.

Feriespørgsmålet og lærernes arbejdstid kan også ses i dette perspektiv. Ferien er et kollektivt gode, som både er aftalt og lovgivet på en måde, så alle ikke alene har ret til, men også pligt til at holde den samme mængde ferie inden for det samme år. Men spørgsmålet er om den form for rettigheder svarer til kravene i et samfund præget af centraliseret decentralisering. Vil det ikke være en naturlig udvikling at åbne op for, at i det mindste ekstra feriefridage mv. ud over de fem ferieuger - som i sig selv er meget højt sammenlignet med de fleste andre lande - frit kan afholdes eller hæves kontant.

Lærernes arbejdstid med opdelingen i U-, F- og Ø-tid har godt nok fået tilføjet muligheder for en vis opblødning gennem lokale akkordaftaler o.lign., men de rummer alligevel for mange reminiscenser fra en svunden tid, hvor alt blev tilrettelagt gennem centrale aftaler. I hvert fald efter arbejdsgivernes opfattelse. Men heller ikke folkeskolelærerne - som i øvrigt bredt har været modstander af systemet siden dets gennemførelse i 1993 - vil formentligt være uenige i, at der ville blive indført et andet og mere fleksibelt system, hvis man havde frit slag til at gennemføre et system, der mest muligt levede op til folkeskolelovens krav om en moderne differentieret undervisning præget af et tæt samarbejde mellem lærerne.

### **Balancegang**

Lederne i de faglige organisationer for offentligt ansatte har i stor udstrækning forsøgt at tilpasse sig tendenserne til decentralisering på en måde, så en overordnet styring er fastholdt samtidig med, at væsentlige beslutninger er lagt ud. Men det er en balancegang på en knivsæg, fordi der i organisationernes kompetente organer og i medlemsskaren er en dybt forankret mistro mod forandringer. Den stærke kollektive ideologi kan virke som en hindring for forandring, fordi svækkelsen af de kollektive rettigheder opfattes som en ren individualisering.

For de faglige ledere er der snarere tale om overgang fra en mekanisk til en organisk solidaritet, hvor der i den sidste form er plads til differentiering, fordi der er meget forskellige behov og ønsker i den vidtforgrene offentlige sektor. Der åbnes nok op for større individuelle muligheder, men der er gennem den lokale aftaleret fastholdt, at det fortsat er fællesskabets beslutninger.

### **Feriefridage og OK98**

Parternes uenighed om mere frihed er det største og det mest generelle problem. Her har de statsansattes forhandlingsleder, formanden for StK og CFU, Niels Juul, markeret, at der ikke bliver noget forlig, hvis finansministeren siger nej til at give

den samme mængde frihed, som lå i regeringsindgrebet i foråret 1998. Det vil sige et sted mellem 2 og 3 feriefridage - og nærmest det sidste end det første - hvis det er fridage til alle, der skal gås efter, og ikke yderligere børnefamiliefridage oven i de omsorgsdage, de offentligt ansatte i forvejen har.

Mogens Lykketoft og den øvrige regering har vendt sig imod at acceptere kravet - selv om den selv gennemførte det samme i forhandlingerne på LO/DA-området af den private sektor. Dengang var det hensynet til at sikre et ja ved den efterfølgende afstemning om Amsterdamtraktaten, der fik regeringen til at fravige sine politiske hovedlinier på arbejdstidsområdet.

Regeringen kan ikke undgå at have været klar over, at den dermed skabte vanskeligheder for sig selv ved de efterfølgende overenskomstforhandlinger i 1999. Men ikke mange vil være uenig i, at det politiske hensyn til Amsterdamafstemningen var en sådan høj pris værd.

Regeringen forsøgte at gøre den for dyre løsning så god som muligt, dels ved at gøre friheden differentieret ved at målrette en del af den ekstra frihed til børnefamilierne, dels ved at skabe større fleksibilitet gennem at åbne mulighed for, at ikke afholdte fridage kunne udbetales kontant. Det første er delvist blevet undergravet af, at en hel del virksomheder for at undgå en besværlig administration og utilfredshed blandt medarbejderne har givet børnefamiliefridagene til alle. Det andet er til gengæld lykkedes set fra et fleksibilitetssynspunkt, fordi mange netop har valgt muligheden for at få kontanter i stedet for frihed. Det er selvfølgelig dyrt for virksomhederne, men det har også givet dem en mulighed for at fastholde den nødvendige arbejdskraft, dvs. større fleksibilitet.

### **Regeringens dilemma**

Selv om denne fleksibilitet peger i den rigtige retning, så er tendensen mod gennemførelsen af den sjette ferieuge reelt undergravende for regeringens politik. Det er en trussel mod den stabile økonomiske udvikling og fastholdelsen af velfærdsstatens centrale kerneydelser. Det har Finansministeriet netop søgt at dokumentere med analysen *Arbejde og service*, der blev offentliggjort mindre end en uge før starten på de offentlige aftaleforhandlinger. Konklusionen er, at en sjette ferieuge vil koste 8 mia. kr. i skattestigninger, hvis den offentlige service skal fastholdes. Da skatteskruen næppe kan drejes meget længere i bund står valget i følge regeringen reelt mellem ekstra ferie og en beskæring af den offentlige service.

Regeringen står derfor i det dilemma, at den må vælge mellem enten at give de offentligt ansatte mere frihed og dermed bidrage til at undergrave sin egen politik. Eller at sige nej til mere frihed og dermed behandle den store gruppe af offentligt ansatte ringere end den behandlede de privatansatte i foråret 1998. Hvis de offentligt ansatte havde været en del af forhandlingerne i 1998, som det var tilfældet frem til 1995, hvor overenskomsterne på hele arbejdsmarkedet blev fornyet på en gang hvert andet år, så havde de offentligt ansatte fået den samme frihed. Derfor kan regeringen ikke slippe billigere nu.

### **Problemer med utakten**

Det hjælper ikke regeringen, at den økonomiske situation er blevet ringere i løbet af 1998, således at det økonomiske råderum for de forhandlinger, der nu er gået i gang er indskrænket i forhold til råderummet ved LO/DA-forhandlingerne for et år siden. Hensynet til den dårligere økonomi er måske nok noget, der gør et vist indtryk på de offentligt ansatte, men det er næppe nok til, at de vil acceptere en ringere løsning på ferieområdet end under OK98. Som Niels Juul udtalte efter det første forhandlingsmøde mellem CFU og finansministeren mandag den 14. januar: -Hvis vi skal gå ned, så skal det være på samme niveau!

Det illustrerer, at den utakt, der er skabt i de overordnede overenskomstforhandlinger, er en ulempe set fra et omkostningsmæssigt synspunkt. Forhandlingerne er nok blevet forskudt, men de hænger alligevel uløseligt sammen. Der bliver

tale om en løftestangseffekt, som endda synes at være delvist uafhængig af de økonomiske konjunkturer. Så havde det været bedre, hvis indgrebet i 1998 havde handlet om det samlede arbejdsmarked. Regeringen var i givet fald sluppet med - af hensyn til Amsterdamaftstemningen - at begå den arbejdstidsmæssige fejltagelse én gang. Nu må den begå den samme fejltagelse to gange, hvis den ønsker at få gennemført et forlig. For der bliver ikke noget forlig, hvis regeringen fastholder et nej til at give de offentligt ansatte samme grad af frihed, som de privatansatte fik i 1998.

### **Minimering af skaden**

Hvis regeringen vælger at bøje af, så er det til gengæld sandsynligt, at der kommer et generelt forlig. Spørgsmålet bliver derfor, hvordan skaden ved et sådant forlig kan minimeres, således at regeringens overordnede arbejdstidspolitik i videst muligt omfang kan fastholdes. Her er de offentlige arbejdsgivers krav om mere *fleksibel arbejdstid* et kodeord.

Den ene side af spørgsmålet er tilrettelæggelsen af den daglige arbejdstid. Den anden side af spørgsmålet er indførelse af mere fleksible ferieregler.

Arbejdsgivernes krav om en rammeaftale, der åbner mulighed for lokalt at aftale en mere fleksibel arbejdstidstilrettelæggelse, kan være nøglen til en løsning, hvis det accepteres af lønmodtagerne. Det vil måske være tilstrækkeligt til at give plads til ekstra feriefridage, uden at der hverken arbejdstidsmæssigt eller økonomisk bliver en ekstra belastning. Man kan sige det på den måde, at den øgede fleksibilitet - set i forhold til regeringens samlede målsætning - måske vil få større vægt end den ekstra frihed, der må betales oveni. Det kan specielt siges at blive tilfældet, hvis der kan opnås enighed om indførelse af mere fleksible overarbejdsregler med øget mulighed for kontant betaling frem for afspadsring, som det er nævnt i Finansministeriets analyse *Arbejde og service*.

### **Fleksible feriefridage**

Hvis ekstra feriefridage gives på en måde, så også de kan udbetales som løn, hvis de ikke anvendes, kan det samtidig ses som et element i regeringens bestræbelser for samlet at skabe en mere fleksibel arbejdstid, mere end som et skridt i retning af faldende arbejdstid for danskerne set generelt over et helt arbejdsliv.

Det skal i den sammenhæng bemærkes, at der i kommentarer fra fagbevægelsens ledere til Finansministeriets pjece *Arbejde og service* nok generelt er den holdning, at ferielovens bestemmelser om, at ferien skal afholdes, er en beskyttelse af lønmodtagerne, der skal fastholdes. Men samtidig åbnes der op for, at yderligere feriefridage ud over de 5 uger, måske godt kan udbetales. LO's formand Hans Jensen udtalte til dagbladet Aktuelt den 7. januar: "Man må ikke kunne fraskrive sig de fem ugers ferie. Men jeg er lidt mere afslappet i forhold til den frihed, der måtte komme ud over de fem ugers ferie." Direktør for Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesudvalg, Jens Kragh, udtalte samme sted, at FTF ikke vil gå med til at ændre på ferielovens regler om, at ferie skal holdes. "Men flere FTF-grupper vil gerne have mulighed for at vælge mellem ekstra fridage eller kontanter. Det gælder fx sygeplejersker, lærere og pædagoger."

Det kan tilføjes, at der allerede ved forhandlingerne i den offentlige sektor i 1995 både på det statslige og det (amts)kommunale område blev opnået enighed om en ændring af feriereglerne, således at ikke afholdt ferie kunne overflyttes fra det ene år til det andet og med en mulighed for i ganske særlige og sjældne tilfælde at få udbetalt resterende ferie kontant. Denne ferieaftale blev aldrig realiseret. Den blev bremset af Arbejdsministeriet, fordi den var i modstrid med ferieloven. Her ligger derfor en oplagt chance for at finde en løsning - ved nye aftaler mellem parterne i foråret og en efterfølgende ændring af ferieloven.

### **Arbejdstid som problem**

Arbejdstidskravet kan ikke kun bidrage til en løsning. Det er også et problem, når det gælder særlige områder som sygehusene og folkeskolen. Her har forligspartierne bag finansloven fået indføjet bemærkninger om, at det må være et mål med OK99 at få væsentlige ændringer på disse områder. Det kan ses som en opbakning bag de offentlige arbejdsgivers krav. Men det opfattes af lønmodtageres forhandlere som en utidig indblanding i frie overenskomstforhandlinger. I hvert fald er det udtryk for et gedigent politisk pres, som måske kan påvirke lønmodtagerne i retning af et forlig, men som også kan gøre dem mere stejle.

Det egentlig problem er folkeskolen, hvor både politikerne på Christiansborg og de kommunale arbejdsgivere ser et behov for, at lærerne underviser mere. Ellers er der lagt en bombe under den kommunale økonomi på grund af et stigende elevtal i de kommende år. Men lærerne vil ikke bare tvinges til at undervise mere uden betaling. Så også arbejdsgiverne må udvise smidighed. De har da også allerede signaleret, at der kan blive en ekstra pose penge til lærerne, hvis de vil acceptere visse ændringer i arbejdstidsreglerne og samtidig gå over på det nye lønsystem. I så fald er det måske alligevel muligt at nå et forlig også med Danmarks Lærerforening. Det skal huskes, at det ikke mindst er lærerne, der hidtil har været mest utilfredse med de særlige arbejdstidsregler på området.

### **Det vanskeligste problem**

Det bliver måske det vanskeligste problem at finde en løsning på, og hvis det ender uden forlig mellem de kommunale arbejdsgivere og DLF, så kan det risikere at føre til et generelt sammenbrud med efterfølgende storkonflikt på det offentlige arbejdsmarked. Det vil det gøre, hvis den musketered, der synes at være svoret både på arbejdsgiversiden og i de kommunale lønmodtageres forhandlingssammenslutning, KTO, står til troende. Så bliver der ikke noget samlet forlig uden en løsning på lærernes arbejdstid.

Det er dog nok så sandsynligt, at resultatet vil blive en isoleret konflikt på folkeskolens område. Hvis der i øvrigt findes en løsning på ferispørgsmålet, og der samlet tegner sig et fornuftigt generelt forlig både i staten og på det (amts)kommunale område, så er der næppe nogen, som vil gå i konflikt af hensyn til folkeskolelærerne. Så kommer der en gentagelse af forløbet i 1995, hvor det var sygeplejerskerne og lignende grupper, som var alene i konflikt, mens alle andre nåede til et forlig.

### **Ny Løn**

Der er på det (amts)kommunale område et arbejdsgiverønske om, at de grupper, som ikke i 1997 gik over på det nye mere lokalt baserede lønsystem, følger efter nu. Det gælder forskellige grupper af ufaglærte samt nogle af de store basisgrupper som folkeskolelærere og pædagoger. Spørgsmålet er om disse gruppers mistro til det nye system kan overvindes? Måske bliver de lokket af, at der er opnået pæne stigninger for nogle af grupperne, som er gået over, bl.a. HK'erne og sygeplejerskerne. Det kan derfor være nødvendigt at følge efter, hvis ikke man skal sakke agterud i lønkampen.

### **Medlemmerne skal stemme ja**

Det er ikke alene på ferieområdet, at storkonflikten i foråret 1998 kan få en betydning for OK98. De offentligt ansattes forhandlere har oplevet, hvordan deres kolleger i den private sektor blev stemt ned af medlemmerne. Det værste en forhandler overhovedet kan tænke sig. Det vil skærpe forsigtigheden hos forhandlerne denne gang. De vil først indgå et forlig, hvis de er meget sikre på, at medlemmerne vil bakke det op. Måske vil de være så forsigtige, at forliget aldrig bliver nået?

**Faktaboks:**

Oversigt over konflikter i den offentlige sektor.

Der har aldrig været en generel konflikt på det offentlige arbejdsmarked svarende til konflikterne i den private sektor på LO/DA-området. Derimod har der været nogle få enkeltstående konflikter i nyere tid.

- 1972: Strejke på sygeplejerskeområdet
- 1981: Lockout af socialrådgiverne
- 1987: Edb-teknikere organiseret i Prosa strejker
- 1995: Strejke på sygeplejerskeområdet

*Jesper Due og Jørgen Steen Madsen er forskningsledere ved FAOS, Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og OrganisationsStudier, Københavns Universitet.*

*FAOS  
13.1.99*