

161

Tre gordiske knuder eller bare bump på vejen?

Analyse af optakten til OK2018

Nana Wesley Hansen & Mikkel Mailand

6. december 2017

ISBN 978-87-93320-22-2

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



Resumé

I notatet analyseres forventningerne til OK2018, der særligt byder på tre udfordringer. Det gælder uenighed om privatlønsværn og løngab, samarbejdsproblemer på statens område (herunder spørgsmålet om den betalte frokostpause) og spørgsmålet om lærernes arbejdstid. Notatet understreger den særlige processuelle usikkerhed ved OK2018 i forbindelse med lærernes arbejdstid, idet lønmodtagerorganisationerne har forsøgt at gøre reelle forhandlinger på dette område til forudsætning for alle øvrige forhandlinger. Herefter gennemgår notatet andre forhandlingstemaer og mulige knaster for både det statslige, kommunale og regionale område. Afslutningsvis peger notatet på flere mulige scenarier. Det mindst sandsynlige synes denne gang at være et udviklingsforlig, hvor de mange og langvarige udfordringer bliver realitetsforhandlet, og man opnår brede forlig. En anden mulighed er, at forhandlerne efter et meget tidspresset forløb opnår et rent vedligeholdelsesforlig, hvor man kun er blevet enige om – og har fundet tid til at forhandle – løn og få andre emner. Endelig kan man forestille sig flere forskellige scenarier, hvor parterne efter en udmatelseskamp slet ikke opnår forlig. I notatet skelnes mellem et udskydelsesscenario og et egentlig konfliktscenarie. I udskydelsesscenariet, vil de nuværende overenskomster blot blive forlænget. I konfliktscenariet vil en afslutning sandsynligvis bestå af et politisk indgreb.

1. Forventningerne til OK2018

Overenskomstforhandlinger er aldrig nemme. Men udover nogle meget vanskelige forhandlingsemner, er overenskomstforhandlingerne i 2018 (OK2018) allerede her i optaktsfasen præget af en processuel usikkerhed, der potentielt kan få stor betydning for det samlede resultat for alle lønmodtagergrupperne.

I dette notat¹ analyserer vi først optakten til OK2018 og udfordringerne i forhandlingsprocessen. Dernæst gennemgås de mange forhandlingstemaer og knaster på henholdsvis det statslige, kommunale og regionale område. Notatet afsluttes med konkrete scenarier for forhandlingernes forløb og resultater.

1.1 Tre udfordringer for OK2018 skabt i optakten

Vi mener, at særligt tre udfordringer kan få stor betydning for OK2018. Navnlig uenigheden om privatlønsværn og løngab, samarbejdsproblemerne på statens område (herunder spørgsmålet om den betalte frokostpause), og spørgsmålet om lærernes arbejdstid. De tre udfordringer udspringer af forhandlingsparternes interaktion, og skyldes altså ikke udefrakommende pludselige begivenheder som fx en finansiel krise, et valg eller andre forhold.

¹ Notatet bygger på skriftlige kilder, interview med flere af de centrale personer, der deltager i forhandlingerne, samt tidligere analyser af de offentlige overenskomster, som Faos har gennemført. Se Faos temaside om overenskomstforhandlingerne: www.faos.dk

Den første udfordring omkring *privatlønsværn og løngab* har udgangspunkt i efterspillet fra forhandlingerne ved OK2015. Efter en utraditionel forhandlingsproces i 2015 om løn på statens område, med flere overraskelser undervejs, blev parterne blandt andet enige om en hensigtserklæring og et privatlønsværn (Hansen & Mailand 2015). Efterfølgende udtrykte flere af CFUs medlemsorganisationer (CFU er det statslige forhandlingsfællesskab) imidlertid utilfredshed med aftalen.

Baggrunden for dette forløb var, at de offentlige lønmodtagere ved overenskomstforhandlingerne i 2008 forhandlede sig frem til relativt store lønstigninger på baggrund af den daværende højkonjunktur. Kort efter ramte finanskrisen og satte en brat stopper for lønudviklingen i den private sektor. Men reguleringsordningen, der binder lønudviklingen i den offentlige sektor til lønudviklingen i den private, har ifølge de offentlige arbejdsgivere ikke efterfølgende udjævnet forskellene i lønstigninger mellem de to sektorer. På den baggrund har de offentlige arbejdsgivere talt om de offentlige lønmodtageres 'gæld', hvilket også er blevet benævnt 'løngabet'.

Hensigtserklæringen er på statens område en fælles underskrevet erklæring mellem CFU og Finansministeriet med en målsætning om 'at bringe den i 2008 indledte forskel i lønudviklingen mellem den private og statslige sektor til ophør i den næstkommende overenskomstperiode (fra 2018 og frem)'. Ifølge hensigtserklæringen er det altså ved OK2018, at de offentlige lønmodtagere endeligt skal betale deres gæld af.

Privatlønsværnet er en ændring af reguleringsordningen. Før OK2015 efterregulerede ordningen lønnen med 80 procent af forskellen mellem de konstaterede lønstigninger i den private og den offentlige sektor. Privatlønsværnet efterregulerer derimod de offentlige lønmodtageres løn negativt med 100 procent af forskellen, hvis lønnen i den offentlige sektor stiger mere end i den private sektor. Men hvis lønudviklingen i den private sektor løber foran, efterreguleres forskellen mellem de konstaterede lønstigninger i den private og den offentlige sektor fortsat kun med 80 procent.

Trods disse markante resultater fra OK2015 var kernespørgsmålet om økonomien fortsat ikke fuldt afklaret efter forhandlingerne. Parterne på statens område har således i den mellemliggende periode arbejdet med at finde fælles forståelse for måden, man sammenligner lønudviklingen i den offentlige og private sektor. Men privatlønsværnet opfattes nu af CFU som en ensidig gevinst for arbejdsgiverne, som ikke burde have været en del af aftalen (OAO 2017b).

Det skal også nævnes, at der ved OK2015 ikke blev lavet fælles hensigtserklæringer på hverken det kommunale eller regionale område. Her vægrede lønmodtagerne i Forhandlingsfællesskabet sig, og man har i forligene derfor formuleret to separate hensigtserklæringer. KL og RLTNs erklæringer er nærmest identiske med den ovenfornævnte formulering i den statslige fælles hensigtserklæring. Lønmodtagerorganisationerne i Forhandlingsfællesskabet tilkendegiver derimod i både det kommunale og regionale forlig, at hverken den kommunale

eller regionale lønudvikling ligger over lønudviklingen i den private sektor: 'Det skyldes, at reguleringsordningen regulerer lønudviklingen med tidsforskudninger. Der vil derfor løbende være mindre udsving i den opgjorte lønudvikling...'. Der har også på det regionale og det kommunale forhandlingsområde været efterfølgende diskussioner af 'løngabet'.

Den anden væsentlige udfordring er *samarbejdsproblemer på statens område*. På baggrund af en række sager fandt CFU, at Moderniseringsstyrelsen har udvist 'uacceptabel arbejdsgiveradfærd' (CFU 2016). I CFUs udlægning drejer det sig bl.a. om manglende informering af tillidsrepræsentanter lokalt ved afskedigelse og flytning af medarbejdere, kurser om low-performers blandt de ansatte og inddragelse af tre kutymefridage (juleaften, nytårs- og grundlovsdag) på enkelte statslige arbejdspladser. På den baggrund anmodede CFU i efteråret 2016 den daværende finansminister Claus Hjort Frederiksen om et krisemøde (CFU 2016). Efter regeringsskiftet var det den nyudnævnte innovationsminister, Sofie Løhde, der den 20. december tog mødet. Her blev det i Finansministeriets pressemeddelelse benævnt 'hils-på-møde', hvilket faldt de statslige lønmodtagere fra brystet. Kort efter mødet opsagde Flemming Vinther, formand for CFU, tre projekter om samarbejde, tillid og arbejdsmiljø aftalt ved OK2013 og OK2015. Meldingen fra CFU var, at man ikke kunne fortsætte tillidsfulde samarbejder under de nuværende forhold, og at man kun ville genoptage samarbejdet, hvis innovationsminister Sofie Løhde ville ændre sin attitude (CFU 2016). Ved senere lejligheder har Sofie Løhde i medierne ærgret sig over opsigelsen af samarbejdsprojekterne, men fastholdt opbakningen til de lokale leders handlinger.

De statslige lønmodtagere reagerede igen stærkt på et brev fremsendt af Moderniseringsstyrelsen den 9. oktober 2017, der understreger, at Moderniseringsstyrelsen er af den opfattelse, at de lokale kutymere om *betalt frokostpause* ikke er en del af de statslige overenskomster (OAO 2017a). Brevet indgår i en længerevarende uenighed mellem parterne om dette emne og refererer specifikt til dommen i en voldgiftssag om spisepausen i Danmarks Radio (DR), som blev offentliggjort tilbage i februar 2017 (Moderniseringsstyrelsen 2017a). I voldgiftretten var denne sag blevet afgjort til fordel for lønmodtagerne i DR, som derfor kunne beholde deres spisepause. Afgørelsen byggede imidlertid på en meget specifik historisk dokumentation for, at spisepausen var tænkt ind som en del af overenskomsten i DR. I Moderniseringsstyrelsens brev af 9. oktober fremhæver de, at de ikke mener sagen vedrører retsstillingen på det øvrige arbejdsmarked, og derfor heller ikke gælder statens område. Brevet kan som sådan alene læses som en stillingtagen til en specifik uenighed om den retslige status af den betalte frokostpause.

Timing af brevet sent i optakten til OK2018 og lønmodtagernes stærke reaktion har imidlertid gjort spørgsmålet om den betalte spisepause til et væsentligt emne. Mens Moderniseringsstyrelsen har fastholdt, at der er tale om en juridisk tvist om fortolkning af kutymere og overenskomster, fremhæver CFU, at

den betalte frokostpause er en integreret del af overenskomsterne, og at de vil have sagen afklaret forud for overenskomstforhandlingerne (OAO 2017b; Moderniseringsstyrelsen 2017b).

Den tredje væsentlige udfordring udgøres af lønmodtagerorganisationernes udmelding om, at *reelle forhandlinger i spørgsmålet om lærernes arbejdstid* er en forudsætning for alle øvrige forhandlinger. Denne udmelding hænger sammen med en væsentlig udvikling siden OK2013 internt på lønmodtagerside. Igennem en længere periode har de offentlige lønmodtagere på tværs af organisationerne og forhandlingsbordene søgt at styrke sammenholdet internt. Behovet for at stå stærkere overfor de offentlige arbejdsgivere blev aktualiseret af OK2013 og konflikten på undervisningsområdet, der særligt understregede den statslige arbejdsgivers styrke som både arbejdsgiver og lovgiver i en konfliktsituation. Men også OK2015 processen omkring privatlønsværn og hensigtserklæring på statens område har haft betydning for ønsket om at styrke koordineringen på tværs af bordene.

Solidariteten mellem grupperne og på tværs af forhandlingsbordene synes derfor denne gang at være blevet styrket. I hvert fald er det et sådant signal, der sendes i pressemeddelelsen fra Forhandlingsfællesskabet (der er det kommunale og regionale forhandlingsfællesskab for lønmodtagerorganisationerne) af 27. juni 2017. Heri fremhæves det traditionelle politiske håndslag om, at 'ingen organisation vil blive efterladt på perronen i de kommende forhandlinger'. Pressemeddelelsen går dog videre og nævner en potentiel nødvendighed af at anvende håndslaget, uden dog at specificere yderligere (Forhandlingsfællesskabet 2017). Endnu stærkere signaler om styrket sammenhold fremgår af det fælles brev af 6. oktober 2017, hvor topforhandlerne for både CFU og Forhandlingsfællesskabet understreger, at de offentlige arbejdsgiveres 'vilje til at indgå i et reelt forhandlingsforløb' vil blive tillagt stor betydning 'i forhold til at kunne indgå generelle forlig ved OK18'. Der henvises i brevet direkte til behovet for, at Finansministeriet og KL denne gang reelt forhandler bestemmelserne formuleret i Lov 409 om lærernes arbejdstid tidligt i forhandlingsforløbet (CFU & Forhandlingsfællesskabet 2017).

Hvordan disse politiske håndslag skal realiseres, kan der være flere bud på, men én tolkning er, at de andre lønmodtagergrupper ikke indgår forlig, før der er indledt reelle forhandlinger om arbejdstidsspørgsmålet med lærerne. Det store spørgsmål er dog, hvornår realitetsforhandlinger med de mange andre lønmodtagerorganisationer vil gå i gang, hvis lærerne fortsat melder om mangel på forhandlingsvilje hos arbejdsgiverne, når vi når et stykke ind i forhandlingerne. Det er i særdeleshed i spørgsmålet om lærernes arbejdstid, at solidariteten internt mellem lønmodtagerorganisationerne skal stå sin prøve.

1.2 Den politiske omverden og dens betydning for forhandlingerne

Den politiske og økonomiske udvikling i omverdenen, med betydning for den offentlige aftalemodel, har i denne optaksperiode været få. Afslutningen på

overenskomstforhandlingerne på det private område i 2017 (OK2017) er den begivenhed, som nok får størst betydning for OK2018. Ved de private forhandlinger i 2017 blev der aftalt en periodelængde på tre år. Samme periodelængde kunne forventes aftalt under OK2018, da parterne i både den private og den offentlige sektor forsat formodes at ønske utakten opretholdt – hvilket i praksis vil sige, at den private sektors forhandlinger foregår året før den offentlige sektors.

Reguleringsordningen binder som beskrevet ovenfor lønudviklingen i den offentlige sektor til lønudviklingen i den private og skal sikre, at den offentlige sektor ikke bliver lønførende. Ved OK2017 aftaltes lønstigninger på ca. 1,8 procent for det første overenskomstår og 1,7 for de efterfølgende to overenskomstår i industriens overenskomst. Ved OK2017 lagde man ydermere en betydelig del af de centrale midler (2 procent) i en Fritvalgslønkonto, hvor den enkelte lønmodtager kan spare op til ferie, børneomsorg, forældreorlov, seniordage eller pension og vælge at bruge heraf individuelt over deres livstid. Den reelle lønudvikling i den private sektor er dog i stor udstrækning afhængig af den lokale løndannelse, som kan forbedre eller forringe resultatet over tid (Andersen & Ibsen 2017). Set i sammenhæng med ovenfor nævnte udestående om de offentlige ansattes gæld, kan den økonomiske ramme for OK2018 dog blive snævrere, end det der aftaltes i den private sektor.

Endelig kan enkelte emner fra den seneste private overenskomstfornyelse også inspirere de offentlige forhandlere. Fritvalgslønkontoen er således en form for 'fleksibilitet', som nogle af lønmodtagerorganisationerne i den offentlige sektor har udvist interesse for, om end måske udformet anderledes.

I oktober 2017 afsluttede regeringen og arbejdsmarkedets parter *tredje fase af trepartsforhandlingerne* med en aftale om styrket og mere fleksibel voksen-, efter- og videreuddannelse. Aftalen fokuserer på at styrke basale kundskaber og de efteruddannelsesmuligheder, som allerede eksisterer, og vil derfor sandsynligvis kun få begrænset betydning for OK2018. Aftalen afsætter dog 400 millioner kroner til en fond målrettet ufaglærte og faglærte, som kan komme til at spille en rolle i forhandlinger med bl.a. FOA, 3F og Dansk Metal, der organiserer disse grupper.

En stor begivenhed, som dog kun har haft begrænset betydning er *kommunalvalget*, der blev afviklet i november 2017. Valgets timing, tæt på forhandlingernes start, har sandsynligvis haft en vis betydning for, at de kommunale arbejdsgivere denne gang ikke har offentliggjort pjecer eller lignende med prioritering af emner og temaer, som set ved tidligere overenskomstrunder i den offentlige sektor.

Endelig kan *Sammenhængsreformen og Ledelseskommisionen* nedsat af regeringen under Innovationsminister Sofie Løhde potentielt få betydning for overenskomstforhandlingerne. Ledelseskommisionen skal afslutte sit arbejde ved udgangen af 2017, hvor OK2018 forhandlingerne er i gang. Indtil videre er det dog kun overvejelser om samarbejdssystemet, og herunder det kommunale

MED-system, som synes at vedrøre overenskomstforhandlingerne. I forhold til Sammenhængsreformen forventer Regeringen at præsentere en samlet reform af den offentlige sektor i begyndelsen af 2018, men heller ikke dette vurderes af parterne som noget, der direkte vil berøre emner i overenskomstforhandlingerne.

2. Karakteristika ved forhandlingsprocessen under OK2018

Forhandlingsprocesserne i den offentlige sektor er stærkt formaliserede med henblik på at reducere kompleksiteten og skabe styring. Dette ses særligt i den stærke hierarkiske styring af overenskomstforhandlingerne med staten i spidsen. Samtidig aftaler parterne en stor del af forhandlingsprocessen fra gang til gang, bl.a. i de såkaldte køreplansaftaler. Der sker i det hele taget en løbende udvikling af måden, man bedriver forhandlingerne på, med stor betydning for både proces og indhold i hver enkelt overenskomstrunde.

2.1 Styrket hierarki og koordination

Forhandlingshierarkiet i den offentlige sektor er et af de helt centrale kendetegn ved forhandlingsmodellen.

Den økonomiske ramme og de generelle trends fastlægges ved de statslige forhandlinger. Dernæst kan parterne forhandle færdigt på henholdsvis det kommunale og regionale område. Aftalerne på det kommunale område har en vis trendsættende betydning for aftalerne på det regionale område, men grundet forskelligheden i personalesammensætninger er der emner, som helt og holdent hører det ene område til. Mens undervisnings- og ældreområdet fx dominerer i kommunerne, er det hospitalsvæsenet, der dominerer i regionerne.

Hierarkiet er blevet yderligere forstærket i 00'erne. Denne udvikling har været drevet af de offentlige arbejdsgivere, der har søgt at styrke deres interne koordination med Finansministeriet i spidsen. I forbindelse med Strukturreformen og dannelsen af regionerne i 2007 fik Finansministeriet og KL formelt sæde i det regionale arbejdsgiverforhandlingsorgan, Regionernes Lønnings- og Takstnævn (RLTN). Staten har her fået *vetoret* i forhold til forhandlingsresultaterne.

Et andet udtryk for en styrket koordination sås ved OK2011 og OK2013, hvor Finansministeriet meldte, at man ikke ønskede *delforlig* på det kommunale og det regionale område, som man tidligere havde set det ved fx OK2008. Fraværet af delforlig gjorde sig også gældende ved OK2015 forhandlingerne.

Ved ikke at indgå delforlig undgår de statslige forhandlere risikoen for, at det kommunale eller regionale bord går foran med delaftaler, før staten har afsluttet. For de kommunale og regionale arbejdsgivere åbner fraværet af delforlig muligheden for at knytte resultater fra de generelle forhandlinger med resultater fra organisationsforhandlingerne og omvendt. Derved undgås dyre 'pakkelløsninger' og arbejdsgiverne kan fastholde presset i forhandlingerne på de forskel-

lige faggrupper. Fraværet af delforlig er måske således også et udtryk for, at der ved de sidste overenskomstforhandlinger har været tale om en meget stram økonomi, hvor emnerne reelt har været færre og arbejdsgiverne har haft stærk fokus på økonomistyring. Ulempen er, at alle forhandlingsemner reelt står åbent til de sidste timer i forhandlingerne, hvilket øger kompleksiteten i at 'pakke' resultaterne til sidst, og risikoen for at modparten kan tage et emne op på ny. Heller ikke ved OK2018 forventer man, at arbejdsgiverne ønsker at indgå delforlig.

Forhandlingerne på det statslige område har grundlæggende været uforandret i en årrække. Det er de generelle forhandlinger – mellem det samlede lønmodtagerfælleskab CFU og Moderniseringsstyrelsen – der er omdrejningspunktet. Ved OK2018 er det dog ikke finansministeren, som står i spidsen for forhandlingerne, men derimod *innovationsminister Sophie Løhde*. Hun betjenes dog af de samme embedsmænd i Finansministeriet og Moderniseringsstyrelsen, og man må formode, at der på den baggrund også sker en løbende koordinering med resten af ministeriet.

På det kommunale og regionale område etablerede lønmodtagerne ovenfor nævnte *Forhandlingsfællesskabet* i oktober 2014, som stod sin første prøve ved OK2015 overfor de kommunale og det regionale arbejdsgivere. Som nævnt ovenfor er det nye denne gang er, at samarbejdet internt i Forhandlingsfællesskabet er blevet yderligere styrket sidenhen, og *koordineringen* på tværs af de store forhandlingsborde er blevet forbedret på lønmodtagersiden. Lønmodtagersiden har altså arbejdet målrettet med at styrke deres evne til at imødegå den stærke hierarkiske koordinering af arbejdsgivernes forhandlinger, med Finansministeriet i spidsen.

2.2 Køreplaner og processuel usikkerhed

Hierarkiet i forhandlingerne er også afspejlet i de aftalte køreplansaftaler. For OK2018 er der aftalt stort set identiske køreplaner, som også blev anvendt ved OK2015.

På alle tre hovedområder er overenskomstforhandlingerne opdelt i to niveauer. De *generelle forhandlinger* og tværgående forhandlingsemner, hvor arbejdsgiverne forhandler med forhandlingsfællesskaber bestående af flere lønmodtagerorganisationer om den samlede økonomiske ramme, og *organisationsforhandlingerne*, hvor arbejdsgiverne forhandler med de enkelte organisationer om fag- eller sektorspecifikke emner.

Forhandlingerne er planlagt til at gå i gang efter udvekslingen af krav i december måned. På *det statslige område* forhandler man først de generelle krav, hvorefter organisationsforhandlingerne afsluttes til sidst inden for et fire-ugers vindue. Traditionelt ville statens generelle forhandlinger forventes afsluttet ca. en uge forud for afslutningen af de generelle forhandlinger på det kommunale område.

Køreplanerne på *de kommunale og det regionale områder* er også helt i tråd med tidligere køreplaner. Her anvendes den såkaldte 'omvendte forhandlingsmodel', hvor organisationsforhandlingerne indledes før de generelle forhandlinger med det formål at skabe øget synlighed omkring organisationernes forhandlingsresultater, og bringe forhandlingerne tættere på medlemmernes ønsker og behov. De generelle forhandlinger på det kommunale bord er planlagt til at slutte den 14. februar, mens de generelle forhandlinger på det regionale bord forventes afsluttet den 20. februar. Samtlige forhandlinger på begge områder – og herunder også organisationsforhandlingerne forventes afsluttet med udgangen af februar.

Jokeren i hele dette spil er brevet fra lønmodtagerorganisationerne af 6. oktober 2017 fra CFU og Forhandlingsfællesskabet, der kan tolkes som, at forlig på de andre områder afhænger af, at man er i realitetsforhandlinger i spørgsmålet om lærernes arbejdstid på både det statslige og kommunale område. Der er med andre ord tale om en stor processuel usikkerhed ved OK2018 med afgørende betydning for forhandlingsresultaterne. Se mere herom i notatets afsluttende afsnit om scenarier.

3. Det statslige område

Særligt det statslige forhandlingsområde har denne gang svære problematikker på bordet. Her skal to af de nævnte hovedudfordringer afklares. Det gælder usikkerheden om den betalte frokostpause og drøftelserne om 'gældsproblematikken' og det tilhørende privatlønsværn. Men også den tredje store udfordring, lærernes arbejdstid, kan komme til at påvirke de statslige forhandlinger, bl.a. fordi Lærernes Centralorganisation (LC) også forhandler for grupper af statsansatte lærere.

3.1 Moderniseringsstyrelsens temaer og mål

Der tegner sig også en række andre forhandlingstemaer på det statslige område. Moderniseringsstyrelsen har givet få konkrete udmeldinger om deres mål i forhandlingerne. De har dog signaleret fire mål. Det første er at få lukket 'løngabet', som de statslige arbejdsgivere argumenterer for blev skabt af de ekstraordinært store lønstigninger, der blev aftalt ved OK2008. Hvis ikke løngabet lukkes, er det de statslige arbejdsgiveres frygt, at den offentlige sektor bliver lønførende.

Det andet mål er at få gang i den lokale løndannelse. Her er der ønsker både til indholdet – at få en større del af lønmidlerne ud til lokal allokering – og til proces, ved at den enkelte medarbejder i højere grad skal forhandle sine egne løntillæg. Moderniseringsstyrelsen så gerne, at pengene findes indenfor den centralt forhandlede ramme, hvilket kolliderer med lønmodtagerorganisationerne, der med få undtagelser oftest prioriterer generelle lønstigninger.

Et tredje mål for Moderniseringsstyrelsen handler om at styrke kompetenceudviklingen. Det skal ikke nødvendigvis gøres ved, at alle lønmodtagere skal have lige meget. Et fjerde mål er at gøre overenskomsterne mere enkle, for herigennem at styrke varetagelsen af kerneopgaverne på den enkelte statslige arbejdsplads. Det er et krav, de statslige arbejdsgivere også tidligere er fremkommet med.

3.2 Forventninger til CFU krav

I november blev CFUs krav udtaget på baggrund af indstillinger fra medlemsorganisationerne, men disse krav er i skrivende stund ikke kendte. På baggrund af medlemsorganisationernes krav, der er meldt offentligt ud, kan der alligevel siges noget om forventninger til CFUs krav.

Det forventes som nævnt, at CFU på den ene eller anden måde vil forsøge at få spørgsmålet om den betalte frokostpause afklaret forud for, at forhandlingerne går i gang. Hvorvidt CFU vil stille et egentlig krav om sikring af den betalte frokostpause er uvist. Imod taler, at frokostpausen i CFUs optik allerede er en del af overenskomsten. Et andet muligt krav vedrører de omtalte kutyme-fridage, som allerede er fjernet på en række statslige arbejdspladser. Det er sandsynligt, at CFU vil rejse krav om, at de sikres, da mange af deres medlemsorganisationer ønsker dette, eller at retten til kutyme-fridagene 'ekspliciteres', som Akademikerne har formuleret det.

Også udfordringen vedrørende reguleringsordning og privatlønsværn vil være på CFUs liste. CFU ønsker reguleringsordningen opretholdt og privatlønsværnet fjernet, ligesom et krav om generelle procentuelle lønstigninger kan forventes. Det er mere usikkert, at man stiller krav om et såkaldt 'lavtlønsprojekt', dvs. en skævdeling af lønstigningerne til gavn for de lavestlønnede. OK2015 var første gang i mange år, at man i CFU regi kunne enes om et sådant projekt. Arbejdsgiverne afviste dog at imødekomme kravet.

Kompetenceudvikling bliver sandsynligvis også et emne, CFU gerne vil diskutere. Her er fokus på de kompetenceudviklings-fonde, som ved de foregående forhandlingsrunder er blevet skabt på det kommunale overenskomstområde. Endvidere har flere organisationer i CFU udvist interesse for den førømtalte frivalgsordning, der blev udvidet væsentligt ved OK2017 på det private arbejdsmarked. Interessen blandt de statslige lønmodtagere er dog ikke nødvendigvis, at det udformes på samme måde.

Sikring af tillidsrepræsentationen kan også blive taget op af CFU. Derimod ser et af de helt store emner fra OK2013 og OK2015 på det statslige område – det psykiske arbejdsmiljø – ikke ud til at blive et stort emne denne gang for lønmodtagerne (eller arbejdsgiverne). Det skyldes ikke, at udfordringer er forsvundet, men måske nærmere, at det er blevet fortrængt af, at de 'defensive' emner optager CFUs medlemsorganisationer meget.

4. Det kommunale område

4.1 De generelle forhandlinger

De kommunale arbejdsgivere i KL er, i modsætning til OK2015, ikke kommet med oplæg op til OK2018, hvilket bl.a. skyldes timingen af kommunalvalget. Men som på det statslige område er det alligevel muligt, at sige noget om arbejdsgivernes ønsker til forhandlingerne.

KL har i deres kommunikation lagt stor vægt på, at der også på det kommunale område er udviklet et løngab siden 2008, som reguleringsordningen ikke har udlignet. Derfor argumenterer KL også for nødvendigheden af et privatlønsværn. Denne enighed mellem Moderniseringsstyrelsen og KL er værd at bemærke, for da Moderniseringsstyrelsen under OK2013 argumenterede for en afskaffelse af reguleringsordningen, var KL ikke enige. Op til OK2018 er der også væsentlige forskelle på det statslige og det kommunale område. Som nævnt ovenfor er hensigtserklæringen todelt på det kommunale område. Hensigtserklæringen består af en KL-erklæring lig den statslige, og en erklæring fra Forhandlingsfællesskabet om at den kommunale lønudvikling ikke ligger over den private. Der har dog også på det kommunale område været diskussion efter OK2015 for at få en fælles forståelse af det lønmæssige udgangspunkt.

Hvilke andre spørgsmål der kommer op ved de generelle forhandlinger er mere uvist, udover et meget forventeligt lønmodtagerkrav om reguleringsordning uden privatlønsværn og generelle lønstigninger. Der ser ikke ud til at være en frokostpause-problematik som på det statslige område, og kutyme-fridage ser heller ikke ud til at skulle blive problematiseret under OK2018.

Kompetenceudvikling kan derimod tænkes at blive adresseret. En af udfordringer er, at man kan se frem til stor arbejdskraftmangel på sigt på SOSU-området, som kompetenceudvikling eventuelt kunne imødegå. Som omtalt tidligere, er der en del af trepartsaftalens tredje fase om efteruddannelse, som et OK-initiativ vil kunne kobles op på. I øvrigt indgik KL og FOA under OK2015 en aftale om forenkling af overenskomster, og ret og pligt til at blive løftet fra ufaglært til faglært niveau, men denne aftale overlevede dog ikke den efterfølgende godkendelsesproces i FOA (se Hansen & Mailand 2015).

Fritvalgslønkontoen fra den private sektors OK2017 forlig er også blevet bemærket blandt de kommunale lønmodtagere, og kunne inspirere til krav, men der er ikke intern enighed om, hvorvidt det er en sti man skal betræde. Nogle af de kommunale lønmodtagerorganisationer mener, at sådanne ordningers muligheder for individuel tilpasning for fx ældre medarbejdere er en god vej at gå, mens andre mener, at det er vigtigere at sikre basale rettigheder og goder for alle. På arbejdsgiversiden ser man problemer i sådanne ordninger i form af bureaukrati og øget kompleksitet, men er sandsynligvis også interesseret i at diskutere seniorforhold, bl.a. seniordage.

En lidt bredere tema er det psykiske arbejdsmiljø, som var højt prioriteret under OK2015. Denne gang er en mulighed at arbejdsmiljødiskussionen kobles

til diskussionen om senior-vilkår, hvor lønmodtagerne vil argumentere for at en del af et godt senior-arbejdsliv fordrer, at nedslidning tidligere i arbejdslivet forebygges.

Der har traditionen tro indenfor Forhandlingsfællesskabet været diskussioner om, hvorvidt lavtløns- og ligelønsprojekter skal være fællesskabets krav, men dette er endnu ikke meldt ud, og vil først stå klart, når kravene udveksles i midten af december 2017. Dog er det bemærkelsesværdigt at Sundhedskartellet, FOA, BUPL og Socialpædagogernes Landsforbund er enige om at anbefale fælles krav om både lavtløns- og ligestillingsprojekt.

En lang række øvrige emner har også været nævnt som mulige temaer for OK2018. Det omfatter bl.a.: Forenkling, der fx kan ske ved sammenlægning af overenskomster. Tillidsrepræsentantbeskyttelsen, hvor et kernespørgsmål – og en øm tå på lønmodtagersiden – er hvem og hvor mange, der skal være dækket. Pensionskarens (dvs. karensperioder før nyansatte optjener pension), som i arbejdsgivernes optik er for bureaukratiske – og som i øvrigt forringer vilkårene for nogle typer af ansatte. En styrkelse af Den danske Model – i så fald på foranledning af lønmodtagerne. Lokalløn ser det derimod ikke ud til at blive et emne, som parterne på det kommunale område vil prioritere.

4.2 Lærerområdet – igen-igen

Blandt organisationsforhandlingerne på det kommunale område fremstår lærerområdet (igen) som det potentielt mest konfliktfyldte før forhandlingsstarten.

Forhandlingerne i Forhandlingsfællesskabet og organisationsforhandlingerne er bundet sammen ved, at formand for Danmarks Lærerforening Anders Bondo Christensen også er formand for Forhandlingsfællesskabet. Men de er også bundet sammen på anden vis. Under OK2013 var denne øvrige sammenbinding svag, da forliget som resultat af de generelle forhandlinger blev færdigt, før situationen for alvor spidsede til på lærerområdet. Dog blev godkendelsen af forliget udskudt af lønmodtagersiden pga. det, man i KTO (forløber for Forhandlingsfællesskabet) opfattede som manglende realitetsforhandlinger på lærerområdet. I 2015 øgedes sammenbinding en smule, da Forhandlingsfællesskabet-delegationen i slutspillet forlod forhandlingsbordet og ventede på, at processen på lærerområdet blev afsluttet. Med CFU- Forhandlingsfællesskabets fælles brev af 6. oktober 2017 er der imidlertid lagt op til en meget stærkere sammenbinding under OK2018, som ikke alene indebærer, at processen på lærerområdet får betydning for Forhandlingsfællesskabs-forhandlingerne, men også for CFU-forhandlingerne.

Indholdsmæssigt er det, der gør situation potentielt konfliktfyldt, at DLF/LC ønsker en ny kollektiv aftale i stedet for bestemmelserne formuleret i Lov 409. Lov 409 kom med det politiske indgreb som afslutning på lærerkonflikten i 2013 og har siden udgjort den reguleringsmæssige ramme for lærernes arbejdstid. Under OK2015 blev parterne enige om et politisk papir om arbejdstid – det såkaldte bilag 4. Parterne skal ifølge dette bilag styrke samarbejdet og dialogen

og hermed bidrage til, at Folkeskolen og lærerarbejdet fremstår med den respekt og anerkendelse, som det fortjener. Papiret nævner også, at 'parterne er opmærksomme på adgangen til at indgå lokale arbejdstidsaftaler', at planlægningen skal sikre tid til forberedelse, og at man skal gennemføre et forpligtende samarbejde om opfølgning på indsatsen (Hansen & Mailand 2015). Et lignende, men ikke identisk, papir blev i øvrigt efterfølgende aftalt mellem Moderniseringsstyrelsen og LC for LCs lærergrupper på det statslige arbejdsmarked.

I foråret/sommeren 2017 fremgik det, at LC overvejede krav om at få en ny forhandlet arbejdstidsaftale – tilføjelserne i bilag 4 oplevede de ikke som tilstrækkelige. Der opstod i samme periode usikkerhed om, hvorvidt arbejdsgiverne overhovedet ville forhandle emnet, men både de statslige og de kommunale arbejdsgivere har siden erklæret sig villige til at forhandle, men samtidig gjort det klart, at det ikke betyder, at man kan blive enige. Samtidig har der udspillet sig en diskussion om status af Lov 409 – er den en integreret del af lærernes overenskomst eller er det fortsat 'bare' en lov? KL mener, at det første er tilfældet, mens DLF mener, at det sidste gør sig gældende.

Kort fortalt lyder DLFs arbejdstidskrav på, at der skal aftales rammer for arbejdstiden, der understøtter et professionelt lærerarbejde, lærernes mulighed for at leve op til kravene i lovgivningen og kvalitet i undervisningen. Derudover skal arbejdstidsregler for lærere sikre rettigheder, som modsvarer øvrige ansattes rettigheder på det kommunale arbejdsmarked. Den første del af kravet er måske det mest ambitiøse, mens den sidste del af kravet ligger i forlængelse af den diskussion om 'normalisering', der under OK2013 særligt prægede fasen i forligningsinstitutionen (se Mailand 2014).

5. Regionerne

5.1 Afsmitningen og de tre særlige udfordringer

Det regionale område ligger som beskrevet nederst i hierarkiet. De regionale forhandlere vil derfor til en vis grad være afhængige af, hvad der aftales på de to andre områder – herunder om de tre væsentlige udfordringer løses.

Også på det regionale område har der været drøftelser om et eventuelt løngab, på baggrund af den samme todelte uenigheds-baserede hensigtserklæring som på det kommunale område. Den betalte frokostpause har – som på det kommunale område – ikke været adresseret på det regionale område. Som på det statslige område er der fjernet kutyme-fridage, nærmere bestemt i Region Sjælland og Region Hovedstaden. Det er derfor muligt, at sikring af kutyme-fridagene bliver et tema på foranledning af lønmodtagerorganisationerne.

5.2 Forventninger til øvrige temaer

Udover løn-relaterede spørgsmål forventes arbejdstid – som ved de foregående forhandlinger – at blive et væsentlig emne. Her vil RLTNs mål sandsynligvis

igen være øget fleksibilitet, så tilstedeværelsen på sygehusene i højere grad tilpasses patientflowet. Parterne er ved de to sidste forhandlingsrunder nået til enighed om øget arbejdstidsfleksibilitet for flere lægegrupper, men arbejdsgiverne vil gerne længere. Etableringen af supersygehuse, hvor hvert sygehus spænder over flere geografiske lokaliteter, giver også arbejdstidsproblematikken en ny mobilitetsdimension.

Kompetenceudvikling er også på det regionale område et klassisk tema. Der er ved de foregående overenskomstfornyelser etableret kompetencefonde for LO-grupperne. Spørgsmålet er, om disse også er relevante for FTF og akademikergrupperne på det regionale område, eller om andre kompetencetiltag kan komme på tale.

Seniorer har også været drøftet adskillige gange tidligere, og kan forventes at blive det igen. Arbejdsgiverne har ved flere lejligheder udtrykt ønske om at hæve grænsen for, hvornår man bliver betragtet som senior i takt med tilbagetrækningsalderen. I lighed med det kommunale område er der til gengæld ikke tegn på, at arbejdsgiverne vil komme med krav på lokallønsområdet. På det regionale område har man i perioden siden OK2015 afsluttet et periode-projekt om netop dette emne, som altså ikke ser ud til at give anledning til nye krav.

Andre krav, som arbejdsgiverne har nævnt i løbet af året, inkluderer konsekvenser af den teknologiske udvikling og det psykiske arbejdsmiljø, samt stillingsstrukturen på lægeområdet.

På lønmodtagersiden er de enkelte organisationers krav udtaget, og det samme er Sundhedskartellet's krav. Kravene indeholder som forventet krav om generelle procentuelle lønstigninger og parallelitet i lønudviklingen mellem privat og offentlig sektor (som fx kan sikres af reguleringsordningen). På lønområdet har DSR i løbet af 2017 nok været den organisation, der har været mest markant i sine udmeldte forventninger til lønstigninger. Men der er også krav om et lavlønsprojekt, der skal udmønte lønstigninger i kronebeløb oven i de procentuelle lønstigninger, samt et ligelønsprojekt, der skal give særlige lønstigninger til særlige kvindedominerede grupper.

Også psykisk arbejdsmiljø er en klar prioritet – og ser ud til at blive noget højere prioriteret end på de to andre hovedområder. Arbejdspres har været et tema som organisationer i og udenfor Sundhedskartellet i stigende grad har fokuseret på efter OK2015. Og her har man kunnet notere sig en sejr ved, at 2-procentproduktivitetskravet blev fjernet, dog uden at der af den grund kom flere ressourcer til sundhedssektoren. Arbejdsmiljøkravene til OK2018 indeholder bl.a. ret til afholdelse af lokal forhandling ved arbejdsmiljømæssige problemer og fokus på natarbejde.

Andre væsentlige temaer fra lønmodtagernes kravlister er blandt andet ret til fuldtid, forbedrede senior-rettigheder og fritvalgsordninger, kompetenceudvikling, forbedringer i MED-systemet (bl.a. harmonisering af tillæg til repræsentanter) samt en fornyelse af Den danske model i offentlig sektor, så opsparede lønmidler i forbindelse med en lockout øremærkes til anvendelse på området.

6. Scenarier for OK2018

De tre væsentlige udfordringer i form af spørgsmålet om løngab og privatlønsværn, tillidskrisen på det statslige område (herunder spørgsmålet om den betalte frokostpause), og lærerarbejdstid (herunder betydningen for forhandlingerne heraf for øvrige forhandlinger) gør det vanskeligt at tegne scenarier for forhandlingerne. Vi har ikke desto mindre forsøgt.

6.1 Udviklingsforlig – det mindst sandsynlige scenarie

Et scenarie er, at parterne ikke for sent i forhandlingsforløbet får løst de tre væsentlige udfordringer, herunder især privatlønsværn, betalt frokostpause og lærernes arbejdstid. Denne situation vil levne forhandlerne tid og mental energi til at behandle andre emner og få taget hul på mere på langvarige udfordringer som fx kompetenceudvikling, teknologisk udvikling, psykisk arbejdsmiljø og arbejdstid på andre områder end lærerområdet, og nå frem til aftaler, projekter eller andre tiltag herom. Resultatet kan kaldes et *udviklingsforlig*.

Der er ikke meget, der som situationen ser ud lige nu, taler for at dette scenarie bliver realiseret, andet end at det ville styrke legitimiteten af den danske model i den offentlige sektor, hvis forhandlerne på baggrund af et meget svært udgangspunkt alligevel får indgået et udviklingsorienteret forlig.

6.2 Vedligeholdelsesforlig – med det allermest nødvendige

Et andet scenarie er, at parterne får løst knuderne i forhold til de tre udfordringer, men at det først sker langt henne i forløbet og måske efter et forløb, der ikke har fulgt kørerplanerne til punkt og prikke, og måske endda har involveret Forligningsinstitutionen. Der vil i denne situation kun være tid og mental energi til lønaftaler og et par få andre emner. Ikke til at vanskelige og udviklingsorienterede emner bliver drøftet grundigt. Resultatet vil derfor blive et meget smalt forlig – et *vedligeholdelsesforlig*.

Det kan bl.a. tale for dette scenarie, at der ikke op til OK2018 har været tale om konfliktforberedelse blandt parterne på samme måde som op til OK2013, hvor de offentlige arbejdsgivere havde forberedt sig herpå og var villige til at betale prisen, hvis det skulle komme dertil. Derudover taler det for scenariet, at det slider både på den danske models legitimitet og på lederne og medarbejderne i den offentlige sektor, hvis modellen for anden gang på fem år skal udsættes for konflikt. Derfor kan det tænkes, at parterne vil strække sig langt for at undgå konflikt.

6.3 Scenarier uden forlig – udskydelsesscenarie og konfliktscenarie

Der kan opstå en låst situation, uden at der har været forhandlet mere end yderst sporadisk. Denne situation kan fx opstå, hvis lønmodtagerorganisationerne gør alvor af deres trussel om ikke at starte øvrige forhandlinger, før der er indledt

reelle forhandlinger på lærerområdet. Derefter kan der ske det, at parterne på lærerområdet mødes til forhandling, men at lærerformanden overbeviser forhandlingsfællesskaberne om, at forhandlinger ikke har været reelle, og at de øvrige forhandlinger derfor ikke bør gå i gang. Alternativt – men med det samme resultat – kan der ske det, at arbejdsgiverne insisterer på at holde fast i kørerplansaftalerne, der jo netop er aftalt i enighed, og derfor ikke vil lade lærerforhandlingerne gå først.

I det tilfælde kan det ende med et *udskydelsesscenarie*: En magt- og udmattelseskamp, hvor man venter på, at modparten bøjer af – men hvor ingen bøjer af og ingen vil sende konfliktvarsel. Der er forhandlere, der her før forhandlingsstart udtrykker meget stor tålmodighed, som også rækker længere end 1. april 2018, hvor de nuværende overenskomster udløber. Resultatet vil være, at de nuværende overenskomster løber videre, indtil situationen er afklaret eller at der opnås enighed om, at udskyde forhandlingerne fx med ét år, så der fortsat vil være utakt med de private overenskomstforhandlinger. Der kan dog være både praktiske og arbejdsretslige udfordringer ved at udskyde. Udskydelsesscenariet findes naturligvis også i en variant med forhandling. Fx hvis det på det statslige område viser sig, at den betalte frokostpause eller privatlønsværet er umulige at blive enige om, men at ingen af parterne ønsker at sende konfliktvarsel, og processen derfor låses.

Et andet scenarie uden forlig er *konfliktscenariet*, der også indebærer en magt- og udmattelseskamp, men hvor en af parterne på et tidspunkt beslutter sig for at sende konfliktvarsel, hvorefter mægling ikke bærer frugt, konflikten effektueres og Folketinget til slut beslutter sig for et politisk indgreb for at stoppe konflikten.

Hvad der taler for enten udskydelses- eller konfliktscenariet er, at de tre væsentlige udfordringer umiddelbart ser ud til at være svære at løse, at der er opkoblet frustration i nogle af lønmodtagerorganisationerne, og at disse organisationer ser OK 2018 som en principiel kamp om den danske model i den offentlige sektor, samt at sammenholdet på lønmodtagersiden ser ud til at være styrket.

Referencer

Andersen, SK & Ibsen, CL 2017, 'OK-2017: Større valgmulighed for den enkelte' *Notat af 7. april 2017*, FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet. http://faos.ku.dk/temasider/ok-forhandlinger/2017/analyser/ok-2017-stoerre-valgmuligheder-for-den-enkelte/Artikel_OK17_marts.pdf_copy

Hansen, NW & Mailand, M 2015, 'Vindstød uden stormstyrke. Overenskomstfornyelsen 2015 i den offentlige sektor', *FAOS Forskningsnotat nr. 145*, Sociologisk Institut, Københavns Universitet. http://faos.ku.dk/publikationer/forskningsnotater/fnotater-2015/Fnotat_145.pdf

CFU 2016, 'Åbent brev til minister for offentlig innovation - Sophie Løhde', 21. december 2016. <http://www.cfu-net.dk/om-os/ok15.html>

CFU 2017a, 'Statsansatte fastholder skarp linje' *Pressemeddelelse*, 3. april 2017. <http://www.cfu-net.dk/om-os/ok15.html>

CFU 2017b, 'Statsansatte: Tanken er tom, Sophie Løhde!' *Pressemeddelelse*, 26. oktober 2017. <http://www.cfu-net.dk/om-os/ok15.html>

CFU & Forhandlingsfællesskabet 2017, 'Hele det offentlige arbejdsmarked skal være overenskomstdækket – det er et grundlæggende vilkår i den danske model.' *Brev til Minister for offentlig innovation, Sophie Løhde, Formand for KL's Løn- og Personaleudvalg, Michael Ziegler og Formand for Regionernes Løn- og Takstnævn, Anders Kühnau* 6. Oktober 2017. <http://cfu-net.dk/Resources/Persistent/3bd5009b7924a3b8ab7973f9be30db2990f8d8d1/F%C3%A6lles%20brev%20CFU%20og%20FF.pdf>

Finansministeriet 2016, 'Ministeren for offentlig innovation mødes med arbejdsmarkedets parter' *Pressemeddelelse* 20. december 2016. <https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2016/12/sophie-loehde-moedes-med-arbejdsmarkedets-parter>

Forhandlingsfællesskabet 2017, 'OK-18 - Et fælles politisk håndslag på den danske model.' *Pressemeddelelse*, 27. Juni 2017. <http://www.forhandlingsfaellesskabet.dk/udsendelser/2017/06-juni/27-pressemeddelelse-ok-18-et-faelles-politisk-haandslag-paa-den-danske-model.aspx>

Gotfred, T 2017, 'Det bliver altid de sværeste forhandlinger'. Eksklusivt interview med Linda Nordstrøm, Moderniseringsstyrelsen, HK Statbladet, oktober 2017.

Mailand, M 2014, *Overenskomstforhandlinger unde pres - overenskomstfornyelsen 2013 i den offentlige sektor*. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Moderniseringsstyrelsen 2017a, *Brev til Centralorganisationernes Fællesudvalg. 9. oktober 2017.*

Moderniseringsstyrelsen 2017b, 'Moderniseringsstyrelsen sløjfer ikke den betalte spisepause.' *Pressemeddelelse 2. november 2017.*
<http://www.modst.dk/ServiceMenu/Nyheder-og-presse/Nyhedsarkiv/OEkonomistyrelsen/Moderniseringsstyrelsen-sloejfer-ikke-den-betalte-spisepause>

OAO 2017a, 'Finansministeriet åbner for at fjerne medarbejdernes betalte frokostpause.' *Nyhed 1. november 2017.*
<http://www.oao.dk/nyhedsarkiv/finansministeriet-aabner-for-at-fjerne-medarbejdernes-betalte-frokostpause/>

OAO 2017b, 'Sikring af reallønnen, rettigheder og mulighed for fritvalg,' *Pressemeddelelse fra OAO-S' repræsentantskabsmøde 7. november 2017.*
<http://www.oao.dk/loen-og-ansattelse/overenskomster/ok18-stat/?uid=2001431&view=1>