

Lærerkonflikten under OK 2013 – fra forberedelse til lovindgreb og perspektiver

Mikkel Mailand, lektor,
FAOS ved Sociologisk Institut på Københavns Universitet,
mm@faos.dk

Lærerkonflikten i 2013 var på mange måder et unikt forløb. Artiklen præsenterer tre hovedargumenter. For det første argumenteres for, at en lang række faktorer medvirkede til, at der på lærerområdet under OK 2013 opstod et »window of opportunity« i forhold til at ændre arbejdstidsreguleringen, som de offentlige arbejdsgivere ikke ville lade gå tabt. For det andet – og i forlængelse heraf – argumenteres der for, at processen først og fremmest blev præget af, at arbejdsgiverne ville have ren ledelsesret. De etablerede derfor et meget snævert forhandlingsrum, hvor kun meget begrænsede indholdsmæssige kompromiser kunne accepteres, mens økonomisk kompensation godt kunne komme på tale. Endelig, for det tredje, argumenteres der for, at OK 2013 har haft blivende konsekvenser, og at udviklingen fra staten af årtiet imod mere toneangivende og aktive offentlige arbejdsgivere ikke er vendt, omend OK 2015 var mindre konfliktpræget end OK 2013.

En usædvanlig forhandlingsrunde

Overenskomstforhandlingerne i 2013 (OK 2013) var ikke, som overenskomstforhandlinger er flest i Danmark. Der går en del år imellem, at lockout og lovindgreb anvendes, og det var første gang nogen sinde, at de offentlige arbejdsgivere anvendte lockoutvåbnet uden en forudgående strejke eller et strejkevarsel. Konflikterne opstod omkring undervisningsområderne på det statslige område (gymnasier, erhvervsskoler, SOSU-skoler, VUC'er, frie grundskoler, produktionsskoler

osv.) og på det kommunale område (folkeskolen, sprogcentre og ungdomsskolerne). De handlede i deres essens om den afvikling af områdernes arbejdstidsregler, som de offentlige arbejdsgivere havde gjort til hovedkrav.

Men det var ikke bare processuelt, at forhandlingsrunden var usædvanlig. Det var resultatet også. Det indebar, at en meget væsentlig del af lærernes arbejdsvilkår – nemlig anvendelsen af arbejdstiden – ikke længere skulle være et forhandlingsemne, men ledelsesbestemt. Det er derfor forskningsmæssigt interessant at få afdækket, hvorfor så usædvanlige redskaber blev taget i brug, og hvorfor resultatet blev, som det blev. Det primære formål med artiklen er på den baggrund at forklare, hvorfor de offentlige arbejdsgivere i KL og Finansministeriet netop ved OK 2013 satte alle sejl ind for at få ændret arbejdstidsreglerne og hvorfor en forhandlingsløsning ikke var mulig. For at opfylde dette formål kræves en relativt tæt gennemgang af forberedelsesfasen, forhandlingsforløbet, konflikten og det politiske indgreb. Et sekundært formål med artiklen er at indkredse, om konflikten skal forstås som en del af en længerevarende udvikling hen imod mere offensive arbejdsgivere, og om den vil have blivende betydning for den danske model i den offentlige sektor. Til det formål vil

erfaringer fra overenskomstforhandlingerne i 2011 (OK 2011) og i 2015 (OK 2015) blive inddraget.

I næste afsnit introduceres kort artiklens metode og datamateriale. Dernæst følger den egentlige analyse, der indledningsvis beskriver baggrunden for lærerkonflikten (i form af ønsket om en skolereform og tidligere forhandlede resultater på både folkeskole- og gymnasielærerområdet) og parternes forberedelse af forhandlingerne. Dernæst beskrives kort de forskellige dele af processen – forhandling, sammenbrud, mægling, lockout og politisk indgreb – skridt for skridt.¹ Herefter diskuteres forklaringer på forløbet og resultatet af processen. Artiklen afsluttes med en diskussion af de videre perspektiver af OK 2013.

En slags beslutningsprocesanalyse

Analysen af lærerkonflikten i denne artikel bygger på et større forskningsprojekt (Mailand, 2014). Metodologisk var projektet, som artiklen bygger på, inspireret af bl.a. den antropologiske metode »thick description« (f.eks. Lincoln og Guba, 1985). Her anvendes et omfattende empirisk materiale med tætte beskrivelser af relationer til at etablere kausale sammenhænge. Projektet var dog også inspireret af »process tracing«, specielt dens mindre teoretisk-orienterede varianter som »detailed narrative«, hvor man ikke tester teori, men søger efter den centrale historie i et komplekst forløb (George og Bennett, 2005).

Konkret anvendtes i projektet en blanding af datakilder, hvoraf skriftlige kilder og semi-strukturerede interview var de væsentligste. Blandt de vigtigste skriftlige kilder var de offentlige arbejdsgivers og lønmodtagers debatoplæg, krav til overenskomstforhandlingerne og analyser publiceret på aktørernes respektive hjemmesider. Desuden var naturligvis selve resultaterne af OK 2013 på lærerområdet, lovindgrebet centrale skriftlige

kilder. Endelig har nogle af aktørerne stillet interne papirer og e-mailkorrespondancer til rådighed.

Det er dog de semi-strukturerede interview, der har været den væsentligste kilde til information. Hvor intet andet er angivet, er det disse interview, der ligger til grund for artiklen. Interviewene er med få undtagelser gennemført face to face og har typisk været mellem 1 og 1½ time. Der blev gennemført i alt 36 interview fordelt over ikke færre end fire interviewrunder, hvilket har muliggjort en »thick description«. Hver runde har haft et særligt fokus. Den første runde fandt sted i november-december 2012 forud for OK 2013. Formålet med disse interview var at skabe overblik over forventninger og krav til forhandlingerne. Den anden interviewrunde fandt sted i august 2013 i forbindelse med et mindre projekt om forventninger til arbejdsgivers ageren ved de kommende forhandlinger i 2015 og om mulige organisatoriske og andre modtræk fra lønmodtagersiden (Mailand, 2013a). Data fra disse interview indgår (i begrænset omfang) i perspektiveringen og til en vis grad i procesbeskrivelsen. Den tredje interviewrunde fandt sted i september 2013 og fokuserede på gymnasielærernes forhandlingsproces og resultat (Mailand, 2013b). Disse interview indgår i afsnittet, der følger metodeafsnittet her. Den for artiklens væsentligste interviewrunde blev gennemført december 2013-april 2014. I disse 14 interview var fokus primært på processen på folkeskoleområdet, sekundært på de konflikt-ramte statslige undervisningsområder.

Udvælgelse af informanter har været relativt ukompliceret. Der er med overenskomstfornyelserne tale om formelle processer, hvor hovedaktørerne er udpeget på forhånd. De vil også efter endt forhandlingsforløb ofte fremstå som de reelle hovedaktører. På grund af denne forudsigelighed har det kun i enkelte tilfælde været nødvendigt at efterspørge andre informanter. Dermed har populære ud-

vælgelsesmetoder til beslutningsprocesanalyse som »respondent driven sampling«, hvor informanter peger på eller rekrutterer andre informanter eller respondenter (Heckathorn, 1997), eller »backward mapping« (Elmore, 1985) ikke været anvendt.

Interviewudsagn om politiske processer skal aldrig tages som direkte udtryk for, hvordan processen rent faktisk fandt sted. Der er tale om en vurdering af processer, der er farvet af både respondentens hukommelse og hans/hendes interesse i at fremstille forløbet på en særlig måde (f.eks. Silverman 1998). Dette problem gør sig gældende i forhold til alle typer af interview. Men det er et særligt alvorligt problem, når der er tale om såkaldte elite-interview, som i tilfældet med analysen her. Elite-interview er interview med personer, der indgår i en politisk kontekst og ofte repræsenterer andre end sig selv, f.eks. en organisation (Andersen, 2012).

Silverman (bl.a. 1993) har adresseret måder, hvorpå man kan forsøge at overkomme problemerne med validitet i forbindelse med interview, hvoraf tre er anvendt i projektet, artiklen bygger på: 1) Tage data (interviewudsagnene selv, citater, eller analysen i tekstform) tilbage til informanterne (de interviewede) for på den måde at tjekke misforståelser og raffinere fortolkninger på baggrund af respondenternes reaktioner; 2) krydstjekke informanternes oplysninger hos hinanden; 3) triangulering, dvs. at bruge forskellige metoder til at undersøge den samme problemstilling. I projektet er triangulering brugt i den forstand, at interview og skriftlige kilder i mange tilfælde kaster lys over de samme processer og delprocesser, og at informanterne også er spurgt til vurderinger af andre aktørers positioner og handlinger. På trods af anvendelsen af disse teknikker er det dog vigtigt at holde fast i, at de semi-strukturerede interview er udtryk for procesfortolkninger og ikke en én til én-gengivelser af processerne.

Den overenskomstmæssige kontekst for folkeskolelærernes OK 2013

En fyldestgørende forståelse af lærerkonflikten kræver en forståelse af hovedtrækkene af den overenskomstrunde, som lærerkonflikten var en del af. Disse hovedtræk vil blive præsenteret i dette afsnit.

På trods af markante arbejdsgiverkrav lykkedes det at komme i mål med forlig til tiden i februar 2013 ved de såkaldte generelle forhandlinger, der er Finansministeriets, KL's og Regionernes Løn- og Takstnævns (RLTN) forhandlinger med lønmodtagernes forhandlingsfællesskaber på henholdsvis det statslige, det kommunale og det regionale område. Det blev som i 2011 på alle tre hovedområder til meget begrænsede lønstigninger og kun få øvrige forandringer. Som ved OK 2011 endte listen over parternes afviste krav med at være mere iøjefaldende end resultaterne. De statslige arbejdsgivere kom f.eks. ikke igennem med deres ønsker om at afvikle reguleringsordningen eller ændre vilkår for tjenestemænd – det var to af deres hovedkrav, mens det tredje – afviklingen af de udvalgte lærergruppers arbejdstid – ikke var en del af de generelle forhandlinger. De kommunale arbejdsgivere måtte således opgive ønsker om at reducere antallet af ansatte med tillidsrepræsentantbeskyttelse, ændre i de generelle arbejdstidsregler og begrænse ordningen med seniordage. På lønmodtager-siden blev bl.a. krav om mere barselsorlov til fædre, forbedrede vilkår for tillidsrepræsentanter og de fleste krav om større tryghed i ansættelsen afvist.

En mindst lige så vigtig del af konteksten for folkeskolelærer-forhandlingerne var organisationsforhandlingerne på det gymnasiale område. Selvom det her endte i en aftale og ikke i konflikt, var det alligevel et både processuelt og resultatmæssigt usædvanligt og kontroversielt forhandlingsforløb, Gymnasieskolernes Lærerforening (GL) var igen-nem med Finansministeriet (se Mailand,

2013). Først i egne forhandlinger og derefter som en del af hovedorganisationen Akademikernes (AC's) forhandlinger. Resultatet blev en aftale, der kort fortalt indebar, at GL mistede aldersreduktionen (nedsat arbejdstid for dem over 60 år) og aftaleretten om arbejdstid, således at anvendelsen af arbejdstiden fremover bliver afgjort af ledelsen på den enkelte uddannelsesinstitution, der dog stadig kan vælge at indgå aftaler eller på anden måde inddrage tillidsrepræsentanten. Til gengæld fik GL nye og højere løntillæg og et værn mod vilkårlig tilrettelæggelse af arbejdstiden.

OK 2013-processen på folkeskolelærerområdet

I dette afsnit vil OK 2013-processen på lærerområdet blive gennemgået trin for trin.

Forberedelsen

Lærernes arbejdstid har længe været et kontroversielt tema (Hansen, 2013). I 1993 overgik lærerne fra det statslige til det kommunale overenskomstområde. Herefter skulle nyansatte lærere overenskomst- og ikke tjenstemandsansættes, hvilket bl.a. gav dem ret til at strejke. Det var også ved denne lejlighed, at man indførte registrering af alle opgaver opdelt på undervisning, forberedelse og øvrig tid. Siden fulgte en række overenskomstaftaler – flere gange med forligsinstitutionens hjælp – der reviderede reguleringen. Den seneste var den såkaldte »A08«, indgået ved OK 2008. Aftalen skulle sikre, at man lokalt fandt frem til, hvordan lærerne bedst kunne udføre deres arbejde. A08 rummede ikke centrale bestemmelser for et maksimalt undervisningstimal eller for en bestemt omregningsfaktor mellem undervisningstid og forberedelsestid. De enkelte lærerkredse og kommunerne var derimod forpligtede til at forhandle sådanne bestemmelser ved lokal forhandling. Hvis det ikke lykkedes, gjaldt den gamle arbejdstidsaftale, som kaldes »A05«.

Men omkring 2010-11 konkretiseredes nye

arbejdsgiverønsker for ændringer i arbejdstidsreguleringen. Allerede i økonomiaftalen for 2012 fra juni 2011 blev det bestemt, at der skulle drøftes effektiviseringer af lærernes arbejdstid, herunder folkeskolelærernes. Baggrunden herfor var bl.a. Pisaundersøgelsernes gentagne indplacering af Danmark som et land, der kun performer mellemgodt på skoleområdet på trods af høj ressourceanvendelse, og mislykkede forsøg på at få AC og GL med på større forøgelse i gymnasie-lærernes arbejdstid under OK 2011. Som en udløber af dette arbejde blev der i december 2011 nedsat en »arbejdsgruppe vedr. arbejdstid i folkeskole og det almene gymnasium« med deltagelse af ministerierepræsentanter og KL. Det var denne arbejdsgruppe, der senere kom under mistanke for at have planlagt et forløb, der skulle munde ud i et lovindgreb i overenskomstforhandlingerne.

KL's ønske om, at lærerne skulle undervise mere, går længere tilbage. Ønsket blev i årene op til OK 2013 bl.a. udtrykt i udspillet »Nysyn på folkeskolen« fra maj 2010 (KL, 2010), hvor der dog blev lagt op til, at ændringer kunne ske inden for rammen af A08, og i januar 2012, hvor KL offentliggjorde en undersøgelse af, der argumenterede, at lærerne i gennemsnit kun underviste 16 timer og 20 minutter om ugen, og at deres aftaleret var en betydelig udfordring, når kommunerne havde behov for at justere ressourceforbruget i folkeskolen (KL, 2012).

LC/DLF's (Lærernes Centralorganisation/Danmarks Lærerforening) forberedelse af forhandlingerne var overvejende reaktiv. I løbet af oktober 2012 kom der stadig flere indikationer på og meldinger om, at regeringen og KL havde et opgør med den eksisterende arbejdstidsaftale i tankerne, uden at det lykkedes LC/DLF at få direkte indsigt i de centrale processer og papirer. LC/DLF havde søgt om aktindsigt i arbejdsgruppens arbejde, hvilket var blevet afvist. LC/DLF fik først indsigt i reformplanerne, da det såkaldte »18. oktober-

papir« kom til lærerforeningens kendskab i november 2012. I dette omfattende notat fra måneden inden, som Ministeriet for Børn og Unge og Finansministeriet stod som forfattere på, skitseres ideer til folkeskolereformen (i notatet kaldet »løft af folkeskolen«). I notatet nævnes der en »modernisering« af folkeskolelærernes arbejdstidsregler, der beskrives som ufleksible, samt at mulighederne for en længere skoledag kunne gennemføres ved hjælp af bl.a. frigjorte ressourcer som følge af dels normalisering af lærernes arbejdstid (Ministeriet for Børn og Unge og Finansministeriet 2012). Med andre ord: Overenskomstforhandlingerne skulle være med til at finansiere folkeskolereformen.

Selve reformudspillet blev i løbet af november lækket til pressen. Længere skoledag (30 til 37 timer afhængigt af klassetrin), flere timer i matematik og dansk, engelsk fra 1. klasse, daglige aktivitetstimer, og efteruddannelse af lærere var blandt hovedelementerne i udspillet, der blev offentliggjort den 4. december 2012, få dage før kravudvekslingen til OK 2013. Statsministeren udtalte i forbindelse hermed, at man støttede KL i dens bestræbelser på at få en »fleksibel arbejdstidsaftale« med lærerne (dr.dk 4. december 2012).

Det »ordinære« forhandlingsforløb

Kravudvekslingen i december 2012 konfirmerede, at både KL og Finansministeriet ønskede en afvikling af de eksisterende arbejdstidsregler. De ønskede også at afvikle de særlige gunstige arbejdstidsbetingelser, der gjaldt for de +60-årige – den såkaldte aldersreduktion.

Forhandlingerne blev indledt med en række møder på embedsmandsplan i januar måned, hvor især KL mundtligt uddybede sine krav i form af en beskrivelse af skoleårets planlægning, af lærer/lederrollen og af tilstedeværelsesspørgsmålet. De fastslog, at der ikke skulle være nogen form for aftaler omkring arbejdstidens indhold, men alene af-

taler om de »ydre rammer«, og at de desuden ville fraråde kommunerne at indgå lokalaftaler. Det var forhold, LC ikke kunne acceptere, og der var ikke fremdrift i forhandlingerne. LC mente endda slet ikke, der var tale om forhandlinger.

Det var først på mødet i den tekniske arbejdsgruppe den 10. februar, at KL kom med et første skriftligt bud på, hvilket regelsæt de ønskede sig. Det skete i form af et forslag til en revideret § 14 (en arbejdstidsparagraf) i overenskomsten. KL's forslag var tæt på at være identisk med GL-aftalen og indeholdt bl.a. en årsnorm på 1924 timer. KL ønskede, at forhandlerne derefter skulle tage udgangspunkt i KL's forslag, således at LC skulle markere rettelser og tilføjelser til § 14-udkastet. LC-formanden kommenterede i medierne nogle dage senere KL's udspil, hvor han bl.a. kritiserede det for i praksis ikke at have noget loft for øvre arbejdstid, hvilket ellers ikke er normen i overenskomster for ansatte med mellemlang videregående uddannelse som lærerne. Han kritiserede også, at det skulle være op til lederen alene at afgøre, om der var tale om overarbejde eller ej.

LC foreslog også, inspireret af skolepædagogområdet (hvor KL forhandler med BUPL), at LC's arbejdstidsforhandlinger skulle udskydes. Det afviste KL dog den 22. februar i medierne. Men det forhindrede ikke LC i på det afsluttende politiske forhandlermøde den 26. februar at foreslå netop at gøre det. Det kom der ikke overraskende ikke noget ud af. Forhandlerne drøftede normalisering på mødet, og LC gav udtryk for, at de ikke ville forlade de krav og modeller, de havde stillet op, men gerne ville diskutere normalisering.

LC's næste skridt tog netop udgangspunkt i skolepædagogernes eksisterende arbejdstidsaftale. De udleverede på et forberedende forhandlingsmøde den 24. februar et forslag til »principper for arbejdets tilrettelæggelse for lærere«. Principperne indebar bl.a., at

der skulle være en forberedelsesfaktor, der afhang af undervisningstypen, allokering af 218 timer pr. år til »andre opgaver«, og at der maksimalt ville kunne skemalægges 1417 timer om året. Aldersreduktionen skulle opretholdes (LC, 2013a). Det var første gang, Michael Ziegler og Anders Bondo Christensen deltog direkte i forhandlingerne og mødtes i den forbindelse. Det kan umiddelbart undre, at topforhandlerne i så vigtig en forhandling først møder hinanden så relativt sent i forløbet. Men det afspejler, at der ikke havde været bevægelse i forhandlingerne. Da forhandlerne så endelig mødtes i slutningen af februar, var det ikke udtryk for, at der var kommet skred i forhandlingerne, men at det var planlagt, at det skulle ske der.

LC ville med fremlæggelsen af principperne vise, hvilke modkrav LC havde for at acceptere et øget ledelsesrum. LC anså det som et udspil til en fair form for den normalisering, som KL ønskede. Det skulle dog være en normalisering inden for samme regler, der gjaldt på alle andre offentlige arbejdspladser, da det ellers ville være umuligt at sælge en aftale til medlemmerne. Efter den melding trak KL's forhandlere sig tilbage for at drøfte mulighederne og vendte tilbage med en melding om, at de ønskede at vide, hvor LC ville »betrykkes« i forhold til KL's § 14-udspil. LC gjorde opmærksom på, at dette ikke var deres foretrukne måde at forhandle, og at LC's krav opretholdtes. Man ville dog ikke desto mindre trække sig tilbage til DLF's adresse på Vandkunsten og sende en mail om sit udspil. Mailen blev sendt til KL tidligt på aftenen og indeholdt elleve spørgsmål til konkret arbejdstidstilrettelæggelse, bl.a. hvordan læreren kunne kende omfanget af de enkelte elementer i arbejdsdagen, og hvem der skulle bestemme om ændringer i arbejdstid.

Derefter fulgte et tumultarisk forløb med e-mails, telefonopkald og inddragelse af baglande, der endte med, at KL ud på aftenen den 26. februar ensidigt erklærede forhandlinger-

ne for sammenbrudt. Den 28. februar udsendte KL (og Finansministeriet) lockoutvarsel.

Mæglingsprocessen

For at forlige parterne, før lockouten trådte i kraft, indkaldtes til mæglingsmøde. Det første mæglingsmøde blev afholdt i Forligsinstitutionen den 4. marts. Drøftelserne tog udgangspunkt i en konkretisering af de LC's elleve spørgsmål (se overfor). Denne konkretisering havde LC sendt til KL efter forhandlingssammenbruddet. Selvom det altså fra LC's side var ment som et forhandlingsudspil til den ordinære forhandlingsproces, kunne det bruges i Forligsinstitutionen. Men KL var som nævnt ovenfor ikke tilfreds med udspillet. Dette første møde kom til at vare fire timer, hvilket ikke er langt for et første møde i »forligsen«. Det vidnede om, at parterne stadig stod langt fra hinanden.

Det næste møde i Forligsinstitutionen fandt sted den 11. marts. KL havde op til mødet fremsendt eksempler på arbejdstilrettelæggelse (KL 2013). Desuden fremsendte KL udkast til en ny § 15 om arbejdstidsbestemte tillæg samt en enkelt tilføjelse til KL's tidligere fremsatte § 14-forslag. Arbejdstilrettelæggelsespapiret indeholdt en beskrivelse af rammerne (teamsamarbejde, fag- og opgavefordeling, principper for placering af undervisning og øvrige læringsaktiviteter for børnene). Desuden indeholdt KL-papiret en beskrivelse af tre konkrete »måder«, arbejdstilrettelæggelsen kunne tænkes at foregå på. Fælles for alle tre måder var altså en dialog, men ikke en forhandling, med lærerne og dermed også en ren ledelsesret på anvendelsen af arbejdstiden.

Hvor KL fremlagde forskellige variationer over temaet »ren ledelsesret«, fulgte LC op på normaliseringssporet. Tankegangen hos LC syntes at være, at hvis KL fastholdt, at lærernes arbejdstid skulle normaliseres, så skulle regelsættet ligne det, der gjaldt for andre offentligt ansatte. De fremsendte til mødet den

11. marts en synoptisk (sammenlignende) fremstilling af arbejdstidsregler fra henholdsvis KL-Sundhedskartellet, KL-BUPL's og KL-HK's overenskomstområder, hvortil der var tilføjet en kolonne med »betrygningspunkter«, der var identiske med dem, som DLF havde fremsendt til KL 1. marts. KL's modtagelse af udspillet var skeptisk. Man ønskede krav og ikke en eksempelsamling og syntes ikke, at sammenligning med områder, hvoraf nogle var døgnområder, var relevant.

På mødet i Forligsinstitutionen den 15. marts kom LC med et udspil i form af et forslag til en ny § 14 og § 15 (også om arbejdstid) til overenskomsten. Udspillet indbefattede, at der skulle afsættes mindst to minutter pr. elev pr. undervisningslektion a 45 minutter, som skulle tildeles den enkelte lærer efter drøftelser med skoleledelsen. Det skulle være op til kommunalbestyrelsen selv at afgøre, om den ville anvende denne model eller fortsætte med den eksisterende A08-aftale (LC, 2013a). KL var afvisende over for denne model, selvom den øgede ledelsesrummet og dermed kunne betragtes som en imødekommelse af KL's ønsker. KL's egne beregninger viste nemlig, at modellen ville være meget dyr, ikke sikre mere undervisning, opretholdt kasser og matematisk udregning af forberedelsestiden, og desuden ønskede man ikke, at A08 skulle være en mulighed.

KL havde inden mødet den 15. marts fremsendt en »oversigt over arbejdsdage og elev-dage for børn og lærere«, men heller ikke det bragte parterne tættere på hinanden. Mødet blev noget længere end det foregående. 15 timer blev der brugt i »forligsen« denne gang. Forhandlerne blev sendt hjem den 16. marts om natten med besked på at møde op en uge efter, dvs. kun tre dage før lockouten ville træde i kraft, hvis forligsmand Mette Christensen valgte ikke at udsætte den. Nok et tegn på, at parterne stadig stod langt fra hinanden, og at forhåbningerne om et forlig ikke var store. Det var KL, der efterspurgte

et sidste forhandlingsmøde. LC anså på dette tidspunkt mulighederne som udtømte.

Sammenbrud og lockout

Det sidste møde i Forligsinstitutionen blev afholdt den 22. marts, og forligsmandens sonderinger førte ikke til noget. Efter ca. fem timers møde erklærede Mette Christensen over for forhandlerne, at forhandlingerne var brudt sammen, og at hun ikke så noget perspektiv i at fremlægge en mæglingsskitse eller at udskyde konflikten, fordi parterne stod så langt fra hinanden (Jensen og Jørgensen, 2013).

Processen sluttede dog ikke der, men fik et lidt bizart efterspil, der bidrog til billedet af en dysfunktionel dansk model. Efter at LC i et brev til kommunerne efter sammenbruddet havde at skrevet »jamen så lad os da få den finske model« – en model, der havde været nævnt, men ikke fremlagt til forhandling i forløbet – endte Michael Ziegler og Anders Bondo med i foyeren til Forligsinstitutionen at skændes om forløbet. Efter gensidige beskyldninger om historieløshed, dårlig forhandlingskultur mm. enedes parterne om at forlade journalisterne og gå tilbage til forhandlingerne. Men allerede kort efter midnat blev det meddelt, at der ikke ville komme flere forsøg på forhandling (ibid.). KL ønskede, som forventet, ikke den finske model. Modellen havde i KL's optik de samme problemer som de andre forslag, LC havde været fremme med: Den fjernede ikke aftalebindinger på anvendelsen af arbejdstiden, den øgede ikke lærernes undervisningstid, lederen disponerer ganske vist over fordeling af fag og opgaver, men læreren disponerer over tiden til forberedelse og øvrige opgaver, og der fulgte ikke en afskaffelse af aldersreduktionen med (KL, 2013b).

I månederne efter konflikten var der flere røster fremme om, at forligsmand Mette Christensen ikke havde presset parterne hårdt nok. Denne kritik var dog ikke noget, som

hverken lønmodtager- eller arbejdsgiverinformanterne var enige i, hverken på det kommunale eller det statslige område. Holdningen var generelt, at forligsmanden havde gjort, hvad hun kunne. Parterne stod i disse udlægninger for langt fra hinanden til, at reel mægling var mulig. At fremlægge en mæglingsskitse, uden at parterne havde nikket til den på forhånd, ville derfor også have været frugtesløst.

Med sammenbruddet i forligsinstitutionen var lockouten en realitet. Der var sporadisk kontakt mellem topforhandlerne, men ingen bevægelse overhovedet. Medierne blev brugt meget flittigt af forhandlerne, der nu ikke længere var pålagt tavshed, som de var under mæglingsfasen. Blandt andet efterspurgte Anders Bondo Christensen et hurtigt indgreb, da han mente, at hele forløbet alligevel var planlagt på forhånd – og hans medlemmer ville med et hurtigt indgreb ville spare penge. De to topforhandlere mødte også hinanden i en række tv-dueller. Der blev i medierne også diskuteret YouTube-klip med Bondo på slap linje og lakkede resultatkontrakter fra Moderniseringsstyrelsen. Der blev endvidere arrangeret demonstrationer til støtte for lærerne, og KTO udskød underskrivelsen af KTO-forliget med henvisning til, at KL og Finansministeriet havde undgået at indgå i realitetsforhandlinger. Endelig blev der forslået nye mæglingsforsøg, bl.a. med inddragelse af internationale eksperter. Men nærmere en forhandlingsløsning kom man ikke.

Indgrebet

Regeringen annoncerede lovindgrebet torsdag den 25. april om formiddagen, efter 3½ uges konflikt. Planen var at sende Folketinget på overarbejde hen over bededagsferien, således at konflikten kunne være afblæst mandag, efter næsten fire uger. Det skete, og hovedelementerne i indgrebet var:

- Ledelsesret: Skolelederne får udvidet retten til at lede og fordele arbejdet, da

der ikke længere skal forhandles om anvendelsen af arbejdstiden på kommunalt plan.

- Værnsregler: Værnsreglerne indebærer, at arbejdet på de fleste undervisningsområder normalt tilrettelægges på hverdage, mandag til fredag, i dagtimerne, og at den daglige arbejdstid så vidt muligt skal være samlet. Lærerne skal have udleveret en opgaveoversigt
- Årsnormen: Årsnormen fastholdes for lærerne.
- Aldersreduktionen: Aldersreduktionen udfases gradvist.
- Løn: Der gives lønkompensation for udfasning af 60-årsreglen på i alt knap 300 mio. kr. til LC-gruppen. Lønkompensationen vil ikke påvirke lønstigningerne for andre offentlige medarbejdergrupper, fordi kompensationen holdes uden for den såkaldte reguleringsordning.
- Kompetenceudvikling: I regeringens udspil til en folkeskolereform blev der afsat 1 mia. kr. i 2014-20 til kompetenceløft af lærere og pædagoger på folkeskoleområdet. Lovforslaget indebar som noget nyt, at LC inviteres til at deltage i et forpligtende partsudvalg, som skal opstille pejlemærker for, hvordan man lokalt bedst udmønter midlerne i folkeskoleudspillet.
- Projekter om samarbejde, tillid og arbejdsmiljø: Der blev afsat i alt 20 mio. kr. hertil i 2013-14.

Der var tydeligvis tale om en væsentlig større grad af imødekommen af KL's og Finansministeriets krav end af LC's synspunkter. De offentlige arbejdsgivere fik deres hovedkrav igennem om fuld ledelsesret på arbejdstiden. Primært var der to typer af kompensation til lærerne. Den ene var lønkompensationen for aldersreduktionen, den anden nogle begrænsede værnsregler, primært retten til en årsplan formuleret i dialog med lærerne, og en samling af arbejdstiden i normalarbejdstiden. Derimod blev LC's ønske om en månedssnarere end en årsnorm ikke efterkommet.

Den ene milliard til efteruddannelse var allerede lovet i udspillet til skolereformen fra december og kan derfor ikke betragtes som en del af kompensationen (selvom partsinddragelsen var et nyt aspekt). Projekterne må siges at være i småtingsafdelingen.

OK 2013 – hvorfor og hvilke perspektiver? *Hvorfor konflikt og indgreb netop i 2013?*

Det primære formål med artiklen var som nævnt i indledningen at forklare, hvorfor de offentlige arbejdsgivere netop ved OK 2013 satte alle sejl til for at få ændret arbejdstidsreglerne, og hvorfor en forhandlingsløsning ikke var mulig. På baggrund af procesbeskrivelsen ovenfor vil jeg argumentere for, at det ikke er muligt at pege på en enkelt altforklarende faktor, men at en række udviklinger *tilsammen* skabte et sjældent »window of opportunity« (Kingdon, 1984) for at tage et opgør om de arbejdsregler, som man i KL – på trods af aftalen ved OK 2008 – stadig ikke var tilfreds med. Disse økonomiske, organisatoriske og politiske udviklinger var:

Svækkelse af fagbevægelsens konfliktvilje i kølvandet på krisen. Generelt svækker økonomiske kriser efterspørgslen efter arbejdskraft og svækker dermed fagbevægelsen. Det går også ud over dens vilje til konflikt, som det blev demonstreret ved OK 2011, hvor forlig uden reallønssikring og med få lønmodtagergodter blev stemt hjem med meget store flertal. Krisen kradsede stadig i 2012-13, og effekten kunne derfor tænkes stadig at virke. Det faciliterede arbejdsgivernes mulighed for at vælge en konfrontationslinje (se også Høgedahl og Ibsen 2015).

Skarpere KL-arbejdsgiverprofil og etablering af Moderniseringsstyrelsen. KL fik i efteråret 2011 foretaget en interessent-undersøgelse, der bl.a. viste, at KLs interessenter – Christiansborg-politikere, embedsmænd i centraladministrationen, kommunale ledere, borgmestre, etc. – generelt efterspurgte en skarpere KL-arbejdsgiverprofil (Mailand 2012).

Den leverede KL i skrift på sin hjemmeside i sommeren 2012. Etableringen af Moderniseringsstyrelsen må nævnes i samme åndedrag. Det var relativt omfattende omlægninger, der blev foretaget, da styrelsen blev etableret, og stort set alle nøglepersoner fra OK 2011 og tidligere blev udskiftet. Der blev i den forbindelse spekuleret i, om man fra Finansministeriets side ønskede »hårdere forhandlere« på posterne. Under alle omstændigheder fik man ledere, der ikke var påvirket af uformelle relationer til lønmodtagersiden. Den skarpere arbejdsgiverprofil hos begge de offentlige arbejdsgivere var instrumentel i forhold til OK 2013-forløbet.

Socialdemokratiskledet regering. Når det har været af betydning, at regeringen var socialdemokratisk ledet, skyldes det, at der kunne forventes meget stærkere protester fra fagbevægelsen – og fra en enig fagbevægelse – over OK 2013-forløbet, hvis en borgerlig regering havde forsøgt sig med noget lignende.

Opposition og befolkning bakker op. Selvom der var betænkeligheder og kritiske røster fremme i flere partier, bestod oppositionen mod Folkeskolereformen på Christiansborg og ny arbejdstidsregulering basalt set kun af Enhedslisten. Samtidig viste adskillige meningsmålinger, at der i befolkningen var opbakning til, at lærerne skulle tilbringe mere tid med eleverne. Igen noget, der var med til at muliggøre en proces som OK 2013.

Højprofileret politisk reform. Folkeskolereformen 2013 var ikke bare endnu en politisk reform. Det var den reform fra årene 2012-13, som regeringen prioriterede højest. Det hjalp på modet og lysten til at sætte hårdt mod hårdt og betale den forventede politiske pris i form af et ukendt antal frafaldne vælgere, dårligere relationer til dele af fagbevægelsen og manglende samarbejdsorientering fra DLF's side i implementering af reformen.

Mht. spørgsmålet om, hvorfor en forhand-

lingsløsning ikke var mulig, viser procesanalysen, at forklaringen kort sagt er, at parterne med hensyn til forhandlingernes to kerne-spørgsmål – ledelsesret (inkl. forberedelsesfaktor) og aldersreduktion – stod for langt fra hinanden. LC ville ikke opgive disse to elementer, og KL mente ikke, at ledelsesretten kunne gradbøjes. KL (og Finansministeriet) var indstillet på økonomisk *kompensation*, men ikke på at indgå et indholdsmæssigt *kompromis* om disse forhold.

Perspektiverne

Artiklens sekundære formål var at opridse perspektiverne ved at diskutere, om OK 2013 vil have blivende betydning og om lærerkonflikten var en del af en længerevarende udvikling henimod mere offensive arbejdsgivere.

OK 2013-forløbet skabte i første omgang frustration og bekymring i dele af fagbevægelsen, og der var beskyldninger fremme om aftalt spil og om brud på den danske model. Flere forhold i forløbet kan kritiseres, men det kan diskuteres, om der virkelig var tale om brud på principperne i den danske model (se Due og Madsen, 2013; Steenberg, 2013; Mailand, 2014; Høgedahl og Ibsen, 2015; Kristensen, 2015 for forskellige bud herpå). Der er dog ingen tvivl om, at forløbet var med til gøre et i forvejen ulige magtforhold mellem parterne endnu mere ulige, og at OK 2013 dermed vil få blivende betydning. For på trods af arbejdsgivernes forsikringer om, at OK 2013 var en helt unik begivenhed, kan man på den anden side af forhandlingsbordet ikke vide sig sikker på, om og hvornår lock-out uden foregående strejkevarsel vil blive anvendt igen. Et begrænset modtræk til denne magtmæssige ubalance og fragmenteringen på lønmodtagersiden kom i 2014 med KTO's og Sundhedskartellet's etablering af et tættere samarbejde i form af den nye koalition, der blev døbt »Forhandlingsfællesskabet«. Dette modtræk ændrer dog ikke ved, at koordineringen på lønmodtagersiden på grund af omfattende interesseforskelle mellem organisa-

tioner sandsynligvis også fremover vil være betydeligt svagere end på arbejdsgiversiden, og lønmodtagernes magtposition alene af den grund vil være svagere end arbejdsgivernes.

Den blivende effekt har dog ikke vist sig i hele forløbet efter OK 2013. I månederne efter indgrebet var der flere af de faglige organisationer, der spurgte sig selv om, hvem arbejdsgiverne næste gang ville tage ud til hårdhændet behandling. Men i takt med, at konflikten kom på afstand, og OK 2015 nærmede sig, uden at der er tegn på, at andre ville komme igennem samme proces, som lærerne gjorde under OK 2013, aftog frygten noget på lønmodtagersiden. Arbejdsgiverne gjorde også deres for at kommunikere til de faglige organisationer, at OK 2013 på undervisningsområderne vitterlig var undtagelsen. Bemærkelsesværdigt viste det sig allerede i juni 2013 muligt for de fleste faglige organisationer på det kommunale område at støtte op om principperne for den »mini-trepartsaf-tale« om tillid og samarbejde, som blev indgået med regeringen og KL, og som bestod af syv principper for godt samarbejde i den offentlige sektor. Men bl.a. FOA og DLF ville ikke anbefale deres hovedorganisationer at tilslutte sig reformen. Med til at lægge en dæmper på frygten for en gentagelse af 2013 var også, at 2015 var et valgår. Selvom den socialdemokratisk ledede regering havde vist sig villig til at gennemføre reformer og andre tiltag, der har været upopulære i deres vælgerskare, forventedes det ikke, at regeringen vil lægge sig ud med store dele af den lille million vælgere i den offentlige sektor ved at gå hårdt til dem under OK 2015 (Hansen og Mailand, 2014).

Forventningerne om et forløb med mindre udfarende arbejdsgivere kom til at holde, men OK 2015 var dog ikke helt uden turbulens og dramatik. Indholdsmæssigt blev det igen til relativt økonomisk smalle forlig, men denne gang med plads til reallønssstigninger. En anden væsentlig nyhed var ændringer i

den reguleringsordning, der binder lønudviklingen i den offentlige sektor til den private sektor. Denne ændring kom kun på plads på det statslige område efter et meget turbulent forløb, der var præget af utilstrækkelig forbedelse, og af, at ikke alle relevante lønmodtagerparter nåede at blive taget i ed, inden forliget var indgået. Forløbet afslørede endvidere, at der ikke herskede enighed mellem de statslige parter om, hvad løn egentlig er for en størrelse.

Desuden opnåedes ved OK 2015 resultater i forhold til bl.a. det psykiske arbejdsmiljø, ligestilling, efteruddannelse af ufaglærte, samt projekter, der skal understøtte den danske model og samarbejdet lokalt. Ved organisationsbordene blev der skabt en ny fælles forståelse om arbejdstid mellem KL og lærerne, der dog endte med, at KL's topforhandler blev afskediget, selvom KL stod ved forliget. Endvidere indgik KL en aftale med FOA, der indebar en sammenskrivning af overenskomster og introducerede en banebrydende ret og pligt til efteruddannelse for ufaglærte, men forliget blev efterfølgende underkendt af FOA's bestyrelse. Til gengæld lykkedes det for KL og FOA at opnå en aftale om forenkling af arbejdstid på døgnområdet i kommunerne, som også involverede Sundhedskartellet og Socialpædagogerne. Ydermere landede man endnu engang nye aftaler om arbejdstid på hospitalerne på det regionale område (Hansen og Mailand, 2015).

Samlet set kan det konstateres, at de offentlige arbejdsgivere under OK 2015 havde mindre offensive krav med til forhandlingerne end ved OK 2011 og OK 2013, og det »tunge skyts« blev ikke taget frem. Men forløbet – ikke mindst på det toneangivende statslige område, men i nogen grad også på det kommunale område – viste, at arbejdsgiverne stadig kan agere meget offensivt, og at tendensen fra 2011 til, at det er dem, der er den mest pro-aktive part, ikke er vendt endnu.

Med en ny regering og med udskiftning af de fleste af arbejdsgiveres hovedpersoner fra 2015 med nye ansigter, der allerede er foretaget, bliver det spændende at se, hvad OK 2018 kommer til at byde på. Men tiden med offentlige besparelser, som overenskomstsystemet skal bidrage til, og offentlige arbejdsgivere, der ikke bare siger ja og nej til lønmodtagerens krav, men selv formulerer og forfølger offensive krav, er sandsynligvis langt fra overstået.

Note

1. Af pladsmæssige hensyn vil fokus være på konflikten på det kommunale undervisningsområde. Det parallelle forløb på en række statslige undervisningsområder vil derfor ikke blive behandlet.

Litteratur

- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (2013), »Lærerkonflikten: Med lockouter skal land bygges«, *Forskningsnotat nr. 133*. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Elmore, Richard F. (1985), »Forward and backward mapping: reverse logic in the analysis in public policy«, i Kenneth Hanf og Teo A.J. Toonen, red. *Policy Implementation in the Federal and Unitary Systems*, Boston: Nato ASI Series.
- George, Alexander L. og Andrew Bennett (2005), »Process Tracing and Historical Explanation«, i Alexander L. George og Andrew Bennett, red. *Case studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press, pp.205-223.
- Hansen, Nana Wesley (2013), »Folkeskolelærernes arbejdstidsregler«, *Fakta*. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Hansen, Nana Wesley og Mikkel Mailand (2014), »Stilhed efter storm – Forventninger til OK 2015«, *Forskningsnotat, Nr. 140*. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Hansen, Nana Wesley og Mikkel Mailand (2015), »Vindstød uden stormstyrke – Overenskomstfornyelsen 2015 i den offentlige sektor«, *Forskningsnotat, Nr. 145*, FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Heckathorn, Douglas D. (1997), »Respondent-Driven Sampling: A New Approach to the Study of Hidden Populations«, *Social Problems*, 44(2): 74-199
- Jensen, Jenifer og Hanne Birgitte Jørgensen (2013),

- »Knockout – en fortælling om lærerkonflikten«, E-bog, Fagbladet Folkeskolen.
- Kingdon, John W. (1984), *Agenda, Alternatives, Public Policy*, Boston: Addison Wesley Educational Publishers Inc.
- KL (2010), »Nysyn på folkeskole« København: KL.
- KL (2012), »Effektiv anvendelse af lærernes arbejdstid«, København: KL.
- KL (2013), »Arbejdstilrettelæggelse – eksempler«, KL 7. marts 2013. Til udlevering til LC og FI forud for møde den 11. marts.
- Kristiansen, Jens (2015), »Konfliktret på det offentlige arbejdsmarked«, Økonomi og Politik, dette temanummer.
- LC (2013a), »Folkeskolen, ny § 14 og 15 i 50.01«. 14. marts 2013 – den samlede arbejdstidsregulering for lærere ved undervisning for børn – til udlevering ved møde i forligsinstitutionen den 15. marts.
- LC (2013b), »Principper for arbejdets tilrettelæggelse for lærere«.
- Lincoln, Yvonna S. og Egon G. Guba (1985), *Naturalistic Inquiry*, Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Mailand, Mikkel (2012), »Overenskomstfornyelsen 2011 – den kommunale sektor perspektiveret«, *Forskningsnotat nr. 127*. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Mailand, Mikkel (2013), »Når man går foran – Gymnasieskolernes Lærerforenings deltagelse i OK 2013«, *Forskningsnotat Nr. 136*. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Mailand, Mikkel (2014), *Overenskomstforhandlinger under pres – OK 2013 i den offentlige sektor*, FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Ministeriet for Børn og Unge og Finansministeriet (2012), »Indholdsreform som et led i et løft af folkeskolen«, København: Ministeriet for Børn og Unge, Finansministeriet.