

185

# Overenskomstfornyelsen 2021

- Pandemi, økonomisk usikkerhed og ligelønskamp

Nana Wesley Hansen & Mikkel Mailand

December 2021

ISBN 978-87-93320-51-2

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



## Indholdsfortegnelse

<b>Sammenfatning</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Indledning</b> .....	<b>5</b>
<b>2. Økonomien, de generelle forlig og fraværet af fritvalg</b> .....	<b>6</b>
2.1 Det statslige område – usikker økonomi og senior, men ikke fritvalg .....	6
2.2. Kommunerne – organisationspuljer, men ikke afgørende nyt på senior ..	9
2.3 Regionerne – reguleringsordning og seniorpolitik .....	11
<b>3. To nedslag i organisationsforhandlingerne</b> .....	<b>13</b>
3.1 Ny stillingsstruktur hos overlægerne .....	13
3.2 Flere initiativer for at løfte uddannelsesniveaet på sosu-området .....	15
<b>4. Sygeplejerskekonflikten</b> .....	<b>17</b>
4.1 Sygeplejerskerne ville forhandle under Corona .....	17
4.2 DSR's lønkrav og kommunikerede strategi.....	18
4.3 Græsrodsaktivisme og borgerforslag i optakten til OK21.....	19
4.4 Ordinær forhandling og første afstemning .....	21
4.5 Forligsinstitution og mæglingforslag .....	22
4.6 Konflikt .....	24
4.7 Politisk indgreb.....	25
<b>5. Diskussion og perspektivering</b> .....	<b>26</b>
5.1 Coronas betydning for forhandlingsprocesserne .....	26
5.2 Den økonomiske ramme på de tre hovedområder .....	27
5.3 Organisationspuljer og fravalget af dem .....	28
5.4 Udviklingspotentialer i forligene og deres drivkræfter .....	29
5.5 Ligeløn og mulige forandringer indenfor den offentlige aftalemodel .....	30
<b>Referencer</b> .....	<b>33</b>
<b>Appendix A</b> .....	<b>36</b>
Kvalitative interview .....	36
Telefonsamtaler .....	36

## Sammenfatning

Der var skabt et godt forhandlingsklima forud for OK21 med etableringen af en ny statslig arbejdsgiver med et mere samarbejdsorienteret formål, indgåelse af en række forhandlingserklæringer, der skulle sikre konstruktive forhandlinger og indgåelsen af en længe ventet lærerarbejdstidsaftale. Men med Corona kom også lavkonjunktur og økonomisk usikkerhed samt et ønske blandt flertallet af lønmodtagerorganisationerne i Forhandlingsfællesskabet om at udsætte forhandlingerne, hvad der dog ikke kunne skabes enighed om på lønmodtager-siden. Og uden konsensus om udsættelse så arbejdsgiverne sig nødsaget til at forhandle.

OK21 måtte gennemføres under usædvanlig stor økonomisk usikkerhed og med en uvant kombination af digitale og fysiske forhandlinger med mindre delegationer. På trods af disse barrierer lykkedes det at lande en række forlig i februar. Lønmodtagernes hovedkrav om sikring af reallønnen så på daværende tidspunkt ud til at være opnået. Og selvom OK21 nok ikke vil blive husket for et epokegørende indhold (afhængig af, hvad der kommer ud af Lønstrukturkomitéen), blev det på det statslige område bl.a. til en seniorordning og et projekt, der skal føre frem mod et mere velfungerende lønsystem. På det regionale område blev det til en større ændring af stillingsstrukturen for overlæger, som især Danske Regioner længe havde ønsket sig. I de kommunale forhandlinger på sosu-området fik parterne lagt yderligere sten til fundamentet for at løfte fagets faglige niveau og imødegå rekrutteringsudfordringerne. Også medarbejdernes inddragelse i den grønne omstilling blev adresseret i alle de generelle forlig, hvilket er første gang, at miljøaspektet så direkte adresseres i overenskomsterne på det offentlige område.

Som under OK18 blev der aftalt såkaldt 'skævdeling' mellem en række lønmodtagergrupper. Disse bruges typisk til fordel for lavtløn, ligeløn og/eller på områder med særlige rekrutteringsproblemer. Akademikerne var under optakten på nippet til at forlade Forhandlingsfællesskabet grundet de markante uenigheder om skævdeling, men en slags borgfred blev landet med skævdeling på 0,1 % af lønsummen. På både det kommunale og det regionale område spillede arbejdsgiverne dog igen ud med krav om yderligere skævdeling. Kompromisset blev skævdeling i form af puljer på i alt 0,15 % fordelt ligeligt til henholdsvis et ligeløn- og lavtlønsprojekt samt til rekruttering.

Som altid var der krav, der blev afvist, og forhandlinger, der mislykkedes. Det blev ikke til de fritvalgsordninger, som lønmodtagerne havde prioriteret i de generelle forhandlinger. Ændringer i nogle af arbejdstidsreglerne, som især arbejdsgiverne havde ønsket, kom man heller ingen vegne med.

Med de sidste forligns indgåelse i starten af foråret så det ud til, at OK21 var landet på benene. Men med sygeplejerskernes nej til først forlig og derefter mæglingsforslag var sygeplejerskestrejken en realitet. Sygeplejerskerne kom i denne sidste del af OK21 til at stå noget alene i kampen om ligeløn, selvom der i en årrække har været stor opbakning til dagsordenen i den såkaldte Ligelønsalliance. DSR havde et bagland, der tydeligt pressede fagtoppen allerede i optakten til forhandlingerne, og det lykkedes aldrig at vinde medlemmernes opbakning til forbundets officielle linje, der gik ud på at lande

forlig ved OK21 og dernæst henvende sig til Christiansborg sammen med de andre forbund. Mange sygeplejersker havde udvist stor fleksibilitet under Corona-krisen, men følte ikke, at de for alvor var blevet anerkendt. Medlemmerne ville tilsyneladende have gevinster her og nu og ville ikke vente på, at der måske, måske ikke, kom noget ud af den Lønstrukturkomité, der var en væsentlig del af mæglingforslaget.

Strejken blev med sine knap 10 uger én af Danmarkshistoriens længste. Efter at den hen over sommerferien fik mindre opmærksomhed og gennemslag, end DSR ønskede, bidrog sommerferiens afslutning, DSR's gradvise udvidelse af konflikten og den manglende udsigt til en forhandlingsløsning til, at konflikten i slutningen af august afsluttedes med et politisk indgreb, der ophøjede mæglingforslaget, herunder også Lønstrukturkomitéen, til lov.

Rapportens beskrivelse og analyse af OK21's forhandlingsprocesser, forlig, afstemninger, konflikt og politisk indgreb munder ud i perspektiverende diskussioner af fem forhold. Det første er Corona-pandemiens betydning for forhandlingsprocesserne. Her viste det sig, at bekymringerne delvist blev gjort til skamme. Forhandlerne var helt overvejende positivt overraskede over, hvor godt det lykkedes at gennemføre forhandlingerne i forskellige blandingsmodeller med skærmøder og fysiske møder – om end der også blev peget på udfordringer. Det andet forhold drejer sig om variationer i den økonomiske ramme på de tre hovedområder. Her beskrives forskellene i, hvordan forligene præsenteres, og hvordan forskellig udmøntning af reguleringsordningen gav forskellige økonomiske rammer på de tre områder. Det tredje forhold er organisationspuljer, som nogle områder havde under OK21, mens andre ikke havde dem. Det viste sig, at organisationspuljerne kan være vigtige for at få særlige gruppers prioriteringer anerkendt og for at få medlemmernes accept af forlig. Det fjerde forhold drejer sig om omfanget af aftaleelementer med udviklingspotentiale i overenskomstforlig. Vilklårene for disse hænger sammen med størrelsen af den økonomiske ramme samt af omfanget af den partsfælles og partsinterne forberedelse. Endelig diskuteres som et femte forhold ligeløn og mulige ændringer af den danske aftalemodel i det offentlige. Som under OK18 har FH også under OK21 haft en mere markant rolle end normalt under en overenskomstfornyelse i den offentlige sektor, som illustreret af processen omkring komité-initiativet. Men også i efterspillet, under finanslovsforhandlingerne om mulige ekstra midler til sundhedsområdet, har FH været en vigtig aktør. Vinterpakken tildelte 1 mia. kr. til hospitalerne, der holdes ude af reguleringsordningen, og som Danske Regioner og forbundene skal udmønte. Disse ekstramidler kan være med til at løse en akut krise. Men de kan samtidig politisere aftalemodellen i det offentlige yderligere ved også at give grupper uden for sundhedsvæsnet et incitament til fremover at appellere til Christiansborg. Efterspillet til OK21 viser endvidere, at ligeløn for alvor har bidt sig fast som emne.

## 1. Indledning

OK21 tegnede mest af alt til at blive en overenskomstforhandling, der modsat OK18-dramatikken ville følge den gængse drejebog for de offentlige overenskomstforhandlinger og lande med forlig. Problemerne omkring spisepause, privatlønsværn, gældsdiskussionen og sågar lærerens arbejdstid var alle landet. For sidstnævntes vedkommende dog først efter et langt, sejt træk med Lærerarbejdstidskommission og forhandlinger mellem KL og Lærernes Centralorganisation (LC) i den mellemliggende periode. Den ny arbejdstidsaftale A20 lægger vægt på samarbejde mellem ledelse og tillidsvalgte på alle niveauer i kommunerne og understreger bl.a., at der skal være samlet tid til forberedelse. Aftalen blev stemt hjem.

Med baggrund i ønsket om mere tid til at forberede konstruktive forhandlinger efter OK18 startede optakten til OK21 noget ukonventionelt allerede i 2019. Med udsigt til en stærk dansk økonomi og god lønudvikling på det private område var forventningen, at man denne gang ville have både økonomi og overskud i forhandlingerne til faktisk at udvikle overenskomsterne.

Corona-pandemien og den medfølgende økonomiske krise, der ramte Danmark i foråret 2020, skulle dog vise sig at blive en ganske ekstraordinær kontekst for OK21, der først og fremmest fik betydning for økonomien i forhandlingerne. Efter en kort intern diskussion om, hvorvidt man skulle udskyde forhandlingerne med et år, endte det med at man gennemførte OK21 som planlagt. Uforudsigeligheden i pandemien gjorde det dog svært at fremskrive og lave de traditionelle prognoser for lønudviklingen i det private, der i kraft af reguleringsordningerne har stor betydning for løndannelsen i de offentlige aftaleforhandlinger. De offentlige arbejdsgivere gjorde meget ud af at tale forventningerne til rammen ned, mens lønmodtagerne ikke anså rammen for nødvendigvis at være så smal som arbejdsgiverne gav indtryk af. Corona-situationen, hvor den engelske mutation var kommet til Danmark i efteråret, gjorde ydermere, at man forhandlede mere online end tidligere. Dette besværliggjorde forhandlingerne en smule, men havde ellers ikke større betydning for hverken proces eller resultater.

Udsigten til at gennemføre en større strejke under Corona-pandemien syntes urealistisk i lyset af forsamlingsforbud og de i forvejen store samfundsmæssige omkostninger, som krisen medførte både økonomisk og socialt. Det lagde reelt en dæmper på organisationernes lønkrav. I efteråret 2019, hvor forventningerne til højkonjunktur og god økonomi i de fremtidige forhandlinger fortsat var intakt, havde bølgerne ellers gået højt i de interne diskussioner i Forhandlingsfællesskabet (FF), der forhandler på det kommunale og regionale område. Både FOA's gamle krav om omlægning af lønsystem fra procentuelle lønstigninger til krone for krone lønstigninger og Dansk Sygeplejerråds (DSR), Børne- og Ungdomspædagogernes Landsforbunds (BUPL) og Socialpædagogernes Landsforbunds (SL) gamle ligelønskrav kunne måske nu få plads. Vanen tro blev disse lavt- og ligelønskrav mødt med modstand fra de andre organisationer. I en periode overvejede Akademikerne alvorligt ikke at tiltræde forhandlingsaftalen pga. uenighed om disse emner, hvilket de facto ville have betydet, at Akademikerne forlod fællesskabet (Hansen og Mailand 2020a). Corona-krisen,

og den deraf reelle svækkelse af FF, tog dog hurtigt dampen af kedlen, og lønmodtagerne forhandlede sig frem til et krav om skævdeling til særligt lavtlønsgrupperne i fællesskabet på 0,1 % og en aftale om efterfølgende at drøfte lønproblematikkerne frem mod OK24. Der var også enighed om at signalere til arbejdsgiverne, at særlige lønpuljer til enkeltgrupper ikke ville blive accepteret. Dette skulle vise sig ikke at holde vand.

Fra starten af stod det klart, at navnlig sygeplejerskerne, pædagogerne og enkelte mindre grupper på sundhedsområdet havde behov for at markere deres krav om ligeløn over for medlemmerne, og at der blandt deres medlemmer var en udtalt frustration over lønniveau i sammenkobling med de erfaringer, medlemmerne havde haft med at stå i front under pandemien. Både DSR og BUPL kommunikerede til medlemmerne, at lønkravet ikke kunne løftes endegyldigt i overenskomstforhandlingerne, og at det skulle videre til politikerne på Christiansborg. Begge organisationer indgik forlig under OK21, og begge anbefalede deres medlemmer at stemme ja til overenskomsten. Men mens pædagogerne fulgte BUPL's anbefalinger og stemte klart ja, så stemte sygeplejerskerne og dertil også den mindre gruppe af radiografer nej. DSR og Radiograferne måtte nu gå enegang i forligsinstitutionen. Dette forløb diskuteres mere indgående i kapitel 4.

I nedenstående afsnit 2 analyseres først forhandlingsprocesser og resultaterne opnået i de generelle forhandlinger ved henholdsvis det statslige, kommunale og regionale bord. Det har vi valgt at gøre for at vise forskelle i betydningen af reguleringsordningen på de tre sektorområder; hvordan navnlig den økonomiske ramme er håndteret forskelligt i lyset af den økonomiske usikkerhed, og der på de tre områder er blevet forhandlet en række centrale krav med lidt forskellige resultater.

Derefter følger i afsnit 3 to udvalgte nedslag i organisationsforhandlingerne, hvor der netop denne gang på det kommunale og regionale område både var noget økonomi og overskud til at forhandle. Først analyseres processen om aftalt uddannelse i FOA's forhandlinger, der spiller ind i en bredere og meget aktuel diskussion om, hvordan man løfter ufaglærte medarbejdere til faglærte. Derefter følger en analyse af de regionale forhandlinger om en ny stillingsstruktur for overlægerne, hvor markante gennembrud blev opnået.

I afsnit 4 følger analysen af det mere dramatiske forhandlingsforløb i forlængelse af DSR og radiografernes nej til overenskomstresultatet og den efterfølgende konflikt.

Rapporten rundes i afsnit 5 af med en samlet diskussion af betydningen af fem udvalgte aspekter af OK21 for de offentlige overenskomsters udvikling.

## **2. Økonomien, de generelle forlig og fraværet af fritvalg**

### **2.1 Det statslige område – usikker økonomi og senior, men ikke fritvalg**

Det statslige område er med få undtagelser altid det område, der afslutter forhandlingerne først og sætter den økonomiske – og til en vis grad også den indholdsmæssige – ramme for alle tre hovedområder. Sådan blev det også under

OK21, hvor statens generelle forlig blev afsluttet med ca. en dags forsinkelse den 6. februar.

Den ovenfor beskrevne usikkerhed om *økonomien* kom som forventet til at præge forhandlingerne. Den anden Corona-nedlukning i december 2020 var med til at skabe yderligere usikkerhed, da økonomiskønnet fra Finansministeriet fra november, som dannede grundlag for forhandlingerne, af forhandlerne blev anset for at være for optimistisk. De statslige lønmodtageres forhandlingsfællesskab CFU forsøgte sig derfor med et forslag om at få lagt en 'Corona-buffer' ind i den økonomiske ramme. Denne buffer skulle både vise forsigtighed og hvad forliget kunne være blevet til, hvis det ikke havde været for Corona-krisen. Men de statslige arbejdsgivere, der anså bufferen for utilstrækkelig, afviste den. I stedet endte det med en traditionel udregning, men hvor forsigtigheden, ud over en samlet relativ smal økonomisk ramme, også kom til udtryk ved, at lønstigningerne er mindre det første år end i de efterfølgende år.

CFU-forliget blev 3-årigt med en samlet økonomisk ramme på 5,25 %, fordelt på 5,05 % til generelle lønstigninger (inkl. forventninger til reguleringsordningen) og 0,2 % til andre formål (nævnt i det følgende). Dertil kom reststigningen, der kommer fra lokal løndannelse, anciennitetsbaserede lønstigninger og 'strukturelle faktorer', skønnet til 1,5 %. Reguleringsordningen blev opretholdt. Selvom den økonomiske ramme i forliget dermed var stram og de generelle lønstigninger begrænsede, og mindre end de 6,1 % aftalt ved OK18, var de lige akkurat højere end den skønnede inflation. Dermed var reallønnen tilsyneladende sikret, hvilket var et helt centralt krav fra lønmodtagersiden. Desuden er det værd at bemærke, at der ikke blev afsat midler til de efterfølgende forhandlinger med de enkelte lønmodtagerorganisationer på statens område, da CFU prioriterede de generelle lønstigninger så højt, at de kunne sikre reallønsstigninger selv med endnu et midlertidigt tilbageslag i økonomien som følge af Corona. Dette fravær af organisationsmidler blev af et par af CFU-organisationerne efterfølgende anvendt som argument for at anbefale et nej ved urafstemningerne (se afsnit 5.3).

Et højt profileret krav på lønmodtagersiden var kravet om en fritvalgsordning – i nogen grad inspireret af de fritvalgskontoer, der under de senere overenskomstfornyelser var bygget op i den private sektor (se Andersen og Hansen 2020; Hansen og Mailand 2020a). Kernen i CFU's foreslåede model var, at alle lønmodtagere selv skulle kunne vælge mellem frihed, pension og løn for en mindre del af den økonomiske ramme. I første omgang skulle ordningen finansieres af de særlige feriefridage (den sjette ferieuge). Det skulle endvidere i højere grad end i den sjette ferieuge være lønmodtageren end arbejdsgiveren, der valgte. CFU signalerede også, at det var en ordning, man gerne så udvidet på sigt. På arbejdsgiversiden var man ikke begejstrede for den delvise afgivelse af ledelsesret. Desuden frygtede man for påvirkning af arbejdsudbuddet, fordi man, som modellen var formuleret, anså frihed som tilbagefaldsmuligheden, og fordi CFU havde signaleret et ønske om kommende udbygning af ordningen. Det lykkedes ikke parterne at opnå enighed om at afsøge alternative modeller, og der blev ikke landet en aftale om fritvalg. Det skal i øvrigt bemærkes, at det

ikke er alle organisationer på lønmodtagersiden, der har prioriteret fritvalg lige højt, selvom kravet var fælles. Akademikerne har været de varmeste fortalere, mens andre medlemmer i CFU har været mere lunkne og understreget, at fritvalg ikke må medføre en svækkelse af de kollektive goder og rettigheder. Forhandlingerne om fritvalg diskuteres yderligere i afsnit 4.4.

*Seniorvilkår* havde både Medarbejder- og Kompetencestyrelsen (MEDST) og CFU formuleret krav om. Der blev indgået aftale om en seniorbonus på 0,8 % af lønsummen for alle, der er fyldt 62 år, enten kan anvendes til to seniorfridage om året eller til pension. Ordningen minder dermed om den, der allerede fandtes på det regionale område. Som med fritvalg er der forskelle blandt organisationerne med hensyn til, hvor højt seniordagene var efterspurgt. Men i tilfældet med seniordagene var det Akademikerne, der prioriterede dem lavere end de øvrige CFU-medlemmer. De overvejede at prioritere midlerne til noget andet i deres egne forhandlinger, men endte med at tilslutte sig den fælles seniorbonus-aftale. For MEDST var det vigtigt at få et resultat, der forbedrede vilkårene for seniorerne, og det blev ikke mindre vigtigt med afvisningen af CFU's fritvalgsforslag, for dermed kunne man undgå at fremstå som dem, der bare siger nej – hvilket i særlig grad ville være uheldigt, da MEDST havde fået en mere samarbejds- og dialogbaseret tilgang til forhandlingerne i opdrag fra skatteministeren. Udover seniorbonusen blev der opnået enighed om en række yderligere tiltag inden for området, bl.a. en gennemskrivning af aftalen fra 2011 om senior- og fratrædelsesordninger, med henblik på at gøre aftalen mere anvendelig.

I MEDST's opstilling af krav var et '*partnerskab om udvikling af attraktive og bæredygtige arbejdspladser*' højt prioriteret. Det var et krav – eller måske nærmere et tema – som den forhandlingsansvarlige skatteminister, som det eneste selv havde fremført inden kravudvekslingen. Oprindelig skepsis fra CFU's side blev afløst af imødekommenhed, og det lykkedes parterne at opnå enighed om et sådant partnerskab. Initiativet er tænkt som noget mere kontinuerligt end et periodeprojekt. Det skal være med til at sikre attraktive arbejdspladser, løsning af samfundsmæssige problemer og en fortsat udvikling af den danske model. Der skal indgå arbejdspladsbesøg, forskeroplæg og temamøder om emner som fx det digitale arbejdsliv, det lokale aftalesystem og Corona-erfaringer, men reelt skal partnerskabet først konkretiseres i overenskomstperioden.

På arbejdsgiversiden var udvikling af statens *lønsystemer* også at finde blandt kravene. I modsætning til ved tidligere overenskomstforhandlinger (fx OK18) handlede det ikke primært om at øge den decentrale løndannelse, men at ændre på strukturer og funktioner i lønsystemet, som både en del statslige institutioner og de fleste lønmodtagerorganisationer ikke mener fungerer særlig godt længere (Mailand 2020; Hansen og Mailand 2020a). En revision af et så omfattende lønsystem er ikke noget, parterne havde forestillet sig kunne landes ved forhandlingsbordet i en enkelt forhandlingsrunde. Forliget indeholder da også kun en bestemmelse om, at parterne i overenskomstperioden skal skaffe et fælles erfarings- og vidensgrundlag om den lokale løndannelse i staten, der skal danne grundlag for drøftelser om ændringer af statens lønsystem.



Også *arbejdstid* havde begge parter formuleret krav om. Hvor MEDST ønskede mere fleksibilitet, ønskede CFU bl.a. rammer om denne fleksibilitet, ret til fuldtid og bedre varslingsbestemmelser. Forhandlingerne, der var præget af traditionelle positioneringer, kom ikke frem til noget resultat. Det skal dog tilføjes, at det, inden CFU-forliget blev afsluttet, var lykkedes MEDST og Lærernes Centralorganisation (LC) at 'oversætte' den lærerarbejdstidsaftale, som KL og LC havde indgået for det kommunale område i august 2020, til det statslige område og dets mange forskellige undervisningsinstitutioner. Var det mislykkedes, havde det skabt problemer for forhandlingerne på det statslige område. Så det var et vigtigt resultat, om end det reelt ikke var en del af CFU-forhandlingerne.

Ud over disse aftaler blev der under de generelle forhandlinger opnået enighed om en række *forlængelser af eksisterende aftaler* i form af bl.a. videreførelse af Kompetencesekretariatet og Den Statslige Kompetencefond, øget bidrag til Samarbejdssekretariatet (for at understøtte det lokale samarbejde bedre og for at underbygge medarbejderinddragelse i den grønne omstilling) og videreførelse af lederuddannelse i psykisk arbejdsmiljø. Sådanne forlængelser kan let blive overskygget af nye elementer i overenskomsterne, men forlængelserne er en vigtig del af overenskomstfornyelserne og kan være udtryk for, at parterne ved tidligere overenskomstrunder har introduceret noget, som de er tilfredse med.

Mht. *det processuelle* kom de afsluttende forhandlinger – på trods af fælles intentioner om det modsatte – til at være præget af, at der ikke var indgået aftaler om de mange krav, og at ingen af kravene endnu var opgivet. Det var ikke de bedste vilkår for de afsluttende forhandlinger til den såkaldte 'CFU-nat', der da også endte med at strække sig over mere end to døgn. En af flere ting, der blev gjort for at undgå at komme i denne situation, var, at MEDST forsøgte sig med et forslag til et samlet forlig en hel uge før de afsluttende forhandlinger. Men forslaget blev afvist af CFU, der på det tidspunkt endnu ikke var klar til at frafalde krav i større stil.

## **2.2. Kommunerne – organisationspuljer, men ikke afgørende nyt på senior**

Det lykkedes at få landet det generelle forlig på det kommunale område den 15. februar, kort tid efter den planlagte afslutning, omend der skulle tre døgn afsluttende forhandlinger til. Den økonomiske ramme var i det store og hele lagt med det statslige forlig. Men der er flere ting at bemærke om den økonomiske ramme og dens fordeling.

Når der ses bort fra den forventede reststigning (som altid er større på det statslige område end på det kommunale, men kun sjældent opgøres i forbindelse med de kommunale forlig) og forventningerne til udmøntningen af reguleringsordningen (som opgøres i begge forlig) indregnet, er den *kommunale økonomiske ramme*, med sine 5,94 %, højere end den statslige. En diskussion af dette forhold findes i afsnit 4.2. Midlerne blev fordelt på 5,29 % til generelle lønstigninger (inkl. forventninger til reguleringsordningen), 0,075 % til lavtløns- og ligelønsprojekter (sidstnævnte målrettet særligt kvindedominerede grupper), 0,075 % til en rekrutteringspulje (målrettet SOSU-området) og 0,5 % til forhandlinger med de enkelte organisationer. Reguleringsordningen blev besluttet videreført.

Som nævnt havde skævdeling af lønmidlerne været grobund for uenighed i FF i optakten til OK21. Under forhandlingerne endte skævdelingen da også med sine 0,075 % til både *lavt-/ligeløn og rekrutteringspulje* med at være af et noget mindre omfang end ved OK18, især for rekrutteringspuljens vedkommende, omend den forhåndsaftalte ramme på 0,10 % blev overskredet. KL havde ud over rekrutteringspuljen også ønsket, at 'puljepengene' skulle anvendes til ledere på velfærdsområdet og til afskaffelse af pensionskarens (beskæftigelseskrav for optjening af pension), som er administrativt vanskeligt for kommunerne at håndtere. Rekrutteringspuljen blev en realitet, ligesom pensionskarens blev afskaffet, men der kunne ikke opnås enighed om finansiering af en særlig lønstigning til velfærdslederne.

Endelig kan det bemærkes, at der i modsætning til på statens område blev sat midler af til forhandlinger med de enkelte organisationer. Det har, som vi vil vende tilbage til, medvirket til, at et i øvrigt smalt forlig fik visse udviklingselementer.

Som på statens område blev *fritvalg* diskuteret. Modellen, som FF fremlagde, var den samme, som CFU fremlagde på det statslige område – og også KL's indvendinger var i det store og hele de samme som MEDST's. Også KL pegede på arbejdsudbuddet som hovedproblemet. Desuden oplevede de kommunale arbejdsgivere, at man i FF havde investeret så meget i interne forhandlinger før modellen blev fremlagt for arbejdsgiverne, at det var meget vanskeligt for FF at forholde sig til alternative fritvalgsmodeller. Da det ikke blev til en aftale om fritvalg på det statslige område, kom det ikke som den store overraskelse, at der heller ikke blev landet en aftale om det i de afsluttende forhandlinger på det kommunale område.

Mindre entydigt var forventningerne til *seniorområdet*. Det var et emne, som begge parter havde formuleret krav om. På det kommunale område havde man tidligere aftalt seniordage, en slags fridage for seniorer. Det, at der kom en statslig aftale med et gennembrud på seniorområdet, kunne bruges som argument for at introducere yderligere kommunale seniortiltag, da nye elementer i det statslige forlig til en vis grad kan legitimerer at samme elementer indføres i kommunale og regionale forlig. Men de allerede eksisterende seniordage kunne også bruges som argument for, at yderlige omkostningstunge og rettighedsbaserede seniortiltag ikke var nødvendige. Bemærkelsesværdigt var det, at KL op til forhandlingerne ikke fremførte deres traditionelle krav om indeksering af seniordagene i forhold til folkepensionsalderen. Deres mål var i stedet at omgøre seniordagene til en seniorbonus, der som på det statslige og det regionale område enten kan bruges til pension (så arbejdstiden ikke blev reduceret) eller til frihed (så arbejdstiden reduceres). Med det ville KL sende et signal om, at der var brug for seniorerne på arbejdspladserne. FF gik omvendt bl.a. efter at øge antallet af seniordage for at fastholde seniorerne, men det blev mødt med modkrav om indeksering i forhold til pensionsalder af både eksisterende og nye seniordage. Det viste sig, at der ikke kunne skabes enighed vedrørende seniordagene. Men der blev enighed om et seniorpolitisk partnerskab, der bl.a. indebærer, at de centrale parter skal understøtte og inspirere lokale indsatser. Desuden blev man enige om en revision af rammeaftalen om seniorpolitik, der ikke længere var tidssvarende.

*Arbejdsmiljøområdet* var det alene FF, der havde formuleret krav om. Her blev det til en blanding af videreførelse, af Samarbejde om Psykisk Arbejdsmiljø i Kommunerne (SPARK), og nye tiltag, i form af en lederuddannelse i psykisk arbejdsmiljø. Blandt disse nye tiltag kan nævnes et initiativ om inddragelse af medarbejdere i at finde lokale løsninger inden for grøn omstilling og bæredygtighed. Endelig blev arbejdsgivernes krav om reduktion af pensionskarens (beskæftigelseskrav for optjening af pension) indfriet. Kravet har været stillet flere gange tidligere. KL's bevæggrund for kravet var at mindske administrative byrder, men selvsagt er der også en gruppe af (atypisk) ansatte, der vil nyde godt heraf.

Ud over disse aftaler om helt eller delvist nye tiltag, blev der også opnået enighed om at *videreføre en række eksisterende initiativer*. Det gælder bl.a. videreførelse af uddannelsesløftet 'Fra faglært til ufaglært' (oprindeligt aftalt under OK15, se også afsnit 3.2) og videreførelse af Tryghedspuljen, der finansierer tryghedsskabende aktiviteter i forbindelse med afskedigelser (oprindeligt aftalt under OK11). Også bestemmelserne under overskriften 'Fuldtid, timelønnede, mm.', kan betragtes som en videreførelse eller konfirmering af et eksisterende initiativ, nemlig 'En fremtid med fuldtid', der er KL og FF's fælles initiativ med en lang række konkrete initiativer tilknyttet. For at gøre initiativet mere forpligtende foreslog FF at få indskrevet i overenskomsten, at udgangspunktet for ansættelse er fuldtid, om end deltid forsat skulle være en mulighed. Men det kom de ikke igennem med.

*Processuelt* lignede de kommunale forhandlinger de statslige i den forstand, at der var intentioner og håb om, at parterne med god forberedelse kunne undgå, at intet var afsluttet før det afsluttende forhandlingsmøde, men alligevel endte det sådan. Blandt forhandlerne blev der endda nævnt, at deciderede delforlig – der ikke havde været anvendt siden OK08 – tidligt i processen ikke havde syntes urealistiske. Men sådan skulle det ikke gå, og det afsluttende forhandlingsmøde endte med at være endnu længere end på det statslige område.

### **2.3 Regionerne – reguleringsordning og seniorpolitik**

Ved det regionale bord opnåedes *forbedringer* for i alt 5,44 %. Her havde man en større negativ udmøntning fra reguleringsordningen i 2021 på 0,71 %, som skulle håndteres. En diskussion mellem parterne i den forbindelse var, hvorvidt Corona-presset i sygehusvæsenet delvist kunne forklare den højere lønudvikling og dermed også den relativt store negative udmøntning. Kun en mindre del af den negative udmøntning kunne tilskrives ekstra honorering på særligt sundhedsområdet ifm. Coronakrisen, mens langt hovedparten af den negative udmøntning skyldtes den lavere lønudvikling i det private som følge af krisen. Havde man valgt at korrigere for overarbejde og særydelser i de sidste to kvartaler af 2020 på det regionale område, så havde den negative udmøntning været blevet reduceret med små 0,09 procentpoint. Der er dog også Corona-relaterede tillæg, som ikke regnes som hverken særydelser eller merarbejde, og som derfor ikke indgår i denne beregning.

Diskussionerne om, hvordan *reguleringsordningen* håndteres, og forliget fra statens område oversættes til det regionale område, vil fortsætte, da de har aftalt et partssamarbejde om netop håndteringen af det regionale arbejdsmarkeds

selvstændige reguleringsordning og Danmarks Statistiks standartberegnete lønindeks.

Forliget endte med *generelle lønstigninger* i overenskomstperioden på 5,02%. Derudover blev parterne enige om *organisationspuljer* på 0,45 % og en pulje på 0,1 % rettet mod særlige grupper. Her landede puljen således inden for den i FF aftalte skævdeling. Puljerne rummer både midler til lavtlønsgrupper og strategiske midler. Sidstnævnte bestod i en 33 mio. kr. lønpulje, der overvejende gik til sygeplejerskerne, og som arbejdsgiverne havde spillet ud med. Herudover afsattes 0,6 % af rammen til Yngre Læger som følge af gennemsnitslønsgarantien, der skal sikre, at lønmodtagergrupperne gennemsnitligt opnår det aftalte i den forudgående overenskomstperiode.

Som på det kommunale område diskuterede forhandlerne også *seniorordninger*, som begge parter havde krav til, mens fritvalg tilsvarende hurtigt mistede sin relevans. Da man på det regionale område allerede havde en aftale om seniorbonus frem for seniorfridage, og man på det regionale område ved OK18 ydermere havde sat midler af til videre arbejde med området, landede senior-resultatet noget anderledes end på det statslige og kommunale område. De regionale arbejdsgivere ønskede en mere mulighedsbaseret end rettighedsbaseret tilgang og ville koncentrere indsatsen til de seniorer, der har behov, mens FF gerne så flere rettigheder på seniorområdet, herunder blandt andet ret til nedsat tid. Resultatet af forhandlingerne blev en såkaldt 'styrket seniorpolitisk indsats' med ændringer i rammeaftale om seniorpolitik. Ændringerne skal forbedre dialogen mellem leder og medarbejder og styrke inddragelsen af MED og TR med henblik på at finde nye muligheder for fastholdelse af seniorer og implementere disse.

Forliget gav også resultater ift. forbedret sorgorlov og videreførte allerede eksisterende og velfungerende arbejdsmiljøindsatser i tråd med aftaleresultatet fra det kommunale bord. Også det eksisterende projekt om at løfte ufaglærte til faglærte, særligt målrettet FOA, 3F, SL og HK Kommunal, videreførtes. Endvidere fik lønmodtagerne indfriet deres krav om en tryghedspulje. Endelig aftalte parterne partsprojekter om fuldtid, timelønnede, deltid og tidsbegrænsede ansættelser samt om digitaliseringen af det regionale arbejdsmarked.

Ved organisationsforhandlingerne havde regionerne særligt fokus på at komme i hus med en ny stillingstruktur for speciallæger (se afsnit 3.1), at afsætte strategiske midler og at forhandle arbejdstid med sygeplejerskerne. Endelig havde arbejdsgiverne et ønske om at sammenlægge fire mindre overenskomster på serviceområdet, der indbefatter bl.a. serviceassistenter (uddannede og ikke-uddannede), rengøringsassistenter, portører og kost- og ernæringsassistenter med det formål at komme grænsekonflikter til livs og gøre området overenskomstmæssigt mere enkelt og fleksibelt for medarbejdere og ledelse. I forbindelse med sammenskrivningen medfulgte et løft af uddannelse og løn.

Mens resultater blev opnået i forhold til lægerne, kom parterne ingen vegne med forhandlingerne om arbejdstid med sygeplejerskerne, der havde stærkt fokus på løn. I forhandlingerne om sammenlægning af overenskomsterne, der involverede FOA og 3F, var man tæt på at opnå enighed, men sent i forhandlingerne kuldsejlede projektet, da 3F sagde nej med begrundelse i, at

dele af uddannelsesløftet og sikring af faglighed særligt på portørområdet ikke levede op til deres krav. Sammenbruddet var til stor frustration – ikke alene for arbejdsgiverne, men også for FOA.

Forhandlingsprocesserne på det regionale område er blevet beskrevet som grundlæggende konstruktive, med mindre udfordringer særligt i forhold til sygeplejerskerne, de yngre læger og ovenfor nævnte sammenskrivning af overenskomsterne. Det efterfølgende forløb i Forligsinstitutionen viste sig også konstruktivt.

### **3. To nedslag i organisationsforhandlingerne**

I dette afsnit vil vi præsentere nedslag i organisationsforhandlingerne, som indholdsmæssigt eller processuelt er væsentlige ved at indeholde nye tiltag, der enten på den korte bane skaber væsentlige ændringer, eller på den længere bane har potentiale til at gøre det. Vi har valgt at fokusere på en ny stillingsstruktur for lægerne og to initiativer til at løfte uddannelsesniveaet på sosu-området. Forløbet med sygeplejerskerne var naturligt også vigtigt. Det behandles i et særskilt efterfølgende afsnit 4.

#### **3.1 Ny stillingsstruktur hos overlægerne**

I 2010 startede Overlægeforeningen (FAS) og Danske Regioner diskussioner om en ny stillingsstruktur for de mest specialiserede læger og for læger i ledende stillinger. Undervejs blev også Yngre Læger (YL) involveret. YL organiserer gruppen af speciallæger, som er ansat som afdelingslæger uden ledelsesansvar. Grundet stor efterspørgsel efter speciallæger, en generel forventet stigning i antallet af læger og en sundhedssektor, der udvikler sig markant i disse år, havde alle parter interesse i at drøfte ledelsesstrukturer og speciallægers karrieremuligheder.

Ved OK15 indgik de tre parter et periodeprojekt om stillingsstruktur for speciallæger, der både skulle se på afdelingslægestillingen, der reguleres af YL-overenskomsten, og overlægestillingerne, der reguleres af FAS' overenskomster. Der er både økonomi og stor symbolværdi i overlægestillingen, men hverken for overlægerne eller de yngre læger var der for alvor en interesse i at ændre stillingsstrukturerne for speciallæger, da den stigende efterspørgsel efter speciallæger medførte gode vilkår og en kraftig stigning i antallet af overlæger.

De regionale arbejdsgivere oplevede således, at incitamentet til forandringer ikke for alvor var til stede hos lægerne. I december 2016 besluttede Danske Regioner derfor ensidigt en såkaldt 'femårs-regel', der betød, at speciallæger først efter fem års anciennitet kunne komme i betragtning til en overlægestilling, med mindre regionen fik dispensation fra Danske Regioner. Danske Regioner begrundede reglen i, at antallet af overlæger var steget med 40 procent over 10 år, og at lønmkostningerne var for store ved de mange overlægestillinger, der ligger lønmæssigt væsentligt højere end afdelingslægestillingerne (Boysen 2016). Motivationen var også at komme den lokale praksis til livs, hvor regionerne lokalt anvendte tilbud om dyre overlægestilling til at rekruttere de attraktive speciallæger uden at stillingen dog nødvendigvis indbefattede

ledelsesopgaver. Femårsreglen påvirkede navnlig de yngre læger, men også FAS oplevede en opbremsning i stigningen af antallet af overlæger og dermed potentielle medlemmer. Reglen øgede derfor incitamentet både hos YL og FAS til at forhandle nye aftaler vedrørende stillingsstrukturen.

I 2018 efterlod det langstrakte forhandlingsforløb i Forligsinstitutionen imidlertid ikke tid til mere gennemgribende organisationsforhandlinger. I 2021 var der imidlertid udsigt til, at reelle forhandlinger kunne gennemføres. Desuden indeholdt det regionale forlig, i modsætning til de tre foregående overenskomstrunder, som nævnt organisationspuljer, der, selvom de var små, kunne facilitere forhandlingerne. Forhandlingerne mellem FAS og Danske Regioner viste sig da også ganske konstruktive, og parterne lykkedes med at aftale en gennemgribende forandring af overlægernes stillingsstruktur.

Overlægernes nye stillingsstruktur betyder, at de tidligere såkaldte ledende overlæger bliver til 'cheflæger' fra april 2022 med ansvar for bl.a. forskning, uddannelse, kvalitet, afsnitsledelse m.m. Desuden har man indført en ny ledende overlægestilling, der skal stå for ledelsen af sektioner under cheflægerne med medfølgende personaleansvar, og som kan rumme fx de tidligere specialeansvarlige læger. Samtidig fastslår overenskomsten, at alle overlæger er ledere, og der indføres to løntrin for overlæger: Et starttrin og en automatisk stigning til varigt niveau efter tre år. De nye løntrin betyder, at en afdelingslæge vil stige 60.000 kr. i løn ved ansættelse som overlæge, og senest efter tre år stiger yderligere 30.000 kr. om året.

Der er flere grunde til omlægningen. For både Danske Regioner og FAS har det været en motivation at komme det store ledelsesspænd til livs. Ledelsesspændet, hvor en ledende overlæge på store afdelinger kunne være chef for 60-90 læger med dertilhørende ansvar for personaleledelse, efterlod for lidt tid til den strategiske lægefaglige ledelse. FAS fremhæver således, at omlægningen vil styrke den lægefaglige ledelse, der kan forbedre kvaliteten i behandlingen og give mere overskud til også at håndtere arbejdsmiljømæssige spørgsmål (FAS 2021a). Cheflægestillingen vil måske også gøre det nemmere at rekruttere dygtige faglige ledere, som tidligere kunne være afskrækket af tyngden af personaleledelse. Den ny stillingsstruktur giver også FAS en mulighed for at få ledelsesområdet bedre beskrevet og reguleret i overenskomsten. For Danske Regioner har det samtidig været en stærk motivation at sikre, at overlæger fremadrettet faktisk varetager ledelsesopgaver. Målet er således også for Danske Regioner, at der på sigt skal oprettes færre overlægestillinger.

Aftaleresultat er blevet positivt modtaget blandt overlægerne i FAS. De vurderer, at livslønnen som overlæge samlet set vil stige, da flere læger potentielt kan løftes op i den nye overlæge-struktur. Har man fx været afdelingslæge i flere år og derfor har erfaring og kompetencer, mener FAS, at der er gode argumenter for, at man som nyansat overlæge kan indplaceres direkte på løntrin 2. Desuden ser FAS perspektiver i, at allerede uddannelsesansvarlige afdelingslæger kan løftes ind i aftalen for lægelige chefer, og dermed stige lønmæssigt i størrelsesorden 150.000 kr. om året (FAS 2021b).

Blandt de yngre læger har der dog været frustration og kritik af aftalen, da det nye løntrin betyder en startløn i den første overlægestilling, der er 30.000 kr.

mindre om året end førhen. Medlemmerne frygter, at denne lave løn de facto kan blive et lønloft over afdelingslægestillingen, selvom YL ikke anerkender denne præmis. Oplevelsen blandt de yngre læger har således været, at FAS har lavet et 'generationstyveri' for at finansiere den nye ledelsesstruktur. Frustrationen har bl.a. givet sig udtryk i et åbent brev med mere end 750 læger som medunderskrivere, der argumenterer for, at OK21-aftaleresultatet var i strid med Lægeforeningens vedtægter (Hubeck-Graudal m.fl. 2021). Lægeforeningen har ikke fundet, at det er i strid med vedtægterne.

YL og Danske Regioner drøftede også ændringer i afdelingslægestillingen med henblik på at skabe nye mere attraktive karriereveje, men forhandlingerne brød sammen, da parterne lå for langt fra hinanden i synet på afdelingslægenes bestemmelser om højeste tjenestetid. Resultatet blev derfor en aftale om, at speciallæger, der bliver ansat i såkaldt subspecialisering, fremover skal ansættes som afdelingslæger. Derudover indeholder aftalen et partsprojekt vedrørende speciallæger, der skal se frem mod de næste overenskomstforhandlinger. Projektet har meget solid økonomi i form af 2 gange 40 mio. kr., der skal anvendes til, at man lokalt i regionerne kan lave forsøg med faglig karriereudvikling for afdelingslæger samt honorere de nye kompetencer – og dermed gøre det attraktivt at fravælge at blive overlæge.

Som en del af det samlede resultat fik både FAS og YL ydermere indfriet ønsker om at forbedre speciallægenes efteruddannelsesmuligheder. Ifølge forliget vil der således fremover være en gensidig forpligtelse til, at alle overlæger og afdelingslæger får 10 dages årlig efteruddannelse. For førstnævnte skal det planlægges ifm. ledelsesudviklingssamtalerne (LUS), mens det i YL's overenskomst for afdelingslægerne gælder, at det skal aftales via medarbejderudviklingsaftalerne (MUS). Endvidere opnåede FAS og YL forbedringer på pensionen. FAS opnåede også en form for fritvalgsordning, hvorved overlæger nu får mulighed for at veksle pensionsindbetalinger over 15 procent til løn. Endelig har både FAS og YL aftalt periodeprojekter om vagtforhold og arbejdsbelastning frem mod næste overenskomstforhandling.

### **3.2 Flere initiativer for at løfte uddannelsesniveaut på sosu-området**

Sosu-området har meget bevågenhed blandt de offentlige arbejdsgivere, ikke mindst pga. de voksende rekrutteringsproblemer. Der er allerede gennemført en del initiativer. Blandt de seneste kan nævnes, at regeringen og KL i foråret 2020 nedsatte en fælles taskforce til afdækning af behov og initiativer vedrørende rekruttering. Arbejdet har fokuseret på at forbedre sosu'ernes uddannelser, at sikre relevante praktikpladser og bedre introduktion til faget samt at øge fuldtidsbeskæftigelsen, på initiativer i forhold til seniorpolitikker, samt synliggørelse af karriere- og efteruddannelsesmuligheder og reducere af sygefravær (Hansen og Mailand 2020a). Endvidere blev der som en del af finanslovsaftalen for 2021 afsat midler til at ansætte 1.000 flere medarbejdere i ældreplejen.

Udfordringer på området består ikke udelukkende i at få tilstrækkeligt med medarbejdere, men også at få løftet sosu'ernes faglige niveau, da efterspørgslen efter faglærte kompetencer er stigende af mange årsager, herunder at de kortere indlæggelsestider på hospitalerne giver mere komplicerede og sygeplejeorienterede opgaver til sosu'erne i kommunerne.

Der har udviklet sig et interesserfællesskab mellem FOA og KL i forhold til at imødegå disse problemer. Under OK15 var FOA og KL nået til enighed om en pakke bestående af et uddannelsesløft af alle ufaglærte til faglært niveau på FOA's fire hovedområder (social og sundhed, kost og ernæring, pædagogisk, teknik og service) og en sammenskrivning af overenskomster. Aftalen ville de facto have afskaffet ufaglærte på de fire områder. Denne markante aftale blev dog afvist af det pædagogisk område, da dette område pga. deres lønsystem stod til at tabe på aftalen. Dermed faldt hele aftalen til jorden (Hansen og Mailand 2015). Men initiativet 'Fra faglært til ufaglært' fra det generelle kommunale OK15-forlig, som KL-FOA aftalen var koblet op på, stod ved magt og har siden tilvejebragt midler og tiltag til uddannelsesløft af ufaglærte. Det blev ved OK21 aftalt at forlænge initiativet yderligere og anciennitetskravet blev nedsat, så ansatte kan få midler fra puljen efter to års ansættelse mod tidligere fem års ansættelse.

Under OK21 har KL og FOA aftalt flere yderligere initiativer med henblik på at løfte sosu'erne fagligt. Et af dem er aftalen om '*Opsøgende indsats for uddannelse og kompetenceudvikling*', der til en vis grad er en fortsættelse af den opsøgende uddannelsesindsats, som parterne har fået finansieret i perioden 2017-21 af midler fra trepartsaftalen om voksen- og efteruddannelse fra 2017. Målgruppen er både faglærte og ufaglærte, og formålet med denne indsats er at understøtte kommuner og medarbejdere med information og støtte til, hvordan man kommer i gang med uddannelse og kompetenceudvikling på arbejdspladsen, og hvordan man kan anvende de mange forskellige ordninger, der allerede eksisterer.

Både KL og FOA mener, at erfaringerne fra den opsøgende indsats har været entydigt positive. Under OK21 aftalte de derfor at opgradere den opsøgende indsats ved at udvide den med 3-4 konsulenter samt en medarbejder i en administrativ funktion. Der afsættes årligt 4,5 mio. kr. fra 'Fra ufaglært til faglært'-midlerne til indsatsen frem til 2024, med det formål at sikre udbredelse af relevant information om uddannelse for målgruppen, informere om økonomiske vilkår og muligheder, gennemføre fælles aktiviteter for ledere og tillidsvalgte, samt opsøge områder, der skal have støtte. Den foreløbige plan mht. opsøgningen i praksis er, at der fra centralt hold bliver lokaliseret kommuner med mange ufaglærte sosu'er, mens det vil være de lokale parter i disse kommuner, der vil pege på specifikke arbejdspladser.

Et andet af OK21-initiativerne er '*Indsats for styrkelse af social- og sundhedshjælpere samt faget*', der skal understøtte rekruttering og fastholdelse af medarbejdere inden for faget og udvikle deres kompetencer. Denne indsats er udelukkende målrettet faglærte. Der er aftalt, at parterne skal etablere en indsats, der bl.a. skal synliggøre udviklings- og karrieremuligheder inden for faget og skabe særskilte tilskudsmuligheder under Den Kommunale Kompetencefond og 'Fra ufaglært til faglært'-puljen, så flere sosu-hjælpere deltager i kompetenceudvikling. Indsatsen løber i overenskomstperioden og finansieres med 1 mio. kr.

Da midlerne til disse to initiativer er begrænsede, vil de ikke i sig selv løse rekrutterings-, fastholdelses- og kompetenceudfordringer på sosu-området, men de kan være brikker i spillet sammen med andre tiltag, herunder de 1.000 flere



medarbejdere i ældreplejen. Men det kræver naturligvis, at redskaberne anvendes. På sosu-området er traditionelle uddannelsesmæssige udfordringer ikke ukendte. Herunder at ufaglærte pga. dårligere erfaringer med uddannelses-systemet kan mangle motivation for efteruddannelse, og at arbejdsgivere kan have svært ved at undvære de ansatte til efteruddannelses-forløb. Da der er mange andre områder, der slås med lignende udfordringer i forhold til at løfte de ufaglærtes kvalifikationsniveau, bliver det interessant at se, om det vil lykkes på sosu-området.

## 4. Sygeplejerskekonflikten

### 4.1 Sygeplejerskerne ville forhandle under Corona

Allerede i optakten til OK21 stod det klart, at der blandt sygeplejerskerne var forventninger til lønmæssigt at blive honoreret for den fleksibilitet og ekstra indsats, som mange sygeplejersker havde leveret i forbindelse med Coronapandemien. I diskussionen i sommeren 2020 om, hvorvidt man skulle udskyde forhandlingerne et år, havde DSR og BUPL som de eneste to organisationer ønsket at forhandle. Trods den økonomiske usikkerhed vurderede disse organisationer med lidt forskellige rationaler, at det trods af Corona var mere fordelagtigt at forhandle, end det var at vente. For sygeplejerskerne var ønsket om at forhandle blevet drøftet i DSR's hovedbestyrelse og på en ekstraordinær kongres. Der var ikke enighed om linjen, men med udgangspunkt i, at Coronapandemien havde sat fokus på vigtigheden af arbejdet, og at man vurderede situationen som hensigtsmæssig for at gennemføre forhandlinger, blev det besluttet, at man ville forhandle. En beslutning, der også kom til at gælde det samlede SHK.

Flere forhandlere inden for andre dele af den offentlige sektor pegede på, at selvom der var andre områder, hvor forhandlingerne kunne blive svære, så var det navnlig i forhold til sygeplejerskerne, og måske også pædagogerne, at udfordringer lå. For begge disse grupper var ligeløn et stort tema (Hansen og Mailand 2020a).

Grete Christensen var blevet genvalgt uden udfordrende kandidater som formand for DSR i september 2020, hvilket tydede på stor opbakning. I pressemeddelelsen om hendes genvalg citeres hun for, at OK21 vil byde på svære forhandlinger, men at lønkampen også skal "(...) tages på Christiansborg, fordi sygeplejerskers lønefterslæb skyldes politiske beslutninger i forrige årtusind og derfor er en del af løsningen også politisk" (DSR pressemeddelelse i Berlinske 2020). Trods opbakning til formanden skulle det vise sig ekstraordinært svært for DSR at få kommunikeret ud, at man gerne ville lande forlig under OK21, men ville tage lønkampen videre til Christiansborg bagefter. Derimod syntes græsrodder både inden for egne rækker og fra enkelte andre forbund at blive dagsordenssættende allerede i den vigtige tid før forhandlingen, hvor organisationerne fortsat forventningsafstemmer med medlemmerne.

#### 4.2 DSR's lønkrav og kommunikerede strategi

På baggrund af Corona-situationen, og i tråd med koordineringen af de generelle lønkrav inden for FF, var Sundhedskartellet (SHK) og DSR's lønkrav som minimum at sikre købekraften. Derudover kom de med krav om lavtløns- og ligelønspuljer. Blandt sygeplejerskernes krav til egne organisationsforhandlinger stod løn helt centralt – både i forhold til lønindplacering og anciennitet, dvs. hvor lang tid, der skal gå, førend nyuddannede rykker fra et løntrin til det næste – og i forhold til honorering af ledelsesarbejde. Disse krav skulle indfries inden for organisationsmidlerne, som sandsynligvis ville blive beskedne. DSR understregede derfor som allerede nævnt i optakten, at for sygeplejerskerne var kravet om ligeløn højaktuelt, men at det ikke kunne løftes inden for overenskomstsyste­met, men derimod skulle løses via Christiansborg efter forhandlingerne (Christensen 2020).

Dette dobbelte budskab havde organisationen haft succes med før, omend DSR også har taget mange kampe inden for overenskomstsyste­met. Sygeplejerskerne har således gennem tiden kæmpet meget aktivt for ligeløn og været i konflikt med udgangspunkt i dette emne flere gange, senest i forbindelse med OK08, hvor FOA's medlemmer startede en græsrods­mobilisering, der bredte sig på tværs af kommuner. Motiveret af rygter om et snarligt valg markerede flere politikere sig med løfter om øremærkede milliardbeløb. Løfterne tegnede dengang et politisk flertal med blandt andre Enhedslisten, SF, Dansk Folkeparti og også Socialdemokratiet (Due og Madsen 2008). På baggrund af generelt høje forventninger til løn og Christiansborgs rolle endte FOA, BUPL og SHK i konflikt, der skulle vise sig at blive den på daværende tidspunkt længste i nyere tid, men med minimale økonomiske gevinster – og for særligt sygeplejerskerne og BUPL's vedkommende snarere negative økonomiske konsekvenser (Stamhus et al. 2009).

Efter konflikten nedsatte regeringen Lønkommissionen, der skulle analysere en vifte af emner som løn og løndannelse, ligeløn og kønsopdelt arbejdsmarked, fleksibilitet og rammer for ledelse og arbejdstilrettelæggelse i den offentlige sektor. I kommissionens konklusion fra 2010 fremgik det bl.a., at det meste af lønforskellen mellem mænd og kvinder kan forklares med, at mænd og kvinder ofte arbejder i forskellige fag og varetager forskellige arbejdsfunktioner med forskellig aflønning. Derimod var der ikke tegn på, at forskelle i mænds og kvinders formelle kvalifikationer som uddannelse eller erhvervs­erfaring har større betydning (Lønkommissionen 2010). På den baggrund opfordrede kommissionen til, at man arbejdede for bl.a. en større kønsmæssig bredde inden for fagene, men kommissionen kom ikke med anbefalinger i forhold til ekstra honorering til bestemte grupper. Der blev derfor ikke handlet efterfølgende, hverken politisk på Christiansborg eller inden for forhandlingssystemet i forhold til at give svar til frustrationerne om ligeløn blandt sygeplejersker, pædagoger, ældrepleje personaler, jordemødre m.fl.

I tiden efter konflikten i 2008 formede BUPL, SL og SHK Ligelønsalliancen, som FOA sluttede sig til i 2017. Alliancen forfulgte en dobbelt strategi med et overenskomts­spor og et politisk spor. I overenskomts­sporet påregnede alliancen ikke at kunne lave et ekstraordinært lønløft, men dog at kunne levere nogle resultater i form af mindre skævdeleringer med det formål at

vide, at overenskomstens parter anerkendte problematikken og kunne levere løsninger. Samtidig arbejdede alliancen parallelt i det politiske spor med fokus på Christiansborg mellem overenskomstfornyelserne med henblik på at få tilført flere midler til et større lønloft.

Det var netop denne strategi, som DSR forfulgte i optakten til OK21. DSR havde således en række politiske kontakter i optakten til forhandlingerne. Muligvis som et resultat heraf genfremsatte Enhedslisten i foråret 2020 et forslag til, at Folketinget skulle afsætte 5 mia. kr. ekstra til et lavt- og ligelønsløft i OK21. Dette var der dog ikke nævneværdig opbakning til blandt andre partier på det tidspunkt.

Strategien rettet mod Christiansborg var således tænkt langsigtet, hvor det i første omgang handlede om at vinde dagsordenen om, at der overhovedet var et lønftersløb (Hansen og Mailand 2020a).

### 4.3 Græsrodsaktivisme og borgerforslag i optakten til OK21

I sygeplejerskernes bagland og i baglandet hos en række andre organisationer på det offentlige arbejdsmarked, var der græsrodder<sup>1</sup>, som ikke købte ind på DSR's langstrakte strategi. De mente derimod, at tiden netop var moden til at mobilisere politisk støtte til et ekstraordinært lønloft.

Motivationen herfor var de mange års utilfredshed med uligeløn, men også et ønske om at synliggøre værdien af de offentligt ansattes arbejde som følge af Corona. Derudover påpegede en ny rapport fra Institut for Menneskerettigheder, lavet i samarbejde med historiker Astrid Elkjær Sørensen, at de kvindedominerede faggrupper i det offentlige generelt oplever et lavere lønafkast i forhold til uddannelseskraft end de manddominerede fag i både 1969 og i 2019, og at dette er blevet mere udtalt med tiden (Sørensen et al. 2020). Endelig fungerede anden bølge af MeToo, igangsat af tv-vært Sofie Lindes tale ved ZULU Comedy Galla Showet i august 2020, sandsynligvis også som en katalysator for et øget fokus på kønsmæssig ligestilling. Denne tale har overvejende fået opmærksomhed i forhold til afdækningen af sexismen på tværs af brancher, men den handlede i lige så høj grad om uligeløn mellem køn.

Astrid Elkjær Sørensens historiske analyse af forløbet omkring Tjenestemandereformen af 1969 – som er mere omfattende end ovennævnte rapport – havde således direkte betydning for forståelsen blandt græsrodderne om, hvad der er roden til uligeløn. At lønrelationerne i det offentlige grundlæggende blev fastfrosset ved Tjenestemandereformen af 1969 og en årrække frem, er der da også bred forskningsmæssigt enighed om (Due og Madsen 2015; Jørgensen 2010; Sørensen 2020).

Tjenestemandereformen af 1969 klassificerede de statsansatte tjenestemænd (og tjenestemandslignende ansatte) og indplacerede dem i et lønhierarki, hvor blandt andre sygeplejersker, pædagoger og andre kvindedominerede fag havde minimal indflydelse og også blev lavt placeret (Sørensen 2020). Efterfølgende overgik flere og flere af disse grupper til overenskomstansættelse, men lønrelationerne bestod umiddelbart. Traditionen med ens procentuel regulering

---

<sup>1</sup> Dette afsnit er ikke en afdækning af den fulde græsrodsaktivisme, der tæller flere initiativer, end de her nævnte. Fokus er her på de initiativer, der meget tydeligt påvirkede dagsordenen i optakten og under forhandlingerne.

af lønnen i det offentlige, som blev etableret allerede før Tjenestemandss-reformen, havde også betydning for at fastlåse lønrelationerne i det offentlige og underbygge lønkoordinering fra top til bund i overenskomstsyste-met (Due og Madsen 2020, 532-533)

Meget lidt forskning har dog set på, hvad der egentlig skete i forhold til stillingsstrukturer og løn i overgangen til overenskomstansættelse. Hvorvidt det er historien omkring Tjenestemandssreformen af 1969, der alene og fortrinsvis forklarer lønforskelle mellem mænd og kvinder, er der ikke enighed om. Forskere i løn og køn har gennem tiden peget på en række faktorer med betydning for disse lønforskelle, hvor det kønsopdelte arbejdsmarked som nævnt figurerer højt, men hvor prioriteringen af fravær i forbindelse med familiemæssige forpligtelser i den offentlige sektor også nævnes som en mulig faktor med betydning. (Albæk et al 2019; Emerek og Bloksgaard 2010). I optakten til OK21 blev Tjenestemandssreformen af 1969 dog fremført som hovedforklaringen på navnlig sygeplejerskernes og pædagogernes lønefterslæb og det afgørende argument for at politikerne må forholde sig til ligeløns-problematikken.

I efteråret 2020 dannede græsrodde i DSR's eget bagland Facebook-gruppen 'Sygeplejersker er mere værd', der på få måneder opnåede mere end 17.000 følgere. Interesseorganisationen 'Foreningen af Danske Sygeplejersker' blev stiftet i oktober 2020 med udgangspunkt i denne Facebookgruppe. Enkelte repræsentanter fra denne organisations bestyrelse var også med i dannelsen af 'Den tværfaglige ligelønsbevægelse #SlutMed1969', der repræsenterer græsrodsaktivister fra en bred vifte af faggrupper. Bevægelsen formulerede i starten af 2021 et borgerforslag om, at Folketinget burde tage et opgør med Tjenestemandssreformen fra 1969 og udligne det, der ifølge forslaget er et politisk skabt lønefterslæb.<sup>2</sup> Gruppen har egen Facebook side, Instagram- side og står bag plakater/go-cards mv. og igangsatte de såkaldte 'Tjenestemandstirsdage' i april 2021, der skulle skabe opmærksomhed om den strukturelle uligeløn foran Christiansborg.

Borgerforslaget blev annonceret på kvindernes internationale kampdag den 8. marts 2020 og samlede på kort tid mere end 66.000 underskrivere, som bragte det videre til behandling på Christiansborg. Borgerforslaget blev behandlet i juni måned, men blev ikke vedtaget. Det skabte dog stor opmærksomhed blandt politikerne, og Enhedslisten, SF, Dansk Folkeparti, Alternativet, Kristendemokraterne stemte for, mens Radikale Venstre, der ellers støttede ligelønsdagsordenen, endte med at stemme imod.

Aktivismen pressede DSR. Parallelt med borgerforslaget lancerede DSR i marts 2020 således kampagnen 'Lønløftet', der skulle 'få politikerne til at gøre op med det lønhierarki, der blev bestemt ved tjenestemandssreformen i 1969' (Se Sygeplejersken fra marts 2021).

---

<sup>2</sup> I artiklen 'Business as Usual – men så kom sygeplejerskekonflikten' i FAOS Information nr. 2, 2021 er dette borgerforslag tillagt alene stifterne af Foreningen af danske sygeplejersker'. Dette er ikke korrekt, da det er fremsat af den tværfaglige ligelønsbevægelse #SlutMed1969, hvoriblandt kun enkelte af foreningens bestyrelsesmedlemmer er repræsenteret.

Med udgangspunkt i disse tiltag fra både græsrodder og forbund blev der skabt en stærk fortælling om, at sygeplejerskernes ligelønsproblem var skabt politisk og derfor skulle løses politisk. Og den fortælling fik i løbet af foråret 2021 meget stor gennemslagskraft på Christiansborg, hvor både Enhedslisten, SF, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre erklærede sig rede til at ændre lønindplacering og/eller tilføre flere lønmidler for at mindske uligelønnen. På relativ kort tid var det lykkedes at overbevise om, at der rent faktisk eksisterer et lønefterslæb. Den politiske mobilisering var dermed lykkedes.

Tydeligheden af et markant og velorganiseret bagland inden for DSR's rækker, der også kunne mobilisere opbakning blandt mange menige sygeplejersker foranledigede, at de her nævnte græsrodderne fik markant taletid i mainstream-medierne. Græsrodsaktivismens betydning syntes således kun at øges gennem forhandlingsforløbet og ikke mindst i tiden omkring afstemningen om overenskomstresultatet, og senere da forligsmandens fremsatte mæglingforslaget.

#### **4.4 Ordinær forhandling og første afstemning**

Hvis vi vender os mod sygeplejerskernes formelle forhandlingsproces, var der som nævnt ovenfor blevet afsat 33. mio. kr. i strategiske lønmidler til sygeplejerskerne ved de generelle regionale forhandlinger med FF. Under organisationsforhandlingerne skulle DSR sammen med resten af Sundhedskartellet bl.a. udmønte disse midler sammen med organisationspuljen på 0,45 %.

Parterne blev enige om et pensionsgivende tillæg på lidt over 3.150 kr. pro anno til alle sygeplejersker med mindst fire års erfaring, og med et yderligere begrænset løft efter 10 år. Der var også tillægsforbedringer for øvrige grupper under SHK. Endvidere blev det til en begrænset øgning af pensionsbidragene for ledende sygeplejersker til 16,8 %. Danske Regioner havde ønsket at puljerne skulle dække egentlige lønstigninger til lederne, men det var der ikke midler nok til. Desuden blev det aftalt, at drøftelser om natarbejde skulle afvente en arbejdsgruppe nedsat under Arbejdsmiljørådet. Endvidere blev der aftalt et periodeprojekt, der skal afdække, hvordan lønmodellen for ledere finder anvendelse. Det handler om, at den eksisterende formelle lønmodel for ledere ikke matcher den reelle anvendelse af lederstillinger på hospitalerne, hvilket også komplicerede forhandlingerne for denne gruppe under OK21.

Der opstod under organisationsforhandlingerne en uenighed mellem SHK (med DSR i spidsen) og andre organisationer inden for FF om fordelingen af midler. Som beskrevet ovenfor var der et mislykket forsøg på sammenskrivning af overenskomster mellem FOA og 3F. Dette resulterede i ubrugte midler på 10 mio. kr. Et forslag om at fordele midlerne mellem sosu-området og ledende sygeplejersker faldt dog også til jorden, da SHK (med DSR i spidsen) afviste det (se også Altinget 7. juni 2021). Beløbet på de 10 mio. var ikke stort, men den manglende enighed bidrog til de uoverensstemmelser, der har været mellem DSR og andre organisationer i Forhandlingsfællesskabet.

Både Danske Regioner og DSR gav udtryk for, at man trods svære odds havde indgået rimeligt gode overenskomster på det regionale område, inklusive overenskomsten med SHK - omend ingen af parterne helt fik hvad de gik efter.

Danske Regioner ville bl.a. gerne have haft ændringer i sygeplejerskernes arbejdsorganisering. Og mens Danske Regioner ikke var villige til at *øge rammen* ved fx at holde Corona-tillæg ude af reguleringsordningen, var de - som det bl.a. tydeligt blev sagt af chefforhandler Anders Kühnau i DR2 Deadline 27. juli - *indenfor* rammen villige til at prioritere sygeplejerskernes løn endnu højere end den blev. DSR ville bl.a. gerne have haft Corona-tillæg holdt ude af reguleringsordningen og havde ønsket mere markante lønstigninger.

I kontrast til OK18 udtrykte flere af forhandlerne på begge sider af bordet tilfredshed med forhandlingsprocessen, bl.a. med en tilgang, hvor forhandlingerne denne gang 'blev i forhandlingslokalet'. Der blev også udtrykt tilfredshed med, at modparten ikke som under OK18 blev dæmoniseret.

Dagen efter afslutningen af SHK's forhandlinger udtalte Grete Christensen – i tråd med DSR's strategi beskrevet ovenfor – at selvom hun påskyndede arbejdsgivernes vilje til i nogen grad at prioritere sygeplejerskernes løn og ville anbefale et ja til det acceptable, om end ikke prangende resultat, så viste OK21, at sygeplejerskernes lønefterslæb ikke kunne løses ved forhandlingsbordet. Kampen måtte forsætte på Christiansborg og føre til fx trepartsforhandlinger.

Danske Regioners og KL's godkendelser af forhandlingsresultatet var der ikke tvivl om, men det var der om urafstemningsresultatet hos DSR. Det var med stemmerne 14-1, at DSR's hovedbestyrelse anbefalede et ja den 3. marts. Men da der kort efter blev afholdt ekstraordinær kongres var ja-flertallet blandt de delegerede relativt snævert: 75 for og 61 imod. Ja-anbefalinger fra både hovedbestyrelse og kongres plejer dog at betyde, at overenskomstresultatet stemmes hjem. Men alt var ikke som det plejer at være. Og DSR kunne via diverse sociale medier følge med i, at der var en vis opposition blandt græsrodderne, hvoraf nogle også var tillidsrepræsentanter.

Afstemningsresultatet blev offentliggjort 25. marts og viste det snævrere mulige nej: 47,3 % havde stemt nej og 46,5 % ja. Blandt de øvrige organisationer i SHK var radiograferne den eneste anden gruppe, der også havde stemt nej.

Situationen, hvor den suverænt største organisation i SHK stemte nej, mens næsten alle andre organisationer i fællesskabet stemte ja, og det samlede resultat i SHK var et meget lille ja, var ikke forudset, og der var ikke taget højde for det. Formelt set hang DSR på resultatet. Der udspillede sig en længere proces, der kort fortalt handlede om, hvorvidt det formelle skulle have primat, og DSR måtte acceptere et samlet ja i SHK, eller om det realpolitiske skulle råde, og DSR skulle få lov at træde ud. Det sidste blev tilfældet.

#### 4.5 Forligsinstitution og mæglingsforslag<sup>3</sup>

Der blev hverken sendt strejkevarsel eller indledt yderligere forhandlinger umiddelbart efter nej'erne. Både arbejdsgiverne og DSR ville afvente afstemningerne fra de øvrige organisationer i FF. Og de kom til at vente et

<sup>3</sup> Ifølge forligsmandsloven er det skaffbart at berette om, hvad der sker i Forligsinstitution. Men da forhandlere involveret i tidligere forløb i forligsen i forskellig grad har fortolket forbuddet fleksibelt (Hansen og Mailand 2019:12; Mailand 2014: 111), har vi også denne gang bedt de involverede informanter om at beskrive forløbet i forligsinstitutionen overordnet, hvilket de har indvilliget i.

stykke tid, da de sidste afstemning først faldt på plads mod slutningen af april. Hele denne lange og drypvise afstemningsprocedure er blevet udsat for kritik, da den åbnede for at afstemningsresultatet på allerede afsluttede områder kunne påvirke andre afstemninger, og at det åbnede for øget græsrodsmobilisering og for, at det generelt skabte usikkerhed.

Det viste sig, at DSR og radiograferne kom til at stå alene med deres nej'er. DSR sendte strejkevarsel den 22. april, så strejken kunne træde i kraft 21. maj, gældende for 10 % af medlemmerne ansat i kommuner og regioner. Nominelt var det et behersket konfliktvarsel, men de 10 % var strategisk udtaget, så det kunne mærkes – bl.a. i overgangen mellem hospitalerne og det kommunale sundhedssystem.

Første møde i forligsinstitution fandt sted den 28. april under forligsmand Lise-Lotte Nilas ledelse. Både Danske Regioner og KL var repræsenteret, mens lønmodtagersiden alene var repræsenteret af DSR, der også repræsenterede Radiografrådet. Arbejdsgiverne gav indledningsvis (muligvis rituelt) udtryk for overraskelse over at skulle i 'forligsen', når et flertal i SHK og FF havde stemt for forligene. Men man kom hurtigt i arbejdstøjet. Opgaven var presset af, at det stod klart, at der ikke ville komme flere penge på bordet, og flere penge var præcist det, sygeplejerskerne ville have.

Der blev afholdt en lang række møder i forligsen i den første halvdel af maj måned, men det var – i modsætning til forløbet under OK18 – ikke meget der slap ud. Men den 18. maj, et godt stykke tid før fire-uger perioden var overstået, lå der et mæglingsforslag klar.

Kernen i mæglingsforslaget var den senere meget omtalte Lønstrukturkomité. Ifølge mæglingsforslaget havde FH indstillet til, at regeringen nedsatte en komite om lønstrukturer i den offentlige sektor, bl.a. med deltagelse af parterne på det offentlige område. Komiteen skulle komme med anbefalinger eller konklusioner, under hensyn til, at løn og andre ansættelsesvilkår i den offentlige sektor fastsættes ved kollektive overenskomster. Med FH's omfavnelser af initiativet fik det legitimitet bredt på lønmodtagersiden, hvilket var nødvendigt, da kun et udredningsarbejde omfattende hele det offentlige arbejdsmarked kunne få opbakning bredt på lønmodtagersiden. Et lignende forslag stillet af en snæver kreds af offentlige lønmodtagere var næppe blevet accepteret af FH eller af regeringen. Ideen om en endnu en form for lønkommission havde da også ligget i systemet i en rum tid inden forløbet i Forligsinstitutionen.

De øvrige elementer i mæglingsforslaget er sekundære, men ikke desto mindre kan de også have flyttet stemmer. Et af dem er en ændring af pension til løn for radiograferne. Radiograferne havde været utilfredse med, at de ikke i OK21 fik det samme løntillæg som sygeplejerskerne. De to grupper plejer nemlig at 'følges ad'. Men i forligsen blev parterne enige om at konvertere radiografernes øgede pensionstillæg til et tillæg af samme størrelse som sygeplejerskernes. En lille merudgift på 40.000 kr. blev fundet ved ændring i en paragraf i SHK-aftalen.

Som med det ordinære forhandlingsforløb var der tilfredshed med, at det lykkedes at holde forhandlingerne inden for murerne. Det var ikke meget konkret, der kunne udledes af de udtalelser, parterne kom med i medierne.

Der var også ros til forligsmanden for hendes måde at gribe opgaven an på.

Den 14. juni var stemmerne om mæglingsforslaget talt op. Mens radiograferne have stemt ja, blev det til et klart nej fra sygeplejerskerne. 66,7 % af stemmerne var nej-stemmer, mens ja-stemmerne kun udgjorde 33,3 %. Og det på trods af, at det denne gang var en enig hovedbestyrelse og et endnu større kongresflertal (88 for og 28 imod) end ved første afstemning, der havde anbefalet et ja. Tilsyneladende var lønstrukturkomitéen af mange medlemmer blevet opfattet som en syltekrukke eller 'fugle på taget'. DSR havde ikke formået at overbevise medlemmerne via deres traditionelle kanaler, og den omfattende opposition i eget bagland via alternative foreninger, netværk og sociale medier havde, så vidt det kan vurderes, haft en effekt på stemmeresultatet.

Men hvad DSR trods alt kunne glæde sig over var, at den politiske mobilisering var lykkedes ganske godt. Sammenfaldet af faktorer som MeToo, ekstra Corona-indsats og ny dokumentation bl.a. i form af rapporten fra Institut for Menneskerettigheder havde skabt en større lydhørhed på Christiansborg over for ligelønsproblematikken end set tidligere.

#### 4.6 Konflikt

Konflikten var en realitet fra den 19. juni på DSR's regionale og kommunale områder. DSR var nu tvunget til at skifte gear fra at forsøge at overbevise medlemmer om, at der var 'nok' i forliget, til at slutte op om dem, der mente, at det var utilstrækkeligt og nødvendigt at kæmpe for noget mere her-og-nu. Med udgangspunkt bl.a. i erfaringer fra OK08 og OK18 (hvor der var meget store strejkeudtag fra starten) og timingen op til sommerferien, var DSR's strategi gradvist at opbygge strejken. De oprindelige 10 % strejkeudtagne medlemmer blev henover sommeren til flere, da nye grupper og områder på ugebasis blev varslet til at blive en del af strejken for at give den større effekt. Særligt efter sommerferien – da mulighederne for at gennemføre en mere effektiv strejke i et fuldt belagt sundhedsvæsen – blev strejken udvidet med meget korte intervaller og større effekt.

For DSR var der flere problemer med timingen af strejken. For det første kunne det i befolkningen blive opfattet som uansvarligt at strejke i en situation, hvor landet ikke helt var ude af Corona-epidemien. Det lagde begrænsninger på hvor mange sygeplejersker, der kunne udtages. For det andet er hospitalernes aktivitet henover sommermånederne altid reduceret, hvilket forringer effekten af en strejke. For det tredje var medierne optaget af de store sportsbegivenheder EM i fodbold og OL, hvilket betød at opmærksomheden fra medierne var mere begrænset end den måske ellers ville have været. På den anden side blev strejkens effekt forøget af, at antallet af aflyste operationer og andre aktiviteter i nogle regioner kunne ligges oveni en 'coronapukkel' af aflysninger.

I DSR måtte man finde sig i, at strejken henover sommerferien blev betegnet som 'glemte' i medierne, og organisationen oplevede, at arbejdsgiverparten gjorde sit for at nedtone de problemer strejken skabte i sundhedsvæsenet, og for at holde sig selv ude af medierne. Det faktiske antal udskudte aktiviteter blev løbende opgjort af de enkelte regioner og indberettet til Sundhedsministeriet. Herigennem kunne regeringen og andre få et indtryk af udviklingen af konfliktens konsekvenser i sundhedssystemet. Men helt frem til slutningen af



august var man i regeringen urokkelige og meddelte, at det var op til parterne at finde en løsning på konflikten.

Der var på intet tidspunkt under konflikten ansatser til egentlige forhandlinger mellem de konfliktende parter. DSR efterlyste, at Danske Regioner kom på banen med et udspil til, hvad de kunne give, mens Danske Regioner, der allerede tidligt under strejken havde signaleret, at de anså en forhandlingsløsning som usandsynlig, på deres side i medierne efterspurgte en konkretisering af, hvad det var DSR ønskede, herunder hvilke lønstigninger, de gik efter. Men DSR mente, at det ville være kontraproduktivt i forhold til en aftale, hvis man åbent meldte konkrete lønstigninger ud. DSR forsøgte endvidere i strejkens begyndelse at appellere til støtte fra den øvrige fagbevægelse, men fik en kold skulder af FH. FH mente de med lønstrukturkomitéen havde leveret, hvad de kunne levere (TV2 Nyhederne 28. juni 2021).

I løbet af august blev parternes meldinger mht. en forhandlingsløsning mere og mere opgivende. Danske Regioner var fortsat relativt tilbageholdende med at komme med udmeldinger, mens DSR – hvis strejkekasse i stigende grad kom under pres i takt med, at konflikten blev udvidet – i deres udtalelser utvetydigt kaldte på regeringen.

Den 11. august havde Danske Regioner og DSR deres første møde under konflikten. Der blev ikke forhandlet og mødet gav ikke anledning til fornyet tro på en forhandlingsløsning. Derefter kastede Grete Christensen den 20. august meget direkte håndklædet i ringen, da hun i et brev til statsministeren meddelte, at parterne havde opgivet at nå en forhandlingsløsning.

#### **4.7 Politisk indgreb**

Beskæftigelsesministeriet havde via Sundhedsministeriets løbende opgørelser og via andre kanaler fulgt med i strejkens udvikling og påvirkning af sundhedsvæsenet, men ikke taget skridt i retning af et indgreb. Kort tid efter statsministerens modtagelse af DSR's brev begyndte det dog at gå stærkt. To forhold fik regeringen til at gå fra at følge med i udviklingen til at gribe ind i den. Det ene var parternes opgivende signaler i forhold til en forhandlingsløsning. Det andet var konsekvenserne af strejken, der gradvist blev alvorligere i takt med, at strejken blev udvidet til nye områder og puklen af udskudte aktiviteter voksede. DSR's varslede således, at konflikten 21. september ville dække ca. 7.200 sygeplejersker mod kun ca. 4.750 sygeplejersker fra strejkens start. Sundhedsstyrelsen skønnede i deres opgørelse den 25. august, at strejken kunne have konsekvenser for nogle patienters muligheder for at blive raske, og at det ville tage 1 -1 1/2 år at afvikle det eksisterende behandlingsefterslæb (der for nogle regioners vedkommende også indeholdt et 'Corona-efterslæb'). Hvis konflikten fortsatte i tre uger, blev det skønnet, at det ville tage to år at indhente efterslæbet (Sundhedsstyrelsen 2021).

På den baggrund indkaldte Beskæftigelsesministeren den 25. august Danske Regioner, KL og DSR til møde samme eftermiddag for at høre om udmeldingerne i pressen stod til troende. Efterfølgende blev der afholdt møde med de politiske ordførere og beskæftigelsesordførere for at drøfte det politiske indgreb, som regeringen havde i tankerne. Og samme aften blev det planlagte indgreb præsenteret for offentligheden.

Det forrige overenskomstindgreb – i lærerkonflikten 2013 – havde ikke et mæglingsforslag at støtte sig til, og Beskæftigelsesministeriet havde dengang brug for omfattende bistand fra den daværende Moderniseringsstyrelse for at få både indhold og proces på plads (Mailand 2014). I modsætning hertil var der i sygeplejerskekonflikten 2021 et mæglingsforslag at orientere sig efter. Regeringen valgte at gøre, hvad der er mest almindeligt i en sådan situation, nemlig at foreslå mæglingsforslaget ophøjet til lov. Den indholdsmæssige side af indgrebet var derfor relativ enkel, og Beskæftigelsesministeriet kunne agere hurtigt og uden teknisk assistance fra MEDST. Til gengæld var der procesmæssige udfordringer, der dels bestod i, at Folketinget ikke var samlet i august, dels at det ¾-flertal, der skal til for at hastebehandle en lov, ikke var selvindlysende. De teknisk-juridiske udfordringer med at samle Folketinget blev løst, og den politiske usikkerhed med at få opbakning til en hastebehandling blev det også, da SF valgte at stemme for hastebehandling, selvom de ikke ville stemme for selve indgrebet. Parallelt med en 'lynhøring' hos parterne kom forslaget igennem 1., 2. og 3. behandling den 26. og 27. august. Flere partier forsøgte til det sidste at få lagt midler oveni mæglingsforslaget, men det mislykkedes som forventet. Loven, som således var identisk med mæglingsforslaget, blev vedtaget med mere end 2/3 flertal. For stemte Socialdemokratiet, Venstre, Radikale, Konservative, Nye Borgerlige, Liberal Alliance og to løsgængere. Imod stemte Dansk Folkeparti, SF, Enhedslisten, Kristendemokraterne og to andre løsgængere.

## 5. Diskussion og perspektivering

### 5.1 Coronas betydning for forhandlingsprocesserne

Corona fik som beskrevet stor betydning for forhandlingerne ved at skabe usikkerhed om økonomien. Op til forhandlingerne gav Corona-situationen ikke overraskende også anledning til bekymringer om, hvordan forhandlingerne i praksis ville kunne gennemføres, og om de nødvendige foranstaltninger ville påvirke forhandlingsprocesserne i negativt.

Bekymringerne viste sig delvist at blive gjort til skamme. Måden Corona blev håndteret på varierede de tre hovedområder imellem, men et gennemgående træk var, at forhandlingerne hverken var helt online eller helt face-to-face, men at blandingsmodeller blev anvendt. På det statslige område var elementet af fysisk tilstedeværelse størst, hvilket blandt andet hænger sammen med, at forhandlingsdelegationerne her er mindre. Her startede man ud med onlinemøder, men erkendte hurtigt at fysiske møder i et vist omfang var nødvendige. Herefter gennemførtes i overensstemmelse med Corona-retningslinjerne styregruppemøder og politiske møder med fysisk deltagelse af op til 10 personer, hvor resten var med på skærm fra tilstødende lokaler. Forhandlingerne i arbejdsgrupperne om specifikke emner foregik generelt som rene onlinemøder. På det kommunale område var der en bevægelse mod mere fysisk tilstedeværelse ved de afsluttende møder, men også her var det maksimale antal ti personer med de øvrige delegationer deltagende på skærm. Men selv for de forhandlere og sekretariatspersoner, der ikke fysisk mødte

modparten i forhandlingssituationen, vægtedes fysisk adgang med egne forhandlere højt. Det illustreres af, at KL's forhandlingsdelegation var samlet i KL-huset, mens FF's delegation var forsamlet i nabobygningen HK-huset.

Forhandlernes erfaringer med disse blandingsmodeller var helt overvejende positive. Flere af forhandlere udtrykte overraskelse over, hvor relativt velfungerende forhandlingerne forløb teknisk, på trods af de begrænsede muligheder for fysisk fremmøde. Dog nævnte forhandlerne også eksempler på begrænsninger og uhensigtsmæssigheder ved online-forhandlingerne, fx problemer med at aflæse mimik, kropssprog og beskeder, som blev afleveret mere kontant end ved normale forhandlinger, og som skabte større knaster, end hvis det var sket ved et fysisk forhandlingsmøde. Men den generelle opfattelse var, at online-elementet betød mindre, end man havde forestillet sig på forhånd.

## 5.2 Den økonomiske ramme på de tre hovedområder

I opgørelsen af de tre generelle forlig er der forskelle navnlig med hensyn til størrelsen på de generelle lønstigninger, og hvorvidt der har været afsat midler til puljer. Denne forskel har også tidligere været synlig, om end parterne gjorde sig anstrengelser med at formilde et ens overenskomstresultat i 2018 – sandsynligvis som følge af musketereden og organisationernes behov for at fremstå med et samlet resultat.

De kommunale lønmodtagere kom umiddelbart bedst ud af OK21 forhandlingerne, når der fokuseres på generelle lønninger og puljer, mens særligt det statslige område fremviser både mindre generelle lønstigninger og mangel på puljer til organisationsforhandlingerne, som de enkelte organisationer kunne have anvendt til fx at forny særlige tillæg for deres egne grupper. Til gengæld er der i det statslige forlig medregnet en såkaldt 'reststigning', som ikke figurerer i opstillingen af de kommunale og regionale forlig.

Det statslige område havde faktisk i 2021, som nævnt ovenfor, en relativt lille negativ udmøntning fra reguleringsordningen, som skulle afvikles, mens det så værre ud på det kommunale og særligt det regionale område. Derfor virker det også kontra-intuitivt, at det statslige område skulle ende med mindre til generelle lønstigninger, puljer mv. Det statslige område har imidlertid en større andel af akademikere i deres lønmodtagergruppe, hvis individuelle lønandel er højere, og bl.a. derfor traditionelt også har en større reststigning. Begrebet 'reststigning' dækker over skønnede lønstigninger efter aftaleindgåelse, som finder sted ved lokal løndannelse, anciennitetsbaserede lønstigninger, og skift i lønmodtagergruppen fra personale med kort uddannelse til flere højtuddannede, dvs. såkaldte strukturelle faktorer. I det statslige OK21 forlig var reststigningen, som tidligere beskrevet, skønnet til 1,5 % over tre år. Dette skøn har traditionelt varieret fra overenskomstforhandling til overenskomstforhandling, og har traditionelt betydning for den samlede ramme. Skønnet for reststigningen var størst ved OK05, hvor det udgjorde 1 procent om året, og mindst ved OK08, OK13 og OK18, hvor skønnet udgjorde 0,5 % om året (Modst og CFU 2016). Sidstnævnte svarer til skønnet for OK21.

Mens parterne i de kommunale og regionale forhandlinger i OK18 forliget skønnede med en reststigning på 0,6 % over de tre år, har man i de kommunale og regionale forlig denne gang ikke åbenlyst skønnet med reststigningen. Det

skyldes blandt andet, at det alene er det i overenskomsten aftalte, som kommuner og regioner kan forhandle tilbage ved de såkaldte kommunale og regionale budgetforhandlinger. For fagforbundene er det også nemmere at formidle resultater, som lønmodtagerne faktisk oplever som lønstigninger. Eventuelt reststigning – som dog også er mere begrænset, navnlig på det kommunale område – er derfor ikke interessant at synliggøre i forliget for hverken lønmodtagere eller arbejdsgivere. For statens lønmodtagerorganisationer er dette velkendt stof, men forskellen skaber udfordringer for deres formidling af forligene.

Forskellen i størrelsen på de generelle lønstigninger mellem det kommunale og regionale forlig skyldes overvejende en forskel i negativ udmøntning fra reguleringsordningen, der var større i regionerne end i kommunerne. Aftalen om en selvstændig regional reguleringsordning var oprindeligt et ønske fra arbejdsgiverne, da denne sektor har flere højtlønnede grupper end den kommunale. Det betød, at den tidligere sammenbinding mellem disse to sektorer oftest afstedkom positiv regulering til sundhedsområdet. For lønmodtagerne har erfaringer fra det ekstraordinære pres på denne sektor – særligt i forbindelse med Corona – sammen med den nu negative udmøntning afstedkommet overvejelser over, om dette er for snævert et arbejdsmarked til at bære sin egen reguleringsordning.

### **5.3 Organisationspuljer og fravalget af dem**

I perioden efter den globale finansielle krise ramte Danmark i 2008 og helt frem til OK13, hvor lønudviklingen i den private sektor påvirkede de økonomiske rammer ved de offentlige OK-forhandlingerne negativt, har man ikke haft puljer til organisationsforhandlingerne. Puljerne er midler, som organisationerne kan anvende til at forny deres egne overenskomster med.

Lønmodtagerorganisationerne har i denne periode vægtet at lægge de sparsomme lønmidler på generelle lønstigninger for at sikre reallønnen for det store flertal. Ved OK18 var der økonomi til organisationspuljer på alle tre borde, men ingen tid til at gå i dybden med organisationernes mange forskellige overenskomster. Ved OK21 aftalte parterne igen organisationspuljer på henholdsvis 0,5 % på det kommunale og 0,45 % på det regionale område. På det statslige område aftalte parterne – som nævnt ovenfor – ikke sådanne puljer.

Puljernes betydning skal ikke overdrives, men de steder, hvor parterne ved OK21 har opnået markante fornyelser og udvikling af overenskomsten, er dette først og fremmest sket ved organisationsforhandlingerne. Det gælder blandt andet for de ovenfor nævnte forhandlinger om fagligt uddannelsesløft af sosu'erne og en ny stillingsstruktur til overlægerne. I begge tilfælde er der tale om store grupper, hvor der er stærk efterspørgsel efter arbejdskraft, og hvor arbejdsgiverne har en interesse i at skabe forandring. De har således ved OK21 været såkaldt prioriterede grupper. Men det, at der via organisationspuljerne er skabt økonomi til at skabe forandring, har også en vis betydning for at disse tiltag kunne landes.

For lønmodtagerorganisationerne på det offentlige område har sådanne aftaler målrettet særlige grupper også betydning for afstemningsresultatet. Det er sjældent et enkelt columbusæg, der stemmer overenskomsten hjem, men

snarere et samlet resultat, hvor organisationsforhandlingerne kan have stor betydning for nogle grupper tilslutning – eller mangel på samme.

Manglen på puljer på statens område og mulighed for at løfte egne problematikker i overenskomsten fremhæves således af enkelte mindre organisationer – såsom Fængselsforbundets og Jernbaneforbundets - som en af flere begrundelser for, at disse forbund anbefalede deres medlemmer at stemme nej. Det skal dog i den forbindelse nævnes, at deres nej-stemmer ikke havde konsekvenser for den samlede godkendelse af forliget, da disse mindretal bindes ind af det større flertal i statens afstemningssystem.

#### **5.4 Udviklingspotentialer i forligene og deres drivkræfter**

Spørgsmålet om hvordan indholdet i overenskomstforligene skal vurderes dukker op efter hver overenskomstrunde. Vi har selv brugt termerne vedligeholdelses- og udviklingsforlig for at karakterisere tidligere forlig, og har argumenteret for, at overenskomstfornyelserne fra OK11 og frem generelt har været præget af vedligeholdelsesforlig med relativt få udviklingselementer (Mailand og Hansen 2018).

Den økonomiske ramme er naturligvis en vigtig dimension i forhold til, hvor udviklingsorienteret et forlig bliver, men der er også andre vigtige forhold. Et af disse er forberedelsen af forhandlingerne. Grundig partsfælles forberedelse af et emne før forhandlingerne for alvor påbegyndes er ofte nødvendigt, hvis der skal skabes egentligt nyt. Læren fra OK18's ekstraordinært komplicerede forhandlinger om løn var, at en fælles forståelse af centrale forhold omkring løn og lønbegreber er hensigtsmæssig. Denne lære kom til udtryk i de fælles forhandlingserklæringer. Det, at forhandlingerne om løn tog så meget tid og energi under OK18, peger på, at en tredje forudsætning for at sikre udviklingselementer under overenskomstforhandlinger, i tillæg til økonomi og forberedelse netop er tilstrækkeligt tid og energi i selve forhandlingsforløbet til, at der kan forhandles aftaler om nye emner, eller at traditionelle emner kan angribes på en nye måder.

Forberedelse handler dog ikke kun om det partsfælles, men også det partsinterne. Forhandlingerne om fritvalg – beskrevet i afsnit 2 - kan tjene til at belyse dette. Fritvalg var et lønmodtagerkrav på alle tre hovedområder, men der var blandt lønmodtagersidens forhandlere, dem der synes, at man på egen side af bordet ikke havde sørget for at bearbejde arbejdsgiverne tidligt nok før forhandlingsstart. Samme forhandlere peger på, at man heller ikke havde sørget for at understrege vigtigheden af kravet, så de væsensforskellige prioriteringer af emnet internt på lønmodtagersiden blev manet i jorden, så snart det var besluttet at rejse kravet som fælles krav. Om sådanne tiltag ville have været nok til overkomme arbejdsgivernes arbejdsudbudscentrerede forbehold over for den foreslåede fritvalgsmodel skal være usagt, men de ville sandsynligvis have hjulpet kravet på vej. Nogle af arbejdsgiverrepræsentanterne fandt omvendt et element af for meget snarere end for lidt forberedelse af fritvalgsmodellen. Oplevelsen var her, at forhandlingsfællesskaberne havde investeret så meget tid og energi at opnå intern enighed om den foreslåede fritvalgsmodel, at det blev til alt-eller-intet og fravær af muligheden for, at alternative modeller kunne afsøges for alvor.

Vender vi os mod mulighederne for at skabe udviklingselementer i forligene under OK21, så var de generelt bedre end under OK18, når der fokuseres på den fælles forberedelse. Det skyldes, at parterne i overenskomstperioden med forhandlingserklæringerne og andre periode-processer ikke bare havde forberedt forhandlingerne bedre end normalt, men også havde tilnærmet sig hinanden på en række områder (se Hansen og Mailand 2020a for uddybning). På den anden side var alle emner – som fritvalg illustrerer – måske ikke forberedt lige grundigt. Ydermere vanskeliggjorde den økonomiske usikkerhed som følge af Coronas anden bølge forberedelserne i de sidste måneder før forhandlingsstart. Endelig betød beslutningen i foråret 2020 om ikke at udsætte forhandlingerne, at de organisationer, der havde troet på en sådan udsættelse, fik travlt, hvilket kan have påvirket kvaliteten af deres forberedelse.

Om OK21 blev til endnu en vedligeholdelsesoverenskomst eller ej vil vi ikke vurdere i denne sammenhæng. Ud over de generelle usikkerheder med klassificeringen (Hansen og Mailand 2020a) er det også for tidligt at konkludere, hvad de langsigtede konsekvenser af sygeplejerskernes politiske mobilisering og nedsættelsen Lønstrukturkomitéen bliver, ikke kun i forhold til overenskomsternes indhold, men også i forhold til aftalemodellens dynamikker (se afsnit 5.5). Under alle omstændigheder kan der, som vist i rapporten her, peges på en række nedslag i forligene, der har udviklingspotentiale, selvom udviklingselementer ikke er det, der springer i øjnene, når man skimmer de generelle forlig. På det statslige område blev det (omsider vil nogle sige) til en seniorordning tilsvarende dem på det kommunale og regionale område samt enighed om at tage hul på en revision af lønsystemerne. På lægeområdet blev det til en (af arbejdsgiverne) længe ønsket større ændring af stillingsstrukturen. Og på sosu-området fik man lagt yderligere trædesten til den lange march i retning mod at løfte fagets faglige niveau og imødegå rekrutteringsudfordringer. Endelig fik man på alle tre hovedområder adresseret medarbejdernes rolle i den grønne omstilling. Dertil kan være andre dele af forligene, der ikke her og nu fremstår som havende udviklingspotentiale, men som viser sig at have det på sigt.

### **5.5 Ligeløn og mulige forandringer indenfor den offentlige aftalemodel**

Sygeplejerskernes historisk lange konflikt var i første omgang frugtesløs og har betydet en merudgift for medlemmerne i form af ekstra kontingentopkrævninger for at fylde strejkekassen igen. Men den har været med til at øge og fastholde et fokus på ligeløn.

Lønstrukturkomiteen er således også reelt et produkt af Sygeplejerskekonflikten. Komiteen kom til verden på foranledning af FH, og er endnu et eksempel på, at FH har påtaget sig en ny markant rolle i de offentlige overenskomstforhandlinger (Hansen 2020; Hansen og Mailand 2020b). En parallel til FH's aktive rolle sås i det komplicerede forhandlingsforløb i forligsinstitutionen i 2018 (Hansen og Mailand 2019). Denne gang cementerede FH ikke alene deres koordinerende rolle i Forligsinstitutionen, men demonstrerede også vilje til at håndtere uenigheder og koordinere lønkrav mellem de store offentlige lønmodtagergrupper, også efter afslutningen af konflikten, hvor store uenigheder fortsat er kommet til udtryk mellem de

offentlige lønmodtagerorganisationer, som det vil fremgå af nedenstående.

Lønstrukturkomitéen blev som nævnt modtaget med stor skepsis blandt særligt sygeplejerskerne. Men set i lyset af hvor ømtåleligt en eventuel omfordeling eller fordeling af ekstra tilførte ressourcer har vist sig at være, er der behov for en proces, der kan skabe legitimitet. Det gælder både internt blandt parterne på det offentlige arbejdsmarked, i forhold til det private arbejdsmarkeds bekymring for et øget lønpres og ikke mindst i forhold til borgerne, som via deres skatteindbetalinger skal være med til at finansiere en eventuel større udgift til lønløft.

Modsat konflikterne om løn i 2008 lykkedes det denne gang sygeplejerskerne – godt hjulpet på vej af anden bølge af MeToo og Corona samt aktive græsrodder – at vinde den politiske dagsorden om, at der faktisk er et ligelønsproblem. Efter sygeplejerskekonflikten formelt var afsluttet fortsatte aktivismen dog blandt især sygeplejersker i form af vægring mod merarbejde og gennemførelse af overenskomststridige arbejdsnedlæggelser, der fik stor mediebevågenhed<sup>4</sup>. I efteråret opsagde flere af DSR's kredse aftaler om frivilligt ekstraarbejde, hvortil der knytter sig overtidsbetaling, men som man lokalt opfattede som en hæmsko i kampen for mere i løn.

Som følge af det fortsatte pres for mere i løn blandt sygeplejerskerne under kommunal og regionalrådsvalget i efteråret 2021, meldte flere regionspolitikere, at der var akut behov for at tilføre området flere midler – særligt til sygeplejerskerne. Det afviste FOA- og FF-formand Mona Striib på det kraftigste. Men hun så gerne midtvejsforhandlinger om at holde særydelser uden for reguleringsordningen i overenskomstforhandlingerne og målrettet bredere grupper (Deadline 12. november 2021).

I samspil med årstidens influenzasæson, pres for at afvikle den opbyggede behandlingspukkel samt en fornyet bekymring for Corona-smitte, meldte samtlige regioner om et ekstra presset sygehusvæsen. I forbindelse med finanslovsforhandlingerne spillede politikere fra SF, Enhedslisten således igen ud med, at der skulle sættes penge af centralt til det pressede sundhedsområde, og gerne til honorering af sygeplejerskerne. Det fik FH's formand Lizette Risgaard til at erklære, at et lønløft til sygeplejerskerne alene ville være 'fuldstændig vanvid' (Jyllands Posten 30. november, 2021). Derimod ville ekstra honorering kanaliseret bredt til personalegrupperne inden for sundhedsvæsenet, som blev holdt uden for reguleringsordningen, være acceptabelt. Socialdemokratiets politiske ordfører kvitterede ved udgangen af november med at erklære, at regeringen ville skabe en Corona-vinterpakke til sundhedsvæsenet, der endte med vedtagelse den 5. december, med parternes accept af at holde den 1 mia. ude af reguleringsordningen. Fordelingen af midlerne til eventuel ekstrahonorering skal aftales mellem Danske Regioner og de enkelte organisationer, og er i skrivende stund ikke blevet udmøntet.

Med udgangspunkt i den ekstraordinære Corona-situation har der således været en usædvanlig accept af politisk indblanding i lønrelationerne lige efter en

---

<sup>4</sup>Disse initiativer er gennemført af andre græsrodder, end de i afsnit 4.3 beskrevne grupperinger. Oplysninger om de overenskomststridige arbejdsnedlæggelser mv. bygger alene på data fra landsdækkende nyhedsmedier.

afsluttet overenskomstforhandling. Trods det, at Vinterpakken begrundes med et ekstraordinært presset sundhedsvæsen, er det sandsynligt, at aftaleforhandlingerne i den offentlige sektor fremover vil blive mere politiseret som følge af denne accept, da også andre grupper vil appellere til Christiansborg i højere grad end tidligere. Situationen med personalemangel og stort pres på sundhedsområdet skyldes nemlig ikke alene Corona. Der er tilsvarende utilfredshed med løn, stort arbejdspress og personalemangel på navnlig ældreområdet, og til dels også på daginstitutionsområdet.

Lønstrukturkomitéens opgave er med andre ord ikke blevet lettere af efterårets begivenheder. Udviklingen i efteråret vidner også om græsrodsaktivismens gennemslag, og at denne er bredere funderet end blandt sygeplejerskerne alene. Samlet tegner der sig store forventninger til løn blandt en række organisationer og deres medlemmer frem til overenskomstforhandlingerne i 2024.



## Referencer

Albæk, K, Larsen, M, Thomsen, L S (2017): Segregation and gender wage gaps in the private and the public sectors: an analysis of Danish linked employer–employee data, 2002–2012. *Empir Econ* (53):779–802.

Christensen, G (2020): DSR: Alvoren bag Altingets analyse er, at sygeplejerskerne har fået nok. Debatindlæg af Grete Christensen, Formand for Dansk Sygeplejeråd, bragt i Altinget den 8/9 2020.

DSR Pressemeddelelse (2020): Grete Christensen er genvalgt som sygeplejerskernes formand. I Berlingske 30. september 2020.

Due, J og J S Madsen (2009): *Forligsmagere og forumshoppere – Analyse af OK 2008 i den offentlige sektor*. København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Due, J og J S Madsen (2015): Fra tjenestemænd til overenskomstansatte – en historisk analyse af konfliktformer i den offentlige sektor. *Økonomi og Politik* 88 (4), s. 64-75.

Emerek, R og Bloksgaard, L (2010): Familievenlighed og/eller tilstedeværelse? – bidrag til forklaringer af uligelønnen. *Tidsskrift for Arbejdsliv* 12 (4): 46-60

Hansen, N W (2020): Forligsinstitution og koordinering af aftaleforhandlingerne. Forskelle og ligheder mellem det private og offentlige aftalesystem. FAOS rapport 178. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet. [https://faos.ku.dk/publikationer/forskningsnotater/rapporter-2019/Rapport\\_178\\_-\\_Forligsinstitutionen\\_og\\_koordinering.pdf\\_copy](https://faos.ku.dk/publikationer/forskningsnotater/rapporter-2019/Rapport_178_-_Forligsinstitutionen_og_koordinering.pdf_copy)

Hansen, N W og Mailand, M (2019): Overenskomstfornyelsen 2018. Musketered, magtbalancer og modelforandringer. FAOS rapport 166. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet. [https://faos.ku.dk/publikationer/forskningsnotater/rapporter2019/Rapport\\_166\\_-\\_Overenskomstfornyelsen\\_2018.pdf](https://faos.ku.dk/publikationer/forskningsnotater/rapporter2019/Rapport_166_-_Overenskomstfornyelsen_2018.pdf)

Hansen, N W og Mailand, M (2020a): Økonomisk usikkerhed og forsigtige tilnærmelser. Forventninger til OK21. FAOS rapport 183. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Hansen, N W og Mailand, M (2020b): FH og Den danske model. En sammenligning af den offentlige og private sektors aftalemodeller. FAOS rapport 180, København: Sociologisk Institut, Københavns Universitet. [https://faos.ku.dk/publikationer/forskningsnotater/rapporter-2019/Rapport\\_180\\_-\\_FH\\_og\\_Den\\_danske\\_model.pdf\\_copy](https://faos.ku.dk/publikationer/forskningsnotater/rapporter-2019/Rapport_180_-_FH_og_Den_danske_model.pdf_copy)

Hubeck-Graudal m.fl. (2021): Massiv utilfredshed med OK21: 759 læger skriver åbent brev til FAS, Yngre Læger og Lægeforeningen. Dagens Medicin. 8. marts 2021. <https://dagensmedicin.dk/massiv-utilfredshed-med-ok21-759-laeger-skriver-aabent-brev-til-fas-yngre-laeger-og-laegeforeningen/>

Boysen, M (2016): Regioner: Nye speciallæger skal vente fem år på overlægestilling. Dagens Medicin. 19. december 2016. <https://dagensmedicin.dk/regioner-have-faerre-overlaeger/>

FAS (2021a): Nye lederstillinger giver bedre arbejdsmiljø og højere kvalitet. 12. marts 2021, FAS hjemmeside <https://www.laeger.dk/nyhed/nye-lederstillinger-giver-bedre-arbejdsmiljoe-og-hoejere-kvalitet>

FAS (2021b) Engageret debat om den nye overenskomst, 12. marts 2021, FAS hjemmeside <https://www.laeger.dk/nyhed/engageret-debat-om-ny-overenskomst>

Jørgensen, H (2010): *Forhandlingssystemet i det offentlige og ligelønnen*. Ålborg: Carma.

Lønkommissionen (2010): Løn, køn, uddannelse og fleksibilitet. København: Lønkommissionen.

Mailand, M (2020): Lønssystemer i den offentlige og den private sektor. FAOS Rapport 179. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet. <https://faos.ku.dk/nyheder/aftalesystemerne-paa-det-offentlige-og-private-arbejdsmarked/>

Mailand, M (2014): *Overenskomstforhandlinger under pres – OK013 i den offentlige sektor*. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Mailand, M og Hansen, N W (2018): Dramatisk proces endte med vedligeholdelsesforlig. *FAOS Information* nr. 1, 2018.

Stamhus, J, Scheuer, S, & Christensen, S (2009): Efter strejkerne -: en lønmodtager-investeringsanalyse af 2008-strejkerne i den offentlige sektor. Centre for Labour Market Research (CARMA), Aalborg University. CARMA Research Paper Nr. 2009:4.

Sygeplejersken Årgang 2021 nr. 4. marts 2021.

Sygeplejersken Årgang 2020 nr. 6, 18. maj 2020.

Sygeplejersken Årgang 2020 nr. 9, 17. august 2020.

Sørensen, A E (2020): Det offentlige lønhierarki. En arv fra Tjenestemand-reformen af 1969. *Historisk Tidsskrift* Bind 120 (20. række, bind V) Hæfte 1. København: Den Danske Historiske Forening.

Sørensen, T K og Boddum, D I (2021) Fagbevægelsen blokerer for særskilt lønløft til sygeplejerskerne. *Jyllands Posten* 30. november, K1 19.46.  
<https://jyllands-posten.dk/indland/ECE13513451/fagbevaegelsen-blokerer-for-saerskilt-loenloeft-til-sygeplejerskerne/>

## Appendix A

<b>Kvalitative interview<sup>5</sup></b>	
Beskæftigelsesministeriet	Afdelingschef Vibe Westh
	Kontorchef Eva Jensen
Danske Regioner	Forhandlingsdirektør Rikke Magrethe Friis
	Kontorchef Ole Lund Jensen
FF, FOA	Forhandlingsleder FF og FOA Formand Mona Striib
FOA	Forhandlingsdirektør Jakob Oluf Bang
SHK/DSR	Formand Grete Christensen
	Forhandlingschef Louise Kanstrup Petersen
Foreningen af Danske Sygeplejersker	Bestyrelsesmedlem Nanna Susé
	Bestyrelsesforkvinde Marietta Petersen
Den tværfaglige gruppe # SlutMed1969	Socialrådgiver Susanne Both
	Jordemoderstuderende Frida Groth Rasmussen
<b>Telefonsamtaler<sup>6</sup></b>	
Medarbejder og Kompetencestyrelsen	Direktør Signe Friberg
	Kontorchef Tina Feldt Jessing
	Kontorchef Mark Olsen
KL	Direktør Kristian Heunicke
Danske Regioner	Kontorchef Ole Lund Jensen
CFU	CFU sekretær Henrik Højrup
Akademikerne	Direktør Sine Sunesen
Forhandlingsfællesskabet	Sekretariatschef Helle Basse
FOA, Social & Sundhed	Sektorformand Torben Klitmøller Hollmann
BUPL	Forhandlingschef Flemming Vinther
SHK/DSR	Forhandlingschef Louise Kanstrup Petersen
FAS	Direktør Kasper Axel Nielsen
YL	Afdelingschef Klaus Mathiesen

<sup>5</sup>Interviewene er af ca. 1 times varighed og er gennemført i sensommer og efterår 2021 efter forhandlingerne afslutning. Antal interviewpersoner svarer ikke til antal interview.

<sup>6</sup> Der er gennemført telefonsamtaler med et større antal forhandlere. Flere af informanterne er der talt med af flere omgange i forhandlingsforløbet. Her er alene inkluderet telefonsamtalerne fra januar og til november 2021.