

183

Økonomisk usikkerhed og forsigtige tilnærmelser

Forventninger til OK21

Nana Wesley Hansen & Mikkel Mailand

December 2020

ISBN 978-87-93320-45-1

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

Indholdsfortegnelse	2
Resumé	3
1. Baggrund	4
1.1 Corona-krise og økonomi	4
1.2 Strukturelle udfordringer og arbejdskraftbehov	5
1.3 Det politiske bagtæppe	6
1.4 Optakten i den offentlige sektors forhandlingssystem	6
1.5 Forhandlingskronologien.....	8
2. Det statslige område	9
2.1 Arbejdsgiverne	10
2.2 Lønmodtagerne.....	11
3. Kommunerne	12
3.1 Temaer ved de generelle forhandlinger	13
3.2 Temaer ved organisationsforhandlingerne	14
4. Regionerne.....	14
4.1 Temaer for de generelle og organisationsspecifikke forhandlinger	15
4.2 Forhandlingerne med SHK og sygeplejerskerne	16
5. Scenarier for OK21	17
5.1 Vedligeholdelsesscenarier	17
5.2 Udviklingsscenarier.....	17
5.3 Konfliktscenarier	18
Referencer.....	19

Resumé

Corona-krisen har betydet en økonomisk afmatning, som vil få konsekvenser for OK21. Den største udfordring kan meget vel blive at 'ramme økonomien rigtigt' og undgå en situation som ved OK08, hvor høje lønstigninger blev en klods om benet for de efterfølgende overenskomstfornyelser.

Ud over den aktuelle økonomiske usikkerhed, står den offentlige sektor også overfor strukturelle udfordringer i form af en aldrende befolkning med stigende plejebæhov og en arbejdsstyrke med mange kvinder og høj anciennitet, der ofte trækker sig tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet.

Den politiske kontekst er ændret siden OK18. Den socialdemokratiske mindretalsregering har løsnet op for den stramme budgetpolitik og har etableret en ny statslig arbejdsgiver med en mere samarbejdsorienteret linje.

Endelig er der op til forhandlingerne sket en række begivenheder i aftalemodellen med betydning for OK21. For det første har parterne, bl.a. som følge af den konfliktfyldte OK18, indgået en række forhandlingserklæringer, der skal forbedre forhandlingsrelationer- og praksisser. For det andet blev OK18's musketeréd afløst af intern konflikt i Forhandlingsfællesskabet om skævdelling, der efterfølgende er blevet afløst af borgfred. For det tredje fik folkeskolelærerne omsider en arbejdstidsaftale. Aftalen skal under OK21 tilpasses en række statslige uddannelsesinstitutioner. Og for det fjerde er der på det kommunale og regionale område gennemført forhandlinger om midlertidig udvidet fleksibilitet med direkte betydning for arbejdsforhold under Corona-krisen, som parterne har haft blandede erfaringer med.

Parternes forhandlingskrav er i skrivende stund ikke kendt, men ud over løn er det sandsynligt at seniorforhold, fritvalg, psykisk arbejdsmiljø, kompetenceudvikling, fleksibilitet og den lokale aftalemodel er at finde blandt kravene.

Med en smal økonomisk ramme i sigte er det oplagt at forudse et vedligeholdelsesforlig, der sikrer reallønnen, men som ikke initierer noget egentligt nyt eller for alvor tager hånd om de udfordringer, som parterne hver især anser som de væsentligste. Hvis løn, som under OK18, tager rigtig meget tid og energi, kan også det trække i retning af et vedligeholdelsesforlig. En ekstrem version af vedligeholdelsesscenariet er et forlig med en et-årig periodelængde.

Jo bedre økonomi, jo større sandsynlighed for et udviklingsforlig. Men det er ikke alt, der koster penge, og noget af det, der gør, kan der i første omgang afsættes mindre beløb af til, som så kan øges ved senere overenskomstrunder. Det kunne være i relation til nogle af de ovenfor nævnte emner, herunder ikke mindst arbejdskraftudfordringen. Nødvendige forudsætninger for at OK21 resulterer i et udviklingsforlig er en periodelængde på mere end ét år, og at ikke al tid og energi går til løn og økonomisk ramme.

Med generelt forsigtige udspil og tilkendegivelser fra parterne, hvor emner med konfliktpotentielle er fraværende, med manglende lyst til at gentage et konfliktfyldt forløb som i 2018, med en ny statslig mere samarbejdsorienteret arbejdsgiver, og med Corona, der ligger en dæmper på konfliktlyst og konfliktmuligheder, fremstår konfliktscenariet ikke som særligt sandsynligt.

1. Baggrund

1.1 Corona-krise og økonomi

Den største udfordring ved OK21 bliver at 'ramme økonomien rigtigt'. Et grundlæggende princip i den danske aftalemodel er, at niveauet og retningen for lønudviklingen i Danmark lægges ved de private overenskomstforhandlinger. Udviklingen i løndannelsen på det private område er altså helt afgørende for den økonomiske ramme for aftaleforhandlingerne i det offentlige, men grundet Corona-krise er lønudviklingen blevet svær at forudsige. Rammer man lidt over eller under, justeres der efterfølgende ved den såkaldte 'reguleringsordning', der binder lønudviklingen i den offentlige sektor til lønudviklingen i den private sektor, om end med forsinkelse, men parterne tilstræber at undgå for store udsving.

OK20 forhandlingerne på det private område tegnede i foråret 2020 til at blive det bedste økonomiske aftaleresultat siden finanskrisen, men med Covid19 pandemien stod Danmark, ligesom resten af verden, i den største sundheds- og økonomiske krise i nyere tid. Den økonomiske ramme for OK21 bliver således ingen gavebod, men det helt grundlæggende spørgsmål er, hvor 'stram' den økonomiske ramme skal være for OK21 forhandlingerne?

OK20 gav centralt aftalte lønstigninger på tre procent, der blev lagt til den såkaldte fritvalgslønkonto. En ordning, der giver den enkelte lønmodtager mulighed for selv at vælge, om dele af lønnen skal bruges til pension, frihed eller løn. Den decentrale lønudvikling på det private område er dog ikke blevet som oprindeligt forventet. Andet kvartal af 2020 bød på udsættelse af de lokale lønforhandlinger og nulløsninger på flere områder. Men ikke alle brancher i det private er lige hårdt ramt af Corona-krise, og allerede i tredje kvartal af 2020 så udviklingen i den lokale løndannelse i det private bedre ud.

Grundet den meget lave inflation er der også, modsat tiden efter finanskrisen, gode muligheder for at sikre reallønnen. Desuden er det værd at huske på, at Corona-krise har sit udgangspunkt i en pandemi og ikke i grundlæggende problemer med de økonomiske strukturer. Det er derfor muligt, at verdensøkonomien vil komme sig hurtigt. Den fortsatte økonomiske usikkerhed vil dog give anledning til diskussioner om rammen ved forhandlingsbordet.

Læren fra den globale finansielle krise i 2008 er i forhold til OK21 højaktuel, og viser, at det ikke er let at håndtere en for høj lønudvikling på det offentlige område. Efter de historisk høje lønstigninger aftalt ved OK08 – der gennemførtes kort før den finansielle krise ramte Danmark – brugte de offentlige forhandlere de følgende overenskomstrunder på at komme ud af de snævre bånd fra 'stramme' økonomiske rammer. OK11 leverede efterfølgende et to-årigt forlig med en meget smal ramme på 3,15 procent og en negativ udmøntning fra reguleringsordningen – dvs. den ordning, der regulerer lønudviklingen i det offentlige i forhold til det private. Det betød reallønsnedgang, selvom parterne blev enige om ikke at sætte lønmodtagerne direkte ned i løn. Årene efter finanskrisen blev til en længerevarende periode med

relativt smalle økonomiske rammer og med arbejdsgiverne i førersædet i aftalesystemet (Mailand 2011).

Læren fra OK08 gav i foråret 2020 lønmodtagerorganisationerne i Forhandlings-fællesskabet og CFU anledning til at diskutere en et-årig forlængelse af overenskomstperioden, med det formål at opnå en sikrere og måske også bedre forhandlingssituation i 2022. Enkelte organisationer såsom Sundhedskartellet (SHK) og BUPL så dog ingen fordel i en udsættelse, men pegede derimod på, at man ville se frem til en periode uden lønstigning og måske endda en negativ regulering i forlængelsesperioden. Et scenarie, som deres medlemmer – der stod i front i de første måneder af Corona-krisen og derudover også oplever at have et lønefterslæb – ikke kunne leve med. På baggrund af den interne uenighed mellem lønmodtagerne meldte de offentlige arbejdsgivere, at man så sig nødsaget til at forhandle som planlagt.

Målet for OK21 er, at tage højde for den nuværende situation og så vidt muligt få afviklet en stram økonomi indenfor overenskomstperioden. Arbejdsgiverne har udmeldt, at de mener overenskomstperioden skal være tre-årig, mens flere af lønmodtagerorganisationerne betinger sig, at der i så fald også skal være en økonomi, som kan sikre medlemmernes ja, ellers må perioden kortes.

1.2 Strukturelle udfordringer og arbejdskraftbehov

Den kendte strukturelle udfordring, der består i, at den offentlige sektor står overfor at skulle håndtere en fortsat aldrende befolkning med stigende sundheds og plejebehov, er uforandret. Antallet af borgere over 80 år forventes at vokse frem mod 2057, hvor de vil udgøre 667.000 eller 2½ gange flere end i dag. Efter 2053 forventes mere end hver tiende indbygger at være over 80 år, mens de i dag udgør godt 4,4 procent af befolkningen (DST, 2018). Denne udvikling danner baggrund for øget efterspørgsel efter arbejdskraft i det offentlige – uafhængigt af Corona-krisen. Behovet for arbejdskraft forstærkes yderligere af, at gruppen af offentligt ansatte over 50 år er væsentligt større end den tilsvarende aldersgruppe blandt privatansatte (DA 2018).

I foråret 2020 nedsatte regeringen og Kommunernes Landsforening (KL) en fælles taskforce til afdækning af behov og initiativer vedrørende rekruttering på social og sundhedsområdet. Arbejdet har fokuseret på at forbedre social- og sundhedsmedarbejdernes uddannelserne, at sikre relevante praktikpladser og bedre introduktion til faget samt at øge fuldtidsbeskæftigelsen. Dette arbejde ligger ud over overenskomsterne. Men taskforcens resultater peger også på initiativer i forhold til seniorpolitikker, synliggørelse af karriere- og efteruddannelsesmuligheder og reduceret sygefravær, som kan adresseres i overenskomsterne. I forlængelse af forhandlingerne om minimumsnormeringer på daginstitutionsområdet i efteråret 2020 har parterne aftalt lignende afdækning vedrørende de pædagogiske assistenter. Det kan derfor forventes at være disse personalegrupper, som arbejdsgiverne især vil fokusere på ved OK21.

1.3 Det politiske bagtæppe

OK21's politiske bagtæppe adskiller sig fra de sidste mange overenskomstfornyelser. Denne gang er regeringen en Socialdemokratisk mindretalsregering, som har lagt an til færre besparelser og at udgifterne i den offentlige sektor i højere grad skal følge den stigende efterspørgsel efter offentlig service, som følge af den demografiske udvikling. Finansloven 2020 finansierede fx yderligere 1.000 sygeplejestillinger og satte penge af til minimumsnormeringer på daginstitutionsområdet. Sidstnævnte investering er blevet fremrykket i finansloven 2021, hvor der også er afsat midler til 1.000 flere ansatte i ældreplejen. Som følge af Corona-krisen og EU's reducerede budgetrestriktioner føres der også en mere lempelig finanspolitik. Der er således ikke tale om helt samme effektiviseringspres som tidligere i den offentlige sektor. Endvidere peger Regeringens Nærhedsreform på fortsat afbureaukratisering med potentielt større lydhørhed over for det lokale niveau.

Mette Frederikssens regering har haft behov for kraftigt at distancere sig fra den tidligere arbejdsgiverstrategi under Helle Thorningssens regering i forhold til lærerlockouten i 2013 og den statslige arbejdsgivers ageren under OK15. Fagforbundene i CFU, der repræsenterer lønmodtagere på det statslige område, formulerede problemet i 2016 som en regulær tillidskrise (Hansen og Mailand 2019). Den tidligere Moderniseringsstyrelse (MODST) under Finansministeriet var i optakten til og under OK18 også stærkt kritiseret for at være for magtfuldkommen, og for at fokusere på budgetter og regneark frem for forhandling, dialog og resultater. Ved tiltrædelsen i juni 2019 gennemførte regeringen derfor en ressortomlægning, hvorved arbejdet med at forhandle overenskomster og varetage rollen som statslig arbejdsgiver blev flyttet fra Finansministeriet til Skatteministeriets nye Medarbejder- og Kompetencestyrelse (MEDST).

Siden 1973 har den statslige arbejdsgiverinstitution i Danmark hørt under Finansministeriet og traditionen har været, at Finansministeren har siddet for bordenden som forhandlingsleder i de offentlige overenskomstforhandlinger (Hansen 2016). Undtagelsen var under OK18, hvor Innovationsminister Sophie Løhde, dog stadig under Finansministeriets ressort og flankeret af MODST, var statens chefforhandler. Ressortomlægningen er således i sig selv et markant skift. MEDST repræsenterer et forsøg på en 'ny start' i statens tilgang til overenskomstforhandlingerne og vil fremover lægge vægt på respekt og dialog. Beslutningen om flytningen skal også ses som en udløber af forståelsespapiret mellem regeringen og dens støttepartier, der blandt andet rummer et punkt om at styrke den danske arbejdsmarkedsmodel (S, R, SF og EL 2019).

1.4 Optakten i den offentlige sektors forhandlingssystem

I den indeværende overenskomstperiodes er der fire vigtige begivenheder og tiltag, som enten 'afrunder' OK18 forløbet, relaterer sig til den diskussion af modeljusteringer, der udspillede sig før, under og efter forhandlingsforløbet, eller som har potentiale til direkte at få betydning for OK21 forløbet (Hansen og Mailand 2019).

Som direkte respons på det turbulente og konfliktprægede OK18 forløb har parterne indgået forhandlingserklæringer på alle tre sektorområder i det offentlige. I den private sektors overenskomstsysteem indgik DA og LO i 1999 en såkaldt 'klimaaf tale', der skulle forbedre koordination af og kommunikationen om kommende overenskomstforhandlinger, efter den private sektors overenskomstfornyelse i 1998 endte i storkonflikt. Med inspiration herfra indledte de offentlige aftaleparter i efteråret 2019 partsprocesser, der først ledte til de kommunale og regionale parter erklæringer, som henholdsvis bærer titlerne 'Politisk forhandlingserklæring' og 'Erklæring om veje til mindre konfliktfyldte forhandlinger' (KL og Forhandlingsfællesskabet 2019; Danske Regioner og Forhandlingsfællesskabet 2019). De to erklæringer er formuleret forskelligt, men begge fremhæver bl.a. vigtigheden af et tillidsfuldt forhandlingsrum med åben dialog, at forhandlingerne gennemføres på baggrund af fælles regneregler og fælles statistisk arbejde om den økonomiske situation, samt at parterne inddrager hinanden løbende i spørgsmålet om, hvordan der kommunikeres om forhandlingerne, og at man eventuelt kan anvende fælles kommunikation. Nogenlunde samme forhold fremhæves i de statslige parter 'Fælles forhandlingserklæring', der fulgte i juni 2020 (Medarbejder- og Kompetencestyrelsen og CFU 2020).

Et andet begivenhedsforløb med relation til OK18 kan kaldes 'Fra musketeréd til uenighed om uligeløn/lavtløn til borgfred' og handler mere om det kommunale og regionale område end om det statslige. Dette forhold illustrerer musketerédens meget midlertidige karakter. Under OK18 var en skævdeling til fordel for ligeløn/lavtløn den sidst udmeldte del af den såkaldte 'musketeréd' mellem lønmodtagerorganisationerne, der også indeholdt en annullering af reguleringsordningens privatlønsværn, reelle lærerarbejdstidsforhandlinger og en sikring af den arbejdsgiverbetalte frokostpause (Hansen og Mailand 2019). At lønmodtagerne således havde bundet hinanden op på forskellige krav, gjorde det muligt at sikre en samlet lønmodtageropbakning til en begrænset skævdeling til fordel for fag med stor kvindeandel og store lavtlønsgrupper. Men da FOA, der i mellemtiden havde overtaget formandsposten i Forhandlingsfællesskabet (FF), i efteråret 2019 argumenterede kraftigt for, at man i de offentlige overenskomstfornyelser, for at gavne lavtlønsgrupperne, burde aftale lønstigninger i kroner og øre i stedet for i procent, var flere andre medlemmer af Forhandlingsfællesskabet (FF), ikke mindst Akademikerne, meget kritiske. Det samme var de i forhold til Dansk Sygeplejeråds (DSR)s tilbagevendende argumentation om, at sygeplejerskerne har et lønefterslæb, og i øvrigt burde have en økonomisk anerkendelse af deres indsats under Corona-krisen.

Akademikerne mener ikke, at de kontinuerligt skal betale for lønloft af andre grupper i FF. Lønnen er mere sammenpresset i det offentlige, og Akademikernes offentlige medlemmer oplever en lavere lønudvikling i forhold til deres private kollegaer. Det er på den baggrund, at de ikke mener, at de kan forsvare kontinuerlig skævdeling. Akademikerne påpeger derudover, at der også er rekrutteringsproblemer i forhold til fx ingeniører i det offentlige, og at også mange akademikere har ydet en ekstraordinær indsats under Corona-krisen. På den baggrund overvejede organisationen at undlade at tilslutte sig FF's

forhandlingsaftale om OK21, og ville dermed i praksis træde ud af FF og forhandle på egen hånd på det kommunale og regionale område. Det kom dog ikke dertil, da det i løbet af efteråret 2020 lykkedes at komme frem til en slags borgfred i form af et kompromis i forhandlingsaftalen, der åbner op for en begrænset grad af skævdeling, men hvor der ikke stilles krav om, at lønstigningerne skal være i kroner og øre.

Et tredje væsentligt forhold, der relaterer sig til OK18, er den lærerarbejdstidsaftale, som KL og Lærernes Centralorganisation (LC) landede i august 2020 efter vanskelige periodeforhandlinger. At arbejdstiden har været lovreguleret siden LC mistede forhandlingsretten efter lockout og politiske indgreb i 2013, har været en anstødssten for LC. Aftalen genindfører ikke forhandlingsretten til anvendelse af arbejdstiden, som var gældende før 2013, men indfører fire typer af 'forpligtende samarbejde' – mellem KL og LC, mellem kommune og kreds, mellem skoleledelse og tillidsrepræsentant og mellem kommune- og skoleniveauet. Herigennem skal aftalen give lærerne indsigt i og indflydelse på den måde, kommunerne og skolerne prioriterer lærernes arbejdstid på, og sikre tilstrækkeligt tid til forberedelse. Aftalen skulle på den måde bidrage til en fælles målsætning om at skabe størst mulig kvalitet i undervisningen, skabelsen af et godt arbejdsmiljø og en styrkelse af den professionelle kapital.

Med aftalen er den sidste del af musketereden fra OK18 indfriet, omend med forsinkelse. Hvad der mangler er, at aftalen 'oversættes' til LC's undervisningsinstitutioner på det statslige område, der bl.a. omfatter erhvervsskoler, produktionsskoler og efterskoler. Disse forhandlinger pågår i skrivende stund, men er vanskeliggjort af, at de statslige institutioner er meget anderledes end de kommunale folkeskoler, og at to af de fire niveauer for samarbejdet ikke findes på det statslige område. Parterne giver dog udtryk for, at forhandlingerne vil lykkes enten før eller under OK21. Aftalen vil i så fald blive sendt til afstemning som en del af den samlede statslige aftale (CFU-aftalen).

Endelig skal aftalerne om etablering af særlige Corona-beredskaber indgået i foråret 2020 nævnes. Mens der basalt set kun er indgået én sådan aftale i den statslige sektor (om ferieafholdelse), er der i den kommunale og særligt i den regionale sektor indgået flere. Erfaringerne med Corona-aftalerne varierer aktørerne imellem. De kommunale og regionale arbejdsgivere har rost modparten for aftalerne og for Corona-indsatsen. Blandt lønmodtagerorganisationerne har resultatet af forhandlingerne fået en mere blandet modtagelse. Nogle af organisationerne finder, at grænsen mellem en rimelig tidsmæssig og geografisk fleksibilitet og tilsidesættelse af de ansattes rettigheder blev overskredet i foråret. På den baggrund vil der være forskelle mellem aktørerne og sektorer i forhold til, hvorvidt det er dårlige eller gode erfaringer med fleksibilitet, der bringes med til OK21.

1.5 Forhandlingskronologien

Kørerplanerne for OK21 - både de offentliggjorte og de endnu ikke offentliggjorte – signalerer i høj grad 'business as usual'. De afspejler det kendte hierarki i forhandlingerne, hvor det statslige område er tiltænkt at

afslutte først, efterfulgt af kommunerne og endelig regionerne. Kørerplanerne er stort set identiske med dem, der blev aftalt for OK18 og OK15.

På alle tre hovedområder er overenskomstforhandlingerne opdelt i to niveauer. De generelle forhandlinger er de tre arbejdsgiveres tværgående forhandlinger med forhandlingsfællesskaberne om den samlede økonomiske ramme, og forhold med relevans på tværs af organisationerne, mens arbejdsgiverne i organisationsforhandlingerne forhandler med de enkelte organisationer om fag- eller sektorspecifikke emner. Forhandlingerne er planlagt til at gå i gang efter udvekslingen af krav, der finder sted 15. december på alle tre hovedområder med et planlægningsmøde – de såkaldte 'sættemøder'.

På det statslige område forhandler man først de generelle krav, hvorefter organisationsforhandlingerne afsluttes til sidst inden for et fire-ugers vindue. På de kommunale og de regionale områder vil de generelle forhandlinger og organisationsforhandlingerne foregå parallelt. Som tidligere forventes statens generelle forhandlinger afsluttet ca. en uge forud for afslutningen af de generelle forhandlinger på det kommunale område.

Det første politiske forhandlingsmøde på det kommunale område skal afholdes senest 28. januar og de generelle forhandlinger er planlagt til at slutte den 12. februar. På det regionale område skal det første politiske forhandlingsmøde være afholdt inden 31. januar, mens de generelle forhandlinger forventes afsluttet den 20. februar. Organisationsforhandlinger – og dermed samtlige forhandlinger – på begge områder forventes afsluttet 28. februar.

Mens køreplanerne altså er tæt på identiske med tidligere, vil Corona-krisen betyde, at alt alligevel ikke er business as usual. Mens forhandlingerne i vid udstrækning fortsat vil foregå face-to-face, har parterne signaleret, at de store delegationer med mange 'teknikerne' (dvs. ansatte sekretariatspersoner), der assisterer forhandlerne under selve forhandlingerne, til tider suppleret af medvirkende fra andre organisationer (for at sikre koordinering), bliver reduceret i antal eller bliver placeret i andre lokaler. Desuden skal forhandlingerne foregå i lokaler, hvor eventuel isolation af nøgleaktører ikke forhindrer fortsættelse af forhandlingerne.

2. Det statslige område

På grund af forhandlingshierarkiet er der (som altid) særlig opmærksomhed på forhandlingerne på det statslige område, hvor den økonomiske ramme fastlægges. Her er det Skatteministeriet/MEDST, der forhandler med dels CFU og dels med de enkelte organisationer.

Et særligt forhold på det statslige område i forhold til økonomien er, at parterne på det statslige område ved OK18 afsatte 0,68 procent af den aftalte løn til udmøntning i februar 2021. Der er således på statens område en lille lønmæssig buffer, som kan afbøde en eventuel negativ udmøntning. Afhængig af hvor stor en negativ udmøntning, der vil være tale om fra den statslige reguleringsordning, kan de statslige forhandlere dog risikere at skulle acceptere en nedgang i de statslige ansattes lønninger, men til gengæld – og i modsætning

til de to andre hovedområder (se herunder) – ikke risikere at bære 'gæld' ind i den nye overenskomstperiode.

2.1 Arbejdsgiverne

Etableringen af MEDST indebar ikke bare et nyt ministerielt ressort, ny struktur og ny ledelse, men også nye arbejdsgange. Blandt andet for at styrke begrundelsen for egne overenskomstkrav har MEDST, siden sin etablering, arbejdet med at forbedre dialoger inden for egen koncern og i forhold til udvalgte eksterne styrelser og institutioner. Disse dialoger skal dels kanalisere de statslige enheders ønsker til ændringer af overenskomsten op i systemet, og dels synliggøre de behov, som forskellige typer af organisationer inden for staten kan have til overenskomsten. Derudover har MEDST lagt op til, at koordineringen mellem de tre offentlige arbejdsgivere skal styrkes og organiseres bedre igennem mere omfattende mødeaktivitet på både medarbejder og direktørniveau. Det skal ske for sammen at udvikle arbejdsgiverpolitik på den lange bane, at opnå gensidig forståelse for hinandens områder, og at undgå at enkelte arbejdsgivere spiller ud med forslag under forhandlingerne, som kan få negative konsekvenser for andre arbejdsgiverområder (Hansen 2020).

Den eksterne dialog i optakten til OK21 er der ikke ændret så meget på. Hvor de statslige arbejdsgivere til og med OK11 udsendte omfattende debatoplæg før kravudvekslingen, har den skriftlige kommunikation været mere sparsom under de senere overenskomstfornyelser. Meldingerne op til OK21 har også været sparsomme, hvilket bl.a. kan skyldes den ekstra usikkerhed om den økonomiske situation, der hersker op til denne overenskomstfornyelse. Men nogle forhandlere mener, at forklaringen også kan være politisk prioritering af andre opgaver. Hos de statslige lønmodtagerorganisationer har udmeldingernes begrænsede omfang skabt en vis utålmodighed, da lønmodtagerne har ønsket en mere konkret dialog op til forhandlingerne.

Udgangspunktet for de statslige arbejdsgivere vil som nævnt være *en tre-årig overenskomstperiode*. En *'ansvarlig økonomisk ramme'* - formuleret præcist sådan eller lidt anderledes – er et ofte gentaget krav for de statslige arbejdsgivere, og vil sandsynligvis blive gentaget denne gang. Det interessante er, hvordan et sådant krav tolkes. Selv når parterne i første halvdel af december ser Finansministeriets økonomiske redegørelse om den private sektors økonomiske udvikling, vil der fortsat være forskelle mellem arbejdsgivernes og lønmodtagernes udlægning af, hvad en ansvarlig økonomisk ramme er.

Øvrige temaer kunne tænkes at indeholde decentral løn. *Decentral løn* var et centralt tema for de statslige arbejdsgivere ved OK18, hvor Finansministeriet formulerede et mål om, at 25 procent af løndannelsen skulle være lokal. Under forhandlingerne var det tæt på, at der blev opnået enighed om en betydelig decentralisering af løndannelsen med Akademikerne (Hansen og Mailand 2019). Denne gang er forventningerne en mindre 'målfastsat' og mere åben tilgang til emnet. Forandringen kan bl.a. have noget at gøre med, at en smal økonomisk ramme ikke er den bedste kontekst at forhandle decentral løn i, da lønmodtagerne i sådanne situationer tenderer til at prioritere generelle lønstigninger højere end ellers (Mailand 2020). Men måske vigtigere er der –

også blandt lederne på statslige institutioner – forskel på, hvor velfungerende man oplever det decentrale lønsystem. Skepsissen blandt de statslige lønmodtagerne i forhold til den nuværende model for decentral løn har endvidere bredt sig på det seneste (Mailand 2020). Alt dette kan måske danne baggrund for en ny dialog om den decentrale løndannelses fremtid ved OK21.

Forenkling eller forandring af arbejdstidsregler på områder, hvor arbejdsgiverne oplever reglerne som forældede eller for komplicerede, er et tema, som de statslige arbejdsgivere ofte har adresseret ved overenskomstfornyelser – og ofte er der ikke kommet det helt store ud af anstrengelserne. Men emnet kunne godt tænkes igen at blive bragt til forhandlingsbordet af de statslige arbejdsgivere ved OK21.

Bæredygtige arbejdspladser er et tema, der, ligesom en ansvarlig økonomisk ramme, har været nævnt af skatteministeren selv. Temaet er bredt og rummer elementer som også lønmodtagersiden i en eller anden version vil prioritere. *Seniortiltag* er oplagt noget, der kunne adresseres under denne overskrift. Nogle ledere på de statslige arbejdspladser finder, at den statslige senioraftale trænger til en opdatering. Desuden er der stigende erkendelse på arbejdsgiversiden af senior-udfordringernes omfang. Det er i den forbindelse værd at nævne, at skatteministeren over de forløbne måneder har haft flere møder med faglige organisationer om senioremnet generelt, hvilket tyder på en prioritering af området.

2.2 Lønmodtagerne

I CFU har man ikke været igennem de samme interne 'prøvelser' som FF i optaktsfasen. Akademikerne gjorde det da også tidligere på året klart, at de ville blive i CFU, også selvom det skulle ende med at de forlod FF.

I forhold til *den økonomiske ramme* ønsker organisationerne i CFU at beholde reguleringsordningen. Derudover er fællesskabet optaget af, at den økonomiske ramme ikke bliver smallere, end at resultatet kan stemmes hjem – og i hvert fald dele af fællesskabet mener, at ramme og periodelængde bør følges ad, så en meget smal ramme giver en kort periode. Kravet er sikring af reallønnen. CFU har også signaleret, at man ønsker en så tidlig afklaring af den økonomiske ramme som muligt, bl.a. for at kunne forholde sig til spørgsmålet om periodelængden. Omvendt er man ikke interesseret i at aftale så høje lønstigninger, at det vil føre til negativ udmøntning af reguleringsordningen på sigt.

Emnet *Arbejdslivsforbedringer* står centralt hos CFU. Det handler om at rekruttere og fastholde ansatte og kan i nogen grad ses som pendanten til Skatteministeriets Bæredygtige Arbejdspladser. *Senior*-temaet er en del heraf. Nogle af lønmodtagerorganisationerne finder, at staten halter efter kommuner og regioner når det kommer til tiltag målrettet seniorer. De kommunale og regionale arbejdspladser har for år tilbage introduceret rettigheder til seniordage (dage, der kan udbetales som seniorbonus eller pension) og det private arbejdsmarked har udbygget den ovenfor præsenterede fritvalgslønkonto, som har et væsentligt seniorelement. Spørgsmålet er, om der kan findes inspiration her. Med en smal økonomisk ramme kan det dog blive svært at etablere

rettigheder a la kommunernes og regionernes seniordage, men måske er lønmodtagerne indstillet på at afsøge alternative veje til forbedring af seniorernes vilkår og dermed hjælpe fastholdelsen af dem på vej.

I relation til senior-temaet såvel som andre emner skal *Fritvalgsordningerne* nævnes. Fritvalg er ikke et nyt tema i staten, men er noget, der optager flere og flere af lønmodtagerorganisationerne. Der er også i de statslige lønmodtageres overvejelser om at lade sig inspirere af den private sektors fritvalgsordninger, men der vil næppe være tale om at kopiere disse. I øvrigt er der forskelle imellem CFU's valggrupper, hvor OAO-S og Akademikerne (med organisationer, der spænder over både det offentlige og private arbejdsmarked) er dem, som er mest interesserede i fritvalgsordninger, mens SKAF (LC og CO10) er optaget af at opretholde og evt. udbygge de kollektive ordninger, der allerede eksisterer, og er mere skeptiske i forhold til at supplere eller erstatte dem med individualiserede ordninger.

Arbejdslivsforbedringer rummer også det traditionelle tema om *kompetenceudvikling*. Her forestiller CFU sig flere undertemaer, fx muligheden for at udbygge de kompetencefonde, der på statens område først blev initieret under OK18, og styrkelse af sammenhængen mellem den kommende statslige digitaliseringsstrategi og behovet for kompetenceudvikling. Et sidste tema indenfor paraplyen Arbejdslivsforbedringer, er *psykisk arbejdsmiljø*. Adskillige analyser har påpeget udfordringer med det psykiske arbejdsmiljø på de statslige arbejdspladser. Det psykiske arbejdsmiljø har da også været tematiseret under de senere overenskomstfornyelser, og der er opnået enighed om en række tiltag. Men problemstillingen er dels meget kompleks og dels svær at adressere med traditionelle overenskomstredskaber. Efterårets sexismedebat relaterer sig til det psykiske arbejdsmiljø, og kan også forventes at blive adresseret.

Uden for paraplyen om Arbejdslivsforbedringer er det sandsynligt, at CFU også medbringer et tema om *den lokale aftalemodel*, forstået som den måde forhandlingssystemet fungerer på lokalt. I årene efter 2013 oplevede CFU at de statslige arbejdsgivere lokalt – understøttet af MODST – forsøgte at presse aftalemodellen ved kontinuerligt at udvide ledelsesrummet, hvilket i CFU's optik ledte til en decideret tillidskrise op til OK15 (Hansen og Mailand 2015). MEDST tilgang er anderledes, men CFU mener fortsat, at der er udfordringer i forhold til at få aftalemodellen til at fungere lokalt, herunder at sikre en reel inddragelse af tillidsvalgte.

3. Kommunerne

Den økonomiske ramme bliver også en udfordring i de kommunale forhandlinger mellem KL og Forhandlingsfællesskabet (FF), der (ligesom det regionale område) har sin egen reguleringsordning, der er en smule forskellig fra det statslige områdes. OK18 resultatet sikrede en lønstigning på det kommunale område på 0,7 procent, og reguleringsordningen, der beregnes på de forudgående års løndannelse, har samtidig udmøntet yderligere 0,09 procent. De

kommunale lønmodtagere har således haft lønfremgang i første del af Corona-krisen. Dertil kommer, at nogle offentlige lønmodtagere har modtaget særydelser i forbindelse med stor fleksibilitet mv. under Corona-krisen. Næste udmøntning fra reguleringsordningen skal ske i oktober 2021, og lønmodtagerne har derfor en interesse i at aftale en ramme, der kan opsuge en forventet negativ udmøntning til den tid. Derudover stiller man krav om sikring af reallønnen.

Som nævnt ovenfor har borgfreden mellem organisationerne i FF også resulteret i en aftale om at skævddele en mindre del af lønmidlerne. Denne gang særligt til fordel for lavtlønsgrupperne. Skulle KL ønske at spille ud med en pulje til rekruttering af særlige grupper, som ved reguleringspuljen fra OK18, er der risiko for, at det ikke vil blive vel mødt af lønmodtagerne. KL virker da også tilbageholdende med at fremsætte sådan et krav, da det kan vække anstød hos modparten. Behovet for at skabe gode forhandlingsrelationer, og et godt udgangspunkt for forhandlingerne efter forløbet under OK18, påvirker således også optakten på det kommunale område.

3.1 Temaer ved de generelle forhandlinger

KL's første udspil til OK21 lød på et *vedligeholdelsesforlig*. Hos FF klingede dette uambitiøst, og KL har sidenhen præciseret, at et vedligeholdelsesforlig betyder, at overenskomsten skal udvikles, men at de ikke forventer at lave større nyskabelser denne gang. Blandt KL's arbejdsgivertemaer bliver der sandsynligvis denne gang fokus på tiltag, der kan *underbygge fuldtidsbeskæftigelse* (dvs. mindre deltid) og tiltag indenfor *seniorpolitik*, der kan understøtte fastholdelse af medarbejdere og øge arbejdsstyrken. Seniorordninger var også et vigtigt emne for KL ved OK18, men tilgangen var anderledes med ønsker om, at seniorrettighederne skulle følge udviklingen i pensionsalderen. I 2018 fremhævede FF det som en sejr, at kravet blev fejlet af bordet under det svære forhandlingsforløb. Denne gang har temaet større fokus på fastholdelse. Blandt KL's andre temaer er kan forventes videreudvikling af den *kommunale kompetencefond* fra 2013, og af de *fælles arbejdsmiljøtiltag* og herunder SPARK initiativet, der opfattes som en succes af begge parter.

Seniorer, kompetenceudvikling og arbejdsmiljø er temaer som også FF forventes at bringe med til de generelle forhandlinger. Derudover har der længe været ønsker blandt nogle af organisationerne til en form for *fritvalgsordning*, der giver lønmodtagerne individuelle muligheder i overenskomsten. Men disse ordninger skal spille sammen med de generelle rettigheder til seniordage mv., som allerede er aftalt og 'betalt for' i tidligere overenskomstrunder på det offentlige område. Balancen mellem disse kollektive rettigheder og eventuelt nye individuelle muligheder skal dog først afklares internt mellem organisationerne.

En ny og meget tidssvarende dagsorden, som lønmodtagerne i FF forventes at bære med ind til bordet, handler om *grøn bæredygtighed på arbejdspladsen*. Begrebet *Attraktive arbejdspladser* nævnes både på lønmodtager- og arbejdsgiverside – det er dog mest en diskussion, som arbejdsgiverne taler sig ind i. Hos FF handler det om at sikre efteruddannelsesmuligheder, skabe et

bedre rum for faglig sparring på arbejdspladsen og sikre medarbejderindflydelse. Dertil kommer, at flere organisationer har stort fokus på at forbedre og styrke tillidsrepræsentanternes vilkår.

3.2 Temaer ved organisationsforhandlingerne

I de organisationsspecifikke forhandlinger har både KL og FOA en interesse i at arbejde videre med at styrke *rekruttering og fastholdelse på social og sundhedsområdet*. Det kan lede til diskussioner om tiltag, der kan sikre, at flere ansættes på fuldtid og sikre et uddannelsesløft fra ufaglært til faglært. Sidstnævnte kan også blive koblet til diskussioner om løn. Parterne har også en interesse i at se nærmere på organiseringen af arbejdet, herunder navnlig arbejdstidsreglerne på døgn- og ældreområderne.

Sagerne om misrøgt på plejehjem, der blev afdækket af medierne i foråret 2020, har ledt til en såkaldt '*forråelsediskussion*', der fokuserer på forbedring af arbejdsmiljø, faglig sparring og bedre ledelse med det formål at øge kvaliteten for borgerne. I den sammenhæng har FOA italesat behovet for at styrke 'arbejdsfælleskabet' lokalt, hvor forskellige fagligheder spiller tæt sammen, og hvor ledere og tillidsvalgte medarbejdere arbejder sammen om at finde løsninger.

Et tema, som kan blive vigtigt ved organisationsforhandlinger, er en *stærkelse af det lokale aftalesystem*. På social- og sundhedsområdet og det pædagogiske område handler det om at skabe grundlag for lokalt at samtænke rekruttering, arbejdstid og lokal løn. Desuden har parterne på undervisningsområdet indgået en ny arbejdstidsaftale, som også lægger op til et styrket lokalt samarbejde. Læring fra dette område kunne måske danne baggrund for udvikling på andre områder.

På daginstitutionsområdet peger BUPL på et behov for skabe *mere tid til faglig sparring og dygtiggørelse*. Derudover har de i høj grad fokus på *løn*. Det gælder både i forhold til den generelle ligelønsproblematik, som de, ligesom SHK, har fremhævet stærkt denne gang, hvilket dog kan blive svær at løfte samlet set, og i forhold til mere specifikke krav om løn til medlemmer i faget med forskellig anciennitet. Minimumsnormering og flere børn har også skabt en øget efterspørgsel efter pædagoger, med efterfølgende behov for at forbedre uddannelserne og fastholde medarbejdere. Arbejdskraftbehovet kan ikke alene løftes ved overenskomsterne, men spiller sammen med andre tiltag til at gøre arbejdet attraktivt.

4. Regionerne

Også på det regionale område kan forhandlingerne om den økonomiske ramme blive svære. Det skyldes dels, at parterne har samme udfordringer med økonomisk usikkerhed som på det kommunale område, og at de regionale lønmodtagere har haft lønfremgang i 2020. På det regionale område udmøntede reguleringsordningen i oktober 2020 negativt med -0,27 procent, men man havde en samlet lønstigning i regionerne på 0,43 procent. Også på det regionale

område kan efteråret 2021 således byde på potentiel negativ udmøntning fra reguleringsordningen, der kan betyde lønnedgang og som lønmodtagerne derfor vil have interesse i opsuges af rammen. Derudover er kravet, som på statens og det kommunale område, reallønssikring.

4.1 Temaer for de generelle og organisationsspecifikke forhandlinger

Sygehusvæsenet udvikler sig markant i disse år som følge af, at antallet af ældre, kronisk syge og borgere med psykiske lidelser er stigende, samtidig med at den teknologiske og medicinske udvikling byder på nye behandlingsmetoder. Et centralt tema for Danske Regioner er derfor at skabe bedre *sammenhæng i behandlingsforløbene* for borgerne. Det handler konkret om øget sammenhæng i behandlingsforløbene på sygehuset, hvor borgerne ofte er i kontakt med flere afdelinger og specialer, og mellem sygehus, kommunerne og almen praksis. Det er i kommunerne, at både den vigtige forebyggelse og efterbehandling finder sted, og medarbejdere fra sygehusene skal i stigende grad kunne bistå det kommunale sundhedsvæsen. Med udgangspunkt i dette tema ønsker de regionale arbejdsgivere mere *fleksibilitet i overenskomsten*. Danske Regioner har også italesat behovet for at skabe *attraktive arbejdspladser* med henblik på bl.a. at øge andelen af medarbejdere, der arbejder fuldtid og fastholde medarbejdere. Overenskomstforhandlingerne udgør her et af flere spor, som kan være med til at løfte denne bredere dagsorden.

Andre væsentlige temaer, som arbejdsgiverne nok også ønsker drøftet ved overenskomstforhandlingerne, er *seniorpolitik* og *arbejds miljø*. Det er temaer som også FF bringer med til de generelle forhandlinger. Som på det kommunale område er arbejdsmiljøtemaet en viderebygning på det samarbejde man allerede har med lønmodtagerne, og der syntes at være gode muligheder for at udvikle denne dagsorden. Seniortemaet ser parterne dog mere forskelligt på, og drøftelserne kan derfor blive svære.

Modsat KL's melding om vedligeholdelsesforlig, melder Danske Regioner, at de ønsker at indhente det tabte fra organisationsforhandlingerne OK18. Konkret er der navnlig fokus på *organisationsforhandlingerne med lægerne om en ny stillingsstruktur*. Ifølge Sundhedsstyrelsen vil der være godt 40 procent flere læger i det danske sundhedsvæsen i løbet af de næste 20 år (Sundhedsstyrelsen 2019). Traditionelt gik karrierevejen for mange læger i sygehusvæsenet mod en overlægestilling, som oprindeligt betød ledelsesansvar. Men overlægestillinger anvendes i stigende grad også med henblik på rekruttering og fastholdelse. I Danske Regioners optik er dette ikke en hensigtsmæssigt udvikling i lyset af den forventede store stigning i antallet af læger. Det handler således om at skabe karriereveje for de mange speciallæger fremover. Forhandlingerne vil inkludere både FAS og YL.

Corona-situationen har også understreget vigtigheden af rengøringsarbejdet og hygiejne – ikke mindst i sundhedssektoren. 3F og FOA kommer bringer således også en dagsorden om *kompetenceudvikling* til forhandlingsbordet, med fokus på rengørings-, servicemedarbejdere og husassistenter.

4.2 Forhandlingerne med SHK og sygeplejerskerne

Forhandlingerne med SHK og sygeplejerskerne tegner til at blive svære denne gang. Blandt sygeplejerskerne er *løn* det helt afgørende tema. Det handler både om et generelt krav om *ligeløn*, men også om mere specifikke lønkrav til flere forskellige grupper af sygeplejerske, hvor der bl.a. skal ses nærmere på løntrin, anciennitet, sygeplejersker med ledelsesansvar mv. Herunder hører også ønsker til bedre sikring af de lokale lønmidler. SHK ønsker også at forbedre den *individuelle kompetenceudvikling*, men prioriterer løn frem for flere midler til kompetenceudvikling. På baggrund af arbejdsintensiveringen i sygehusvæsenet og i forlængelse af erfaringerne fra Corona-krisen, har SHK ydermere fokus på rammerne omkring *arbejdstid* samt hvordan der kan sikres mere stabilitet i sygeplejerskernes arbejdsliv og værnes om familie og fritid.

Ved OK18 faldt *ligelønsdiskussionen* i baggrunden, da først musketereden var handlet af, og ligelønsdiskussionen foregik derefter primært internt i FF under forhandlingerne om rekrutteringspuljen, som KL havde spillet ud med. I det tidlige forår 2020, hvor der tegnede til at blive god økonomi ved de kommende OK21 forhandlinger, blev ligelønkravet dog stærkt italesat af SHK. På baggrund af oplevelserne blandt sygeplejerskerne i de første faser af Corona-krisen, i forhold til at udvise stor fleksibilitet, understreges det fortsat, at dette ikke alene kan honoreres med tak, men at løn også må følge med ansvar og indsats. SHK anser det dog ikke for muligt, at det lønefterslæb, som de mener præger deres kvindedominerede fag, samlet set kan løftes ved forhandlingsbordet. Det skyldes dels de strukturelle forhold, som forhandlingerne foregår under, hvor reguleringsordningen umuliggør at løfte grupper ud over rammen, uden at påvirke de andre lønmodtagergruppers løn negativt, og dels at der ikke er opbakning fra mange af de andre lønmodtagergrupper i det offentlige. Akademikerne, LC og HK er blandt de grupper, som ikke mener, at lønefterslæbet er dokumenteret. Igennem en årrække har SHK, SL og BUPL samarbejdet om ligelønsdagsordenen, og i 2018 indgik de samarbejde med FOA om en fælles lige- og lavtlønsdagsorden. Dette samarbejde er midlertidigt skrinlagt. Det skyldes både de smallere økonomiske rammer, men også at de offentlige lønmodtagere på tværs oplever at have gjort en indsats i Corona-tiden, og at det er uhensigtsmæssig at begynde at sammenligne grupperne med hinanden.

SHK ser derfor også mod Christiansborg for mulige løsninger, mens BUPL, der ligeledes har krav til ligeløn, ikke har nævnt Christiansborg direkte i optakten til OK21. Et politisk spor har dog længe været en del af ligelønsstrategien. I den forbindelse skal det nævnes, at regeringens ene støtteparti – Enhedslisten – allerede i foråret 2020 fremsatte et forslag til, at Folketinget skulle afsætte 5 mia. kr. ekstra til et lavt- og ligelønsløft i OK21. Dette var der dog ikke at være nævneværdig opbakning til blandt andre partier, og forslaget vil derfor nok ikke få videre betydning i forhandlingerne. Strategien rettet mod Christiansborg syntes således at være langsigtet, hvor det i første omgang handler om at vinde dagsordenen om, at der er et lønefterslæb.

5. Scenarier for OK21

Der er ikke meget, der tyder på, at OK21 skulle ende i en konflikt. Den forudsete smalle økonomiske ramme peger i retning af vedligeholdelsesforlig, men der er forsat usikkerhed om rammen, hvilket sammen med række andre forhold gør, at et udviklingsscenarie ikke kan udelukkes.

Afgrænsningen af de tre typer af scenarier i forhold til hinanden er ikke skarp og klassificering er baseret på brede vurderinger. Fx behøver Konfliktscenariet ikke nødvendigvis at indebære en egentlig iværksat konflikt, men brug af konfliktvarsler og omfattende brug af forligsinstitutionen, som under OK18, vil gøre, at vi vil henregne overenskomstfornyelsen til konfliktscenarie. Endvidere er det en vurderingssag hvor meget 'nyskabelse', der skal til, før man vurderer en overenskomstfornyelse som en udviklingsoverenskomst. Endelig kan et nyt element, der ikke blev anset som vigtigt første gang det optrådte i en overenskomst, på sigt vokse sig til noget væsentligt og dermed udfordre opdelingen i vedligeholdelses- og udviklingsscenarier.

5.1 Vedligeholdesscenarier

Med en smal økonomisk ramme i sigte er det oplagt at forudse et vedligeholdelsesforlig. Det kunne fx være forlig, der sikrer reallønnen, men kun bygger lidt ovenpå eksisterende ordninger indenfor fx kompetenceudvikling, senior og arbejdsmiljø, og eventuelt supplerer dem med et par periodeprojekter. Men som ikke initierer noget egentligt nyt eller tager hånd om de udfordringer, som parterne hver især anser som de væsentligste. En ekstrem version af vedligeholdesscenariet er et forlig med en et-årig periodelængde. Den version er på grænsen til, hvad der kunne kaldes et 'udskydelsesscenarie'.

Den økonomiske rammes størrelse er indiskutabelt vigtig for hvilke scenarier, der anses som mest sandsynlige. Men der er andre faktorer, der spiller ind. Hvis al tid og energi går til at forhandle et eller et par emner, levner det meget lidt tid og energi til andre emner, og dermed til at skabe udviklings-elementer i overenskomsten, der netop er kendetegnet ved at være tids- og energikrævende. Et fokus på få emner – specielt på lønspørgsmålet – var således medvirkende årsag til, at det indholdsmæssigt endte med vedligeholdelsesforlig ved OK18 (Mailand og Hansen 2019). Et af flere formål med fælleserklæringerne (se afsnit 1) var netop at undgå, at der igen opstår en situation, hvor parterne midt under forhandlingerne skal forholde sig til alternative måder at forstå og udregne den økonomiske ramme på.

KL har som nævnt i optaktsfasen brugt 'vedligeholdelsesoverenskomst', som betegnelse for det forløb, de ser frem for sig under OK21. Men de kommunale lønmodtagerorganisationer har lagt afstand til betegnelsen.

5.2 Udviklingsscenarier

Jo bedre økonomi, jo større sandsynlighed for et udviklingsforlig. Men det er ikke alt, der koster penge, og noget af det, som gør, kan der i første omgang afsættes mindre beløb af til, som så kan øges ved senere overenskomstrunder.

Det er fx sådan, at det danske arbejdsmarkedspensionssystem har vokset sig stort og stærkt.

Nødvendige, men ikke tilstrækkelige, forudsætninger for at OK21 resulterer i udviklingsforlig er dels en tre-årig frem for en et-årig periodelængde, og dels at den sandsynligvis forsat usikre økonomiske situation som forhandlingerne finder sted under ikke fører til, at næsten al tid og energi går til at få fastsat den økonomiske ramme og lønfastsættelsen.

Der er emner nok, der kunne bygges til et udviklingsforlig – eller i hvert fald forlig med udviklingselementer. Blandt de helt traditionelle OK-emner kunne det fx være decentral løn. Selvom ikke alle ønsker forandringer på dette område (Mailand 2020), er der færre og færre aktører på begge sider af bordet, som er begejstrede for de eksisterende decentrale lønsystemer. Her er det ikke umuligt, at der kunne skabes konsensus om at afsøge nye veje. Senior-initiativer fremhæves som vigtige på begge sider af bordet og på tværs af sektorerne. Emnet er bl.a. prioriteret fordi andelen af ældre medarbejdere stiger i den offentlige sektor, og fordi sektoren indeholder mange fag med en stor andel af kvinder, der tenderer til at gå på pension tidligere end mænd. Disse forhold udgør barrierer i forhold til at imødekomme behovet for arbejdskraft. Der kan spores en åbenhed hos parterne i forhold til at søge nye løsninger, potentielt med inspiration fra OK20's 'livsfaseoverenskomst' i den private sektor (Andersen og Hansen 2020) men også med inspiration på tværs af den offentlige sektor. Parternes delvist overlappende paraplybegreber Bæredygtige Arbejdspladser, Arbejdslivsforbedringer og Attraktive Arbejdspladser peger på en konsensus-zone, i hvert fald på det overordnede plan. Seniortiltag kunne under disse paraplyer eventuelt indgå i en pakke med mere traditionelle emner som psykisk arbejdsmiljø og kompetenceudvikling.

Endelig kan der peges på ikke-traditionelle emner, der er dukket op i optakten i OK21, herunder sexismen og grøn bæredygtighed, som der potentielt også kan bygges nye indsatser op omkring.

5.3 Konfliktscenarier

Med generelt forsigtige udspil og tilkendegivelser fra parterne, hvor emner med konfliktpotentielle og konfliktudløsende krav er fraværende, med manglende lyst til at gentage et konfliktfyldt forløb som i 2018, med en ny statslig mere samarbejdsorienteret arbejdsgiver, og med Corona-krisen, der lægger en dæmper på konfliktlyst og konfliktmuligheder, fremstår konfliktscenariet ikke som særligt sandsynligt. Skal der endelig peges på et konfliktpotentiale, skulle det være, hvis forventningsafstemningen indenfor lønmodtagerorganisationer med medlemmer, der mener sig berettiget til et særligt lønløft under OK21, ikke er tilstrækkelig til at skabe et match med de lønstigninger, som arbejdsgiverne er villige til give indenfor den samlede økonomiske ramme. Det kunne resultere i at medlemmerne indenfor dette område stemmer et forlig ned. Og hvis det så efterfølgende viste sig umuligt at finde løsninger via Forligsinstitutionen, ville en partiel konflikt være en realitet.

Referencer

DA (2018) Ældre og arbejdsmarkedet. Rapport. København: DA.

Danske Regioner og Forhandlingsfællesskabet (2019): Erklæring om veje til mindre konfliktfyldte forhandlinger.

DST (2018) Markant flere ældre i fremtiden. *Nyt fra Danmarks Statistik*, 8. maj - Nr. 180.

Hansen, N. W. (2020) Forligsinstitution og koordinering af aftaleforhandlingerne. Forskelle og ligheder mellem det private og offentlige aftalesystem. FAOS rapport 178. København: Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Hansen; N. W. og Mailand, M. (2015): Vindstød uden stormstyrke - Overenskomstfornyelsen 2015 i den offentlige sektor. Faos forskningsnotat Nr. 145. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Hansen, N. W. og Mailand, M. (2019): Overenskomstfornyelsen 2018. Musketered, magtbalancer og modelforandringer. FAOS Rapport, Nr. 166. København: Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

KL og Forhandlingsfællesskabet (2019): Politisk forhandlingserklæring.

Mailand, M. (2020): Lønssystemer i den offentlige og den private sektor. Decentraliseringsgrad, aktørroller og krone eller procent. FAOS rapport 179. København: Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Sundhedsstyrelsen (2019) Lægeprognose 2018-2040. Udbuddet af Læger og speciallæger. København: Sundhedsstyrelsen.