

Redaktionelt forord

Konflikter på det danske arbejdsmarked er dramatiske magtkampe og mediebegivenheder, der udstiller den aktuelle relation mellem lønmodtager- og arbejdsgiver. Det er ofte også på baggrund af konflikter, at parterne lærer og aftalesystemet udvikler sig. Dette temanummer er et samlet bidrag til diskussionen om det offentlige aftalesystem, og hvorvidt systemet trænger til at blive forandret med udgangspunkt i erfaringerne fra konflikten på lærerområdet ved overenskomstforhandlingerne i 2013.

Konflikten i 2013 var enestående i den forstand, at det var første gang, offentlige arbejdsgivere greb til lockout-våbnet, inden lønmodtagerne (i denne situation lærerne) varslede strejke. De offentlige arbejdsgivere agerede altså mere aggressivt end tidligere set. Efter konflikten har praktikere og forskere ivrigt diskuteret, om aftalemodellen i det offentlige har de nødvendige institutioner til at sikre, at den fungerer efter hensigten.

Der har været nævnt, at hele konflikten og indgrebet var orkestreret politisk for at opnå et på forhånd givet udfald. Andre har derimod hævdet, at konflikten var klassisk for den danske forhandlingsmodel og blot afspejlede en situation, hvor arbejdsgiverne ville løsrive sig fra en aftale. I diskussionerne har det også været fremhævet, at 2013-konflikten igen viste, at lønmodtagerne ikke kan ramme de offentlige arbejdsgivere økonomisk ved at strejke, og at de derfor står for svagt.

Det er ambitionen med dette temanummer at diskutere disse spørgsmål dybere og levere nye perspektiver på, hvordan den offentlige aftalemodel kan fremtidssikres.

Første del af nummeret rummer fire bidrag fra centrale organisationsrepræsentanter. Formand for FTF, *Bente Sorgenfrey*, fremhæver i sin artikel, at der er behov for debat og refleksion om aftalemodellen ikke mindst på baggrund af den internationale kritik af forløbet under OK 2013 fremsat af ILO. På baggrund af svenske og norske debatter diskuterer artiklen blandt andet den statslige arbejdsgiverrolle og konfliktløsningssystemet i Danmark. Dernæst redegør direktør i DA, *Pernille Knudsen*, for det private arbejdsmarkeds nødvendige interesse i det offentlige aftalesystem. I deres øjne er overenskomstparternes fortsatte indblanding i det lokale niveau i den offentlige sektor en væsentlig barriere for fornyelse og formentlig medårsag til lærerkonflikten ved OK 2013. I det tredje bidrag fremhæver formand for CFU, *Flemming Vinther*, også nødvendigheden af at se på både de centrale og decentrale niveauer i aftalesystemet på statens område. Bidraget fremhæver, at det særligt er parternes evne til at forvalte modellen i praksis, der trænger til et eftersyn, mere end der er behov for tekniske forandringer. I det fjerde og sidste bidrag fra organisationerne, beretter forhandlingsdirektør i Danske Regioner *Signe Friberg Nielsen* om deres alternative tredje vej til at skabe resultater i forhandlingssystemet i

2013. Også hun fremhæver nødvendigheden af dialogprocesser mellem parterne – eventuelt med hjælp fra en tredje part – og fokus på den lokale opgaveløsning. Ifølge Friberg Nielsen er det parternes opgave at udvikle aftalesystemet, så det fortsat leverer løsninger, der er konkret tilpasset virkeligheden på arbejdspladsen.

Temanummerets anden del præsenterer fem bidrag fra forskere med hver deres fokusområde. *Mikkel Mailand* bidrager med en indgående analyse af forløb og proces før, under og efter lærerkonflikten i 2013. I artiklen ses der også nærmere på konsekvenserne af konflikten for den efterfølgende overenskomstfornyelse i 2015, og hvorvidt der er tale om varige effekter eller midlertidige forandringer. Dernæst følger en kritisk analyse af konfliktrettens anvendelighed i det offentlige aftalesystem på baggrund af erfaringerne fra 2013, skrevet af *Laust Høgedahl* og *Flemming Ibsen*. Forfatterne argumenterer for, at brugen af konfliktretten i den offentlige sektor har en række indbyggede systemfejl, og fremsætter også forslag til justeringer. Tredje forskerbidrag er en juridisk analyse af konfliktretten i det offentlige skrevet af *Jens Kristiansen*. Artiklen belyser blandt andet konfliktrettens forskellige funktioner på tværs af det private og offentlige arbejdsmarked, den vigtige rolle politiske indgreb spiller i den danske model, og de udfordringer, som modellen står over for i mødet med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Også i det fjerde forskningsbidrag er der fokus på konfliktret-

ten i Danmark. *Jesper Due* og *Jørgen Steen Madsen* præsenterer her en historisk analyse af udviklingen i konfliktretten i overgangen fra tjenestemands- til overenskomstansættelse i den offentlige sektor. Artiklen viser, at der i de første 50 år af det offentlige aftalesystems historie var stor skepsis over for tjenestemænds ret til at anvende strejken som kollektivt kampmiddel. Derimod var et andet kampskridt – nemlig blokadevåbnet – aldrig anfægtet og blev for enkelte professioner et effektivt middel. I det sidste bidrag til temanummeret leverer *Nana Wesley Hansen* en komparativ analyse af den statslige arbejdsgivers magt i Danmark og Sverige, og hvordan denne er indrettet og forvaltes forskelligt. I dette bidrag sættes der særligt fokus på de offentlige aftaleforhandlingers tætte relation til det politiske system.

Den sidste artikel er uden for tema og er en anmeldelse af bogen *Danmark og verden efter den kolde krig. 14 ambassadører om dansk udenrigspolitik efter 1989*. Bogen er redigeret af *Rasmus Mariager* og beskæftiger sig med højst aktuelle temaer, der blandt andet bidrager til den igangværende udredning om udfordringerne i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Nana Wesley Hansen
temareda ktør

Martin Marcussen
ansvarshavende redaktør for
Økonomi & Politik

Hvad lærte vi af OK 2013?

Bente Sorgenfrey, formand i FTF

OK 2013 har haft negativ betydning for opfattelsen af forhandlingsmodellen i den offentlige sektor. Konflikten i 2013 understreger, at der grundlæggende er forskelle mellem det offentlige og private forhandlingssystem. Med henvisning til de overvejelser og debatter, der har været i Sverige og Norge, opfordres parterne til at være sig bevidste om disse forskelle, herunder til stadighed overveje om forhandlingsmodellen er indrettet på den mest hensigtsmæssige måde. Parterne bør bevare viljen og nysgerrigheden til fortsat at udvikle på forhandlingsmodellen. Det er afgørende for forhandlingsmodellens fremtid, at den opleves som legitim og tidssvarende af alle involverede parter.

Brug for debat om forhandlingssystemet

Ethvert forhandlingsforløb er unikt. Enhver overenskomstforhandling har sine særlige læringspunkter. Det gælder i sandhed for overenskomstforhandlingerne 2013 på det offentlige område, hvor især undervisernes arbejdstid blev det centrale omdrejningspunkt, og hvor lærerkonflikten fik en fremtrædende rolle. Hvad har vi så lært af OK 2013?

Overenskomstforhandlingerne i 2013 fremstår som et meget besynderligt forløb, hvor næsten »alt var usædvanligt«. Det gjaldt optakten, forhandlingsforløbet, parternes forvaltning af roller og mandater, konflikten og det efterfølgende lovindgreb.

Der er ingen tvivl om, at 2013 har haft en negativ betydning for de sidste to års udvikling i Folkeskolen og de øvrige undervisningsområder. OK 2013's betydning for aftalesystemet har også sat sig spor i form af manglende tro på fair og frie forhandlinger i den offentlige sektor. Da der i skrivende stund kun har været en enkelt forhandlingsrunde efter konflikten, er det svært at svare på, hvad de langsigtede konsekvenser bliver. Jeg vil dog tillade mig at pege på et par punkter, hvor jeg mener, at vi kan tage ved lære af erfaringerne fra forhandlingerne i 2013.

Det står meget tydeligt for FTF, og vores medlemsorganisationer – ikke mindst undervisergrupperne – at vi i 2013 overværede et meget uskønt forløb, hvor især finansministerens dobbeltrolle – som en del af regeringen og den lovgivende magt og som arbejdsgiver for de statsansatte – umuliggjorde frie og reelle forhandlinger. Ligesom det efterfølgende lovindgreb alene blev udarbejdet med deltagelse af arbejdsgiversiden. Dette har i udpræget grad givet en oplevelse af, at man under OK 2013 blev udsat for et overgreb fra statsmagtens side, der blev sekunderet af de kommunale arbejdsgivere, som ellers blot to forhandlingsrunder tidligere havde indgået en helt ny arbejdstidsaftale. En aftale, som par-

terne havde udtrykt stor tilfredshed med efterfølgende.

Det blev også meget tydeligt, at der på det offentlige arbejdsmarked er nogle andre mekanismer omkring arbejdskonflikter end på det private arbejdsmarked. Den danske model er netop udsprunget fra det private arbejdsmarked – og har måske derfor ikke indbygget de nødvendige redskaber til at håndtere store konflikter, som f.eks. lærerkonflikten, på det offentlige område. Jeg kommer ind på disse forskelle senere i mit indlæg.

Danmarks Lærerforening og FTF klagede efterfølgende til ILO, der er FN's faglige organ for arbejdsmarkedsspørgsmål. Her var dommen klar. ILO kritiserede den danske regering for at gribe ind i frie forhandlinger og for ikke at have inddraget lønmodtagerne i det lovforberedende arbejde, der ledte frem til lovindgrebet (ILO, 2014).

ILO tilkendegav endvidere, at man fremadrettet ville overvåge situationen i Danmark for at sikre, at tingene foregår efter de spilleregler, der er aftalt på det danske arbejdsmarked.

I min optik er det uforståeligt, at der ikke har været en større diskussion af ILO-afgørelsen. Det gælder både i forhold til forvaltningen af rollerne som lovgivningsmagt og arbejdsgiver og i forhold til, hvordan vi konkret har indrettet forhandlingsmodellen på det offentlige område.

Vi har brug for en velfungerende arbejdsmarkedsmodel, der løbende tilpasser sig udviklingen på arbejdsmarkedet, også det offentlige arbejdsmarked. Hvis vores arbejdsmarkedsmodel og dens institutioner, f.eks. Forligsinstitutionen, ikke følger med samfundsudviklingen, mister modellen sin legitimitet og dermed grundlaget for den store opbakning, som den nyder i dag. Det gælder især nationalt men også internationalt, jf. den stadige udvikling af EU-reguleringen på området.

Jeg vil på den baggrund pege på en række punkter, hvor vi med OK 2013 in mente ville have god gavn af debat om den offentlige forhandlingsmodel.

Den asymmetriske magt

I december 2012 fremlagde regeringen sit forslag om en skolereform. Sammen med skolereformens indhold blev det klart, at regeringen forudsatte, at implementeringen af reformen bl.a. skulle finansieres gennem ændringer i lærernes arbejdstid. Dermed er det vist en underdrivelse, at lovgiver havde givet sig selv, som arbejdsgiverrepræsentant, et meget snævert mandat, da parterne for alvor indledte overenskomstforhandlingerne i januar 2013.

Mange af underviserorganisationerne sagde da også, at man ikke mødte nogen reel forhandlingsvilje. Dette indtryk blev forstærket, da først Finansministeriet og efterfølgende KL afsendte lockout-varsel til underviserne.

Forligskvinde Mette Christensen måtte efter mislykkede forsøg på at forlige parterne opgive og lade konflikten træde i kraft. Så vidt jeg ved, var det første gang, at de offentlige arbejdsgivere brugte lockout-våbenet offensivt, dvs. uden at lønmodtagerne først havde varslet eller etableret en strejke. Resultatet blev, at stort set alle offentlige undervisergrupper blev sendt hjem uden løn, dog undtaget gymnasielærerne, der med AC's mellemkomst havde indgået en aftale. Og hvor en privat virksomhed under en konflikt mister sin normale indtjening og risikerer at miste markedsdele til ikkekonflikttramte virksomheder, oplever de offentlige arbejdsgivere den modsatte virkelighed: de sparer penge og bliver ikke presset på økonomien eller af risikoen for at miste markedsandele. Ingen konfliktfond kan i øvrigt konkurrere med statskassen.

Den danske forligsmandslov forudsætter, at parterne kan tilslutte sig et mæglingsforslag, som Folketinget kan ophæve til lov. Sådan en enighed var ikke til stede i 2013.

Derfor var vi vidne til et forløb, hvor lovgiverne først dikterer rammerne for overenskomstforhandlingerne, dernæst vægrer sig ved at indgå i reelle forhandlinger, for så offensivt at iværksætte en konflikt uden økonomisk risiko for arbejdsgiversiden (tværtimod), hvorefter man selv slutter konflikten med lov 409. Et lovindgreb, der blev til uden inddragelse af lønmodtagernes organisationer, og som forringede overenskomster for et aneligt millionbeløb.

Dette medførte som nævnt en uforbeholden kritik fra ILO's arbejdsmarkedsorgan. At man internationalt rejser kritik af den danske regerings ageren forud for og efter konflikten, understreger behovet for en drøftelse af forvaltningen af dobbeltrollen på arbejdsgiverside.

Det er en diskussion af, hvordan arbejdsgiverne forvalter deres roller og relationen til det politiske system. Det gælder især på statens område, hvor arbejdsgiverfunktionen ligger under finansministerens ressort, aktuelt i Moderniseringsstyrelsen.

Ser vi til Sverige, har man eksempelvis valgt en model, hvor Arbejdsgiverværket er mere løsrevet fra centraladministrationen og er en selvstændig virksomhed med egen bestyrelse. Man efterlever således institutionelt og i praksis et armslængdeprincip i forhold til lovgivningsmagten (Medlingsinstituttet, 2006:2).

Erfaringerne fra 2013 burde derfor aktualisere en debat om, hvorvidt de offentlige arbejdsgivere i dag er for tæt forbundne med lovgivningsmagten? Desværre har der ikke indtil nu været interesse for at tage den debat.

Konfliktvåbnet er forældet

Flere har efter konflikten talt for, at selv konfliktvåbnet er forældet, ikke kun i relation til at de offentlige arbejdsgivere jo ikke oplever en økonomisk risiko ved konflikt, men også fordi det af mange opleves som forældet og utidssvarende at stå i modsætningsforhold til sin arbejdsgiver.

Måske fordi ansatte i høj grad identificerer sig med og tager ansvar for deres arbejdspladsers udfordringer og behov. De har vanskeligt ved at se sig selv i konflikt og modsætningsforhold med arbejdspladsen. Oprindeligt var langt de fleste FTF-grupper jo også tjenstemandsansatte, uden konfliktadgang.

En række privatansatte FTF-grupper har i dag frasagt sig konfliktretten og har i stedet nedsat en voldgiftsret, som kan tage stilling til brud og tvister – herunder også ved uenighed om lønreguleringssatser. Det kunne på den baggrund være, at vi skulle afsøge og afprøve andre konfliktvåben end strejke og lockout? Det er særlig relevant i den offentlige sektor, hvor den økonomiske pression ved konflikt jo alene rammer lønmodtagerne. Her er det snarere den folkelige og politiske opinion, der afgør udfaldet af en arbejdskonflikt.

Flere muskler til Forligsinstitutionen

Forligsinstitution har i dag kun begrænsede muligheder for at tvinge parterne til forhandlingsbordet, f.eks. forudsætter et mæglingsforslag, at begge parter er indforståede. På den måde har Forligsinstitutionen ikke stort råderum eller mulighed for at agere proaktivt i forhold til parterne. Det bliver ekstra tydeligt i situationer, som vi så det under lærerkonflikten, hvor parterne står meget langt fra hinanden.

Derfor kunne det være en overvejelse værd at udstyre Forligsinstitutionen med mere magt i relation til de stridende parter, så de i højere grad bliver tvunget til at finde en fælles løsning, når forhandlingerne ender i Forligsinstitutionen. Det kan også være, at man skal se på nye værktøjer, som kan hjælpe Forligsinstitutionen og parterne i processen?

Det vakte megen moro, da jeg under konflikten i 2013 nævnte Portugal som eksempel på et arbejdsmarked med andre konfliktløsningsmodeller, men pointen er såmænd bare, at vi hele tiden bør spørge os selv, om vi har indrettet os på en hensigtsmæssig måde. Og

hvorfor ikke lade os inspirere af andres erfaringer og overvejelser?

Og vi skal altså bare se rundt blandt de øvrige nordiske lande for at finde andre måder at indrette Forligsinstitutionen og dermed rammerne for mægling mellem parterne på.

Nordiske overvejelser og erfaringer

Faktisk har både Norge og Sverige for relativt nyligt evalueret deres Forligsinstitutioner (NOU, 2001-14; SOU, 1997: 164; SOU, 1998: 141). Begge lande har arbejdsmarkedsmodeller, som grundlæggende ligner den danske, så det giver god mening, at se på deres erfaringer. I Norge blev en undersøgelseskommission nedsat, efter at man en årrække havde haft flere konflikter, regeringsindgreb og tilhørende debat (NOU, 2001-14: 61, 66).

De norske lønmodtagerorganisationer havde frem mod årtusindeskiftet oplevet, at arbejdsgiverne havde udvist forhandlingsvægring og bevidst var gået efter mæglingsforslag. Selve mæglingen var blevet kritiseret for alene eller i alt for høj grad at inddrage arbejdsgivernes synspunkter, så mæglingsforslagene var blevet lavet uden reel lønmodtagerinddragelse.

Kommissionen medgav, at mægling var blevet et alt for integreret element i overenskomstforhandlingerne, og drøftede på den baggrund et forslag om, at mægling først kunne ske, efter at en konflikt var iværksat (NOU, 2001-14: 107). Forslaget skulle presse parterne tilbage til forhandlingsbordet og give større incitament til at finde en forhandlingsløsning.

Kommissionen drøftede også, om Forligsmanden skulle have videre beføjelser i forhold til f.eks. udsættelse af konflikt for at hindre parterne i at spekulere i dette (NOU, 2001-14: 109). Det blev foreslået at indføre en »enten-eller-voldgift« (NOU, 2001-14: 174). Erfaringen var, at parterne ofte fastholdt urealistiske krav langt hen i forhandlingspro-

cessen i forventning om, at et mæglingsforslag alt andet lige som kompromis ville ligge nogenlunde midt imellem parternes krav. Ved »enten-eller«-modellen vælger Forligsmanden den ene af to foreslåede løsninger alene på baggrund af parternes argumentation. Metoden skulle give parterne en tilskyndelse til at stille realistiske krav.

Om end udgangspunktet var et andet, så iværksatte man nogenlunde samtidigt i Sverige et udredningsarbejde, der skulle se på mæglingssystemet. Samtidigt var der et ønske om en øget samordning af forhandlingerne for at sikre en mere stabil løndannelse, end den man havde oplevet op gennem 90'erne (SOU, 1998: 141, 356).

Mæglingstinstitutet fik bl.a. mulighed for at udskyde konflikter i 14 dagen i stedet som hidtil kun 7 dage. Mæglerne skulle endvidere opfordre parterne til at løse konflikterne gennem voldgift. Der blev også indført et proportionalitetskrav, således at konflikter, som kostede lidt for egen organisation, men som medførte store omkostninger for modparten eller tredjepart, blev begrænsede (NOU, 2001-14: 81).

Både i Norge og Sverige forsøgte man at konstruere et forligssystem, som gav overenskomsternes parter et større incitament til egenhændigt at indgå nye overenskomster, uden brug af mæglingstinstitution. Hverken Sverige eller Norge synes dog at have løst alle de problemer i forhandlingssystemet, som man havde håbet på.

Det er heller ikke en let opgave, men ved at insistere på dialogen og tillade, at vi stiller spørgsmål ved indretningen af selv de mest centrale elementer i forhandlingsmodellen, kan vi understøtte en fortsat udvikling, så modellen også om mange år står stærk og levedygtig.

Grundlag for refleksion og eftertanke

Som nævnt er forhandlings- og konfliktsystemet udviklet til det private arbejdsmarked. Det indebærer en række problemer, når det overføres til det offentlige arbejdsmarked. Jeg har fremhævet sammenblandingen af lovgivningsmagten og arbejdsgiverrollen og den magtasymmetri, dette medfører. Hertil kommer, at de offentlige arbejdsgivere ikke på samme måde som private arbejdsgiver oplever økonomisk pres i forbindelse med arbejdskonflikt.

På det offentlige arbejdsmarked er det den folkelige og politiske opinion, som afgør udfaldet af en konflikt. På den konto var regeringen i 2013 begunstiget af en udtalt krisebevidsthed i befolkningen, samtidig med at undervisergrupperne havde svært ved at overbevise befolkningen om nødvendigheden af deres arbejdstidsaftaler.

Jeg har været inde på, at Forligsinstitutionen muligvis ikke havde de rette redskaber til at fastholde parterne ved forhandlingsbordet, ligesom jeg har redegjort for nogle af de overvejelser og tiltag, man har forsøgt sig med i vore nabolande.

Vi må imidlertid ikke undervurdere de grundlæggende intersemudsætninger, som forhandlingssystemet skal balancere, herunder at kritikken og diskussionen af systemet altid vil være præget af den aktuelle kontekst, ikke mindst de politiske og økonomiske konjunkturer.

Systemet er afhængigt af, at begge parter opfatter systemet som legitimt. Og når den ene part – konkret underviserne – står tilbage med en oplevelse at have været prisgivet under hele forløbet, er det fornuftigt at overveje, om forhandlingsmodellen og de forskellige institutioner er tilstrækkeligt gearede til at møde udfordringerne på det offentlige arbejdsmarked.

Både i Sverige og i Norge har man reflekteret over forskellige elementer i deres forhandlingssystemer og forsøgt at indrette sig mere tidssvarende. Jeg synes, det er vigtigt og på tide, at vi tillader os at gøre det samme.

Om ikke andet, fordi en diskussion af de forskellige elementer også vil bidrage til en fælles erkendelse af vilkår og begrænsninger i vores forhandlingsmodel. For selvom den grundlæggende præmis i forhandlingsmodellen er, at forhandlingsresultatet skal være et rimeligt resultat af magtforholdet mellem de to parter, så fordrer især hensynet til den fortsatte legitimitet af modellen, at parterne forvalter deres roller med en høj grad af integritet og moral.

Her bør den danske regering og de offentlige arbejdsgivere ikke sidde ILO's kritik overhørig.

Det kan godt være, at parternes rolleforvaltning har været relativt uproblematisk gennem årene. Men ILO har faktisk rejst en utvetydig kritik af den danske regerings adfærd omkring underviserkonflikten.

Det bør give anledning til refleksion.

Litteratur

- ILO(2014) 373th Report of the Committee on Freedom of Association, Case No. 3039 (Denmark).
NOU 2001 – 14 (2001), »Vårens vakreste eventyr ...«?, Innstilling fra Utvalget for tarifforhandlingssystemet oppnevnt ved kongelig resolusjon 28. mai 1999. Regeringen.no
Medlingsinstituttet (2006), »En kort presentation«, Stockholm: Medlingsinstituttet
Lov nr. 409 af 26/04/2013: Lov om forlængelse og fornyelse af kollektive overenskomster og aftaler for visse grupper af ansatte på det offentlige område.
SOU (1997:164), »Delbetänkandet Medlingsinstitut och lönestatistik. Utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitut«, Stockholm: Riksdagen.se
SOU (1998:141), »Slutbetänkande Medling och lönebildning. Utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitu«, Stockholm: Riksdagen.se

Den offentlige aftalemodel set med private øjne

**Pernille Knudsen, viceadministrerende direktør,
Dansk Arbejdsgiverforening, pkn@da.dk**

Private virksomheder interesserer sig i stigende grad for det offentlige aftalesystem, fordi den offentlige sektor og antallet af offentligt ansatte har afgørende betydning for den private sektor og for dansk økonomi.

Overenskomstsystemerne har trods ligheder udviklet sig forskelligt. Det lokale niveau, som er afgørende i den private sektor, har ikke fået den samme beslutningskompetence i den offentlige sektor.

Overenskomstparternes indblanding i det lokale niveau i den offentlige sektor er en væsentlig barriere for fornyelse og formentlig medårsag til lærerkonflikten ved OK 2013.

Konflikten ved OK 2013 er lærerig i forhold til forskellene på den offentlige og private aftalemodel, som begge vanskeligt håndterer krav om større ændringer.

Dog er det en positiv lære af OK 2013, at når der opstår en stor kløft mellem krav og virkelighed på det enkelte overenskomstområde, bliver konflikten holdt i egne rækker og spredt sig ikke til andre overenskomstområder.

Det offentlige fylder meget

De private virksomheder i Danmark interesserer sig i stigende grad for den offentlige aftalemodel. Det er der flere grunde til.

Først og fremmest spiller den enorme udvidelse af den offentlige sektor siden 1960'erne en afgørende rolle for virksomhedernes rammebetingelser. Mens den private beskæftigelse siden 1960'erne er faldet, er den of-

fentlige beskæftigelse i samme periode steget med mere end 600.000 (Danmarks Statistik: ADAM og Nationalregnskabet 2014).

Den enorme stigning i antallet af offentligt ansatte betyder, at lønudgifterne på godt 323 mia. kr. udgør ca. en tredjedel af de samlede offentlige udgifter. (Danmarks Statistik: Offentlige finanser 2014).

For det andet konkurrerer danske virksomheder på nogle områder med offentlige arbejdspladser om de bedste medarbejdere. Konkurrencen bliver forstærket af de ufleksible overenskomstregler i den offentlige sektor, som blandt andet betyder, at der bliver behov for at ansætte flere medarbejdere end nødvendigt til at udføre arbejdet, og det klemmer de private virksomheders muligheder for vækst.

For det tredje påvirker udviklingen af de offentlige overenskomster indirekte de private overenskomster. Krav, som forbundene får indfriet i den offentlige sektor, smitter direkte af på kravene ved de private overenskomstforhandlinger (DA, 2011: 188).

Af disse grunde er det naturligt, at de private virksomheder i meget høj grad interesserer sig for, hvordan den offentlige aftalemodel udvikler sig. Det gælder såvel i relation til

aftalemodellens virkemåde som for selve indholdet af de overenskomstfornyelser, der finder sted i den offentlige sektor.

Tanken om, at vi i Danmark har et privat og et offentligt arbejdsmarked, som er to adskilte størrelser, er både uhensigtsmæssig og illusorisk. Det samme er tanken om, at de private virksomheder ikke må interessere sig for, hvad der sker med de offentlige overenskomster. Det både skal og vil de fortsat gøre.

Ejerskab, nærhed og stabilitet er afgørende forskelle

Set med udlandets øjne er den danske aftalemodel unik, fordi den overlader store dele af reguleringen af løn- og ansættelsesvilkår til arbejdsmarkedets parter. Både den offentlige og den private sektor er primært reguleret gennem kollektive overenskomster. I dette perspektiv er der tale om én dansk aftalemodel.

Under overfladen er der dog også markante forskelle, som er afgørende for forståelsen af, hvilke udfordringer de to aftalesystemer står over for.

At den private sektor er reguleret via kollektive overenskomster, er old news. Rammerne for den private aftalemodel blev lagt med den første hovedaftale mellem DA og LO i 1899. Selv om mange af principperne fra dengang stadig gælder, har systemet udviklet sig markant siden. Det er stadig de kollektive overenskomster, der udgør den primære reguleringsramme, men den egentlige beslutningskompetence om løn, arbejdstid og samarbejde er lagt ud på den enkelte arbejdsplads.

Når arbejdsgiverorganisationerne og forbundene er blevet enige om en fornyelse af overenskomster, er rammerne og dermed scenen sat for, at det nu er ledelse og medarbejdere, som selv aftaler de vilkår og regler, der skal gælde på den enkelte arbejdsplads. Ved manglende enighed gælder de rammer, som

overenskomstparterne har fastlagt. Ved enighed kan ledelse og medarbejdere supplere eller helt afvige fra de overenskomster, der er aftalt. Hvis der skal ske en egentlig tilsidesættelse af overenskomstregerne, kræver det, at medarbejderne blandt sig har valgt en tillidsrepræsentant.

Dette lokale råderum skaber nærhed og ejerskab til egne regler. Det er nøglen til at forstå, hvordan ledelse og medarbejdere i de danske virksomheder har kunnet skabe vækst og beskæftigelse og bevare tillid på trods af en svær konkurrencesituation med et højt dansk omkostningsniveau.

Det lokale råderum er med andre ord nøglen til at forstå forskellen på den private og den offentlige sektor.

Den offentlige sektor har udviklet sig i retning af det private i den forstand, at overenskomsterne er blevet den primære reguleringsform. Det skete ikke i forrige århundrede som på det private arbejdsmarked, men derimod for ca. 40 år siden (Due og Madsen, 2013: 9). Tjenestemandssystemet, der er reguleret ved lov og ikke baserer sig på adgangen til kollektive kampskridt, er trådt i baggrunden. Overenskomstansættelser, kollektive forhandlinger og muligheden for kollektive kampskridt er i dag toneangivende i den offentlige sektor.

Selv om begge sektorer i de sidste 40 år har haft aftalesystemer, der bygger på kollektive overenskomster og ikke mindst muligheden – eller risikoen – for kollektive kampskridt i form af blandt andet strejker og lockout, har aftalesystemerne ikke udviklet sig på samme måde.

Delegationen af den egentlige beslutningskompetence på væsentlige område til den enkelte arbejdsplads, som er sket i den private sektor, har ikke fundet tilsvarende sted i den offentlige sektor.

I den offentlige sektor er det stadig aftaleparterne på centralt niveau, som i detaljer fastlægger de vilkår, der gælder på den enkelte arbejdsplads. Dermed adskiller den offentlige sektor sig i realiteten fra den private sektor.

Hovedforskellen består i, at ledelsen og medarbejderne på den enkelte arbejdsplads ikke kan aftale noget andet, selv hvis de er enige om det. På papiret er der taget små skridt i retning af lokalt selvstyre i de offentlige overenskomster. Flere steder står der, at man lokalt kan aftale dette eller hint. I realiteten skal sådanne aftaler dog i langt de fleste tilfælde sanktioneres af forbundene, hvilket betyder, at andre hensyn end dem, der gælder på den enkelte arbejdsplads, ofte bliver udslagsgivende.

Selv på de områder, hvor der på papiret er adgang til at indgå lokale aftaler uden indblanding, er der nærmest ingen, der gør det. Der er med andre ord ingen kultur i den offentlige sektor, der fremmer nærhed og ejerskab til overenskomstsystemet.

Som private arbejdsgivere ser vi en stor fordel i, at man på den enkelte arbejdsplads stort set – og lidt populært udtrykt – kan aftale, lige hvad man vil, uden indblanding fra parterne. Først når aftalerne om løn, arbejdstid, fleksibilitet og samarbejde bliver aftalt direkte med de medarbejdere, som skal arbejde efter dem, opnår vi det ejerskab til og engagement i vores system, som er forudsætningen for den løbende udvikling af aftalemodellen.

Det er dog ikke kun det lokale råderum, som adskiller den offentlige fra den private sektor. Selve antallet af overenskomster, antallet af overenskomstniveauer og centrale aftaler på den enkelte arbejdsplads er en anden udfordring.

De skarpt opdelt fagoverenskomster er en særlig udfordring for den offentlige sektor. Når man som leder på en arbejdsplads skal

orientere sig i en lang række af overenskomster for at blive klog på, hvad der gælder, er udfordringen desto større, når man gerne vil ændre på forholdene.

De mange fagoverenskomster gør reguleringen så uigennemskuelig, at de reelt risikerer at være en betydelig barriere for udviklingen af de offentlige arbejdspladser. Konsekvensen er, at offentlige ledere bliver reduceret til forvaltere, der ikke har rum til at lede.

I den private sektor kan vi ikke bryste os af at være fri for fagopdelte overenskomster – langt fra. Den lokale beslutningskompetence betyder dog, at de steder, hvor der er flere overenskomster, kan ledelsen og medarbejderrepræsentanter på tværs af faggrupper finde fælles lokale løsninger på den enkelte arbejdsplads. Dette, uden at løsningerne skal godkendes i alle de respektive forbund, som er part i overenskomsterne.

De private arbejdsgivere er langt fra selv i mål med at udvikle overenskomstporteføljen og skabe den ønskede lokale samt faglige fleksibilitet i den private sektor. På disse punkter halter den offentlige sektor dog eftertragteligt bagud.

Når parterne står i vejen for fornyelsen

Lærerkonflikten ved OK 2013 er set med de private arbejdsgivers øjne i væsentlig grad et resultat af den manglende fornyelse af overenskomsterne og den manglende delegation af beslutningskompetence til den enkelte arbejdsplads.

Havde der på den enkelte skole været en reel mulighed for, at ledelsen kunne aftale arbejdstid og øvrige vilkår direkte med medarbejderne – uden indblanding fra organisationerne – ville der næppe være udviklet den kløft, som konflikten afspejlede.

Når overenskomsterne i stedet for at skabe rammer og præcisere mindsterettigheder

detailregulerer vilkårene på den enkelte arbejdsplads – uden mulighed for lokal fravigelse – skaber de ikke grobund for udvikling og engagement. I nogle brancher, hvor arbejdet har en sådan karakter, at der ikke er de store muligheder for lokal variation, kan centralt fastsatte vilkår fungere upåklageligt.

På arbejdspladser, hvor medarbejdernes faglighed, motivation og engagement er afgørende for produktiviteten og kvaliteten, er det dog ganske svært at forestille sig, at arbejdsmarkedets parter er bedre til at designe skræddersyede løsninger end ledelsen og medarbejderne på den enkelte arbejdsplads.

I den private sektor spiller overenskomstparterne bevidst ikke nogen hovedrolle i virksomhedernes dagligdag. I princippet er det kun, hvis der opstår konflikter, der ikke kan blive løst lokalt, at parterne kommer på banen. Det er uhensigtsmæssigt, hvis det er parterne, der står i vejen for lokale løsninger. Tanken om, at overenskomstparterne skal være en del af lokalaftalerne, er en klar barriere for, at medarbejderne på den enkelte arbejdsplads føler ejerskab til den danske model.

Overenskomster skal på slankekur

I både den private og offentlige sektor har vi været gode til at lave overenskomster – omfangsrigt overenskomster.

Det skyldes flere ting. Dels at vi som arbejdsmarkedsparter har påtaget os stadig flere samfundsmæssige opgaver i relation til pensionsopsparing, efteruddannelse, forældreorlov, pasning af syge børn m.v. Det er som udgangspunkt positivt, når der er tale om opgaver, der er relevante for arbejdslivet, og som går hånd i hånd med behovet for fleksibilitet.

Det skyldes dog til dels også, at vi har et overenskomstsysteem, hvor det er naturligt at bygge oven på, men umuligt at luge ud i.

Når vilkår først er blevet overenskomstmæs-

sige rettigheder, kan de være nærmest umulige at ændre på. Det skyldes i den private sektor hovedsagligt den måde, som vores aftalesystem fungerer på ved overenskomstfornyelser. Det sammenkædningsssystem, som vi har med mægtingsforlaget – hvor alle decentrale forlig gennem mægtingsforslaget bliver kædet sammen og vedtaget eller forkastet som et hele – rummer rigtig mange fordele for både arbejdsgivere og lønmodtagere. Systemet har dog også den bivirkning, at det på enkelte områder kan være næsten umuligt at få gennemført arbejdsgiverkrav uden samtidig at være parat til en storkonflikt.

Denne sammenkædning – som også er med til at sikre, at det danske arbejdsmarked har få konflikter – stiller store krav til, at overenskomstparterne udviser den nødvendige ansvarlighed. Hvis nogen af parterne i ly af sammenkædningen afviser ethvert skridt til fornyelse, indebærer det en risiko for, at systemet kommer under pres.

I den offentlige sektor er systemet anderledes. Den manglende formelle sammenkædning betyder i princippet, at der burde være større risiko for konflikter, idet uenigheder på de enkelte overenskomstområder via sympatikonflikter oftere kunne sprede sig. Når konflikterne ikke spreder sig til andre områder – som vi f.eks. så det med lærerkonflikten i 2013 – kan det ses som et udtryk for, at der også på forbundsside sker en grundig overvejelse af, hvad årsagerne kan være til, at et enkelt forbund har bragt sig i en konfliktsituation, som de øvrige organisationer vælger ikke at tage del i.

I det omfang lærerkonflikten ved OK 2013 i det hele taget var bemærkelsesværdig, var det set med de private arbejdsgiverøjne ikke regeringsindgrebet, der var værd at bemærke, men derimod at konflikten trods alt forløb så isoleret, som den gjorde.

Til trods for de formelle forskelle i det priva-

te og offentlige aftalesystem med hensyn til sammenkædning sender konflikten ved OK 2013 det positive signal, at det ikke bør være muligt for nogen af aftaleparterne at udnytte systemet til at afvise enhver forandring.

Referencer

- Danmarks Statistik (2014), ADAM, Nationalregnskab og Offentlige finanser 2014.
- DA, Dansk Arbejdsgiverforening (2011), »Arbejdsmarkedsrapport 2011«, København: DA Forlag.
- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (2013), »Med lockout skal land bygges«, *Forskningsnotat 133*, FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Den danske model vil overleve, så længe viljen er der

Flemming Vinther, formand for CFU

Styrken af den danske model – og hermed overlevelseskraften – afhænger af forvalterne af modellen. Modellen har siden 1899 udviklet sig, i takt med at parterne har haft nye behov, der bedst kunne håndteres gennem principperne i den danske model.

Forandringer sker, når begge parter i fællesskab vurderer, at det er til modellens bedste. Men der skal vilje til fra parterne til at sikre, at modellen overlever og fungerer på sigt.

Artiklen fokuserer på, hvilken betydning Finansministeriets dobbeltrolle som forhandler og lovgiver har, om Forligsinstitutionen kan bruges mere aktivt til at forpligte parterne på forlig og på de udfordringer, der er med at få den danske model til at virke på de statslige arbejdspladser.

En statslig vinkel på den danske aftalemodel

Hvad betyder forløbet omkring overenskomstforhandlingerne i 2013 for den danske aftalemodel på det offentlige område? Vil den overleve? Og vil det være i den nuværende udformning, eller skal der justeringer til?

Det er min vurdering, at den danske model har fungeret efter hensigten i lang tid på det offentlige område. Der er en lang række skrevne og især uskrevne spilleregler, som har sikret, at det oftest har været muligt at nå frem til et resultat, som begge parter kunne acceptere. Min holdning er, at styrken af den danske model – og hermed overlevelseskraft-

ten – afhænger af forvalterne af modellen, dvs. parterne.

Modellen har udviklet sig hen over årene i takt med parternes behov. Modellen kan – og bør – løbende undergå tilpasninger. Om dette sker, afhænger af parternes vilje til at sikre, at modellen overlever og fungerer.

Udfordringen er ikke overvejende juridisk eller teknisk, men at opnå enighed mellem parterne omkring det essentielle i forhandlings- og aftalesystemet. Det aspekt ved den danske model, der er i fokus i denne artikel, er altså spilleregler og fremgangsmåder. Både på det niveau, hvor de centrale parter sidder over for hinanden, og på det lokale niveau: på den enkelte institution og arbejdsplads.

Min vinkel i det følgende er hovedsagelig ud fra mit virke i det statslige forhandlingssystem, hvor min direkte modpart er finansministeren. Det statslige område – og resultatet her – har imidlertid stor relevans for de øvrige offentlige aftaleområder. Dette står særligt tydeligt efter overenskomstforhandlingerne i 2013 (OK 2013) og efter de seneste overenskomstindgåelser i 2015 (OK 2015). Når jeg taler om parterne i det følgende, er det således først og fremmest Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU) og de tilslut-

tede organisationer¹ samt finansministeren og Moderniseringsstyrelsen.

Parternes opfattelse af forhandlings- og aftalesystemet

De forskellige politiske opfattelser af forhandlings- og aftalesystemet kom tydeligt frem, da Danmarks Lærerforening og FTF i august 2013 klagede til ILO over forløbet ved OK 2013.²

FTF og Danmarks Lærerforening mente, at regeringen havde grebet forhandlingerne an, så rollerne som henholdsvis arbejdsgiver og lovgiver var blevet blandet sammen. Frie og reelle forhandlinger var blevet forhindret, og det var forudbestemt, at forhandlingerne skulle ende uden resultat. Regeringens intention var at forlænge og forny overenskomster og aftaler via lovgivning uden at konsultere de berørte organisationer.³

Regeringen afviste klagen og mente, at den havde været politisk ansvarlig ved at gribe ind. Endvidere fandt regeringen ikke, at den var direkte part i forhandlingerne, og den kunne dermed ikke stilles til ansvar for forløbet op til konflikten (Folketinget, 2013; 2015).

Uden at gå i detaljer omkring afgørelsen skal det nævnes, at ILO i forhold til selve forhandlingsforløbet fandt, at regeringen var forpligtet til at sikre, at der kunne føres reelle forhandlinger mellem ligeværdige parter, og at der ikke skete forskelsbehandling af organisationer. Med hensyn til selve lovindgrebet var der kritik af den manglende inddragelse af Danmarks Lærerforening. Kun dette sidste kritikpunkt tog regeringen til efterretning senere i forløbet.

Historisk har der været en gensidig forståelse mellem parterne om at vise et vist hensyn til hinandens »ømme tæer«. Men for regeringen⁴ var det vigtigere, at reformdagsordenen i bredeste forstand skulle understøttes – også via overenskomstforhandlingerne. Regeringen

planlagde, at et provenu fra overenskomst- og aftaleforhandlingerne skulle anvendes i reformen på folkeskoleområdet.

Det er i orden, at arbejdsgiverne har forvaltningsmæssige og personalepolitiske principper, som påvirker deres krav ved OK-forhandlingerne, men en sammenblanding af reformønsker, politiske forhandlinger og det, som sker i aftalesystemet, er dybt problematisk.

Jeg vil ikke her tage stilling til indholdet i de nævnte reformer, men det er afgørende for en velfungerende offentlig aftalemodel, at rollen som ansvarlig for statens finanser og rollen som statslig arbejdsgiver ikke blandes sammen.

Det er naturligvis helt legitimt at lægge vægt på, at aftaler kan indgås inden for en ansvarlig økonomisk ramme, men det er ikke fremmende for et godt aftaleklima, at finansministeren i en politisk aftale foruddiskonterer et provenu ved forhandlingsbordet, der skal medfinansiere aftalen.

En afgørende faktor ved succesen for den danske model er den legitimitet, som resultaterne af forhandlingerne skal opnå. Det er derfor helt afgørende, at det er ligeværdige parter, som i fællesskab anbefaler det samlede resultat.

Og derfor skal ligeværdigheden prioriteres og værnes om. Den statslige arbejdsgiver må gøre sig endnu større anstrengelser for at opnå et resultat ved forhandlingsbordet, end jeg forventer af andre arbejdsgivere, da finansministeren er i den helt unikke situation også at have lovgivning som et ultimativt redskab.

I praksis har Moderniseringsstyrelsen, dennes forgænger Personalestyrelsen og de sidende finansministre håndteret problemstillingen med dobbeltrollen fornuftigt indtil OK 2013. Her knækkede filmen, og reformiveren

tog overhånd. Spørgsmålet er, om parterne i fællesskab kan finde en vej ud af dette.

Forligsinstitutionen

Én af de afgørende forskelle på det private og det offentlige aftalesystem er den aktive brug, som parterne på det private område gør af Forligsinstitutionen. Det er nærmest en naturlov, at forligene på de private områder sammenkædes i Forligsinstitutionen og sendes samlet til urafstemning. Her kan enkelte områder så stemme nej, men det generelle billede er, at forligene i de fleste tilfælde stemmes hjem. Store konflikter på det private arbejdsmarked er derfor forholdsvis sjældne.

På det statslige område var man for første gang i Forligsinstitutionen i 2013, og dette endte som bekendt resultatløst.

Ideen bag Forligsinstitutionen og målet med dens virke er meget entydigt: at medvirke til at skabe løsninger, som begge parter kan leve med og hermed undgå opslidende konflikter.

Både arbejdsgivere og lønmodtagere har afgivet en stor magt til Forligsinstitutionen. Denne indflydelse udmøntes gennem et sæt spilleregler, der giver forligsmanden afgørende indflydelse både på forløbet og på resultatet. Forhandlingerne foregår i fortrolighed gennem forligsmanden, og kun denne kender parternes krav. Den mæglingsskitse, der evt. udarbejdes, er alene forligsmandens værk.

Men på trods af det meget store pres, som Forligsinstitutionen har mandat til at lægge på parterne, kræver en mæglingsskitse, at parterne er villige til at rykke sig. Ellers kan det naturligvis ende med, at Forligsinstitutionen må meddele, at der ikke kan opnås enighed, og at en konflikt er en realitet.

På det private område vil forløbet efter et sammenbrud i Forligsinstitutionen være en konflikt, der afsluttes med, enten at den ene part giver sig, eller ved et lovindgreb.

I princippet sker der fuldstændig det samme på statens område. Men den forskel, som man ikke må overse, er, at ender det med et lovindgreb, så er det uendeligt svært at se forskel på den finansminister, som har forhandlet som arbejdsgiver i staten, og den lovgiver, som udfærdiger lovindgrebet.

Det kan vel ikke overraske, at denne indbyggede risiko for en ubalance imellem de ligeværdige parter kan medføre en vis skepsis hos nogle af de offentlige organisationer.

Forskellige modeller bliver af og til foreslået til at afbøde denne potentielle skævhed i ligeværdigheden. F.eks. at indskyde et statsligt arbejdsgiverniveau mellem regeringen (finansministeren) og CFU. Spørgsmålet er naturligvis, om det vil gøre den store forskel, medmindre det kan sikres, at dette arbejdsgiverniveau har fuldstændig autonomi i forhold til netop Finansministeriet. Og når vi i andre sammenhænge stiller spørgsmålstejn ved, om netop denne frihed i dag i praksis stadig eksisterer for kommuner og regioner, så er det ikke oplagt, at det er vejen at gå.

Man kan måske også overveje nye redskaber til Forligsinstitutionen, som vil styrke forligsmandens funktion og kunne presse parterne i retning af et resultat.

CFU konstaterede i forbindelse med et besøg på nogle svenske statsinstitutioner for nogle år siden, at man der arbejder med en model, hvor parterne hver især udarbejder en skitse til et forlig. Opmanden skal så vælge én af disse, og det betyder, at der er et pres på hver part for at bøje sig ind mod midten.

Den danske model på det lokale niveau

På det statslige område har der længe været en forskydning af vægten i aftalesystemet mod det lokale niveau. Det begyndte for alvor med aftalerne om ny løn i 1997, og mange gange siden har parterne ved de centrale borde søgt at understøtte denne udvikling.

Men der er problemer med at få det til at virke i praksis. Inspirationen til at styrke det lokale niveau kommer delvis fra det private område, men modsat det private så er der på det offentlige område ikke fuldstændig autonomi på lokalt niveau. En privat virksomhed kan gøre, hvad ledelsen beslutter, men det kan en styrelse ikke. Her er der et hierarki, med en minister i toppen. Derfor er der også en større udfordring i at finde balancen mellem central styring og lokal selvbestemmelse, end der er på det private område.

Min holdning er ikke desto mindre, at hvis det, vi aftaler centralt, ikke kan anvendes og foldes ud lokalt, har vi i praksis kun delvis en dansk model. Det er først, når aftalerne kommer ud og understøtter hverdagen i den lokale virkelighed, at de viser deres berettigelse.

Jeg ser det lokale niveau i staten i en bredere sammenhæng end alene forhandlings- og aftalesystemet. Lige så vigtige er de lokale samarbejdsudvalg, hvor alle de øvrige aspekter af virksomhedens drift og udvikling drøftes. Vi har i vores aftaler skilt dette ad – og der er også stor forskel på, hvad der skal drøftes det ene og andet sted – men den adskillelse opleves nok ikke så skarpt ude i virkeligheden. Det er nærmere to forbundne kar end adskilte systemer, og mange af de samme personer går også igen i begge steder.

På det offentlige område har konsekvensen af centralisering i aftalesystemet på nogle områder haft betydning. På den ene side har det været med til at reducere tillidsrepræsentanten til en lokal kontrollant af arbejdsgivernes udmøntning af de centrale aftaler. På den anden side ser vi handlingslammede arbejdsgivere, der altid lige skal slå op i regelsættet eller forhøre sig hos Moderniseringsstyrelsen.

Parternes oplevede værdi – og hermed legitimiteten – af den danske model på det lokale niveau er således ikke altid i top på de statslige arbejdspladser.

Ved OK 2015 tog vi endnu engang fat på denne problemstilling på det centrale niveau. Der har været tilløb siden OK 2011, hvor de centrale parter aftalte det såkaldte serviceeftersyn. Formålet var at skabe fælles billeder af, hvordan de centrale overenskomster og rammeaftaler reelt oplevedes ude på den enkelte arbejdsplads – og dermed skabe rammen for »i fælleskab at pege på forskellige fremadrettede løsninger« (CFU-forliget, 2011: pkt. V, 1; CFU-forliget bilag, 2011: C, 7). Et væsentligt element i serviceeftersynet var herudover at undersøge, hvilken arbejdsdeling der fremadrettet bør være mellem de centrale og lokale parter. Det var ikke muligt at drage fælles konklusioner på baggrund af arbejdet, men nogle af mest de centrale aktører i OK-forhandlingerne fik et bedre kendskab til hinandens synspunkter.

Efterfølgende kastede OK 2013 blandt andet en ny samarbejdsaftale af sig (Finansministeriet og CFU, 2013: Bilag B, 2). Aftalen betoner vigtigheden af at samarbejde lokalt om de udfordringer, som den enkelte arbejdsplads står med. Altså en bevægelse væk fra centrale regler om, hvad man skal arbejde med – hen imod en fælles central udmelding om, hvorfor og med hvilket formål, ledere og medarbejdere skal have et lokalt samarbejde. Den nye samarbejdsaftale betoner værdien af lokalt samarbejde, af konstruktiv dialog, af at finde fælles løsninger.

Ved OK 2015 blev de centrale parter enige om at ville styrke det lokale samarbejde mellem leder og tillidsrepræsentant og enige om, at inddragelse og samspil kan give værdi til en statslig sektor, som er underlagt store forandringer: »Et godt samarbejde og et velfungerende partssystem er væsentlige elementer i udviklingen af statslige arbejdspladser præget af effektivitet og kvalitet i opgaveløsningen samt motivation og trivsel« (CFU-forliget, 2015: pkt. VI, 1; CFU-forliget bilag, 2015: C,1)

De centrale parter har (for første gang) forpligtet sig til en bredere dagsorden og en mere proaktiv tilgang til problemer og udfordringer på de enkelte statslige arbejdspladser. Dette kan blandt andet ske gennem fælles rådgivning og fælles uddannelse.

Skal vi lykkes med denne revitalisering af tænkningen af tillidsrepræsentanter og deres samspil med ledelserne, bliver det helt centralt, at tillidsrepræsentanterne oplever reel inddragelse lokalt. Inddragelse er den bedste medicin mod det, mange arbejdsgivere oplever som fejlfinding og regelrytteri. Inddragelse skaber således bedre arbejdspladser.

Hovedudfordringen for parterne

Den danske model har i over 100 år vist sin overlevelseskraft, herunder har den sikret en høj grad af ro på arbejdsmarkedet, med høj produktivitet til følge. På det statslige område er hovedudfordringen at finde en fælles dagsorden for, hvordan vi i fællesskab forvalter vores aftalemodel, så den også fremover kan virke stærkt og godt, og samtidig kan udvikle sig, i takt med at det omgivende samfund forandrer sig. Dette gælder på det centrale niveau, hvor vi må genfinde ligeværdigheden og viljen til at finde løsninger, som begge parter kan se sig selv i. Og det gælder på det lokale niveau, hvor et væsentligt kriterium for succes er, at den enkelte statslige arbejdsplads ser værdien af modellen i hverdagen.

Noter

1. CFU består af Akademikerne, Stats- og Kommunalt Ansattes Forhandlingsfællesskab (SKAF) samt Offentligt Ansattes Organisationer (OAO). Centralorganisationerne dækker ca. 98 % af alle statsansatte. Akademikerne er en paraplyorganisation for 25 faglige organisationer, der organiserer akademisk uddannede i Danmark. SKAF er forhandlingsfællesskab for Lærernes Centralorganisation (LC) og Centralorganisationen af 2010 (CO10), og omfatter organisationer der er tilsluttet FTF. OAO repræsenterer 28 medlemsorgani-

sationer, hovedsageligt LO-forbund, med ansatte på de offentlige arbejdspladser.

2. ILO er FN's faglige organ for arbejdsmarkeds-spørgsmål
3. I det konkrete tilfælde de der var involveret i den senere konflikt, blandt andet Danmarks Lærerforening
4. Regeringen Helle Thorning-Schmidt 2011-2015.

Litteratur

CFU-forliget (2011) »Resultatet af Forhandlingerne mellem Finansministeren og Centralorganisationernes Fællesudvalg 2011« Personalestyrelsen og Centralorganisationernes Fællesudvalg. <http://hr.modst.dk/Publications/2011/OK11%20Resultatet.aspx>

CFU-forliget (2015), »Resultatet af Forhandlingerne mellem Finansministeren og Centralorganisationernes Fællesudvalg 2015.« Moderniseringsstyrelsen og Centralorganisationernes Fællesudvalg

CFU-forliget bilag (2011), »Bilag til resultatet af Forhandlingerne mellem Finansministeren og Centralorganisationernes Fællesudvalg« Personalestyrelsen og Centralorganisationernes Fællesudvalg. <http://hr.modst.dk/~media/ServiceMenu/OK11/Bilag%20til%20CFU-forliget-dok.ashx>

CFU-forliget bilag (2015) »Bilag til Resultatet af forhandlingerne mellem Finansministeren og Centralorganisationernes Fællesudvalg 2015.« Moderniseringsstyrelsen og Centralorganisationernes Fællesudvalg.

Finansministeriet og CFU (2013), »Forhandlingsprotokol af 8. februar 2013 mellem finansministeren og Centralorganisationernes Fællesudvalg« http://www.ac.dk/media/260057/cfu-aftale_ok13.pdf

Folketinget (2013), »Åbent samråd i Beskæftigelsesudvalget 4. december 2013«. Videooptagelse. http://www.ft.dk/Folketinget/udvalg_delegationer_kommissioner/Udvalg/Arbejdsmarkedsudvalget/Video.aspx?s=20131&m=td.1090617&from=02-11-2013&to=22-01-2014&as=1#pv

Folketinget (2015), »Åbent samråd i Kommunaludvalget 23. januar 2015«. Videooptagelse. http://www.ft.dk/folketinget/udvalg_delegationer_kommissioner/udvalg/socialudvalget/video.aspx?s=20141&m=td.1182053&as=1

Lov nr. 409 af 26/04/2013: Lov om forlængelse og fornyelse af kollektive overenskomster og aftaler for visse grupper af ansatte på det offentlige område.

Forhandlinger der forandrer – Regionernes tredje vej ved OK 2013

**Signe Friberg Nielsen, forhandlingsdirektør, Danske Regioner,
SIF@regioner.dk**

Op til og under overenskomstforhandlingerne i 2013 valgte Danske Regioner i samarbejde med Foreningen af Speciallæger at gå en ny vej for at ændre speciallægeoverenskomsten. Baggrunden var et ønske om, at reglerne i højere grad afspejlede udviklingen i sundhedsvæsenet, herunder nye behov i forhold til arbejdstilrettelæggelsen som følge af udviklingen. Efter flere overenskomstrunder præget af træghed var håbet, at en ny forhandlingstilgang, hvor der var fokus på at integrere parternes interesser i fælles løsninger, kunne skabe et tiltrængt gennembrud i forhandlingerne. Det efterfølgende forhandlingsresultat var positivt. Der blev bl.a. aftalt markant ændrede arbejdstidsregler kombineret med øget indflydelse på arbejdet for speciallægerne. Forhandlingerne på speciallægeområdet illustrerer formålet med aftalesystemet, nemlig at parterne sammen finder nødvendige løsninger på de store velfærdsudfordringer. Det betyder, at systemets fortsatte berettigelse hviler på, at parterne kontinuerligt tager ansvar for at gennemføre forandringer i overenskomsterne, så reglerne i højere grad følger med udviklingen i den offentlige sektor.

Aftalesystemet skal levere svar på velfærdsudfordringer

Det danske aftalesystems berettigelse skal findes i dets evne til at bidrage til løsninger på velfærdssamfundets udfordringer. Derfor mister systemet legitimitet, når det ikke kan levere nødvendige forandringer, som understøtter udviklingen i samfundet. Sundhedsvæsenet er et område, der i særlig grad har været præget af store forandringer gennem

de sidste mange år – og fortsat er det. Forandringerne er bl.a. drevet af teknologiske og medicinske fremskridt og ændringer i demografien, som betyder flere ældre og ændrede sygdomsmønstre i befolkningen. Dette har stillet krav om en væsentligt øget produktivitet i sundhedsvæsenet og ændringer i de opgaver, som udføres i sektoren (Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse et al., 2015; Danske Regioner et al., 2013). Et eksempel er IT, som i dag er et lige så vigtigt redskab til at skabe kvalitet i patientbehandlingen, som eksempelvis medicin. Samtidig er der et øget politisk fokus på patienternes behov, og kombineret med den øvrige udvikling betyder det, at der i disse år ændres fundamentalt ved organiseringen i sundhedsvæsenet. Et eksempel er de omfattende sygehusbyggerier, hvor afdelinger samles på større enheder eller udviklingen hen imod en organisering på tværs af de medicinske specialer på hospitalsafdelinger, der skal lette patienternes vej gennem systemet.

Disse forandringer er afhængige af, at arbejdsmarkedets parter kan blive enige om at udvikle og ændre de aftalte rammer, så de følger og understøtter udviklingstendenserne – frem for at hindre dem. Det kan konkret være muligheden for at tilrettelægge arbejdet, så det sker på patientens præmisser, for

eksempel ved at muliggøre operationer i de tidsrum, hvor patienten har fri. Det kan også være et øget behov for mobilitet hos medarbejderne, når afdelinger samles.

Behov for et opgør med status quo

Behovet for forandring er et ikke en ny erkendelse. Tværtimod er det noget, vi i regionerne har været opmærksomme på i snart mange år. Men vi har også ved flere overenskomstforhandlinger kunnet konstatere, at der er problemer med at få overenskomsterne til at følge med og understøtte den ønskede faglige såvel som organisatoriske udvikling. Dermed har vores frustrationer på mange måder været de samme, som vi har set i andre dele af den offentlige sektor.

Særligt på lægeområdet oplevede vi et behov for nytænkning i aftalerne, så de i højere grad understøttede kvalitet og hensigtsmæssige patientforløb. Konkret kunne vi se, at mange akutte patienter blev indlagt på hospitalerne i aftentimerne og i weekenden, mens særligt speciallægerne primært arbejdede i dagtimerne på hverdage, og derfor ønskede vi bedre muligheder for at tilbyde specialistkompetencer også uden for dette tidsrum.

Over en årrække blev det dog mere og mere tydeligt, at vi var kørt fast i forhandlingerne med Foreningen af Speciallæger (FAS). Lidt firkantet sagt bar overenskomstforhandlingerne i 2008 (OK 2008) og 2011 (OK 2011) præg af laveste fællesnævner forstået på den måde, at vi landede der, hvor begge parter interesser blev tilgodeset i mindst muligt omfang. Det betød, at forhandlingerne hverken medførte øget tilfredshed hos de to parter eller tiltrængt forandring i et nævneværdigt omfang.

Ved OK 2011 var stemningen ved forhandlingerne med FAS i stigende grad præget af frustration – sådan set på begge sider af bordet. Hos os begyndte vi så småt at overveje de traditionelle midler til at sætte hårdt mod

hårdt. Således stod vi på mange måder ved en skillevej.

Vi kunne fortsætte ud af den samme vej, som vi kom fra, men det var en vej, der syntes at gå i ring. Vi kunne også gå den mere uforsonlige vej, som vi var begyndt at se konturerne af. I stedet blev vi sammen med FAS enige om en tredje vej, som vi ikke tidligere havde prøvet, og som betød, at vi fundamentalt måtte gribe tingene anderledes an.

Den tredje vej: En ny forhandlingstilgang

I Danske Regioner havde vi gennem noget tid kigget på erfaringer i udlandet, og vi var interesserede i at afprøve alternativer til de almindelige fordelingsforhandlinger. Vi var særligt inspirerede af Program on Negotiation på Harvard Law School, og især en ny forhandlingstilgang, som havde fokus på at finde løsninger gennem *integration* af parternes forskellige interesser. Formålet med sådanne forhandlinger er at skabe en større fælles værdi end den værdi, den ene parts interesser vil skabe, hvis de tilgodeses fuldt ud. I denne type forhandlinger går man derfor efter at udvide lagkagen – ikke bare fordele den mere eller mindre ligeligt mellem parterne.

Denne type forhandlinger kan bedst beskrives som fælles problemløsningsprocesser, hvor parterne sammen identificerer løsninger på fælles problemstillinger. Derfor er det heller ikke forhandlinger, hvor der bagefter kan udråbes en vinder og en taber. Forhandlingen skal i stedet gerne munde ud i, at begge parter kan se det fornuftige i det fælles resultat.

Det var med det udgangspunkt, at vi umiddelbart efter OK 2011 sammen med FAS gik i gang med at forberede grundlaget for forhandlingerne i 2013.

Forhandlingen i praksis

I første omgang var vi fokuserede på i fællesskab at afdække vores forskellige interesser og syn på problemstillinger i de daværende

regler. Herefter så vi på, hvor der var overlap i vores synspunkter med det formål at finde fælles løsninger. Nøgleordene i denne proces var åbenhed, tillid og samarbejde. Vi var på begge sider af bordet interesserede i at skabe et rum, hvor vi kunne tale med hinanden om udfordringer og perspektiver – uden risiko for, at nogen af parterne senere kunne blive hængt op på det, der blev sagt. Derfor var det også en forudsætning, at vi var enige om, at vi ikke påbegyndte de egentlige forhandlinger, før OK 2013 officielt gik i gang.

Til at hjælpe os havde vi i forløbet frem mod forhandlingerne tilknyttet en ekstern facilitator, som guidede os og fastholdt os på den nye vej, når der var behov for det. Sammen med facilitatoren fik vi udarbejdet et fælles grundlag for forhandlingerne, som beskrev, dels hvordan vi ville forhandle med hinanden, dels hvad vi ville forhandle om. Vi opstillede bl.a. principper for selve forhandlingsprocessen, de data, der blev lagt til grund for den, og parternes interne og eksterne kommunikation om forhandlingerne. Forhandlingerne mundede ud i en aftale, hvor lægernes arbejdstid blev ændret, så patienterne nu i højere grad kan blive tilset af speciallæger i aftentimerne, samtidig med at lægernes indflydelse på deres eget arbejde blev øget. Det er et forhandlingsresultat, som begge parter efterfølgende har udtrykt tilfredshed med.

Ved overenskomstforhandlingerne i 2015 (OK 2015) fortsatte vi den nye tilgang til forhandlingerne, og også i denne omgang bidrog forhandlingerne til, at der blev taget positive – og nødvendige – fælles skridt, særligt sammen med Yngre Læger. De gode erfaringer betyder, at vi nu i flere sammenhænge prøver at nytænke vores forhandlinger. Ikke efter den samme skabelon hver gang, men ved at se på den enkelte forhandlingssituation og fra gang til gang vurdere, hvordan processen kan tilrettelægges for at parterne i fællesskab kan nå til det bedst mulige resultat. Det kræver, at

vi som parter er indstillet på at forny os selv og de værktøjer, vi bruger i forhandlingerne.

Den ændrede tilgang har medført, at vi på flere områder, hvor vi før har haft lidt eller ingen dialog, kan tale om de problemstillinger, som vi hver især oplever – og også i højere grad samles om fælles løsninger. Der er dog også tale om en ressourcekrævende proces med mange sten på vejen, og det er vores erfaring, at flere forudsætninger skal være opfyldt, for at det lykkes.

Forudsætninger for en vellykket forhandlingsproces

I de situationer, hvor vi har haft succes med en ny tilgang til forhandlingerne, har der været en brændende platform, hvor begge parter har kunnet se et behov for forandring. Herefter er der i tæt samarbejde foretaget en tilbunds gående afdækning af både problemstillingen og parternes interesser i enighed om, at denne proces ikke kan anvendes negativt i de efterfølgende forhandlinger. Det er vores erfaring, at der skal afsættes god tid til dette forarbejde, og at det er vigtigt, at begge parter tillægger forberedelsen af forhandlingerne lige så stor betydning som selve forhandlingerne.

Det er på mange måder en skrøbelig proces, som kræver, at parterne har tillid til hinanden og gør sig umage med ikke at bryde den tillid. Det indebærer også, at der under forhandlingerne skal være respekt for et nej på begge sider af bordet, og at begge parter skal være indstillet på at nå et resultat, som alle er tilfredse med.

Til at holde processen på rette spor har vi efterhånden opnået god erfaring med at bruge neutrale facilitatorer til at lede os igennem forberedelsesfasen og i nogle tilfælde også de konkrete forhandlinger. Det er afgørende, at begge parter har tillid til facilitatoren, og derfor er det vigtigt at vælge en facilitator,

som forstår sin rolle og kender de parter, der sidder over for hinanden.

Den nye forhandlingstilgang har også forudsat, at vi som arbejdsgivere har måttet se på vores egen tilgang til forhandlingerne. I stedet for som hidtil først og fremmest at indtage klassiske arbejdsgiversynspunkter har vi i højere grad taget udgangspunkt i behovet for høj faglig kvalitet og patienternes behov i vores argumentation og ønsker til forhandlingerne. Områder, hvor vi i langt højere grad kan mødes om fælles interesser og løsninger med de faglige organisationer.

Er aftalesystemet truet?

I diskussionen om, hvorvidt modellen er udfordret eller direkte truet er vores afsæt et andet. Det er parternes opgave at udvikle aftalesystemet, så det fortsat leverer løsninger og dermed også fortsat har en berettigelse. Den egentlige trussel mod aftalesystemet lurer først, hvis systemet ikke kan håndtere forandringer såvel i sundhedsvæsenet som i resten af den offentlige sektor, herunder honorere de forventninger, vi som parter har til, at systemet understøtter disse forandringer.

Formålet med systemet har aldrig været at bevare det bestående. Faktisk snarere det modsatte. Derfor er det problematisk, at systemet i lange perioder ikke har formået at skabe hverken små eller store forandringer. Det er vores erfaring, at det kan være en hjælp sammen med den anden forhandlingspart at give forhandlingsprocessen et kritisk eftersyn – eventuelt med hjælp udefra. Med det fornødne engagement kan det skabe resultater,

som begge parter er tilfredse med, og som er bedre end blot summen af parternes individuelle ønsker.

Vi har i det ovenstående ikke præsenteret en opskrift på »den gode forhandling«, men vores erfaringer med at nytænke forhandlingerne på lægeområdet. Hvis vi skal holde fast i aftalesystemets grundkerne – nemlig at to parter forhandler med hinanden – så er det vores opfattelse, at der er behov for løbende at nytænke forhandlingerne på alle niveauer. Vi kan ikke regne med, at »one size fits all« gælder her, ligesom vi heller ikke kan være sikre på, at det, der virkede godt sidst, også vil være den bedste fremgangsmåde næste gang. Som aftaleparter må vi derfor også være indstillet på at udvikle systemet, så det også fremover leverer løsninger på væsentlige samfundsspørgsmål og understøtter de politiske visioner for udviklingen i den offentlige sektor.

Literatur

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, Danske Regioner og Finansministeriet (2015), »Løbende offentliggørelse af produktivitet i sygehussektoren, X delrapport«, www.sum.dk/~media/Filer%20-%20Publikationer_i_pdf/2015/Produktivitet-i-sygehusvaesnet/Produktivitet-i-sygehussektorentiende-delrapport.ashx

Danske Regioner, KL, Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse (2013), »Bedre incitamenter i sundhedsvæsenet«, www.sum.dk/Aktuelt/Nyheder/Tal_og_analyser/2013/Maj/~media/Filer%20-%20dokumenter/Afrapportering-fra-Udvalget-for-bedre-incitamenter/Hovedrapport%20Bedre%20incitamenter%20i%20sundhedsvaesenet.ashx

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 compensation 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 lønmodtagersiden 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 igennem 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 overenskomsttafter – 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 undervisningstimetal 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 bekræftede, 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 skolepædagagogernes 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 »betrykningspunkter«, 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 arbejdsgiver-informanterne 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 lække 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 imødekommelse 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 lønmodtagergoder 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.

Socialdemokratisk ledet 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. forberedelses-faktor) 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-trepartsaftale« 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 forbedrelse, 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 hospitalet 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 lockout 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.

Konfliktrettens anvendelighed i den offentlige sektor set i lyset af OK 2013

Videnskabelig assistent, ph.d. Laust Høgedahl (høgedahl@dps.aau.dk)
professor emeritus Flemming Ibsen (ibsen@dps.aau.dk)
Center for arbejdsmarkedsforskning (CARMA),
Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet

Arbejdsmarkedets parter i den offentlige sektor aftaler og forhandler løn- og arbejdsvilkår efter et privat forbillede. Det gælder også brugen af konfliktvåbnene (strejker/blokader og lockouter/boykot) i forbindelse med åbne arbejdskonflikter, hvis parterne ikke kan blive enige via forhandling eller mægling. Men der er stor forskel på de præmisser og vilkår, som konfliktretten bygger på, når den offentlige og private sektor sammenlignes. I denne artikel præsenteres en kritisk analyse af brugen af konfliktretten i den offentlige sektor set i lyset af OK 2013 og storlockouten på undervisningsområdet. Artiklen viser, at brugen af konfliktretten i den offentlige sektor har en række indbyggede systemfejl, da offentlige arbejdsgivere samtidig er budgetmyndighed og lovgivere. Artiklen præsenterer til sidst en række forslag til justeringer, der kan bringe den offentlige aftalemodel i balance, så åbne konflikter minimeres.

Introduktion – arbejdskampe og konfliktløsning i den private- og offentlige sektor

Løn og arbejdsvilkår i den offentlige sektor er helt overvejende reguleret via kollektive overenskomster indgået mellem de offentlige arbejdsmarkedsparter. Faktisk har den offentlige sektor en noget nær 100 % overenskomstdækning modsat den private sektor, som ligger på omkring 70 % (Ibsen, Høgedahl og Scheuer, 2012). Man kan derfor sige, at »den danske model« er mere udbredt i den offentlige sektor sammenlignet med den private. Men »den danske model« er samtidig

ganske ung i den offentlige sektor i forhold til den private, der siden det berømte Septemberforlig af 1899 har haft regler for, hvordan arbejdsmarkedsparterne frivilligt indgår kollektive overenskomster, og hvordan og hvornår parterne kan iværksætte arbejdskonflikter (Ibsen og Jørgensen, 1979). Først i 1973 blev et arbejdsretsligt system med forligsmand og arbejdsret gældende for de offentlige ansatte. Den danske model er således udviklet i den private sektor og er sidenhen blevet adopteret i den offentlige sektor – det gælder både aftalesystemet og sidenhen konfliktløsningsmodellen.

Men, som vi argumenterer for i denne artikel, er der store forskelle mellem den offentlige og private sektor, når det gælder brugen af konfliktretten. Modsat de private er de offentlige arbejdsgivere ikke alene arbejdsgivere, men også budgetmyndighed og lovgivere, og har dermed en række særlige beføjelser, som skaber en asymmetrisk magtbalance mellem parterne (Ibsen og Jørgensen, 1979; Due og Madsen, 1996; Jacobsen og Pedersen, 2010).

Formålet med denne artikel er at analysere brugen af konfliktretten i den offentlige sektor med udgangspunkt i storlockouten på undervisningsområdet i 2012/13. Vores teoretiske perspektiv trækker på økonomisk teori

om rationalet bag arbejdskonflikter illustreret ved Hicks' (1932) strejkemodel. Vores argument er, at konfliktretten i Danmark er udviklet på baggrund af erfaringer med konflikter på det private arbejdsmarked, der har et andet rationale, når det gælder konfliktløsning, som ikke uden problemer kan overføres til den offentlige sektor.

Efter en kort præsentation af artiklens datakilder og anvendt metode indledes med en beskrivelse af konfliktrettens væsen og grundelse som en integreret del af den danske aftalemodels konfliktløsningssystem udviklet i den private sektor. Efterfølgende præsenteres teorien og rationalet bag konfliktretten i den private sektor. Senere ser vi på, hvordan konfliktretten er blevet en del af den offentlige aftalemodel og herunder de principielle forskelle, der findes mellem den offentlige og den private sektor, når det gælder brugen af strejker/lockouter som løsningen på åbne arbejdskonflikter. Efterfølgende gives en analyse af brugen af den tilsvarende konfliktret i den offentlige sektor, eksemplificeret v.h.a. storlockouten på undervisningsområdet i 2012/13. Artiklen afsluttes med en præsentation af mulige alternativer til konfliktretten som måden at løse konflikter på i den offentlige sektor.

Data og metode

Vores empiri til at analysere konfliktrettens anvendelighed i den offentlige sektor trækker på hændelser før, under og efter overenskomstforhandlingerne i den offentlige sektor i 2013 (OK 2013). Vi har valgt OK 2013 forløbet, da vi her finder en række interessante forhold, som giver os anledning til at stille spørgsmål ved den offentlige sektors konfliktløsningsmodel. Overenskomstfornyelsen i 2013 vil nemlig gå over i historieboerne, da arbejdsgivere her for første gang benyttede konfliktvåbenet offensivt, uden at der i forvejen var igangsat – eller varslet – strejke fra en eller flere lønmodtagereorganisation(er).

Den anvendte metode er først og fremmest et kvalitativt desk study af relevante dokumenter, der er publiceret i forbindelse med OK 2013. Der er hovedsageligt tale om primærkilder i form af officielt tilgængelige dokumenter fra parterne, som fx tekster brugt i forbindelse med udveksling af krav mv. Artiklen anvender også dokumenter udgivet af offentlige myndigheder. I tillæg trækker artiklen på fire interviews med centrale forhandlere foretaget i december 2013. Interviewene er foretaget efter en semistruktureret spørgeguide og har til formål at indhente viden om selve forhandlingsprocessen, som ikke kan kortlægges i dokumentstudiet. En væsentlig pointe i den forbindelse er, at det ikke har været muligt at få beretninger om parternes forløb i forligsinstitutionen, da parterne her er underlagt tavshedspligt.

Den danske aftalemodel og konfliktretten i den private sektor

For at komme nærmere en analyse af anvendeligheden af brugen af konfliktretten i den offentlige sektor er det nødvendigt med en beskrivelse af konfliktrettens væsen og grundelse som en integreret del af den danske aftalemodels konfliktløsningssystem, udviklet i den private sektor.

Historisk bygger aftalemodellen i den private sektor som nævnt indledningsvis på *Septemberforliget af 1899*, der afsluttede en langvarig storlockout og blev en form for »industriel parlamentarisme« og en »grundlov« for, hvordan det danske arbejdsmarked skulle reguleres i fremtiden, (Ibsen og Jørgensen, 1979; Galenson, 1969). Fagbevægelsens største sejr var dels at blive anerkendt som en forhandlingsberettiget part med ret til at indgå kollektive overenskomster, dels retten til at konflikte og den særlige beskyttelse af deres valgte tillidsrepræsentanter på arbejdspladserne. Arbejdsgivernes største sejr var stadfæstelsen af deres ledelsesret, fredspligten i overenskomstperioden og indklagelsen for Arbejdsretten i tilfælde af brud på over-

enskomsten. Men dybest set sejrede begge parter, fordi de begge fik fordel af gevinsten ved aftalemodellen, sammenholdt med andre landes lovbestemte arbejdsmarkedsmodeller.

Men hvornår og hvordan skulle konfliktretten bruges, hvilke konflikter var det muligt at løse gennem strejker og lockouter, og hvornår herskede fredspligten? Disse for det danske arbejdsmarked så centrale spørgsmål blev endevendt i »Augustudvalget«, der blev nedsat i 1908 efter en langvarig arbejdskonflikt. Udvalgets kommissorium bad hovedorganisationerne om at forhandle forslag om Voldgiftsdomstole og bestemmelser om forebyggelse af lockouter og strejker og mægling i konflikter (Ibsen og Jørgensen 1979, Due og Madsen, 1993, 2006). Udvalgets betænkning kom i 1910 og resulterede i tre forslag – jf. nedenfor – der alle blev gennemført samme år og i realiteten skabte grundlaget for det arbejdsretlige system, som vi kender det i dag.

Det centrale i Augustudvalgets betænkning var sondringen mellem »retstvister« og »interesses tvister«. *Retskonflikterne* omfatter de situationer, hvor der allerede findes en overenskomst, og hvor der således hersker fredspligt, men hvor parterne er uenige om fortolkningen af overenskomsten, eller der er tale om et brud på overenskomsten. Konfliktretten – strejke- og lockoutretten og retten til at etablere blokader og boykotte – er derfor i princippet reserveret til at løse *interessekonflikterne*, dvs. de situationer, hvor der enten ikke findes en overenskomst eller overenskomsten udløber og skal fornyes. Arbejdsmarkedets parter var derfor allerede i 1910 enige om, at det er en grundlæggende regel for hele det danske overenskomsts system, at når en overenskomst *er* indgået eller bliver fornyet, indtræder fredspligten i overenskomstperioden automatisk (Kristiansen, 2014).

Interessekonflikter kan opstå i situationer, hvor der enten ikke findes en overenskomst eller løbende overenskomster skal fornyes.

I begge tilfælde er det tilladt at bruge konfliktretten. Der er imidlertid forskel på, hvordan konfliktretten anvendes. I det tilfælde, hvor der ikke findes en overenskomst, er det alene lønmodtagersiden, der bruger konfliktvåbnet, for at få arbejdsgiveren til at acceptere at indgå en overenskomst. Lovgivningsmagten kan ikke gribe ind til fordel for den ene eller den anden part i konflikten, og det er kun Arbejdsretten, der kan gribe ind, hvis grænserne for konfliktretten er overskredet. Hvis der er tale om, at en overenskomst udløber og skal fornyes, handler uenigheden mellem parterne om, på hvilke vilkår den ny overenskomst skal aftales. Parterne blev i 1910 også enige om at etablere et statsligt mæglingssystem – Forligsinstitutionen – hvis opgave alene var at mægle under interessekonflikter i de tilfælde, hvor parterne ikke umiddelbart kunne indgå et forlig. Omfattende arbejdskonflikter ramte ikke kun de direkte involverede parter, men også »tredjemand«, og Forligsinstitutionens opgave var derfor at afkorte og afsluttede åbne arbejdskonflikter. Men i visse tilfælde har det vist sig, at Forligsinstitutionen ikke var i stand til at forlige parterne og få afsluttet konflikterne, og lovgivningsmagten har i nogle af de situationer valgt at afslutte konflikten med et lovindgreb, som det skete i 1933, 1956, 1973, 1986 og 1998 (Ibsen, Høgedahl og Scheuer, 2012).

Alternativet til konfliktretten og det statslige mæglingssystem ville have været »tvungen voldgift«, hvor interessekonflikter i mangel af partsløsninger altid løses med et lovindgreb i Folketinget eller en voldgifts afgørelse fra en »faglig voldgiftsdomstol«. Denne løsning afslog begge parter i Augustudvalget i 1908, og resultatet blev det nuværende konfliktløsningssystem med en (begrænset) konfliktret, Forligsinstitutionens mæglingsforsøg og eventuelle regeringsindgreb.

I denne artikel beskæftiger vi os alene med interessekonflikter, der kan føre til strejker, lockouter eller en kombination af disse. Det

er også vigtigt at understrege, at vi behandler konflikttypen »strejker kontra lockout« som en traditionel lønkamp og en institutionaliseret del af aftalemodellen vel vidende at specielt strejker kan have mange andre formål fx politiske eller ideologiske (se fx Scheuer, 2006; Due og Madsen, 2015). En konflikt om arbejdstidens længde er imidlertid også – indirekte – en lønkamp, idet fagbevægelsens lønsum fremkommer ved at multiplicere timelønnen med det samlede antal arbejdstimer på et givet tidspunkt og en forlængelse af den ugentlige arbejdstid vil mindske den gennemsnitlige ugentlige timeløn.

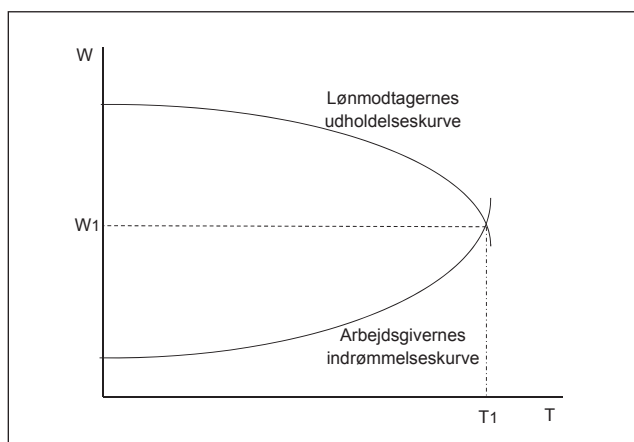
Hicks-modellen og strejker i den private sektor

En af de ældste men dog alligevel mest anvendte modeller for parternes adfærd under en strejke er udviklet af den engelske økonom J. Hicks (Hicks, 1932). Hicks-modellen præsenteres i alle nyere lærebøger om »Labour Economics«, jf. eksempelvis Borjas 2013, og modellens stærke relevans og appel ligger i dens beskrivelse af den proces, gennem hvilken parterne successivt giver hinanden »indrømmelser« for at nå en aftale. I figur 1, hvor lønniveau er sat i forhold til strejkens tidsmæssige længde, er vist kurver, der be-

skriver henholdsvis fagforeningernes og arbejdsgivernes adfærd under konflikten. Fagforeningernes »udholdenhedskurve« viser den periode, i hvilken fagforeningsmedlemmerne er villige til at fastholde deres lønkrav i stedet for give efter og slå af på lønkravene. Kurvens hældning er negativ, fordi omkostningerne ved at strejke stiger, i takt med at strejken forlænges. Skal strejkens længde mindskes, skal fagforeningerne derfor slå af på deres lønkrav. Arbejdsgivernes »indrømmelseskurve« viser samlingen af punkter, hvor de forventede omkostninger ved at fortsætte strejken og de forventede omkostninger for at give efter for fagforeningernes lønkrav er i balance. Arbejdsgivernes »indrømmelseskurve« har en positiv hældning, hvilket hænger sammen med, at arbejdsgiverne må tilbyde lønmodtagerne større lønstigninger, hvis de skal afkorte strejkens længde.

I figur 1 er vist sammenhængen mellem lønniveau (W) og strejkens længde (T). Hvor de to kurver mødes, er der ligevægt mellem fagforeningernes lønkrav og arbejdsgivernes villighed til at give lønstigninger (W_1 , T_1). Der er derfor basis for at indgå en ny lønaf-tale, og strejken kan afsluttes. Jo mindre numerisk hældning de to kurver har, jo længere

Figur 1: Hicks-modellen



vil strejken vare. Da strejken ikke alene har negative økonomiske konsekvenser for de to parter, men også for tredjemand, kan man – specielt i en dansk kontekst – forestille sig, at den siddende regering efter at have konsulteret parterne og forhørt sig om deres villighed til at give indrømmelser til modparten vælger at gribe ind og afslutte konflikten i form af et lovindgreb (Due og Madsen, 2009).

Hicks-modellen er en strejke-model, men den kan uden problemer suppleres med arbejdsgivernes anvendelse af lockoutvåbnet som et svar på fagforeningernes anvendelse af strejkevåbnet. Mange arbejdskampe på det danske arbejdsmarked er blevet startet af arbejdsgiverne i form af iværksættelsen af en lockout, der så er besvaret med en strejke af fagforeningerne (Ibsen og Jørgensen, 1979). Kombinationen af en strejke og en lockout vil i Hicks-modellen blot betyde, at den numeriske hældning på de to kurver vil blive større, og længden af konflikten derfor – alt andet lige – blive mindre, da begge parter vil blive ramt hårdere økonomisk på grund af konfliktens øgede omfang.

Den afgørende pointe i Hicks-modellen – og dermed strejkens og lockoutens rationale – er, at *begge* parter presses på deres økonomi, således at de er villige til at give komme modpartens krav i møde og dermed indgå en aftale, der stopper eller forhindrer konflikten. Fagforeningsmedlemmernes økonomi forværres dagligt, da strejkeunderstøttelsen er mindre end daglønnen og de efterfølgende skal betale et højere kontingent for at genopbygge konfliktberedskabet. Desuden er det usikkert, hvor mange af de strejkende der vil blive genansat efter konflikten. Arbejdsgiverne mister dagligt omsætning og profitter og kan også lide varige tab på grund af mistede kunder både på hjemme- og eksportmarkedet. Konflikterne er i den forstand *fredsskabende*, da truslen om eller iværksættelsen af en konflikt vil få parterne til forhandlingsbordet og give indrømmelser til modparten for at undgå

betydelige økonomiske tab. I den forstand er konfliktretten med til at ansvarliggøre parterne og mindske antallet af konflikter (Scheuer, 2006; Stamhus m.fl., 2010).

Hicks-modellens »indrømmelseskurver« forudsætter altså nogle magtforhold, der er nogenlunde symmetriske, således at den ene part ikke besidder en markedsmagt, der er i stand til at knuse modparten. Hersker der et monopol på den ene side af forhandlingsbordet og en betydelig konkurrence på den anden side af bordet, vil konflikter enten ikke blive iværksat eller blive meget korte.

Økonomer har udfordret Hicks-modellen efter dens præsentation i 1932, da strejker og eller lockouter – hvis parterne er villige til at kommunikere deres indrømmelser til modparten og give korrekte informationer om deres økonomiske situation og krav – vil være irrationelle. Parterne vil kunne undgå tab og altid kunne finde frem til en aftale, der tilfredsstiller begge parter. Strejker og/eller lockouter synes at kræve, at den ene part har informationer, som ikke kommunikerer videre til modparten. Konflikter synes derfor at være resultatet af asymmetrisk information (Ashenfelter og Johnson, 1969). Den problemstilling skal ikke tages op her, men bryder ikke afgørende med Hicks-modellens centrale pointer om parternes økonomiske tab og deres villighed til at give indrømmelser for at nå en aftale, der forudsætter en nogenlunde lige magtbalance.

Sammenligning af arbejdskonflikter og konfliktløsning i den private og offentlige sektor

Da strejker og lockouter også forekommer i den offentlige sektor, senest i forbindelse med overenskomstforhandlingerne i 2008 og 2013, er det relevant og denne artikels tema at sammenligne konflikternes forløb og rationalet bag konfliktrettens anvendelse i de to sektorer ud fra et teoretisk perspektiv. Som påvist i afsnittet ovenfor giver konfliktret-

ten i form af strejker/lockouter god mening som middel til at udmatte parterne simultant og dermed motivere dem til at indgå en ny overenskomst. Men findes denne logik i den offentlige sektor, og er strejken og/eller lockouten et velegnet middel til at forny overenskomster i den offentlige sektor?

I den offentlige sektor er problemet, at strejker/lockouter ikke udkæmpes på en markedsplads og i en forhandlingssituation, hvor arbejdsgiverne skaber overskud og tjener overnormale profitter. Der er ikke som i den private sektor en ekstraordinært stor kage,

som man kan slå om at dele. Hicks-modellen kan derfor ikke umiddelbart anvendes i den offentlige sektor, da der ikke kan føres en udmattelseskrig mellem parterne, indtil de begge eller en af parterne kapitulerer og indgår forlig.

Dertil kommer andre markante forskelle i det »industrial relations system«, der omgiver de to sektorer. Disse er skitseret i tabel 1:

Tabel 1 oplister væsentlige forskelle mellem den offentlige og private sektor på centrale felter af de respektive »industrial relations

Tabel 1. Sammenligning af »industrial relations«-systemet i den offentlige og private sektor i Danmark

	Offentlig sektor	Privat sektor
Aktører		
Ledelse	Valgte politikere.	Ejer eller ejer ansatte ledere.
Fagforeninger	Domineret af organisationer for funktionærgrupper.	Både organisationer for funktionærer og timelønnede.
Teknologi og markedsstruktur		
Produkter	Vanskeligt målelige serviceydelser, der ikke er markedspris fastsatte.	Markedsprissatsatte varer og tjenesteydelser.
Konkurrence	Monopoler i lokalområder.	Overvejende konkurrence dominerede markeder.
Budgetbetingelser	Offentlig budgetrestriktion. Aftalesystem. Skattestop. Skatteindbetalinger uanset strejker.	Profitmargin som »buffer« for lønstigninger. Regulering af produktpriser kan ændre indtjening.
Magtforhold		
Påvirkning af modparten Politisk ¹	Arbejdsgiver er også lovgiver, kan altid lovgive sig til et ønsket resultat Fagforeninger kan udøve politisk pres på politikere gennem deres medlemmer for at sikre deres målsætninger.	Ledelsen fastlægger sine beslutninger uafhængigt af fagforeningen. Lavere grad af overenskomstdækning og regulering.
Økonomisk	Høj grad af overenskomstdækning og arbejdsgiverne sparer lønkroner både under en strejke og en lockout, fagforeningerne rammes alene økonomisk både under en strejke og en lockout.	Begge parter rammes økonomisk både under en strejke og en lockout.
Konfliktredskaber	Strejke- og lockoutret med enkelte undtagelser for særlige grupper.	Strejke- og lockoutret.

Kilde: Ibsen og Stamhus (2015) og egne tilføjelser

systemer« (Ibsen og Stamhus, 2015). Spørgsmålet er her, om forskellene giver anledning til forskelle i fagforeningernes magtposition i de to sektorer? I udgangspunktet bliver fagforeningerne i den private sektor disciplineret af markeds konkurrencen, og kun i de tilfælde, hvor der eksisterer en profitmargin som buffer eller en markedsstruktur, der tillader virksomhederne at foretage prisreguleringer, er der noget at komme efter for fagforeningerne. Budgetbetingelserne er som angivet i tabellen skruet anderledes sammen i den offentlige sektor. Det er derfor værd at diskutere, hvilke perspektiver dette har for fagforeningerne i den offentlige sektor med henblik på at forbedre løn og arbejdsvilkår for deres medlemmer, eventuelt gennem brugen af strejkevåbnet.

Et synspunkt i forhold til diskussionerne om forskellene i budgetbetingelserne er, at i modsætning til hovedparten af de varer og tjenesteydelser, der produceres i den private sektor, er offentlige tjenesteydelser præget af en uelastisk efterspørgsel pga. deres karakter af nødvendighedsvarer. Særligt sundhedsydelser, forsvar og politi har denne karakter. Når der samtidig tillægges en vis skatteillusion hos borgerne, samt at der modsat den private sektor ikke er direkte sammenhæng mellem forbrug og betalingsvilje og betalingsevne, kan det i udgangspunktet være rimeligt at antage, at efterspørgslen er uelastisk. Er efterspørgslen efter serviceydelserne uelastisk, er arbejdskraftefterspørgslen det naturligvis også. Dette indikerer, at fagforeningerne i den offentlige sektor i udgangspunkt har relativt større magt og evne til at hæve lønningerne, idet fagforeningerne ikke derved risikerer, at medlemmerne mister deres job. Det modsatte vil gælde i den private sektor. Den manglende disciplinering fra markeds mekanismen sikrer på den baggrund de offentlige fagforeninger en favorabel forhandlingsposition.

I modsætning til ovenstående synspunkt kan det imidlertid hævdes, at de lokale leveran-

dører (kommuner og regioner i Danmark) er underlagt en streng budgetrestriktion via aftalesystemet, skattestoppet siden 2001 og budgetloven fra 2012. Fristes fx kommunerne til at imødekomme de ansattes lønkrav, indebærer budgetbetingelserne, at stigende lønninger må medføre tilpasninger i mængden af producerede serviceydelser og dermed antallet af ansatte. Denne sammenhæng vil selvsagt disciplinere de offentlige fagforeninger.

Et yderligere argument for en begrænset magtposition for de offentlige fagforeninger relaterer sig til kommunernes og regionernes tilnærmelsesvis monopolstatus som leverandører af sundheds- og velfærdsydelser. Kommunerne og regionerne kan ganske vist som udgangspunkt betragtes som monopoler, når det gælder offentlige serviceleverancer, hvilket umiddelbart giver et spillerum for fagforeningerne til lokalt at øge lønningerne ved forhandlingsbordet og derved forøge skattebetalingerne – der ses her bort fra det gældende skattestop. Denne mulighed begrænses imidlertid af borgere og virksomheders muligheder for at flytte til andre lokaliteter med lavere beskattning, hvilket modsat svækker forhandlingspositionen. Dertil kommer, at udlicitering, fritvalsordninger, privathospitaler og udfordringsret i de senere år har svækket kommuners og regioners monopolstatus.

Ovenstående ræsonnementer indikerer (jf. tillige Freeman og Medoff, 1984: 51), at arbejdskraftens arbejdskraftefterspørgselselasticitet i den offentlige sektor på kort sigt kan være større end i den private, da de offentlige arbejdsgivere ingen »buffer« har fx i form af overskydende profit eller gunstige positioner på produktmarkedet, der tillader, at stigende lønninger kan overvæltet i produktpriserne. Alt andet lige vil det svække de offentlige organisationers forhandlingsposition og muligheden for at opnå et bedre aftaleresultat gennem en strejke.

Men fagbevægelsen i den offentlige sektor er yderligere svækket, når det gælder konfliktrettens anvendelse som et middel til at forbedre deres overenskomster på grund af asymmetriske magtrelationer – både politisk og økonomisk – i den offentlige sektor. Der er – som fremhævet ovenfor – en fundamental forskel i konfliktens forløb, når det gælder økonomiske tab og dermed incitamentet til at give indrømmelser til modparten og i sidste ende indgå en ny aftale. En strejke i den offentlige sektor vil ramme de offentlige arbejdsgivers mulighed for at producere serviceydelser til borgeren og skabe utilfredshed hos deres »kunder«. Men en strejke vil ikke koste de offentlige arbejdsgivere penge, tværtimod! De vil spare lønkroner, alt imens fagforeningerne vil tømme deres strejkekasser. Etablerer de offentlige arbejdsgivere – som i 2013 – ensidigt en lockout, vil det samme mønster gentage sig. Fagforeningerne mister penge og de offentlige arbejdsgivere sparer det samme beløb i form af sparrede lønkroner. Mens fagforeningernes »indrømmelseskurve« i en Hicks-model falder fra venstre mod højre og altså har et normalt forløb, vil arbejdsgivernes »indrømmelseskurve« ikke – som i Hicks-modellen fra det private arbejdsmarked – stige fra venstre

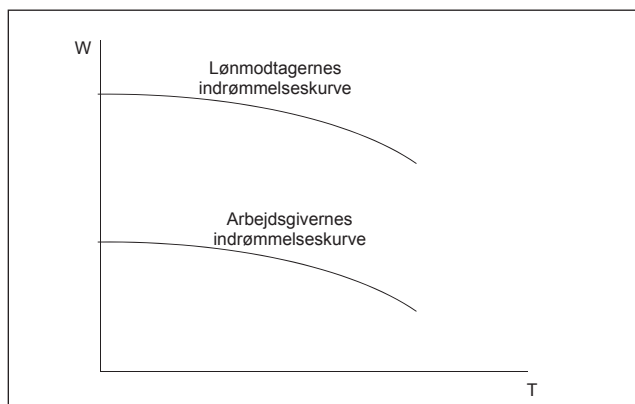
mod højre, men tværtimod falde og have en aftagende hældning, da arbejdsgiverne i realiteten vil tjene økonomisk på konflikten (jf. Figur 2.).

Økonomisk er magtrelationerne mellem parterne i de to sektorer således vidt forskellige. Mens den økonomiske magt er nogenlunde ligeligt fordelt i den private sektor, er der en klar asymmetri i den offentlige sektor til fordel for arbejdsgiverne.

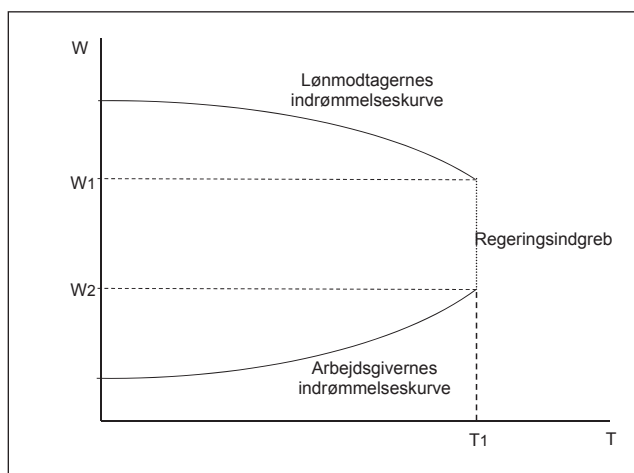
Når det gælder den politiske magt, er magtfordelingen endnu mere til fordel for arbejdsgiverne i den offentlige sektor, da regeringen altid kan lovgive sig til et resultat – hvis den kan finde et flertal i folketinget – som er til fordel for de offentlige arbejdsgivere.

I forbindelse med Kanslergadeforliget i 1933 oplevede vi for første gang, at en regering ved lovindgreb afsluttede en arbejdskamp. Siden har vi oplevet regeringsindgreb, som afsluttede storkonflikter, i 1956, 1973, 1986 og 1998, to konflikter på sygeplejerskerens område blev stoppet af et lovindgreb i 1990'erne, og regeringen stoppede konflikten på undervisningsområdet med et lovindgreb i

Figur 2: Hicks modellen anvendt på den offentlige sektors IR-system



Figur 3: Hicks-modellen – Strejke afsluttet med regeringsindgreb



2013 (Jørgensen, 2014; Mailand, 2014; Mailand, 2015).

Den danske regering har typisk grebet ind i arbejdskonflikter med en henvisning til tabet for »tredjepart« og det samfundsøkonomiske tab i form af forringet konkurrenceevne, et voksende betalingsbalanceunderskud og stigende arbejdsløshed. Historien har vist, at skiftende regeringer har ladet konflikter løbe over længere tid i respekt for parternes selvreguleringsprincip, men grebet ind, når det efter regeringens mening ikke var muligt for parterne selv at finde en løsning på konflikten. Det kræver særlig timing, når det gælder den offentlige sektor, da åbne konflikter ofte er kraftigt politiseret. Mange havde nok forventet, at konflikten i 2008 ville ende med et regeringsindgreb, hvilket som bekendt ikke skete (Jacobsen og Pedersen, 2010; Due og Madsen, 2009).

Når en regering afslutter en konflikt ved et lovindgreb, har det karakter af en tvungen voldgift. Det er altså op til regeringen at lægge et snit, der dikterer løn, arbejdstid mv. som udgør den lov, som erstatter overens-

komsten frem til næste overenskomstfornyelse. Der er med andre ord regeringens opgave at vurdere, hvordan parterne skal tilgodeses illustreret ved spændet mellem W_1 og W_2 i figur 3. Det er politisk kutyme, at regeringen tager udgangspunkt i et mæglingsforslag eller forligsskitse fra forligsinstitutionen samt konsulterer parterne i udformningen af lovteksten (Jørgensen, 2014).

Den økonomiske asymmetri blandt parterne i den offentlige sektor betyder, at det her helt andre mekanismer, der bestemmer i hvilke favør magtpendulet svinger i en konflikt. Her er det i høj grad den offentlige opinion, der tæller. Slaget vindes igennem strategisk kommunikation og spin i en kamp om den offentlige sympati. Konflikter i den offentlige sektor er derfor altid kraftigt politiserede, og parterne – eller den ene af parterne – kan derfor rammes af en negativ offentlig opinion.

Iværksættelsen af især strejker i den offentlige sektor bygger derfor på andre motiver og strategier end at presse arbejdsgiverne til at give større lønstigninger og forbedrede arbejdsforhold. Strejkens formål kan være at

vinde sympati og støtte i befolkningen for bestemte overenskomstkrav for på den måde at presse politikerne på Christiansborg til gennem lovgivning at indfri overenskomstkravene. Denne strategi kaldes for »forumshopping« – hvor fagbevægelsen spiller på to heste – arbejdsgiverne og Folketinget – for på den måde at optimere sin forhandlingsstrategi. Fagbevægelsens forhandlere bruger i disse situationer mere tid på at påvirke politikerne på Christiansborg end på at presse arbejdsgiverne til at indfri deres krav. Forumshoppingstrategien blev senest brugt af fagbevægelsen under OK 2008 i den offentlige sektor (Due og Madsen, 2009), og under OK 2013 forsøgte specielt DLF at presse Christiansborg til at gribe ind under storlockouten og gennem et lovindgreb tilgodese begge parter synspunkter (Mailand, 2014; Mailand, 2015). Forumshoppingstrategien kan ikke rummes i Hicks-modellen, da den ene eller begge parter hopper frem og tilbage mellem aftalemodellens lønkamp og det politiske spil på Christiansborg for på den måde at få indfriet deres mål.

Den mest markante forskel på konfliktvåbnets anvendelse som løsningsmiddel i forhandlingskonflikter, er således de asymmetriske magtrelationerne i den økonomiske og politiske sfære i den offentlige sektor, fordi de offentlige arbejdsgivere sidder tungt på magten i begge sfærer (illustreret i figur 1 og 2). Det skulle – alt andet lige – betyde, at de traditionelle konfliktvåben, strejken og lockouten, er uegnede til at løse konflikter i den offentlige danske aftalemodel. Lærerkonflikten under OK 2013 er efter vores mening et godt eksempel på denne sammenhæng.

Konfliktvåbnets anvendelse i den offentlige sektor – storlockouten på undervisningsområdet under OK 2013

Vi vil i det følgende demonstrere, hvilke problemer brugen af konfliktretten i den offentlige sektor rummer, hvis konfliktvåbnet anvendes efter spillereglerne i den private sektor. Vi

bruger storlockouten på undervisningsområdet under OK 2013 som et eksempel.

De offentligt ansattes forventninger til OK 2013 var helt i bund, da krisebevidstheden i 2013 stadig var fremherskende. Offentligheden forventede derfor et meget fredsomligt overenskomstforløb med hurtige og smalle forlig, dog med den reservation, at der lurede potentielle konflikter om reguleringen af arbejdstiden på undervisningsområdet (Ibsen og Høgedahl, 2012). At sidstnævnte spådom gik i opfyldelse, hang primært sammen med to forhold:

- Arbejdsgiveres nye og meget aggressive forhandlingsudspil og forhandlingsstrategi og den stærke koordinering mellem Finansministeriets og KL's kravsformulering og forhandlingsstrategi, og
- Arbejdsgivernes samspil med regeringens politiske reformarbejde

Vi vil i det følgende alene beskrive og analysere forhandlingerne på det kommunale område, vel vidende, at de offentlige arbejdsgivere – Finansministeriet/Moderniseringsstyrelsen og KL – koordinerede deres mål og forhandlingsstrategi på det statslige og det kommunale område, og at KL's strategi på mange måder var underlagt Finansministeriets strategiske mål (Ibsen og Høgedahl, 2012; Mailand, 2014; Mailand, 2015).

KL's krav på KTO-området tog udgangspunkt i den økonomiske krise og flugtede med KL's langsigtede arbejdsgiverpolitik. KL satsede på klassiske arbejdsgiverkrav som mere lokal løndannelse, mere rum for lokal ledelse, øget produktivitet og effektivitet og et øget arbejdsudbud. Desuden ønskede KL, at antallet af beskyttede tillidsrepræsentanter blev reduceret og at samarbejdssystemerne blev forenklet med færre mødedage. Men arnestedet for en eventuel konflikt befandt sig et helt andet sted. Det gemte sig i sætningerne: »Forenkling af arbejdstilrettelæggelsen er

kernekomponenter til at øge produktiviteten i kommunerne. Arbejdstidsreglerne må derfor ikke besværliggøre hverdagens praksis eller hæmme forandringer og omstillinger af den kommunale opgavevaretagelse» (KL, 2012: 2). Disse to sætninger var møntet generelt på de kommunale arbejdspladser, men er i særlig grad rettet mod folkeskolens dagligdag, og KL's direkte krav til skolelærerne var klar: Væk med særregler om anvendelsen af arbejdstiden og regler om, at der kan indgås lokalaftaler om arbejdstidens anvendelse. Alle aftaler om timer til forberedelse skulle således bortfalde og erstattes af en generel arbejdstidsaftale: Lærernes arbejdstid er 37 timer om ugen. Lærerne skulle ifølge KL i princippet – som andre offentligt ansatte – være til stede på skolen i 37 timer om ugen. Den enkelte lærer skal herefter i dialog med skolens ledelse aftale opgavernes tilrettelæggelse, hvor det er lederen, der qua sin ledelsesret har det sidste ord. Senere viste det sig, at Moderniseringsstyrelsen på det statslige område fremsatte samme stålsatte krav.

KL's hovedkrav på folkeskoleområdet var derfor en stærkt lederstyret model, der i realiteten fjernede magten fra skolelærerne og deres tillidsrepræsentanter og organisationer, når det gælder arbejdets tilrettelæggelse og arbejdstidens anvendelse. Moderniseringsstyrelsen stillede helt synkrone krav til lærerne på det statslige område, hvor gymnasierne dominerede, hvilket tidligt i forhandlingsforløbet blotlagde den stærke koordinering af kravformuleringerne og de strategiske mål mellem Finansministeriet/Moderniseringsstyrelsen og KL.

Når det gælder de offentlige arbejdsgiveres samspil med regeringens løbende reformarbejde, blev det hurtigt synligt for offentligheden, at regeringens højtprofilerede folkeskolereform viste sig at være politisk og finansieringsmæssigt uløseligt forbundet med resultatet af forhandlingerne mellem særligt KL og LC/DLF. Blot få dage før parterne ud-

vekslede krav, præsenterede regeringen via undervisningsminister Christine Antorini sit udspil til en reform af folkeskolen. Det blev hurtigt klart, at reformen var underfinansieret og stod og faldt med, at lærernes arbejdstidsaftaler blev ændret i de kommende overenskomstforhandlinger.

Men reformarbejdet havde allerede konsekvenser for overenskomstforhandlinger, længe før forhandlingerne gik i gang. Regeringen nedsatte tilbage i januar 2012 en arbejdsgruppe under Finansministeriet, hvis formål var at udarbejde en samlet rapport, hvis formål var at »forberede overenskomstforhandlingerne på det offentlige område i 2013, herunder bidrage med en fælles arbejdsgiverdagsorden på folkeskole- og gymnasieområdet« (Folkeetingets Ombudsmand 2013). Arbejdsgruppen bestod af repræsentanter fra regeringen præsenteret ved Moderniseringsstyrelsen og de kommunale arbejdsgivere (KL). Danmarks Lærerforening (DLF) udtrykte i den forbindelse stor forundring over ikke at være inviteret til forhandlinger og påpegede i den forbindelse, at arbejdsgruppen var et udtryk for en »to-partsøvelse« (Regering – arbejdsgivere), men med en blind makker i spillet (lærerne/lønmodtagerne), og ikke den trepartsøvelse, der ellers var lagt op til i regeringsgrundlaget (Regeringen, 2011).

Arbejdsgruppens rapport blev imidlertid aldrig offentliggjort, og DLF's anmodning om aktindsigt blev nægtet, da der efter Finansministeriets mening var tale om »interne arbejdsdokumenter«, hvad der senere undrede ombudsmanden, da han afgav beretning om sagen:

»Jeg henviser igen til, at formålet med arbejdsgruppens arbejde netop var »at forberede overenskomstforhandlingerne på det offentlige område i 2013«, ... jeg kan ikke vide, hvad den præcise baggrund for det nævnte forhold er, men en samlet vurdering efterlader det indtryk, at det kan være planlagt og disponeret med sigte på ... at undgå, at de omhandlede doku-

menter blev undergivet aktindsigt» (Folketingets Om-
budsmand 2013: 13 ff.).

Der er her tale om en usædvanlig skarp formulering, der til en vis grad understøtter DLF's påstand om, at arbejdsgruppen havde til formål ikke alene at undersøge mulighederne for at koordinere forhandlingsforløbet mellem Finansministeriet og KL, men også finansiering af reformen og ikke mindst, hvordan mulige forløb kunne se ud i forbindelse med overenskomstforhandlingerne herunder koordinering af en konflikt og regeringsindgreb.

OK 2013 i den offentlige sektor var således fra starten kraftigt politiseret, hvilket kom til at præge hele forhandlingsforløbet. De kommunale og statslige arbejdsgivers strategier var tilsyneladende at isolere særligt folkeskolelærernes organisation, Danmarks Lærerforening (DLF) og tage et opgør med de eksisterende arbejdstidsregler på folkeskoleområdet. Parterne kom ikke på noget tidspunkt i realitetsforhandlinger, og efter en papirløstur i forligsinstitutionen, der endte med exit uden et mæglingsforslag på bordet, trådte den lockout, som KL efter hovedaftalens regler havde forvarslet, i kraft. Lockouten var altomfattende og involverede op mod 67.000 overenskomstsatte lærere/undervisere på både det kommunale og statslige område.

Netop fordi lockouten var altomfattende, havde lærerne ikke mulighed for at modsvare med strejkevåbenet, da alle overenskomstsatte lærere allerede var lockoutet. Lærerne havde den mulighed at bede andre lønmodtagereorganisationer om hjælp ved at indlede sympatikonflikter. Denne mulighed eksisterer på tværs af sektor og hovedorganisationer. Men DLF anmodede aldrig om at få varslet sympatikonflikter, og forklaringen herpå kan være, at man i DLF's ledelse var bange for et »nej«, der dermed ville udstille DLF endnu mere isoleret og svækket. Kun FOA prøvede at få de andre KTO-forbund med på

en sympatikonflikt, men ingen meldte sig under konfliktfanerne, og FOA ønskede ikke at konflikte alene. De andre forbunds generelle holdning var den, at DLF måtte tage kampen om sine arbejdstidsregler alene, hvilket bl.a. hang sammen med, at DLF ikke under konflikten i 2008 bakkede op om omkring de konfliktende KTO-forbunds strejkeforløb (Mailand, 2014).

Efter 25 dage blev lockouten afsluttet d. 26. april med et regeringsindgreb, der på alle væsentlige punkter opfyldte KL's krav til ændrede arbejdstidsregler. DLF blev ikke inddraget i udformningen af lov 409, som den kom til at hedde. Loven fjernede lærernes arbejdstidsregler, lærerne fik en beskeden lønstigning ud over, hvad den generelle KTO-forlig indeholdt og nogle værneregler.

Dermed var vejen banet for en finansiering af dele af folkeskolereformen og – efter regeringens og KL's mening – indførelsen af en ledelsesret og arbejdstidsregler, som var gældende i den øvrige del af den offentlige sektor. »Game over« og nye magtrelationer og arbejdsbetingelser i folkeskolen.

Storlockouten på undervisningsområdet – synliggørelse af systemfejl i konfliktløsningsmodellen i den offentlige sektor

Vi kan konkludere, at konflikten på folkeskoleområdet under OK 2013 synliggjorde, at kopieringen af den private sektors konfliktløsningsmodel i den offentlige sektor på mange måder er problematisk og kan føre til løsninger, der ikke harmonerer med tankerne og idéerne bag opbygningen af den danske model i den offentlige sektor. Det hænger sammen med – som vist ovenfor – at de materielle og strukturelle forhold, der betinger rationalet bag den private sektors konfliktløsningsmodel, ikke er til stede i den offentlige sektors nuværende konfliktløsningsystem.

Som vi illustrerede v.h.a. Hicks' strejkemo-

del, er den offentlige sektor ramt af systemfejl, når det gælder:

- De økonomiske ressourcer – arbejdsgiverne som budgetmyndighed

Konfliktens formål er at påføre hinanden tab for på den måde at presse successive indrømmelser ud af hinanden, således at parterne er så tæt på hinandens krav, at et forlig er muligt. Typisk vil der være tale om økonomiske tab for begge parter, uanset om der er tale om en strejke eller en lockout, hvis konflikten finder sted i den private sektor, men under storlockouten var det alene den ene part – DLF/Uddannelsesforbundet – der blev påført et økonomisk tab, mens særligt KL tjente på sin egen lockout i form af besparede lønkroner. De samlede besparelser løb op i milliardklassen, mens de lockoutede undervisningsorganisationer måtte lånte penge for at kunne skaffe sig økonomisk dækning for de manglende lønkroner. Arbejdsgiverne i den offentlige sektor er også budgetmyndighed, hvilket betyder, at de offentlige kasser i princippet er udtømmelige, hvorimod private virksomheder kan blive truet af konkurs ved konflikt. Der er ingen parallelitet i konfliktvåbnene i den offentlige sektor. Konfliktvåbnet manglede således sin allervigtigste slagkraft: De voksende økonomiske tab på begge sider at frontlinjen, og er i den forstand uegnet til at løse konflikter i den offentlige sektor.

- Den politiske magt – arbejdsgiverne som lovgivere

Storlockouten blev som beskrevet ovenfor afsluttet ved et regeringsindgreb og vedtagelsen af lov 409. Der er på sin vis intet nyt i, at en storkonflikt afsluttes med et regeringsindgreb. Det er – som beskrevet ovenfor – tværtimod en del af den danske aftalemodel. Det problematiske ved lovindgreb i konflikter i den offentlige sektor er imidlertid, at arbejdsgiverne på statsniveau har den parlamenta-

riske magt til at gribe ind i en konflikt. Der er ingen over eller ved siden af Folketinget. Den til enhver tid siddende regering skal derfor kunne administrere to kasketter som henholdsvis arbejdsgiver og som lovgiver. Og pointen er, at der ikke findes institutionelle regler eller forhold, der sikrer, at dette sker. Systemet beror på en blød regulering i form af en social tillid mellem parterne, der forudsætter, at regeringen ikke spekulerer i de to roller og sammenblander arbejdsgiverinteresser med politiske ambitioner. Et andet relevant forhold er hierarkiet blandt de offentlige arbejdsgivere. Fra slutningen af halvfemserne og op igennem 2000'erne har staten udviklet en stadig større detailstyring af særligt kommunernes økonomi via dels lovgivning – eksempelvis budgetloven fra 2012 – gennem en koordineret styring af kommunerens og regionernes overenskomstforhandlinger. Moderniseringsstyrelsen og dermed Finansministeriet har indtaget en mere markant »storebrorrolle« i de offentlige forhandlinger. Det stigende hierarkiske forhold mellem de offentlige arbejdsgivere kan bruges strategisk til at implementere landspolitiske politiske ambitioner på kommunalt plan.

Indgrebet i storlockouten i 2013 fulgte mønstret af lovindgreb i tidligere konflikter, men var atypisk på flere parametre. Indholdsmæssigt lagde det sig tæt op ad KL's krav til overenskomstfornyelsen (svarende til lønniveau W2 i figur 3), og ingen af parterne fik – som det er kutyme – indflydelse på udarbejdelsen af lovforslaget. Det var muligt, da der netop ikke forelå en forligsskitse fra forligsmanden. Det er ellers politisk kutyme, at hvis en regering griber ind i en faglig konflikt, så tages der udgangspunkt i den seneste forligsskitse eller mæglingsforslag, der forefindes fra forligsmanden. Argumentet er, at man på den måde respekterer parternes selvreguleringsprincip. Men uden en forligsskitse var pennen fri, og regeringen kunne frit skrive en ny, gældende overenskomst via lovgivningen uden at skele til tidligere aftaler eller skitser.

DLF blev overhovedet ikke konsulteret, hvilket igen gav støtte til teorien om, at der i forvejen var lagt en masterplan for hele forløbet af OK 2013 på folkeskoleområdet, herunder også for, hvordan det skulle slutes (Mailand, 2014; Jørgensen, 2014).

Alt i alt kan vi konkludere, at OK 2013 forløbet var en veritabel magtdemonstration, iscesat og gennemført af Finansministeriet/Moderniseringsstyrelsen med KL som en villig medspiller. Det blev dermed også – ufrivilligt – demonstreret, at anvendelsen af konfliktretten ud fra den private sektors logik ikke passede til de styringslogikker, normer, regler og kutymmer, der hersker i den offentlige sektor. Der er på sin vis tale om en systemfejl, når man i den offentlige sektor ukritisk har kopieret konfliktløsningsmodellen fra den private sektor. Årsagen er de asymmetriske magtrelationer på både det økonomiske og det politiske plan. Den konstaterede systemfejl kalder på en korrektion, og det er derfor relevant at undersøge, om der findes korrektiver og/eller alternativer til det nuværende konfliktløsningsystem i den offentlige sektor

Konfliktløsningsmodeller i den offentlige sektor – alternativer til det nuværende system

Vi kan altså konstatere, at når den offentlige aftale- og konfliktløsningsmodel kører efter et privat forbillede, adopteres der en række systemfejl, som må betegnes som uhensigtsmæssige og dysfunktionelle.

I dette sidste afsnit vil vi derfor afslutningsvist diskutere, hvilke andre alternativer der eksisterer til det nuværende konfliktsystem. Vi mener, at den diskussion er presserende ikke kun set i lyset af OK 2013, men også af hensyn til funktionsdygtigheden for den offentlige sektors aftale- og konfliktløsningsmodel i fremtiden. Vi hæfter os særligt ved, at den offentlige sektor står over for en »modernisering«, der bl.a. indeholder »en forenkling af de overenskomstfastsatte regler, så barrierer

for en moderne ledelses- og personalepolitik fjernes og der bliver bedre rammer for opgaveløsningen i stat, kommuner og regioner» som det fremgår af den daværende SRSF-regerings regeringsgrundlag fra 2011 (Regeringen 2011). Denne modernisering via en forenkling af de overenskomstfastsatte regler forventes at bidrage til en besparelse på 12 mia. frem mod 2020, som det fremgår af den tidligere SR-regerings »Vækstplan DK« (Regeringen 2013). Der er intet der tyder på, at V-regeringen fra 2015 har planer om at ændre SRSF/SR-regeringernes moderniseringsspor, hvorfor de politiske interesser for at afskaffe centrale aftaler om løn og arbejdsvilkår fortsat er udtalt.

Hertil kommer, at vi i de senere år har oplevet en stigende politisering af overenskomstforhandlingerne, i takt med at overenskomsterne er udvidet i bredden til at indeholde flere klassiske velfærdsordninger som pension, barselsfonde osv. (Jørgensen 2014). Den politiske interesse for overenskomsternes indhold og udfald er også på den baggrund derfor stigende.

Med udgangspunkt i analysen ovenfor fremlægger vi i det følgende en række forslag til justeringer og ændringer af det nuværende offentlige aftale- og konfliktløsningsystem, som kan være med til at styrke modellen ved at sikre frie og afpolitiserede realitetsforhandlinger, og dermed begrænse åbne arbejdskonflikter til gavn for parterne og samfundet generelt. Det er vigtigt at understrege, at der på ingen måde tale om en udtømmende liste, og at en del af forslagene gensidigt udelukker hinanden, mens andre fint kan suppleres.

- Nye hovedaftalekonstruktioner, der tager særlige hensyn til arbejdsgivernes dobbeltrolle i den offentlige sektor.

For det første er det nærliggende at diskutere, om arbejdsgivernes konfliktret bør/kan afskaffes eller modereres? Andre lande har da også lagt andre strenge begrænsninger på

den offentlige arbejdsgiverrolle, end tilfældet er i Danmark. Nogle lande har helt forbudt brugen af lockout i det offentlige (Portugal, Italien), andre har stærkt indskrænkende betingelser for brug af kollektive kampvåben, og spillereglerne er generelt indrettet de fleste steder med sigte på at modvirke magt-asymmetrien (Elvander, 2002; Hebdon og Stern, 1998). Man kunne forestille sig, at lockoutretten kun må bruges som et modsvar på strejkeretten. En anden variation kunne være, at arbejdsgivernes opsparede lønmidler »blev i systemet« og blev øremærkede til eksempelvis eftervidereuddannelse af de lockoutede medarbejdere eller en udvidelse af medarbejderstaben, således at de økonomiske konsekvenser af konflikten blev mere ligeligt fordelt.

- Større involvering af tredjepart med flere beføjelser til Forligsinstitutionen og anvendelsen af tvungen/frivillig voldgift

En anden vej at gå er en større involvering af tredjepart med fx flere beføjelser til Forligsinstitutionen og/eller anvendelsen af tvungen/frivillig voldgift. Forligsinstitutionen kan eksempelvis få flere beføjelser til at fremsætte et mæglingsforslag eller iværksætte tvungne afstemninger på eget initiativ. Mæglingsforslagene kan samtidig gøres til et bindende udgangspunkt for et eventuelt regeringsindgreb (Stokke og Thornqvist, 2001).

En mere radikal ændring ville være, at konfliktretten i den offentlige sektor helt afskaffes og der indføres tvungen voldgift. Strejken som våben i en traditionel lønkamp for at øge lønrammen i den offentlige sektor er i forvejen uden virkning på længere sigt, så længe fagforeningerne har taget det standpunkt at kæmpe for at bevare reguleringsordningen. Hvis fagforeningerne strejker sig til lønstigninger, der overstiger den private sektors gennemsnitlige lønstigninger, vil de offentlige lønstigninger automatisk blive reguleret i nedadgående retning. Et sådant

hændelsesforløb indtraf efter OK 2008 i den offentlige sektor, der gav store lønstigninger, samtidig med at den private sektor i 2009 blev ramt af den globale finanskrisen, der medførte et markant fald i den private sektors lønstigningstakt. Konflikter de offentlige fagforeninger sig til lønstigninger, der overstiger den private sektors lønstigninger, får de ikke lov til at beholde denne gevinst, og derfor giver en traditionel lønkamp i den offentlige sektor kun en begrænset mening. Strejkevåbnets kampkraft har derfor en tilsvarende begrænset effekt og det samme vil gælde konfliktretten. Dens afskaffelse vil derfor være et begrænset tab for fagbevægelsen, og hvis lockoutretten samtidig afskaffes, er den totale gevinst for fagbevægelsen måske alt i alt positiv? Arbejdsgivernes kampkraft hæmmes derimod markant, og hvis alternativet til konfliktrettens afskaffelse er indførelse af tvungen voldgift, vil lovindgreb med ensidig slagside til fordel af arbejdsgiverne også mindskes. Alt i alt ser det derfor ud til, at fagbevægelsen vil vinde mest på konfliktrettens afskaffelse. Det er også klart, at en afskaffelse af konfliktretten vil gavne almindelige borgere som tredjepart, som ofte bliver gidsel i en åben arbejdskonflikt i den offentlige sektor.

Ny forhandlingsstruktur og styrkelse af fagbevægelsens forhandlingsmagt, der på arbejdsgiversiden fjerner eller begrænser arbejdsgivernes dobbeltrolle som både arbejdsgivere og lovgivere og på lønmodtagersiden skaber mere koordinering og solidaritet på tværs af karteller og forbund.

Som analysen viser, så er en af systemfejlene, at de offentlige arbejdsgivere ligeledes er lovgivere, og at vi i Danmark ikke har taget særligt hensyn til denne dobbeltrolle. I Sverige eksempelvis oprettede man i 1994 »Arbejdsgiververket« – en offentlig arbejdsgivermyndighed under Socialministeriet med det formål at sikre armslængdeprincippet mellem politikere og offentlige arbejdsgivere for dermed at sikre åbne, frie og afpolitiserede

forhandlinger (Hansen, 2015). En evaluering i forbindelse med Arbejdsgiververkets 20 års jubilæum viser, at de svenske erfaringer er overvejende positive og anses som et vigtigt udviklingstrin af den offentlige, svenske aftalemodel (Arbetsgivarverket, 2014).

Til sidst er det nærliggende at påpege, at de offentlige lønmodtagerorganisationer kan komme langt med et *større sammenhold og koordinering af deres forhandlingsstrategi. Mens der som fremhævet ovenfor er et endog meget tæt parløb mellem FM og KL før og under overenskomstforhandlingerne, er den tilsvarende koordinering på fagbevægelsens side bemærkelsesværdig svag*. CFU-fællesskabet koordinerer internt stærkt, når det gælder indgåelse af forlig, mens koordineringen internt i KTO har været svag. Det har været op til de enkelte forbund, om det ville acceptere den generelle KTO-forlig eller gå solo og eventuelt havne i en konflikt. Koordineringen mellem CFU og KTO har været tilsvarende svag, eksempelvis under OK 2013, og en stærkere koordinering dels internt i KTO, dels mellem CFU og Forhandlingsfællesskabet kunne have styrket den samlede fagbevægelses forhandlingsmagt i forhold til arbejdsgivernes tilsvarende magt.

KTO er efter OK 2013 blevet omdannet til »Forhandlingsfællesskabet«, da Sundhedskartellet er kommet tilbage til KTO-fællesskabet, og OK 2015 i den offentlige sektor viste, at Forhandlingsfællesskabet optrådte mere samlet end under OK 2013. Hvis fagbevægelsen også er villig til at bruge sympatikonfliktvåbnet, vil fagbevægelsens magt i overenskomstpillet blive styrket betydeligt. Med den reservation, at så længe reguleringsordningen eksisterer, vil strejkevåbnets kampkraft være relativt begrænset på lønspørgsmålet.

Systemfejl i den offentlige sektors konfliktløsningssystem

Vi har i denne artikel påvist, at der hersker

en asymmetri i magtbalancen mellem arbejdsmarkedets parter i den offentlige sektor, som fører til systemfejl i sektorens konfliktløsningssystem. Vi har efterfølgende præsenteret en række forslag til, hvordan den offentlige aftale- og konfliktløsningsmodel kan bringes i balance for at sikre tillidsfulde realitetsforhandlinger mellem parterne og mindske åbne arbejdskonflikter, der koster borgere som tredjepart og samfundet dyrt. Man kan modsætningsvis hævde, at storlockouten i 2013 var *en unik case*, hvor arbejdsgiverne optrådte i en ny aggressiv rolle, drevet af »nødvendigheden« af at få arbejdstidsreglerne på folkeskoleområdet til at matche behovet for undervisningstimer, afledt af den vedtagne folkeskolereform. OK 2015 viste, at parterne nu var tilbage på det vante forligsspor, og tilhængerne af det nuværende konfliktløsningssystem vil hævde, at *sådan vil det være også i fremtiden. Det kan man bestemt ikke udelukke, men de offentlige arbejdsgivers jagt på nye finansieringskilder inkluderer – som vist under OK 2013 – bl.a. overenskomstsistemets arbejdstideregler, og det offentlige sektor vil også i fremtiden opleve et forøget pres på deres finansielle balancer. Konflikter – herunder lockouter – kan derfor ikke udelukkes, og derfor er der efter vores mening et aktuelt behov for at ændre på rammerne for konfliktløsning i den offentlige sektor. De nuværende rammer og konfliktløsningsmekanismer i den offentlige sektor er adopteret fra den private sektors konfliktløsningssystem, som vi har dokumenteret bygger på forudsætninger og rationaler, som ikke findes i den offentlige sektor.*

Note

1. Se nærmere herom i Hebdon og Stern (2003).

Litteratur

- Arbetsgivarverket (2014), *Från politisering till professionell arbetsgivarroll Arbetsgivarpolitik i statlig sektor 1994-2014*, DanagårdLiTHO.
- Ashenfelter, O. og Johnson, G.E. (1969), »Bargaining theory, trade unions, and industrial strike activ-

- ity«, *The American Economic Review*, 59(1): 35-49.
- Borjas, G.J. (2013), *Labor Economics*, 6/e New York: McGraw-Hill/Irwin.
- Due, J.J. og Madsen, J.S. (2009), *Forligsmagere og forumshoppere: analyse af OK 2008 i den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Due, J. og Madsen, J.S. (2015), »Fra tjenestemænd til overenskomstansatte – en historisk analyse af konfliktformer i det offentlige aftalesystem«, Økonomi og Politik, i dette temanummer.
- Due, J., og Madsen, J.S. (2006), *Fra storkonflikt til barselsfond: Den danske model under afvikling*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Due, J., Madsen, J.S., og Jensen, C.S. (1993), *Den danske model: En historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Elvander, N. (2002), »The new swedish regime for collective bargaining and conflict resolution: A comparative perspective«, *European Journal of Industrial Relations*, 8(2): 197-216.
- Freeman, R., B. og J.L. Medoff (1984), *What Do Unions Do?* New York: Basic Books.
- Folketingets Ombudsmand (2013), *Afslag på aktindsigt i arbejdsgruppens dokumenter* www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/hemmeligholde_forberedelse_af_overenskomstforhandlinger/afsluttende_udtalelse/.
- Galenson, W. (1952), *The Danish system of labor relations: A study in industrial peace*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hansen, N.W. (2015), De statslige arbejdsgivere i Danmark og Sverige og deres magt. *Økonomi og Politik*, i dette temanummer.
- Hebdon, R.P., og Stern, R.N. (1998), »Tradeoffs among expressions of industrial conflict: Public sector strike bans and grievance arbitrations«, *Industrial & Labor Relations Review*, 51(2): 204-21.
- Hebdon, R., og Stern, R. (2003), »Do Public-Sector strike bans really prevent conflict?« *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 42(3): 493-512.
- Hicks, J.R. (1932), *The Theory of Strikes*. London: Macmillan.
- Ibsen, F., og Høgedahl, L. (2012), »OK-forhandling. Er lærerne klar til at strejke?«. *Politiken*, s. 8.
- Ibsen, F. og Høgedahl, L., og Scheuer, S. (2012), *Kollektiv handling*, København: Samfundslitteratur.
- Ibsen, F. og Jørgensen, H. (1979), *Fagbevægelse og stat*, bd. I-II. København: Gyldendal.
- Ibsen, F. og Stamhus, J. (2015), *Økonomi og arbejdsmarked*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. (Under udgivelse).
- Jacobsen, K., og Pedersen, D. (2010), *Kampen om den danske model: Da Sosu'erne rystede det etablerede system*, København: Information.
- Jørgensen, H., red. (2014), *Arbejdsmarkedsregulering*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- KL (2012), Krav til fornyelse/ændring pr.1. april 2013 af aftaler og overenskomster inden for Lærernes Centralorganisations forhandlingsområde, www.kl.dk/PageFiles/572008/Krav%20LC%20inden%20for%20LC%27s%20forhandlingsomr%C3%A5de.pdf
- Kristiansen, J. (2014), *Den kollektive arbejdsret*, (3. udg.), København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Mailand, M. (2014), *Overenskomstforhandlinger under pres – OK 2013 i den offentlige sektor*. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Mailand, M. (2015), Lærerkonflikten under OK 2013 – fra forberedelse til lovindgreb og perspektiver, Økonomi og Politik, i dette temanummer.
- Regeringen (2013), »Vækstplan DK, Stærke virksomheder, flere job«, www.fm.dk/publikationer/2013/vaekstplan-dk-staerke-virksomheder-flere-job/~media/Publikationer/Imported/2013/V%C3%A6kstplan%20DK/v%C3%A6kstplan%20DK_st%C3%A6rke%20virksomheder%20flere%20job_web.pdf.
- Regeringen (2011), »Et Danmark, der står sammen«, www.stm.dk/publikationer/Et_Danmark_der_staar_sammen_11/Regeringsgrundlag_okt_2011.pdf.
- Scheuer, S. (2006), »A novel calculus? institutional change, globalization and industrial conflict in Europe«, *European Journal of Industrial Relations*, 12(2): 143-64.
- Stamhus, J., Scheuer, S., og Christensen, S. (2010), »Tre strejker i det offentlige – en komparativ lønmodtager-investeringsanalyse«, *Nationaløkonomisk tidsskrift*, 147(3): 360-74.
- Stokke, T.A., og Thornqvist, C. (2001), »Strikes and collective bargaining in the Nordic countries«, *European Journal of Industrial Relations*, 7(3): 245-67.

Konfliktret på det offentlige arbejdsmarked

**Jens Kristiansen, professor, dr.jur., WELMA,
Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet
jens.kristiansen@jur.ku.dk**

Artiklen belyser en række juridiske aspekter af konfliktretten på det offentlige arbejdsmarked. Den redegør indledningsvis for grundelementerne i det arbejdsretlige system og de offentlige overenskomsters integration i systemet, som ikke sonderer mellem det private og offentlige område. Dernæst analyserer den konfliktrettens forskellige funktioner på tværs af det private og offentlige arbejdsmarked. I forlængelse heraf belyser artiklen den vigtige rolle, som politiske indgreb i arbejdskonflikter spiller i den danske model, og de udfordringer, som modellen står over for i mødet med konfliktretten som en grundlæggende rettighed i bl.a. praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Artiklen indeholder nogle afsluttende refleksioner over konfliktrettens fremtidige rolle i den offentlige sektor og det ansvar, som aftaleparterne har for løbende at justere deres aftalesystem.

Den danske model

Det er et karakteristisk træk ved det danske arbejdsmarked, at lovgivningsmagten i vidt omfang har overladt det til arbejdsmarkedets parter at fastlægge løn- og arbejdsvilkårene ved kollektive overenskomster. Som et vigtigt element i aftalesystemet kan begge parter gøre brug af kollektive arbejdskonflikter til at fremme medlemmernes interesser. Det gælder ikke blot for det private arbejdsmarked, men også for det offentlige arbejdsmarked.

Hovedformålet med artiklen er at belyse den generelle arbejdsretlige ramme, som de of-

fentlige overenskomstforhandlinger foregår inden for, og især den rolle, som konfliktretten spiller. Det er et karakteristisk træk ved udviklingen på det offentlige arbejdsmarked, at både parterne selv og lovgivningsmagten har ønsket i videst muligt omfang at integrere de offentlige overenskomster i det almindelige arbejdsretlige system.

Det er i vidt omfang overladt til parterne på det enkelte overenskomstområde selv at fastlægge rammerne for bl.a. konfliktretten. I praksis har de offentlige aftaleparter i det væsentlige kopieret principperne fra det private aftalesystem, og konfliktretten udgør derfor et fælles princip på tværs af det private og offentlige arbejdsmarked. Konfliktretten varetager forskellige funktioner i forbindelse med indgåelse, fornyelse og bortfald af kollektive overenskomster, som dog ikke spiller samme praktiske rolle på det private og offentlige område.

Artiklen sætter også fokus på det særlige træk ved den danske model, som består i, at indgreb i arbejdskonflikter snarere har været et politisk anliggende (lovindgreb) end et juridisk anliggende (domstolsprøvelse). Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har imidlertid foretaget en markant udvikling i sin fortolkning af foreningsfriheden, således

at den nu også omfatter retten til at forhandle kollektivt og konflikte. Med anerkendelsen af retten til at forhandle kollektivt og konflikte som grundlæggende menneskerettigheder er det blevet vanskeligere at betragte indgreb i konflikter som et rent politisk anliggende.

Afslutningsvis vil artiklen reflektere over, om lærerkonflikten fra 2013 giver grund til at overveje konfliktrettens rolle i det offentlige aftalesystem. Artiklen betoner det fælles ansvar som de offentlige parter har for løbende at justere deres aftalegrundlag, mens den stiller spørgsmål ved det hensigtsmæssige i at ændre ved den institutionelle ramme, herunder i Forligsinstitutionens beføjelser.

Det arbejdsretlige system

Allerede i 1899 fastlagde DA og LO en række generelle principper for organisationernes indbyrdes aftalerelationer i det »historiske kompromis«, som Septemberforliget udgjorde. I forlængelse heraf vedtog Rigsdagen i 1910 en lovmæssig ramme for aftalesystemet med en grundlæggende sondring mellem interesselvister og retstvister. Sondringen har stadig fundamental karakter for håndteringen af (kollektive) tvister på det danske arbejdsmarked.

Interesselvister vedrører indgåelse og fornyelse af overenskomster, og her er parterne berettigede til at fremme deres interesser via kollektiv arbejdskonflikt. Der blev dog allerede ved lovgivningen i 1910 etableret en ordening med en statslig forligsmægler, som nu fungerer inden for rammerne af Statens Forligsinstitution. Retstvister vedrører uoverensstemmelser mellem parterne i overenskomstperioden og er undergivet fredspligt, således at de altid må finde deres løsning ad rettens vej. Med lovgivningen af 1910 blev Den faste Voldgiftsret (nu Arbejdsretten) etableret med sigte på at behandle (især) brud på overenskomster, mens den videreførte en eksisterende praksis med at lade fortolkning af overenskomster foregå ved faglig voldgift.

I adgangen til at konflikte ligger, at både arbejdsgiver- og lønmodtagersiden må benytte sig af kollektive kampmidler med sigte på at indgå eller forny en kollektiv overenskomst. På lønmodtagerside vil det sige, at en fagforening kan pålægge sine medlemmer at nedlægge arbejdet (strejke) og undlade at tage arbejde (blokade) hos konfliktberørte arbejdsgivere. På arbejdsgiverside kan en arbejdsgiverforening på tilsvarende måde pålægge sine medlemsvirksomheder at hjemsende medarbejdere (lockout) og undlade at antage nye medarbejdere (boykot) som er medlemmer af de konfliktberørte fagforeninger. Det er også muligt for begge parter – eventuelt via deres hovedorganisation – at udvide en konflikt til at omfatte andre lønmodtagere og arbejdsgivere (sympatikonflikt).

I overenskomstperioden er både overenskomstparterne selv og deres medlemmer (lønmodtagere og arbejdsgivere) omfattet af en fredspligt. Den danske model hviler på et generelt forbud mod kollektive arbejdsnedlæggelser i overenskomstperioden, og ikke kun på et forbud mod kollektive arbejdsnedlæggelser med det sigte at få ændret i bestående overenskomstmæssige forhold. Det vil f.eks. være i strid med fredspligten, hvis lønmodtagere på en arbejdsplads nedlægger arbejdet i protest mod en ledelsesmæssig disposition eller en politisk beslutning. Til gengæld er det accepteret, at retten til at sympatikonflikte bryder fredspligten, lige som lønmodtagere bl.a. kan vægre sig mod at udføre arbejde under farlige arbejdsmiljøforhold (se generelt om konfliktretten og fredspligten Jacobsen, 1994; Hasselbalch, 2010 og Kristiansen, 2014).

De offentlige parter og det arbejdsretlige system

Det offentlige arbejdsmarked adskiller sig fra det private arbejdsmarked ved den særlige tjenstemandsansættelse. Der er ikke konfliktret for tjenstemandsansatte, selv om løn- og arbejdsvilkårene som udgangspunkt fastlægges

via kollektive aftaler. Folketinget (lønvilkår) eller Finansministeriet (andre arbejdsvilkår) har imidlertid den endelige kompetence til at fastsætte løn- og arbejdsvilkårene, hvis parterne ikke kan blive enige.

Overenskomstansættelse har siden begyndelsen af det 20. århundrede været anvendt ved siden af tjenestemandansættelse (Due og Madsen, 2015). Kommunerne indgik tidligt overenskomster for faglært og ufaglært arbejde, og overenskomstansættelse har løbende afløst tjenestemandansættelse. I dag er overenskomstansættelse langt den mest almindelige ansættelsesform på det offentlige arbejdsmarked (se generelt om udviklingen Petersen, 1987).

Det offentlige arbejdsmarked fulgte ikke blot i samme overenskomstmæssige spor som det private arbejdsmarked. De offentlige aftalparter valgte også at indrette de offentlige aftalesystemer efter de samme grundprincipper som de private aftalesystemer. DA's og LO's hovedaftale har således i det væsentlige fungeret som paradigme for hovedaftalerne på det offentlige område. De særlige tilpasninger, som er foretaget, vedrører som regel kun praktiske spørgsmål, f.eks. den måde en konflikt skal varsles på af parterne.

Ved arbejdsretsreformen i 1973 blev udviklingen cementeret politisk ved, at Arbejdsretten fik kompetence inden for hele arbejdsmarkedet. Arbejdsretten blev således kompetent til at behandle en række tvister i tilknytning til kollektive overenskomster, hvad enten de knyttede sig til det private eller offentlige område. På tilsvarende vis fastsætter forligsmandsloven generelle regler for Forligsinstitutionens virke, som ikke sonderer mellem private og offentlige overenskomstparter.

Efter de arbejdsretlige regler er der ikke forskel i retten til at konflikte på det private og det offentlige arbejdsmarked. Folketinget har accepteret, at det offentlige område er blevet

integreret i det almindelige arbejdsretlige system på lige fod med det private område. Der er heller ikke vedtaget en sikkerhedsventil for offentlige overenskomstforhold svarende til tjenestemandssystemets regel om, at det i sidste ende er Folketinget eller finansministeren, der fastlægger løn- og arbejdsvilkårene, hvis parterne ikke selv kan blive enige (se generelt herom Kristiansen, 2003).

Der er den principielle forskel, at offentlige arbejdsgivere også fungerer som offentlige myndigheder, når de udøver arbejdsgiverkompetence. Det gælder ifølge Højesteret også, når de udøver deres arbejdsgiverkompetence via kollektive forhandlingsfællesskaber, som formelt er private organer. I den konkrete sag, der fastslog dette, ville Diætistforeningen have domstolene til at pålægge Amtsrådsforeningen at forhandle om en kollektiv overenskomst som led i foreningens generelle (forvaltningsretlige) pligt til at behandle borgerne på en saglig og lige måde. Amtsrådsforeningen havde afvist at forhandle overenskomst med henvisning til, at arbejdet allerede var dækket af en overenskomst med Økonomaforeningen. Højesteret frifandt Amtsrådsforeningen og lagde vægt på, »at forhandlinger om kollektive overenskomster finder sted inden for det almindelige arbejdsretlige system«, og »at domstolene må udvise betydelig tilbageholdenhed ved prøvelsen af, om Amtsrådsforeningen ved at afvise forhandling om overenskomstindgåelse har tilsidesat forvaltningsretlige principper«.¹

Med dommen gjorde Højesteret det klart, at det arbejdsretlige system er det primære grundlag for overenskomstforhandlinger i det offentlige. På samme måde som Folketinget har accepteret, at det offentlige område er blevet integreret i det almindelige arbejdsretlige system, har Højesteret således accepteret, at der er snævre rammer for de krav, som offentlige arbejdsgiverparter er undergivet i kraft af deres generelle pligter som offentlige myndigheder. Højesteret har fastholdt denne

linje i efterfølgende sager om offentlige arbejdsgivers forhandlingspligt.²

Konfliktrettens forskellige funktioner

Uden for tjenestemandssystemets rammer er konfliktretten et fælles princip for det private og offentlige arbejdsmarked. I dansk ret tjener konfliktretten i hovedsagen tre forskellige funktioner: (1) At understøtte faglige organisationers udbredelse af brancheoverenskomster til arbejdsgivere uden for arbejdsgiverforeninger, (2) at virke som et pressionsmiddel for både lønmodtager- og arbejdsgiversiden ved fornyelse af overenskomster og (3) at anvise den måde som en part – typisk en arbejdsgiverpart – i sidste ende må benytte til at afvikle en overenskomst, man ikke længere ønsker at være part i. De tre funktioner spiller imidlertid ikke samme praktiske rolle på tværs af det private og offentlige arbejdsmarked.

Ved overenskomstindgåelse

Danmark adskiller sig fra de fleste andre europæiske lande ved, at staten ikke har et ansvar for at udbrede brancheoverenskomster til alle lønmodtagere og virksomheder inden for branchen (se nærmere herom Ahlberg og Bruun, 1996). På det danske arbejdsmarked er det overladt til de faglige organisationer at sørge for at udbrede brancheoverenskomster ved at få uorganiserede arbejdsgivere til at melde sig ind i arbejdsgiverforeninger eller selv indgå overenskomster. Det er baggrunden for det store antal overenskomster på det private arbejdsmarked, hvor en uorganiseret virksomhed tiltræder at følge den til enhver tid gældende brancheoverenskomst (tiltrædelsesoverenskomster).

Konfliktretten over for uorganiserede arbejdsgivere er ikke forankret i lovgivning, bortset fra den særlige regel i udstationeringslovens § 6 a om konflikter over for udenlandske serviceydere. At konfliktretten over for udenlandske serviceydere (nu) er reguleret ved lov beror på, at det har været nødvendigt

for at efterleve EU-Domstolens afgørelse i Laval-sagen, som fandt en konflikt iværksat af svenske fagforeninger uforenelig med en lettisk virksomheds ret til frit at levere serviceydelser i Sverige.³

I forhold til uorganiserede danske arbejdsgivere følger konfliktretten (kun) af den praksis, som er udviklet ved domstolene. Der er tale om en praksis, som går tilbage til 1920'erne, hvor Højesteret for første gang beskæftigede sig med konfliktretten over for uorganiserede arbejdsgivere. Højesteret accepterede både konflikt- og sympatikonfliktretten, men indlagde den generelle begrænsning, at konfliktretten ikke måtte berøve virksomheden dens eksistensgrundlag. Denne praksis er videreført af Arbejdsretten – som overtog kompetencen i 1973 – og er senest bekræftet i dommene om Restaurant Vejlegården og Ryanair.⁴

Denne praktisk vigtige side af konfliktretten spiller ikke samme rolle på det offentlige arbejdsmarked, hvor der stort set ikke er »uorganiserede« arbejdsgivere. Finansministeriet, Danske Regioner og Kommunernes Landsforening repræsenterer så godt som alle offentlige institutioner og myndigheder. De faglige organisationer på det offentlige område står derfor ikke over for samme udfordring som på det private område med at få en lang række udenforstående arbejdsgivere til at tiltræde brancheoverenskomsterne.

De offentlige arbejdsgiverfællesskaber repræsenterer ikke blot stort set alle offentlige institutioner, men er også imødekommende over for at indgå overenskomst med alle relevante faggrupper. De offentlige arbejdsgivere er generelt villige til at forhandle og indgå overenskomst, hvis den faglige organisation har den overvejende del af de berørte lønmodtagere som medlemmer, og arbejdet ikke i forvejen er overenskomstdækket med en anden faglig organisation.⁵ I de sjældne tilfælde, hvor de offentlige arbejdsgivere ikke ønsker at indgå en overenskomst, har de fag-

lige organisationer konfliktret efter samme principper som på det private arbejdsmarked.

Det er ikke nogen betingelse for at kunne iværksætte konflikt over for en (offentlig) arbejdsgiver, at foreningen har den overvejende del af medarbejdere som medlemmer. Arbejdsretten har f.eks. anerkendt, at Dansk Magisterforening havde konfliktret til støtte for et overenskomstkraft for konsulentstillinger ved formidlingscentre under det daværende Socialministerium. Finansministeriet havde anfægtet konfliktens lovlighed, da konsulentstillingerne ikke forudsatte akademisk uddannelse, og hovedparten af konsulenterne heller ikke var medlemmer af Magisterforeningen. Arbejdsretten fandt, at Magisterforeningen havde en legitim interesse i at overenskomstdække det arbejde, som dens medlemmer rent faktisk udførte, og konflikten var derfor lovlig.⁶

Det udelukker heller ikke uden videre en faglig organisation fra at konflikte til støtte for et overenskomstkraft, at det offentlige allerede har overenskomst for arbejdet med en anden organisation. Som tidligere nævnt vil det være sagligt for offentlige arbejdsgivere at afslå at indgå dobbeltoverenskomster. Efter Arbejdsrettens praksis spiller det en afgørende rolle for konfliktretten i dette tilfælde, om de to faglige organisationer er medlemmer af samme hovedorganisation.

Hvis de to organisationer er medlemmer af samme hovedorganisation – typisk LO – vil der som altovervejende regel ikke være konfliktret. Arbejdsrettens synspunkt er formentlig, at de to stridende organisationer må løse deres uenighed i det interne foreningssystem (f.eks. LO's grænsenævn) frem for at gøre arbejdsgiveren til genstand for striden. Den indskrænkede konfliktret har bl.a. betydning i situationer, hvor offentlige arbejdsfunktioner udliciteres til private virksomheder. Arbejdsretten har f.eks. fastslået, at FOA var afskåret fra at konflikte over for buskørsel, som

var udliciteret til et privat busselskab, som kørte efter en overenskomst med SID, selv om FOA havde organiseret og overenskomstdækket buskørslen i henved 100 år på det offentlige område.⁷

Hvis de to faglige organisationer ikke er medlemmer af samme hovedorganisation, vil der i højere grad kunne være konfliktret. Det afgørende vil i dette tilfælde være, hvor stærkt de to organisationer står inden for det faglige område, herunder hvor mange af lønmodtagerne, de hver især organiserer. Denne praksis har bl.a. haft betydning for en række mindre fagforeningers adgang til at overenskomstdække deres medlemmers arbejde. Arbejdsretten har således givet PROSA og Erhvervssprogligt Forbund ret til at konflikte til støtte for overenskomstkraft for henholdsvis it-arbejde og korrespondentarbejde på statens område, selv om arbejdet allerede var dækket af overenskomst med HK.⁸

Ved overenskomstfornyelse

Det danske aftalesystem hviler grundlæggende på det princip, at overenskomstfornyelse er et ansvar for arbejdsmarkedets parter, og at (truslen om) arbejdskonflikt er den mekanisme, som i sidste ende skal få parterne til at mødes i et kompromis om en ny overenskomst. I modsætning til ved overenskomstindgåelse virker konfliktretten ved overenskomstfornyelse i første række som en trussel, der sjældent bliver realiseret.

Hverken private eller offentlige aftaleparter har normalt en interesse i at kaste medlemmer ud i en arbejdskonflikt, med de følger som en konflikt kan have for både medlemmerne og det omgivende samfund. Men det kan diskuteres, om offentlige aftaleparter har lige så stærke økonomiske incitamentersom private aftaleparter til at undgå en konflikt. Offentligt ansatte har ikke samme risiko for at miste deres job i en eventuel konflikt som privat ansatte har, og offentlige arbejdsgivere sparer lønmidler under en konflikt. Arbejds-

konflikter har dog været forholdsvis sjældne i forbindelse med overenskomstfornyelse på det offentlige arbejdsmarked. Men det er iøjnefaldende, at der ved de senere fornyelser har været større konflikter i 2008 og i 2013.

Det er efter hovedaftalerne og Arbejdsrettens praksis op til aftaleparterne selv at beslutte, hvorledes de vil benytte sig af (lovlige) kollektive kampmidler ved en overenskomstfornyelse. En faglig organisation behøver ikke at iværksætte strejke for samtlige medlemmer, men kan vælge at iværksætte partielle konflikter, f.eks. på områder som er særligt følelige for de berørte arbejdsgivere. Op til overenskomstforhandlingerne i 1995 forfægtede de offentlige arbejdsgiverparter det synspunkt, at mindst halvdelen af medlemmerne på et konfliktberørt område skulle være omfattet af konflikten. De henviste bl.a. til, at de offentlige hovedaftaler – modsat de private – pålægger parterne at angive konfliktens karakter og omfang. Synspunktet blev imidlertid afvist af en faglig voldgift.⁹

De offentlige arbejdsgiverparter må – på linje med de private – varetage deres interesser ved selv at udvide en partiel strejke til at omfatte en bredere kreds af lønmodtagere. På det private arbejdsmarked har arbejdsgiverne en langvarig tradition for at benytte lockout som et forsvar mod partielle konflikter på lønmodtagerside. Hovedaftalerne sætter ikke grænser for omfanget eller virkningerne af en konflikt, og en arbejdsgiverpart kan derfor vælge at besvare selv en mindre (partiel) konflikt med en omfattende lockout. Forløberen for Arbejdsretten – Den faste Voldgiftsret – accepterede tidligt, at DA var berettiget til at lockoute samtlige medlemmer af LO som svar på en strejke over for en enkelt virksomhed som følge af uenighed om fornyelse af en akkordprisliste.¹⁰ Voldgiftsretten udtalte bl.a. følgende:

»Da det staar fast, at der her foreligger en lovlig Arbejdsstandsning, maa en Modaktion anses for beret-

tiget, uden at der ad Rettens Vej vil kunne fastsættes Grænser for dens Omfang. At bestemme dette er ved Septemberforliget lagt i Parternes egen Haand, og garantien mod, at der gives Konflikten et Urimeligt Omfang, ligger i vedkommende Parts egen Interesse i ikke at paadrage sine Medlemmer større Tab end nødvendigt.«

Som det fremgår af præmisserne, er det parternes eget ansvar at sikre, at arbejdskonflikter foregår under rimelige former. Det gælder ikke kun på det private, men også det offentlige område.

Ved overenskomstfornyelsen i 1995 valgte Amdtsrådsforeningen at lockoute langt hovedparten af sygeplejerskerne, efter at Dansk Sygeplejeråd havde iværksat en partiel strejke for en mindre gruppe af dets medlemmer. På trods af et nødberedskab var presset på hospitalerne stort, men parterne var ikke i stand til at nå et kompromis, og konflikten blev efter 3 uger standset ved et lovindgreb. Ved overenskomstfornyelsen i 2008 undlod de offentlige arbejdsgivere at udvide de iværksatte strejker på bl.a. sundhedsområdet, og det medvirkede formentlig til at konflikten kunne løbe 8 uger uden lovindgreb, før parterne selv nåede et kompromis.

Normalt anvender arbejdsgiverne lockout-midlet som en forsvarshandling, hvor interessen udelukkende går ud på at udbrede en konflikt til at omfatte andre af de(t) konfliktende forbunds medlemmer for derved at lægge et større (økonomisk) pres på lønmodtagersiden. Hovedaftalerne afskærer imidlertid ikke arbejdsgiverne fra at benytte lockout som en angrebshandling med sigte på at fremme selvstændige overenskomstkraav. Det var denne aftalemæssige beføjelse, Finansministeriet og KL benyttede sig af, da de lockoutede lærerne på folke- og friskoleskoleområdet i 2013 med det formål at få lærernes faglige organisationer til at acceptere en ny arbejdstidsaftale. Det var vist nok første gang i aftalesystemets historie, at de offentlige arbejdsgivere valgte selv at iværksætte lockout uden

forudgående strejke fra faglige organisationer (Due og Madsen, 2013).

Ved overenskomstbortfald

Hovedaftalerne på alle områder – også de offentlige områder – forudsætter, at en part kan frigøre sig fra en overenskomst, som man ikke er tilfreds med. Ifølge hovedaftalerne skal parterne enten være enige om at forny den gamle overenskomst, eller også må den utilfredse part konflikte sig ud af aftalen.

Når lønmodtagerparten ønsker at frigøre sig fra en overenskomst, sker det som altovervejende regel med sigte på at få den fornyet med bedre løn- og arbejdsvilkår. I praksis sker frigørelsen fra den eksisterende overenskomst ved, at parterne indgår en ny overenskomst (overenskomstfornyelse).

Når arbejdsgiverparten ønsker at frigøre sig fra en overenskomst, sker det som regel med sigte på at frigøre sig helt fra overenskomsten (overenskomstbortfald). I dette tilfælde er formålet med at iværksætte konflikt således det noget atypiske at komme ud af en overenskomst, ikke at lægge pres på modparten for at få denne til at indgå overenskomst på bestemte vilkår. Modsat ved overenskomstfornyelse stiller Arbejdsretten visse krav til konfliktens intensitet og omfang ved overenskomstbortfald.

I 2011 valgte CSC efter forgæves forhandlinger med PROSA om nye overenskomster at iværksætte en konflikt med sigte på enten at få overenskomsterne fornyet på de skitserede vilkår eller få dem bragt til ophør. Konflikten omfattede 80 % af de medarbejdere, som ikke var undtaget fra arbejdskonflikt i medfør af parternes friholdelsesaftaler. Efter 14 ugers konflikt valgte CSC at betragte sig som frigjort fra overenskomsterne, men det modsatte PROSA sig. Arbejdsretten godkendte efterfølgende, at konflikten havde haft den fornødne intensitet og det fornødne omfang til at frigøre selskabet fra overenskomsterne.¹¹

Lærerkonflikten i 2013 var også speciel ved, at de offentlige arbejdsgiverparter iværksatte konflikt med det sigte at få de eksisterende arbejdstidsaftaler afløst af helt nye aftaler. Formålet var imidlertid ikke – modsat CSC-konflikten – at frigøre sig helt fra overenskomsten, men at presse lærerforeningerne til at acceptere en fornyelse på bestemte vilkår. Den iværksatte lockout havde således grundlæggende samme formål som en strejke har i forbindelse med overenskomstfornyelse. Denne mulighed står efter hovedaftalerne også åben for arbejdsgiverparter, og lærerforeningerne anfægtede heller ikke lockouten ved Arbejdsretten. Men fremgangsmåden var iøjnefaldende, fordi offentlige arbejdsgiverparter hidtil kun havde anvendt lockout som en forsvarshandling over for iværksatte strejker, og så sent som i 2008 havde de afstået fra denne mere begrænsede brug af lockout-midlet i forbindelse med de iværksatte strejker på bl.a. sundhedsområdet.

Lovindgreb i arbejdskonflikter

Indgreb i konfliktretten som politisk praksis

Arbejdskonflikter kan have betydelige konsekvenser for både parterne selv og det omgivende samfund. Efter hovedaftalerne er der imidlertid ikke retlige restriktioner for det omfang og de virkninger, som arbejdskonflikter må have i forbindelse med fornyelse af brancheoverenskomster. Der er f.eks. ikke et generelt krav om, at parterne skal opretholde et vist nødberedskab eller i øvrigt undgå samfundsskadelige virkninger, sådan som det kendes fra en række andre lande. I konflikter med uorganiserede arbejdsgivere har Arbejdsretten dog fastslået, at konflikten ikke må true virksomhedens eksistensgrundlag, og at sympatikonflikter skal være proportionale i forhold til de mål, som hovedkonflikten følger.

At det ikke er et juridisk anliggende at sætte grænser for arbejdskonflikters omfang og virkninger ved fornyelse af brancheoverenskomster, harmonerer med de historiske

forudsætninger for aftalesystemet. Septemberforliget blev skabt på baggrund af en stor-lockout som reaktion på en strejke over for en mindre virksomhed. Men det skal også ses i lyset af både Forligsinstitutionens fremtrædende rolle og den politiske praksis med at standse »samfundsskadelige« arbejdskonflikter ved lovindgreb. At indgreb i arbejdskonflikter snarere er et politisk end et retligt anliggende, nyder stadig bred opbakning blandt arbejdsmarkedets parter.

Statens Forligsinstitution har den generelle opgave at »medvirke til bilæggelse af stridigheder mellem arbejdsgivere og arbejdere« (lovens § 1, stk. 1). Institutionen har en række beføjelser i forhold til parterne, herunder kan den indkalde dem til forhandling, udskyde varslede eller iværksatte konflikter og fremsætte mæglingsforslag. Institutionen ændrer ikke ved, at ansvaret for en overenskomstfornyelse befinder sig hos parterne, men den spiller en vigtig rolle i bestræbelserne for at sikre fredelige overenskomstfornyelser. Forligsinstitutionens karakter af mægling sin stans sætter dog grænser for det pres, den kan lægge på parterne for at få dem til at mødes i et kompromis.

I praksis spiller Forligsinstitutionen en fremtrædende rolle ved fornyelse af overenskomster på det private område. På det store område under DA og LO er det fast praksis, at DA kræver alle områder sammenkædet i ét stort mæglingsforslag, således at der stemmes samlet ja eller nej til fornyelsen af alle overenskomster inden for området. Denne praksis indebærer, at der ofte vil være nogle overenskomsterparter som får fornyet deres overenskomst, selv om et flertal af lønmodtagerne på det specifikke område stemte nej ved urafstemningen. Selv et stort forbund som 3F har flere gange oplevet at få sin overenskomst fornyet, selv om et flertal af dets medlemmer har stemt nej (Ibsen 2015). En konflikt er reelt betinget af, at et samlet flertal af lønmodtagerne stemmer nej, eller at DA og

LO står for langt fra hinanden til, at Forligsinstitutionen kan fremsætte et sammenkædet mæglingsforslag.

Forligsinstitutionen spiller ikke samme fremtrædende rolle på det offentlige område. Forligsinstitutionen har formelt samme adgang til at sammenkæde mæglingsforslag på det offentlige som på det private område. Men de offentlige arbejdsgiverparter har ikke samme tradition som DA for at kræve samtlige områder sammenkædet i ét samlet mæglingsforslag, og LO har heller ikke spillet samme væsentlige rolle ved overenskomstfornyelse på det offentlige som på det private område. Utilfredse lønmodtagergrupper i det offentlige kan derfor nemmere stemme et konkret forhandlingsresultat ned på det offentlige område. En faglig organisation har samtidig nemmere ved at få iværksat en arbejdskonflikt på et specifikt overenskomstområde, selv om organisationerne på de øvrige områder har fornyet overenskomsten uden konflikt.

Den markante forskel i Forligsinstitutionens rolle kan måske også bidrage til at forklare, hvorfor der har været arbejdskonflikt to gange på det offentlige område i de senere år, mens der ikke har været en større konflikt på det private arbejdsmarked siden 1998. Den mere opsplittede organisations- og afstemningsstruktur på især det kommunale område gør det således nemmere for både arbejdsgiver- og lønmodtagerparten på et specifikt overenskomstområde at fremtvinge en arbejdskonflikt.

Når forgæves forhandlinger resulterer i en arbejdskonflikt, kan arbejdskonflikten i sidste ende blive et politisk anliggende. Skiftende regeringer og politiske flertal har ikke haft en fast og entydig praksis med hensyn til, hvornår de griber ind i en konflikt. Det ligger i lovindgrebs politiske karakter, at skiftende regeringer og politiske flertal kan have divergerende opfattelser af, hvornår en konflikt vil have så væsentlige samfundsskadelige

virksomheder, at det er nødvendigt med et lovindgreb. Hertil kommer, at de forhandlende parter heller ikke bør kunne indrette sig på, at der vil komme et lovindgreb i en bestemt situation. Det fremgår dog af begrundelserne for de seneste lovindgreb, at tre forhold spiller en rolle for et eventuelt indgreb: (1) Konfliktens varighed, (2) dens skadevirkninger for samfundet, og (3) udsigten til at parterne selv kan forhandle sig frem til et resultat inden for rimelig tid.

Et lovindgreb vil som regel basere sig på et forkastet forhandlingsresultat mellem parterne eller et nedstemt mæglingsforslag fra Forligsinstitutionen. Det politiske system strækker sig generelt langt for at finde et grundlag for lovindgrebet, som har været forhandlet mellem parterne, og selv en mæglingsskitse har været anvendt som grundlag for et lovindgreb.

Lovindgrebet i konflikten på lærerområdet i 2013 var begrundet i de kriterier om konfliktens varighed, skadevirkninger og parternes fastlåste forhandlingsposition, som skiftende regeringer og politiske flertal generelt har lagt vægt på.¹² Lovindgrebet var imidlertid i flere henseender af særegen karakter. Den forudgående folkeskolereform forudsatte reelt markante ændringer i de kollektive aftaler om lærernes arbejdstid. Konflikten blev iværksat af det offentlige og bragt til ophør af det offentlige med Finansministeriet i en central forhandlerrolle og Beskæftigelsesministeriet i en central myndighedsrolle. Ved lovindgrebet foretog et flertal af de politiske partier en detaljeret omskrivning af arbejdstidsreglerne uden støtte i forhandlinger mellem parterne.¹³

Retlige grænser for lovindgreb

Konfliktretten er et grundlæggende princip i aftalesystemet, men har ikke status af en grundlæggende rettighed i dansk forfatningsret. Lovindgreb i arbejdskonflikter er et følsomt politisk anliggende, men der er ikke nogen, der har stillet spørgsmål ved, at et

politisk flertal har den beføjelse at stoppe en konflikt og diktere løn- og arbejdsvilkårene for en fremtidig overenskomstperiode. Det afspejler den grundlæggende forestilling om Folketinget som det øverste organ i det danske forfatningsstyre, men er også udtryk for en politisk praksis, som har nydt bred accept gennem mange år fra alle væsentlige aktører i aftalesystemet.

I midten af 1980'erne anfægtede Praktiserende Lægers Organisation et lovindgreb, der afskaffede fremtidige automatiske reguleringer af privatpraktiserende lægers honorarer. Indgrebet udgjorde ifølge Højesteret ikke et ekspropriativt indgreb efter grundlovens § 73, da indgrebet måtte »ses som et led i lovgivningsmagtens almindelige indkomstpolitik«. ¹⁴ Højesteret ville efter al sandsynlighed have anlagt samme betragtning på et lovindgreb i et overenskomstforhold mellem arbejdsgivere og lønmodtagere med sigte på at bringe en verserende arbejdskonflikt til ophør.

Mens politiske indgreb i arbejdskonflikter ikke har været forsøgt anfægtet ved de danske domstole, har faglige organisationer i flere tilfælde klaget til ILO's Organisationsfrihedskomite over et lovindgreb. Sådanne klager har i en række tilfælde ført til kritik af den danske stat, da Organisationsfrihedskomiteen kun accepterer politiske indgreb for lønmodtagergrupper, som varetager offentlige myndighedsfunktioner i snæver forstand, eller for områder som berører livsvigtige funktioner. ILO's Organisationsfrihedskomite kritiserede f.eks. både Forligsinstitutionens sammenkædning og Folketingets lovindgreb på DA's og LO's område i 1998. Ved lovindgrebet ophøjede et politisk flertal det forkastede (sammenkædede) mæglingsforslag for alle de omfattede parter, uanset hvilke arbejdsfunktioner de udførte, og hvorledes de havde stemt ved urafstemningen.¹⁵

Kritik fra Organisationsfrihedskomiteen har karakter af en henstilling, da komiteen ikke

er en domstol. Der knytter sig derfor en større (retlig) interesse til den udvikling, som inden for de senere år er foregået i fortolkningen af artikel 11 om foreningsfrihed i den europæiske menneskerettighedskonvention. Menneskerettighedsdomstolen indtog oprindeligt det standpunkt, at forhandlings- og konfliktretten ikke kan anses for at udgøre en del af foreningsfriheden.¹⁶ Domstolen har imidlertid foretaget et markant praksisskifte inden for de senere år, således at retten til at føre kollektive aftaleforhandlinger og iværksætte konflikt nu anses for at være et selvstændigt beskyttet element af foreningsfriheden (se generelt herom Ewing og Hendy, 2010).

I en tyrkisk sag fastslog Domstolen, at retten til at forhandle kollektivt er et selvstændigt beskyttet element af foreningsfriheden, og at det også gælder for offentligt ansatte. Den tyrkiske stat blev dømt for at have brudt foreningsfriheden ved, at en tyrkisk domstol havde erklæret en kommunal overenskomst ugyldig og pålagt de ansatte at tilbagebetale de lønstigninger, som fulgte af overenskomsten.¹⁷ Den tyrkiske stat blev efterfølgende dømt for at have forbudt en generalstrejke i anledning af den tyrkiske domstols tilside-sættelse af den kommunale overenskomst.¹⁸ Med denne dom fastslog Domstolen, at også konfliktretten er et selvstændigt beskyttet element af foreningsfriheden.

Menneskerettighedsdomstolens nye praksis betyder, at statslige restriktioner i adgangen til frit at forhandle og konflikte kan udgøre en krænkelse af foreningsfriheden (konventionens artikel 11, stk. 1). Et lovindgreb i en konkret konflikt vil formentlig altid kunne udgøre en krænkelse, da (den ene af) parterne afskæres fra at fortsætte en iværksat konflikt. En sammenkædning af mæglingsforslag vil formentlig især kunne tænkes at udgøre en krænkelse i de tilfælde, hvor sammenkædningen omfatter parter, som modsætter sig den (Kristiansen, 2014).

Om der rent faktisk foreligger en krænkelse af foreningsfriheden vil afhænge af, om den statslige indblanding i det konkrete tilfælde var et nødvendigt indgreb i et demokratisk samfund (konventionens artikel 11, stk. 2). Der bliver således tale om en konkret proportionalitetspræget afvejning af de involverede arbejdsgiver-, lønmodtager- og samfundsinteresser.

En norsk sag viser, at Menneskerettighedsdomstolen foretager en indgående prøvelse af, om et lovindgreb i en arbejdskonflikt har været »nødvendigt«. På sagens tidspunkt havde Domstolen endnu ikke anerkendt konfliktretten som en del af foreningsfriheden, men den foretog alligevel en prøvelse efter artikel 11, stk. 2, for at se om lovindgrebet i givet fald ville have været nødvendigt i et demokratisk samfund. Efter en detaljeret gennemgang af baggrunden for lovindgrebet fandt Domstolen, at det havde været nødvendigt for de norske myndigheder at afværge konflikten henset til de betydelige samfundsøkonomiske omkostninger.¹⁹ Domstolen accepterede dermed – modsat ILO's klagekomitéer – at indgreb i arbejdskonflikter kan være nødvendige af samfundsøkonomiske grunde.

Der har (endnu) ikke været indbragt danske sager om lovindgreb i arbejdskonflikter for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Danmarks Lærereforening klagede til ILO over lovindgrebet i 2013, og den danske stat fik kritik for den måde, som indgrebet var foretaget på, herunder en ulige behandling af parterne i forbindelse med forberedelsen af indgrebet.²⁰ Lærereforeningen kunne imidlertid også have valgt at anfægte lovindgrebet ved domstolene og i sidste ende ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. En eventuel dom for at have brudt foreningsfriheden i konventionens artikel 11 ville have været en helt anden alvorlig sag for den danske stat end kritikken fra ILO. I 2006 førte en domfældelse af den danske stat for brud på foreningsfriheden for at have tilladt et for

vidtgående system med eksklusivaftaler således til, at et bredt politisk flertal gennemførte et forbud mod sådanne aftaler.²¹

Parternes fælles ansvar for justeringer

Lærerkonflikten har givet anledning til debat om konfliktrettens status i det offentlige aftalesystem. Både faglige organisationer og arbejdsmarkedsforskere har peget på det ulige magtforhold på det offentlige aftaleområde. I kølvandet heraf har det været nævnt, at det kunne overvejes at forbyde offentlige arbejdsgivere at iværksætte lockout eller at give Forligsinstitutionen beføjelser til at gennemtvinge et mæglingsforslag over for parterne.²²

Det er kontroversielt, at arbejdsgivere konflikter sig ud af aftaler, og sådanne konflikter bliver ikke mindre kontroversielle af at være iværksat af offentlige arbejdsgivere. Det hører også til undtagelserne, at overenskomstparter reelt ikke vil forhandle med hinanden, og at et politisk flertal foretager en detaljeret omskrivning af et væsentligt element i parternes overenskomst uden støtte i forudgående forhandlinger mellem parterne.

At både konflikten og lovindgrebet formelt foregik efter spillereglerne, kan ikke skjule, at der var tale om en speciel situation uden forhistorie i det offentlige aftalesystem. Hvis konflikten generelt afspejler en større arbejdsgivervilje til at udfordre de faglige organisationer i lyset af et stigende reformpres kan der være udstukket en ny kurs for overenskomstfornyelser i det offentlige aftalesystem. Indtil videre kan der imidlertid nok være grund til at slå koldt vand i blodet.

Hvis parterne – eller den ene af parterne – opfatter det gældende grundlag for konfliktretten som et problem, vil det være nærliggende, at parterne drøfter konfliktrettens fremtidige rolle i det offentlige aftalesystem. Konfliktretten er forankret i parternes hovedaftaler, og parterne har et fælles ansvar for at foretage de justeringer, som måtte være

nødvendige eller hensigtsmæssige. Storkonflikten i 1998 på DA's og LO's gav på linje hermed anledning til, at hovedorganisationerne året efter indgik en »klimaaftale« med det sigte at modvirke, at de forhandlende parter kom i samme situation ved den følgende overenskomstfornyelse. Denne aftale har udviklet sig til en fast praksis, hvor DA og LO indgår en forhandlingsaftale for den enkelte overenskomstfornyelse.²³

Den institutionelle ramme om aftalesystemet giver (de offentlige) aftaleparter et vidt spillerum i forhold til den måde, de vil indrette deres aftalesystem på. Hverken arbejdsrets- eller forligsmandsloven krænger en bestemt model ned over hovedet på aftaleparterne. Det står f.eks. aftaleparterne frit for at overveje, om arbejdsgiver- og lønmodtagersiden skal have samme adgang til at iværksætte konflikt, og om arbejdskonflikt overhovedet er en egnet mekanisme på det offentlige område, eller om det vil være bedre at lade uenigheder om en overenskomstfornyelse afgøre ved voldgift. Ifølge Arbejdsrettens praksis kan aftaleparter frit aftale at lade uenighed om overenskomstfornyelse afgøre ved voldgift frem for ved konflikt.²⁴

Mens det er nærliggende, at de offentlige aftaleparter overvejer eventuelle justeringer af deres hovedaftaler, ligger det ikke lige for at ændre ved de institutionelle rammer for aftalesystemet, herunder Forligsinstitutionens beføjelser. Forligsmandsloven hviler på et sensitivt kompromis mellem de involverede parts- og samfundsinteresser, og der er kun gennemført to (mindre) ændringer af loven i nyere tid, hvilket i begge tilfælde skete efter fælles indstilling fra DA og LO.²⁵ Det vil næppe være muligt at fastholde Forligsinstitutionens karakter af en mæglingsinstans, hvis den skal have så stærke beføjelser, at den kan tvinge en mæglingsskitse igennem over for (den ene af) parterne. I så fald skifter institutionen reelt karakter fra at være en tvun-

gen mæglingsinstans til at være en tvungen voldgiftsinstans.

En styrkelse af Forligsinstitutionens beføjelser, som giver den karakter af en tvungen voldgift, vil også kunne udfordre de senere års udvikling i retning af at anskue forhandlings- og konfliktretten som en grundlæggende rettighed. Det praksisskifte, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har foretaget i sin fortolkning af foreningsfriheden, sætter retlige grænser for statslige (politiske) indgreb i parternes forhandlings- og konfliktret. Udviklingen i retning af at retliggøre indgreb i arbejdskonflikter kan sagtens vise sig at blive en større udfordring for den danske model, end de noget specielle omstændigheder som førte til lockouten af lærerne og det efterfølgende lovindgreb i 2013.

Noter

1. Højesterets dom af 10. november 1999 (U2000.321H).
2. Højesterets dom af 24. januar 2002 (U2002.796H) om Søværnets Konstabelforening, dom af 12. maj 2009 (U2009.2134H) om Funktionærforeningen SAFT på Risø og dom af 9. september 2013 (U2013.3306H) om Foreningen af Ledere ved Danskuddannelser.
3. Se EU-Domstolens dom af 18.12.2007 i C-341/05 (Laval) og lov nr. 1394 af 27.12.2008 om ændring af lov om udstationering af lønmodtagere.
4. Arbejdsrettens domme af 29. november 2012 (sag 2012.341) og af 1. juli 2015 (sag 2015.83).
5. Se f.eks. pkt. 2.2.2.4 og 2.2.2.5 i Moderniseringsstyrelsens personaleadministrative vejledning.
6. Arbejdsrettens dom af 24. juni 1998 (sag 1997.320).
7. Arbejdsrettens dom af 9. december 1999 (sag 1999.470).
8. Arbejdsrettens domme af 17. januar 1974 (sag 7184) og af 17. januar 1985 (sag 10.106).
9. Opmandskendelse af 15. februar 1995 i en faglig voldgiftssag mellem CFU og KTO på den ene side og de offentlige arbejdsgiverparter på den anden side.
10. Den faste Voldgiftsrets kendelse af 16. oktober 1934 (sag 2027).
11. Arbejdsrettens dom af 23. juni 2011 (sag 2011.365).
12. Se beskæftigelsesministerens bemærkninger til lovforslag nr. 215 i Folketingets samling 2012/13.
13. Lov nr. 409 af 26. april 2013 om forlængelse og fornyelse af kollektive overenskomster og aftaler for visse grupper af ansatte på det offentlige område.
14. Højesterets dom af 10. november 1986 (U1987.1H).
15. ILO, 317th Report of the Committee on Freedom of Association, Case No. 1971 (Denmark).
16. Se f.eks. Menneskerettighedsdomstolens dom af 6. februar 1976 (Schmidt and Dahlström).
17. Dom af 12. november 2008 (Demir og Baykara).
18. Dom af 21. april 2009 (Yapi-Yol Sen).
19. Afgørelse af 27. maj 2002 (Federation of Offshore Workers' Trade Unions and others).
20. ILO, 373th Report of the Committee on Freedom of Association, Case No. 3039 (Denmark).
21. Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 11.1.2006 (Sørensen og Rasmussen) og lov nr. 359 af 26.4.2006 om ændring af lov om beskyttelse mod afskedigelse på grund af foreningsforhold.
22. Se f.eks. udtalelserne fra FTF-formand Bente Sorgenfrey i »FTF: Overvej forbud mod lockout (www.dr.dk, den 11. april 2013) og professor Henning Jørgensen i »Efter indgrebet: Ekspert foreslå flere muskler til Forligsinstitutionen« (www.politiken.dk, den 29. april 2013).
23. Se senest aftale af 29. oktober 2013 mellem DA og LO om de decentrale overenskomstforhandlinger 2014.
24. Arbejdsrettens dom af 27. maj 2003 (sag 2002.287) om overenskomstforholdet mellem Kristelig Arbejdsgiverforening og Kristelig Fagforening (Krifa).
25. Se lov nr. 1194 af 27.12.1996 (lempelse af mulighederne for at nedstemme mæglingsforslag) og lov nr. 1078 af 29.12.1999 (konflikt 5 dage i stedet for 3 dage efter forhandlingssammenbrud/urafstemning).

Litteratur

- Ahlberg, Kerstin og Niklas Bruun (1996), *Kollektivavtal i EU, Om allmängiltiga avtal och social dumping*, Stockholm: Juristförlaget.
- Andersen, Poul (1966), *Overenskomster i stedet for tjenestemandsløve*, Juristen, s. 29-39.
- Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen og Carsten Strøby Jensen (1993), *Den danske Model, En historisk*

- sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (1996), *Forligsmagerne*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (2013), *Med lockout skal land bygges*, Forskningsnotat 133, FAOS, København.
- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (2015), »Fra tjenestemænd til overenskomstansatte – en historisk analyse af konfliktformer i det offentlige aftalesystem«, Økonomi og Politik, i dette temanummer.
- Ewing, Keith og John Hendy (2010), »The Dramatic Implications of Demir and Baykara«, *Industrial Law Journal*, 39: 2-51.
- Hasselbalch, Ole (2010), *Den danske arbejdsret, bind III, Kollektivarbejdsretten*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Ibsen, Christian Lyhne (2015), »The Role of Mediation Institutions in Sweden and Denmark after Centralized Bargaining«, *British Journal of Industrial Relations*, under udgivelse.
- Illum, Knud (1964), *Den kollektive arbejdsret*, 3. udg., København: Nyt Nordisk Forlag.
- Jacobsen, Per (1994), *Kollektiv arbejdsret*, 5. udg., København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kristiansen, Jens (2003), *Offentlige personaleforhold i en brydningstid*, Juristen, s. 252-73.
- Kristiansen, Jens (2014), *Den Kollektive arbejdsret*, 3. udg., København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kristiansen, Jens (2015a), *Grundlæggende arbejdsret*, 3. udg., København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kristiansen, Jens (2015b), »Den nordiske aftalemodells europæiske udfordringer«, i Jens Kristiansen, red., *Europa og den nordiske aftalemodel*, TemaNord 2015:537.
- Petersen, Hanne (1987), *Ledelse og loyalitet, Kollektiv arbejdsret i den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Fra tjenestemænd til overenskomstansatte – en historisk analyse af konfliktformer i det offentlige aftalesystem

**Jesper Due, professor emeritus (jd@faos.dk) og
Jørgen Steen Madsen, professor emeritus (jsm@faos.dk),
FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet**

Etableringen af et offentligt aftalesystem med forhandlingsret til de ansatte var en proces, der fra starten var præget af konflikt – forstået som uoverensstemmelser mellem parterne om reguleringen af løn- og arbejdsvilkår. I denne artikel gennemgås konfliktformernes historie i det offentlige og skillelinjerne mellem reguleringssystemerne på det offentlige og det private arbejdsmarked præciseres. Udgangspunktet for det offentlige system var tjenstemandsansættelsen, og gennem de første 50 år af systemets historie var der debat om, hvorvidt tjenstemændene overhovedet havde ret til at anvende strejken som kollektive kampmiddel. Derimod var blokadevåbnet aldrig anfægtet, og det blev for en professionsgruppe som lægerne et effektivt middel. Med overenskomstansættelsens voksende omfang fra 1950'erne og frem blev også strejker og lockouter et legitimt middel, og tilbagevendende konflikter kom til at præge den nyere historie.

Denne artikel er en historisk sociologisk analyse af konfliktformerne i den offentlige sektor med fokus på overgangen fra den traditionelle tjenstemandsansættelse uden fastslået konfliktret til overenskomstansættelse, som fik sit gennembrud i 1950'erne med organisationer, der repræsenterede akademikere, i front.

Det er en væsentlig pointe, at det først og fremmest var de professionsbaserede akade-

mikere, der stod i spidsen for fornyelsesprocessen, hvorigennem aftalesystemerne i den offentlige og den private sektor i højere grad kom til at ligne hinanden. Det var paradoksalt nok dem, der var parat til at sætte tjenstemandsideologien til side og anvende fagforeningsideologiens militante midler, mens organisationer med tættere forbindelse til den traditionelle fagbevægelse i LO holdt sig til tjenstemandsdyderne og ikke kæmpede for at få indført en formel konfliktret.

Med overenskomstansættelsen blev strejker og lockouter almindeligt anerkendte midler i det samlede reguleringssystem. Men da det – også efter Tjenstemandsreformen af 1969 – stadig var tjenstemændene, der havde den afgørende position i aftalesystemet, er det diskutabelt, om man kan tale om et aftalesystem, der på det tidspunkt levede op til de kriterier, som normalt karakteriserer en aftalt regulering, dvs. ikke alene en fri organisationsret og en ret til at forhandle og indgå aftaler, men også retten til at anvende kollektive kampmidler, når parterne ikke kan enes. Tjenstemandsreformen gav ganske vist tjenstemændene en egentlig aftaleret, men stadig ingen konfliktret. Som den øvrige gennemgang viser, var det først med den efterføl-

gende integration af overenskomstgrupperne i det centraliserede forhandlingssystem, at det blev tilfældet.

Analysen viser, at konfliktretten stadig har meget anderledes betingelser i det offentlige end i den private sektor. En del af denne forskellighed skal netop findes i den historiske udvikling, hvor personalegruppernes stærke loyalitetsbånd i forhold til tjenestemandsansættelsen kom til at præge reguleringen næsten op til i dag.

I næste afsnit opridses kort de væsentligste forskelle i forhold til konfliktretten i aftalesystemerne i henholdsvis den offentlige og private sektor. Dernæst præsenteres kilder og analysemetode til den historisk sociologiske analyse. Herefter følger den egentlige analyse af konfliktformer og konfliktret i det offentlige aftalesystem historisk i seks delafsnit.

Forskel på regulering offentlig-privat

Det offentlige system blev etableret 20 år efter det kollektive forhandlingssystem i den private sektor. På tre punkter adskilte det offentlige og private aftalesystem sig tidligt fra hinanden. For det *første* havde det offentlige aftalesystem – der blev fastslået med *Tjenestemandsreformen af 1919* – udgangspunkt i en ansættelsesform, der grundlæggende adskilte sig fra det private arbejdsmarkeds kontraktforhold. Tjenestemændene var ansat ifølge lov, og selv om deres organisationer med loven fra 1919 fik en forhandlingsret, var der ikke tale om en egentlig aftaleret, idet forhandlingsresultatet blev implementeret gennem regulativer, dvs. en ensidig forvaltningsakt. Organisationerne havde desuden ingen fastslået konfliktret, og dermed fraveg det offentlige aftalesystem i sit grundlag fra principperne i Septemberforliget (1899) og Augustudvalgets arbejdsretlige system (1910) på de to væsentligste punkter: parternes frie aftaleret og konfliktret i forbindelse med etablering og fornyelse af

overenskomster, dvs. interessekonflikter. Det er grundlæggende elementer i det, der efterfølgende har fået betegnelsen *den danske model* (Due o.a., 1993).¹

For det *andet* var og er den offentlige sektors aftalesystem uafhængig af spørgsmålet om ansættelsesformen – tjenestemænd vs. overenskomstansatte – principielt forskelligt fra det private system. På det private arbejdsmarked er ledelsesretten baseret på den grundlovssikrede private ejendomsret. På det offentlige arbejdsmarked er den baseret på princippet om *statens suverænitet* og udøves på et politisk mandat.

Løn- og arbejdsvilkår er således i sidste instans er politisk styrede på det offentlige område, mens de er markedsstyrede i den private sektor.

Deraf følger, at det offentlige eller staten som arbejdsgiver fungerer på andre vilkår. Man kan tale om den *offentlige arbejdsgivers tre-dobbelte rolle*. Dels som modpart til lønmodtagernes repræsentanter i forhandlinger om reguleringen af løn- og arbejdsvilkår. Dels som repræsentant for samfundets politiske myndighed. Og dels som partipolitisk aktør (Petersen, 1987; Pedersen, 1993; Hasselbalch, 1984; Due og Madsen, 1996, 2009).²

For det *tredje* adskiller den offentlige sektor sig væsentligt fra den anden hovedsektor ved at konflikter mod den offentlige arbejdsgiver ikke har og aldrig har haft samme umiddelbare effekt, som når en privat arbejdsgiver rammes og mister produktion og indtægter. Som hovedregel bliver serviceydelserne i den offentlige sektor udskudt ved konflikt, og den mest synlige effekt er, at det offentlige sparer lønkroner. I sidste instans kan arbejdsgiverne som partipolitikere rammes, hvis de i den offentlige debat får »skylden« for konflikten, men det er en forsinket og usikker effekt.

Når det gælder livsvigtigt arbejde og arbejde

af særlig central betydning for det offentliges samlede funktion, er effekterne mere umiddelbare. Men problemet for lønmodtageren er, at der i sammenhæng med hovedaftaler mv. er indført bestemmelser om nødberedskab, der afmonterer effekterne, dvs. principper i overensstemmelse med tjenestemandsansættelsens logik. Det var f.eks. tydeligt under den langvarige konflikt på sundhedsområdet i 2008. Resultatet er, at det nærmest pr. definition bliver umuligt for de faglige organisationer at strejke arbejdsgiverne til væsentlig indrømmelser (Due og Madsen, 2009; Jacobsen og Pedersen, 2010).

I næste afsnit præsenteres kort de anvendte kilder, den historiske analysemetode og de teoretiske begreber, som anvendes i forbindelse hermed. Dernæst følger den historiske analyse af konfliktrettens etablering i det offentlige.

At læse historiske kilder som ideologiske fodspor

Udgangspunktet for denne artikel er et tobindsværk under udgivelse om det offentlige aftalesystems historie (Due og Madsen, under udgivelse). Det analytiske redskab er her – som i bogen – de forskellige *ideologiformer*, der prægede de offentlige ansatte i den proces, hvor de udviklede og tilsluttede sig faglige organisationer og begyndte at arbejde i fællesskab for bedre løn- og arbejdsvilkår.

Det er for det *første* en *tjenestemandsideologi*, hvor tjenestemændenes troskabspligt og loyalitet over for staten er centrale elementer. Det indeholder en accept af, at staten ensidigt fastsætter løn- og arbejdsvilkår. Til gengæld kan tjenestemændene forvente tryk i ansættelsen og en særlig pension samt en »fortjent lønning«, der står i forhold til sammenlignelige grupper (Andersen, 1965: 160).

Det er for det *andet* en *professionsideologi*, der har haft stor betydning for grupper med særlige uddannelsesmæssig baggrund, der

giver monopol på udøvelsen af samfundsmæssigt vigtige funktioner. Denne position bruges til sikring af gunstige løn- og arbejdsvilkår gennem selvkontrol (Millerson, 1964; Brante, 1988). Professioner fastsætter f.eks. selv løn- og arbejdsvilkår ved interne beslutningen, som medlemmerne forpligtes til at overholde. Arbejdsgivere, der ikke acceptere dette, blokeres. På den måde er professionerne ikke imod kollektive kampmidler, men som udgangspunkt tager de afstand fra de traditionelle fagforeningers strejkemiddel (Due og Madsen, 1990).³

Det er for det *tredje* en *fagforeningsideologi*, som tager afsæt i, at der eksisterer en interessemodsatning mellem ledelse og medarbejdere, og at forudsætningen for at sikre ordentlige løn- og arbejdsvilkår er viljen til anvendelsen af kollektive kampmidler (Blackburn og Prandy, 1965).

Det skal understreges, at der med denne skitsering af tre forskellige ideologier, der dækker forskellige grupper af ansattes forestillinger og sociale værdier, er tale om opstillinger af *idealtypisk* karakter, dvs. at der – jf. Max Weber – foretages en »rendyrkning« af de karakteristiske træk ved en social relation. Opstillingen er derfor ikke et udtryk for de virkelige forhold, der er langt mere komplekse og modsigelsesfyldte (Weber, 1949).

Vores analyseapparat tilhører det, der hos Weber betegnes som de historisk specifikke idealtyper, fordi de henviser til konkrete historiske fænomener og forløb. Det fremstår særligt tydeligt for disse idealtyper, at de ikke prætenderer at være teorier, men først og fremmest er metodiske hjælpemidler, som kan bruges til at undersøge virkeligheden (Weber, 1949; Larsen og Petersen, 2011).

Artiklen bygger på et omfattende kildemateriale bestående af fagblade og aviser, jubilæumsskrifter, videnskabelige artikler og monografier, kommissionsbetænkninger, lov-

tekster og interviews med aktører, hvad angår udviklingen det seneste halve århundrede. Tilgangen til dette kildemateriale er analytisk set at eftersøge de ideologiske udsagn, der markerer ideologiformernes udvikling.

Har offentligt ansatte overhovedet en strejkeret?

I det første halve århundrede, hvor tjenestemandssystemet var dominerende, var det centrale spørgsmål ikke så meget, hvad der skete under en konflikt. Det drejede sig i stedet om, hvorvidt offentlige ansatte tjenestemænd overhovedet skulle have adgang til at anvende kollektive kampmidler?

De offentligt ansattes organisering tog afsæt i tjenestemandsideologiens loyalitetsforpligtelser, der udelukkede anvendelsen af konfliktmidler. Med organisationernes stigende styrke udvikledes en supplerende *fagforeningsideologi*, hvor anvendelsen af kollektive kampskridt blev accepteret. Netop som den nye tjenestemandsløve var på vej i 1919, var der stigende utilfredshed blandt tjenestemændene, og for at sætte trumf på i forhandlingerne truede de med kollektive kampskridt. Der var enighed om, at der på grund af den særlige ansættelsesform ikke kunne varsles strejke. Men det måtte efter organisationernes opfattelse være muligt at iværksætte en konflikt gennem *kollektive opsigelser*. Derfor fik organisationerne deres medlemmer til at deponere deres pladsopsigelser.

Dette kampskridts lovlighed blev anfægtet af den juridiske sagkundskab, og de borgerlige partier i Rigsdagen fandt organisationernes trusler anstødelige. De ønskede et forbud mod strejker indført som en del af tjenestemandsløven. Den radikalt ledede regering og dens socialdemokratiske støtteparti fik forhindret et sådant forbud, og spørgsmålet om tjenestemandsstrejkers lovlighed forblev derfor uafklaret.

Heller ikke senere kom der afklaring på dette

spørgsmål, selv om det ikke mindst fra den juridiske sagkundskabs side unisont blev fastholdt, at strejker i enhver form måtte anses for at være ulovlige for tjenestemændenes vedkommende. Mest markant i denne debat fremstod professor, dr.jur. Poul Andersen, der etablerede forvaltningsretten i Danmark. Helt tilbage fra den første revision af tjenestemandsløven i 1931 og frem til tjenestemandstrejke-reformen i 1969 argumenterede han entydigt for forbudslinjen (Andersen, 1926, 1930, 1936, 1957, 1965, 1966).

Ifølge Poul Andersen kunne den individuelle opsigelsesret ikke lovligt anvendes kollektivt, fordi formålet så blev ændret fra ønsket om anden beskæftigelse til ønsket om at få forbedret eksisterende vilkår gennem at lægge pres på staten. En konflikt på det private arbejdsmarked stod mellem to retligt set ensartede økonomiske interesser, mens en offentlig konflikt handlede om tjenestemændenes interesse i højere løn over for den offentlige interesse i statsfunktionernes uforstyrrede gang. Der lå i troskabspligten et krav om at fremme det offentliges interesse, og da en strejke ville skade staten, måtte iværksættelse af sådanne aktioner anses for at være i strid med troskabspligten. Poul Andersen fremhævede derudover, at da tjenestemændenes stilling var ensidigt fastsat af regering og rigsdag, måtte en ret til konflikt, der netop ville skade staten, anses for at være ulovlig – med mindre det modsatte udtrykkeligt var fastsat (Andersen, 1930).

Set fra Poul Andersens synsvinkel ville tjenestemandsstrejker være et uforholdsmæssigt kampmiddel. Dels fordi tjenestemændenes lønninger blev fastsat under samfundsmæssige garantier, der gjorde anvendelse af strejkevåbnet mindre velbegrunder end på det private arbejdsmarked. Dels fordi tjenestemandsstrejker kunne udsætte samfundet for alvorlige forstyrrelser. Dertil kom, at staten i praksis var afskåret fra at lockoute sine tjenestemænd – »... dels af Hensyn til Statsfunk-

tionernes uforstyrrede Gang, dels fordi de afskedigede Tjenestemænd vilde faa Krav paa Pension.« (Andersen, 1930: 266).

Poul Andersens konklusion blev blandt andet delt af professor, dr.jur. Knud Illum, der oprettede arbejdsretten som universitetsfag (Illum, 1930, 1951). Men det fik ikke tjenestemandsgeselskaberne til at fravige deres opfattelse af kollektive opsigelsers lovlighed. Det var dog uhyre sjældent, at det kom til direkte trusler om anvendelsen af dette middel. Tæt på var Dansk Sygeplejeråd, der i forbindelse med revisionen af tjenestemandsgeselskabsloven i 1946 faktisk fik medlemmerne til at foretage en kollektiv opsigelse, da det viste sig umuligt at sikre en lønindplacering, der ligestillede sygeplejerskerne med sammenlignelige grupper. Konflikten blev dog aldrig til noget, da det forinden lykkedes at indgå et forlig (Wingender, 1999).

HK's konflikt i 1952 i Rødovre kommune er den eneste tjenestemandsgeselskabstrejke, der blev en realitet. Men den blev efter politiske trusler om indgreb hurtigt standset (Hollmann, 1983). Derved blev det illustreret, at tjenestemandsgeselskabsideologien var forankret i det politiske magtsystem, som satte hårdt mod hårdt, da en tjenestemandsgeselskabsgruppe brød normen om ikke at strejke. Men konflikten kan også ses som et eksempel på, at tjenestemandsgeselskabsideologien kommer under pres, når personalegrupper oplever utilfredsstillende løn- og arbejdsvilkår, som de ikke kan få ændret. Det medvirker til at fremme fagforeningsgeselskabsideologiens vægt på nødvendigheden af kollektive aktioner.

Blokadevåbnet

Truslen om kollektive opsigelser var ikke de eneste »militante midler«, som de opvoksede organisationer for offentligt ansatte benyttede helt tilbage fra aftalesystemets tilblivelsesperiode. Der blev f.eks. rumlet med »arbejde efter reglerne«-aktioner – især i DSB. Og der blev ikke mindst varslet og realiseret

blokade af stillinger med utilfredsstillende løn- og arbejdsvilkår.

Blokaden blev et varigt middel med betydelig effekt. Den var fra starten især anvendt af grupper med baggrund i lange videregående uddannelser – de såkaldte professioner – som f.eks. lægerne. Mens strejkeretten – som nævnt – var under stærkt politisk og juridisk pres, var der ingen, der anfægtede retten til at anvende blokadevåbnet, fordi det handlede om at stoppe besættelsen af ledige stillinger og ikke en afbrydelse af eksisterende kontraktforhold. Anvendt systematisk som kollektivt middel er blokadevåbnet dog i sine virkninger sammenligneligt med strejkevåbnet – om end med langsommere effekt. Hermed kunne lægerne uden problemer anvende denne metode, som skulle vise sig at blive særdeles effektiv i deres kamp for at kontrollere egne løn- og arbejdsvilkår.

I Dansk Sygeplejeråd blev blokademethoden også aktuel. De første kollektive aftaler, DSR indgik med arbejdsgiversammenslutningen på sygehusområdet i 1930'erne, var hensigts-erklæringer, der skulle udmøntes gennem forhandlinger med de enkelte sygehuse. I den vanskelige implementeringsproces viste der sig tegn på, at sygeplejerskerne var parate til at anvende blokadevåbnet. Det var dog tøvende, og det blev understreget, at man ikke ville anvende de traditionelle fagforeningers strejkevåben. De enkelte sygeplejersker var endnu mere tilbageholdende, og foreningen havde ingen sanktionsmuligheder, når nogen brød blokaden. DSR havde med sygeplejefagprofessionens stærke kaldsorientering en markant afstand til fagforeningsgeselskabsideologien, hvilket var medvirkende til, at resultaterne i lang tid udeblev.

Lægerne, der effektivt anvendte blokadevåbnet, så dog ikke dette som udtryk for en militant fagforeningsgeselskabsideologi. Blokaden blev af lægerne opfattet som et naturligt led i en pro-

fessionsgruppes forsvar af egne vilkår (Christoffersen, 1932; Fenger, 1957).

Tjenestemandssystemet under pres

Allerede fra starten af 1900-tallet var der grupper af løst ansatte, der ikke havde tjenestemandsvilkår. Omfanget af ansatte uden tjenestemandsvilkår var stigende og nåede omkring 1960 op på næsten 30 pct. (Betænkning nr. 282, 1961). I starten blev deres vilkår dikteret af arbejdsgiverne, men efterhånden opnåede de flere overenskomster. Det gjaldt i perioden op til 2. verdenskrig især for grupper af faglærte og ufaglærte organiseret i forbund under LO. Men først i løbet af 1950'erne blev det et generelt fænomen med overenskomster for ikke-tjenestemænd.

Det var de akademisk uddannede, som gik i spidsen for denne proces. Akademikerne tog konsekvensen af tjenestemandssystemets begrænsede konfliktmuligheder ved i større grad fra starten af 1950'erne og frem at gå over til overenskomstansættelse. Dansk Ingeniørforening kom først med en overenskomst med staten i 1952, som dannede mønster for de efterfølgende aftaler for en række øvrige akademikergrupper som magistre, jurister og økonomer.

På grund af mangel på uddannet arbejdskraft var det et effektivt middel til at opnå betydelige lønstigninger, der lå langt over tjenestemandssystemets niveau. Arbejdsgiverne var parate til at betale mere. Det lod sig ikke gøre i det stive tjenestemandssystem, men kunne realiseres under overenskomstvilkår. Det var en proces, der blev gennemført med ofte fremførte konflikttrusler og en udpræget medlemsvilje til at realisere sådanne trusler. Som hovedregel var det dog muligt at opnå resultater uden en direkte iværksættelse af konflikterne.

I denne situation rykkede Poul Andersen, der nu var professor emeritus, en sidste gang på banen. Nu i en advarsel mod den nye ansæt-

telsesform. Han anså det for at være dybt betænkeligt, at de mange overenskomster var indgået uden noget lovgivningsmæssigt grundlag, i modsætning til f.eks. i Sverige. Overenskomsterne var ikke i sig selv et brud på grundlovens § 28, hvorefter regler om tjenestemænd fastsættes ved lov, men de brød med grundlovens »... klare forudsætninger om, at de normerede stillinger besættes med personer, der indtræder i tjenestemandsstatus«, og det var betænkeligt, at denne udvikling var sket rent administrativt. Der burde have været tilvejebragt lovhjemmel.

Poul Andersen var især betænkelig ved, at de overenskomstansattes strejkeret var ubestridelig, og at det udsatte staten for konfliktrisiko hver gang en overenskomst skulle fornyes. Han gentog i den sammenhæng sin argumentation om tjenestemandsstrejken som et uforholdsmæssigt middel. De faglige organisationer stod stærkest, fordi lockout som modtræk som regel vil være udelukket af hensyn til opretholdelse af orden og service. Det var problematisk, fordi de overenskomstansatte i 1950'erne og 1960'erne havde udvist en »kampmentalitet«, mens tjenestemændene i hvert fald besad en vis form for »troskabspligt«, der gjorde dem utilbøjelige til at sætte staten »kniven for struben« (Juristen, 1966).

I det praktiske liv fik Poul Andersens argumenter ingen større effekt. F.eks. varede det ikke længere end et tiår, før arbejdsgiverne viste vilje til at lockoute. Og i øvrigt fortsatte udviklingen uforandret. Overenskomstansættelsens fremvækst lagde pres på tjenestemandssystemet, da flere og flere valgte den traditionelle ansættelsesform fra. Denne tendens blev forstærket af udbygningen af velfærdsstaten og det dermed følgende behov for stadig flere offentligt ansatte. Det var en væsentlig del af baggrunden for Tjenestemandsskiftet i 1969.

Med overenskomstansættelsen vandt fagfor- eningsideologien frem på tjenestemandsideo-

logiens bekostning. At det skete i en proces, hvor det var de professionsbaserede akademikere, der gik i spidsen, er en markering af, at professionsideologien ikke er en hindring for overtagelse af fagforeningsideologiens »kampvillighed« – tværtimod synes disse ideologiformer at fungere godt i sammenhæng.

Nye vilkår efter 1969-reformen

For de politiske aktører og de traditionelle tjenestemandsgeselskaber var formålet med den nye reform først og fremmest at sikre tjenestemandsansættelsen som omdrejningspunktet for det offentlige aftalesystem.

Målet blev forsøgt opnået på to måder. For det *første* ved en lønreform, der sikrede tjenestemandsgeselskaberne store stigninger, og dermed igen gjorde denne ansættelsesform konkurrencedygtig med overenskomstansættelsen. For det *andet* ved en forbedring af tjenestemandsgeselskabernes indflydelse gennem en forvandling af den hidtidige forhandlingsret til en egentlig aftaleret. Samtidig blev for det *tredje* fastholdt et centraliseret forhandlingssystem, hvor de etablerede centralorganisationer i fællesskab blev afgørende for den fremtidige fastsættelse af løn- og arbejdsvilkår.

Selv om de overenskomstansatte efterhånden kom til at overstige tjenestemændene i antal forblev de magtmæssigt marginaliserede og kunne også efter reformen i 1969 se frem til forhandlingsmæssigt at komme i anden række – efter at linjerne var blevet lagt i tjenestemandssystemet. De akademiskuddannede overenskomstgrupper så dette resultat som en direkte trussel, idet man kunne forudse, at medlemmerne fremover ville vælge igen at blive tjenestemænd.

Ved de overenskomstforhandlinger, der fulgte i slipstrømmen på Tjenestemandsløven af 1969, valgte de derfor at gå i konflikt. *Akademikerstrejken i 1969* havde som hovedmål at

sikre overenskomstansættelsen. Efter godt en måneds konflikt blev dette mål opnået gennem enighed om principperne for fordelingen mellem tjenestemænd og overenskomstansatte, således at det kun var de overordnede – fra kontorchefniveauet og op – der forblev tjenestemænd, mens alle de øvrige skulle være overenskomstansatte (Arnheim, 1981; Jørgensen, 1982; Due og Madsen, forthcoming 2016, Bind II).

Den kontinuerlige diskussion om tjenestemændenes konfliktret eller mangel på samme blev afsluttet med 1969-reformens aftaleret. Der var ganske vist stadig ikke direkte bestemmelser om ret til konflikt eller ej i loven, men med *aftaleretten* blev det nødvendigt at fastslå i loven, hvordan fremgangsmåden skulle være, såfremt parterne ikke kunne blive enige om en fornyelse af overenskomsterne. Spørgsmålet om fremgangsmåden ved uoverensstemmelse blev delt op i to punkter. *Dels* ved uenighed om den samlede ramme, hvor lønministeren skulle afgøre sagen gennem fremsættelse af et lovforslag i Folketinget. *Dels* ved uenighed om fordelingen af rammen, hvor ministeren ligeledes skulle fremsætte lovforslag, men først efter indhentning af udtalelse i Lønningrådet. Det gav centralorganisationerne en vis om end begrænset indflydelse. De kunne sende deputationer til Folketinget under forslagens behandling, og de var alle placeret i det rådgivende lønningråd (Betænkning nr. 483, 1969).

I sidste instans blev afgørelsen ved uenighed politisk bestemt, og med disse regler nedfældet kan man sige, at det indirekte blev fastslået, at tjenestemændene ikke kan strejke i interessekonflikter (Kristiansen, 2008). Derfor er det åbent for diskussion, om det nye aftalesystem i den offentlige sektor i 1969 var i overensstemmelse med spillereglerne i det, vi med afsæt på det private arbejdsmarked kalder for den danske model.⁴

Det system, der blev etableret med Tjenestemandsskiftloven af 1969 var et aftalesystem i den forstand, at reguleringen som hovedregel herefter skulle bygge på aftaler mellem de interesserede modstående parter, idet der blev skabt et selvstændigt forhandlingsrum formelt adskilt fra den politiske regulering (Pedersen, 1993). Men aftalekarakteren forsvandt – som vi har set det – ved mangel på enighed. Det lever således ikke op til den almindeligt anerkendte definition for aftalesystemer på arbejdsmarkedet, hvor tilstedeværelsen af en gensidig konfliktret i forbindelse med indgåelse og fornyelse af aftaler ses som en forudsætning. Ellers er der formelt set ikke tale om ligestillede parter.

Langsom inddragelse af de overenskomstansatte

De overenskomstansatte kunne fortsat strejke, men det hjalp ikke meget på systemets samlede karakter, når tyngdepunktet lå i forhandlingerne mellem lønministeren og tjenestemændenes fælles forhandlingsudvalg TFU, der samlede de fire centralorganisationer. Her blev linjen i de efterfølgende forhandlingsrunder lagt for det samlede offentlige arbejdsmarked. Der blev tale om et markant arbejdsgiverhierarki med staten i spidsen efterfulgt af kommuner og amter.

Det blev med Tjenestemandsskiftloven af 1969 fastslået, at der samtidig skulle etableres et tilsvarende centraliseret aftalesystem for amter og kommuner. Det blev en realitet i 1975 med dannelsen af Kommunale Tjenestemænds Udvalg, KTU, der forhandlede aftalefornyelser med den fælles arbejdsgiverdelegation med KL og Amtsrådsforeningen i spidsen. Som navnet viser, var det i kommunerne også kun tjenestemændene, der formelt set fik forhandlet vilkårene samlet. I realiteten var det grupperne uden magtmidler, der blev sendt i front, mens grupperne med konfliktret pænt måtte vente, fordi arbejdsgiverne ikke ville forhandle før de generelle tjenestemandsskift var i hus.

I praksis var det ikke så stort et problem på det kommunale og amtslige område, hvor tjenestemænd og overenskomstansatte var medlemmer af de samme organisationer, og hvor der naturligvis ikke blev aftalt noget for tjenestemændene, uden at det var afklaret med overenskomstgrupperne. På det statslige område var de overenskomstansatte helt uden for. Det gjaldt formelt set også for akademikerne, men allerede fra 1972 blev tjenestemændene i Danske Statsemployer Samråd og de overenskomstansatte i Akademikerne Samarbejdsudvalg, AS, samlet i en fælles enhed: Akademikerne Centralorganisation, AC – i dag Akademikerne.

Det var AC's tjenestemandsskiftudvalg, der formelt set havde aftaleretten, men magten lå ikke her, men i det samlede AC-fællesskab. På den måde kom de overenskomstansatte akademikere indirekte med ved tjenestemændenes forhandlingsbord, og akademikerne satte igen dagsordenen for det offentlige aftalesystems udvikling.

Langsomt, men sikkert blev der etableret et pres fra de øvrige overenskomstgrupper for en tilpasning af aftalesystemet, så de overenskomstansatte blev inddraget i de afgørende kollektive forhandlinger. Målet blev først nået i anden halvdel af 1980'erne, hvor KTU blev ændret til KTO: Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte. Og TFU blev ændret til CFU: Centralorganisationernes Fællesudvalg. Her blev de forskellige overenskomstgrupper integreret i den eksisterende centralisationsstruktur. Først med denne ændring kan man tale om en form for reguleringssystem, der på væsentlige punkter følger de væsentligste kriterier for et aftalesystem.⁵

Konfliktløsning i et overenskomstsistem

Vores analyse har vist, hvordan den relativt stive tjenestemandsskiftelse var den moderne retsstats foretrukne ansættelses måde, mens den mere fleksible overenskomstansæt-

telse svarede bedre til kravene i velfærdsstaten præget af en offentlig sektor med et langt større antal ansatte til varetagelse af et rigt varieret udbud af serviceydelser (Pedersen, 1993; Due og Madsen, 2016).

Der har i perioden fra Tjenestemandsskiftet i 1969 og frem efterhånden som overenskomssystemet bredte sig været et mindre antal konflikter i forbindelse med fornyelsen af overenskomsterne. Med integrationen af de overenskomstansatte i de centraliserede forhandlinger på det statslige og det kommunale område opstod muligheden for generelle konflikter i forbindelse med overenskomstfornyelserne, hvis parterne ikke kunne nå til forlig. Men ud over enkelte situationer med politiske indgreb i forhold til de samlede overenskomstforhandlinger både i den private og den offentlige sektor er parterne altid blevet enige. Konflikterne har således alene drejet sig om enkeltorganisationer, som har sagt nej til det generelle forlig – en mulighed som er indbygget i det kommunale aftalesystem.

Tjenestemændene har på grund af den manglende strejkeret kun været indblandet i relativt få protestmanifestationer i sammenhæng med politiske indgreb i overenskomstsituationer, der er gået i hårdknude. Det gælder f.eks. 3 timers fagligt møde mod SV-regeringens indgreb i 1979 og proteststrejker mod den konservativt ledede regerings indgreb i den samlede overenskomstsituation i 1985.

Det er især inden for social- og sundhedsområdet, at overenskomstansatte grupper er gået i konflikt. Det gælder først og fremmest Dansk Sygeplejeråd og nogle af de andre tilsvarende organisationer på sundhedsområdet, der gentagne gange har strejket for at opnå lønforbedringer. Konflikterne har deres udgangspunkt i en oprindelig lav lønindplacering af disse rene kvindegrupper og skal ses som forsøg på at fjerne, hvad der opfattes som en urimelig »uligeløn«. Der var to konflikter i

perioden 1972 til 1974 og derefter konflikter i 1995, 1999 og 2008. I den seneste konflikt deltog også FOA's social- og sundhedsgrupper samt BUPL. Trods disse konflikter er det ikke lykkedes at opnå det ønskede lønniveau. Alle disse konflikter er blevet startet efter indgåelse af generelle forlig, som flertallet af organisationerne har sagt ja til. Og det har vist sig vanskeligt – på kanten af det umulige – at opnå resultater, der går ud over det, flertallet har accepteret.

Arbejdsgiverne har i enkelte tilfælde svaret på organisationernes strejker ved at udvide konflikterne med lockoutvarsler. Første gang var under Socialrådgiverkonflikten i 1981. Men det er kun i forbindelse med Lærerkonflikten i 2013, at arbejdsgiverne selv tog initiativet og lockoutede omfattende lærergrupper – selv om organisationerne ikke havde varslet strejke.

Det kan udlægges som et udtryk for, at også arbejdsgiverne i den offentlige sektor nu agerer i overensstemmelse med principperne i et frit aftalesystem, hvor konfliktmuligheden anses som en forudsætning for at presse parterne til at indgå kompromiser. At det til tider ikke lykkes, er blot en effekt af systemet. De konflikter, der er foregået i forbindelse med overenskomstfornyelser kan på den måde ganske enkelt ses som udtryk for logikken i et aftalesystem, der netop først og fremmest er et konfliktløsningssystem (Due og Madsen, forthcoming 2016).

Krisetendenser?

De seneste større konflikter – ikke mindst lærerkonflikten i 2013, men også konflikten i 2008 – kan dog også udlægges som tegn på en krise for det, der ofte betegnes som den danske model i den offentlige sektor. De har i høj grad været præget af politiske dagsordner uden videre hensyntagen til parterne i aftalesystemet (Mailand, 2014; Hansen og Mailand, 2015, Due og Madsen, 2013).

Det er en tendens, der kan ses som et resultat af den overordnede politiske udvikling i den offentlige sektor. Forskellige former for moderniseringsprocesser viste sig allerede fra starten af 1980'erne. De kan forenklet samles under mantraet »New Public Management«, og de er blevet forstærket siden starten af det nye århundrede (Ejersbo og Greve, 2013; Hansen, 2015a, 2015b). Måske er det begyndelsen til enden for en reguleringsform med basis i fælles løsning af konflikter gennem forhandling mellem parterne og starten på en regulering, hvor de politiske præferencer mere ensidigt kommer til at præge statens arbejdsgiverrolle på forhandlingskulturens bekostning? Svaret på dette spørgsmål, hører fremtiden til.

Opsamlende kan det fastslås, at denne udvikling – selv om den bryder med forhandlingskulturen – også kan vurderes som en bekræftelse på en af hovedpointerne i denne analyse: det offentlige reguleringsystems i sidste instans politiske karakter, der principielt adskiller det fra aftalesystemet på det private arbejdsmarked.

Etableringen af et reguleringsystem med aftale- og konfliktret blev stærkt forsinket på grund af de fleste personalegruppers bindinger til tjenstemandsansættelsen. Selv organisationerne med tilknytning til LO og dermed en fagforeningsideologi, hvor muligheden for konflikter anses som en forudsætning for interessevaretagelsen, var parat til at afskrive konfliktretten for at sikre tjenstemandsansættelsen ved tjenstemandsreformen i 1969. Tjenstemandsideologien var stærkere end fagforeningsideologien. Det betød, at overgangen til et system, hvor den nye overenskomstansættelse blev en integreret del af den centraliserede regulering af løn- og arbejdsvilkår blev forsinket næsten et par årtier.

Kun de professionsbaserede akademikergrupper fastholdt kravet om konfliktret. Deres professionsideologi var ikke en hindring

for adoptering af fagforeningsideologien, men snarere fremmede den processen, da det viste sig, at fagforeningsideologiens kampmidler var en forudsætning for at sikre den professionsbaserede kontrol over reguleringen af egne forhold.

Analysen har bekræftet vores pointe om den manglende lineære bevægelse i ideologiformernes udvikling. Man kan ikke sige, at bestemte ideologiformer hører til særlige faser af det offentlige aftalesystems udvikling. Der er tale om et overlap. At sige, at tjenstemands- og professionstankegang tilhører retsstatens epoke og fagforeningsideologi henhører under velfærdsstaten, er derfor en forenkling. Man kan frem for alt ikke sige, at grupper, som i hovedsagen bygger på en fagforeningsideologi, nødvendigvis kommer til at optræde mere militant end grupper, der bygger på en professionsideologi. Akademikergrupperne var fra 1950'erne de mest militante, og efterfølgende var det en typisk professionsbaseret gruppe som sygeplejerskerne, der var involveret i flest konflikter.

Noter

1. Det er vigtigt at fremhæve, at konfliktretten ikke er absolut. Den gælder netop kun interessekonflikter. I forbindelse med retskonflikter, dvs. tvister om fortolkning og overtrædelse af gældende aftaler er der derimod fredspligt.
2. Vi har i bøgerne fra 1996 og 2009 i forenklet form talt om de offentlige arbejdsgiverses dobbeltrolle, idet rollerne som politisk myndighed og partipolitisk aktør er slået sammen, men dog stadig fremgår i den nærmere beskrivelse af dobbeltrollen. I vores kommende historiske skildring af det offentlige aftalesystem (2016) har vi fulgt Hanne Petersens tredeling (1987). Det er vigtigt at få præciseret den partipolitiske rolle, fordi den har særlig betydning i forbindelse med konflikter. Her er arbejdsgiveren som partipolitiker sårbar, fordi der kan tabes vælgere, hvis lønmodtagerne har held med at arbejdsgiveren ansvar for konflikterne.
3. Den funktionalistiske udlægning inden for pro-

fessionssociologien har været, at professionsgrupperne opnår status, fordi de ofte altruistisk opfylder væsentlige samfundsmæssige behov (Parsons, 1951, 1968), mens de ifølge den neo-weberske tilgang anvender en kynisk magtstrategi for at opnå særlige privilegier (Murphy 1968). For os rummer begge positioner en del af sandheden, fordi det næppe ville være muligt at opnå særlige fordele, hvis funktionerne ikke havde en vis samfundsmæssig vægt (Due og Madsen, 1990).

4. Set i et internationalt arbejdsretligt perspektiv fremstår tjenestemændenes manglende strejkeret problematisk. Det fremgår af afgørelser foretaget af den Internationale Arbejdsorganisation, ILO, der i en konkret sag f.eks. gav Danmarks Lærereforening medhold i, at man ikke kan forbyde tjenestemandsansatte lærere at strejke. Skoleområdet har ikke en sådan samfundsmæssig vægt, at det kan retfærdiggøres, at Folketinget griber ind i den frie konfliktret. Andre afgørelser antyder samtidig, at det derimod kan anses for legitimt at stoppe strejker på sundhedsområdet, fordi det netop har en afgørende samfundsmæssig betydning. På sådanne områder kan konfliktretten således begrænses uafhængigt af spørgsmålet om ansættelsesformen og kan omfatte både tjenestemænd og overenskomstansatte (Due og Madsen, 1999).
5. Der kunne også nævnes en anden væsentlig skillelinje mellem forhandlingssystemerne i den private og den offentlige sektor. Der er i begge tilfælde tale om samordnede forhandlinger på nationalt niveau, hvori indgår forskellige faglige organisationer. Derigennem bliver der tale om forhandlinger gennem *koalitioner*, hvor de interne interessestridigheder på lønmodtagersiden kan være lige så afgørende som interessekampen på tværs af bordet. Men der er en markant forskel på disse organisationsdannelser. I den private sektor omfatter det alene grupper af faglærte og ufaglærte arbejdere samt underordnede funktionærer i forbundene under LO. I den offentlige sektor indruges alle ansættelsesgrupper fra top til bund i systemet. Det gør de indbyggede konflikter mere komplekse (Due og Madsen, 1996).

Litteratur og kilder

Andersen, Poul (1926), »Kontrakt eller Forvaltningsakt«, *Ministeriernes Maanedstidende*. 10. Aargang nr. 7, juli, s. 62-64.

Andersen, Poul (1930), *Hovedpunkter i forvaltningsretten*, København: Nyt Nordisk Forlag.

Andersen, Poul (1936, 1. udgave/1946, 2. udgave/1956, 3. udgave/1965, 5. udgave), *Dansk Forvaltningsret*. København: Arnold Busck/Gyldendal.

Andersen, Poul (1957), »Bør der ved lov indføres et forbud mod tjenestemandsstrejker?«, *Juristen*, s. 303-22.

Andersen, Poul (1966), »Overenskomster i Stedet for Tjenestemandsloven«, *Juristen*, s. 29-39.

Arnheim, Arthur (1981), »Akademikerkonflikten i 1969«. *Historie/Jyske Samlinger*, Bind 13, Ny række (1979-1981) 4, s. 286-328, København: Det Kgl. Bibliotek.

Betænkning nr. 282 (1961), *1. betænkning afgivet af det af finansministeren under 30. oktober 1958 nedsatte udvalg vedrørende de fremtidige ansættelsesformer for statens faste personale*, København: Finansministeriet. S.H. Møllers Bogtrykkeri.

Betænkning nr. 483 (1969), *Betænkning afgivet af Tjenestemandskommissionen af 1965, 1. del Tjenestemandsloven*, København: Schultz.

Blackburn, R.M. og K.J. Prandy (1965), »White-Collar Unionization: A Conceptual Framework«, *British Journal of Sociology*, 16(2): 111-22.

Brante, Thomas (1988), »Sociological Approaches of the Professions«, *Acta Sociologica*, 31(2): 119-43.

Christoffersen, V. (1932), *Den almindelige danske Lægeforening 1857-1932*, København: DadL.

Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (1990), »Man kan kun gå på to ben« – *Lærerne mellem profession og fagforening*, København: Danmarks Lærereforening.

Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (1996), *Forligsmagerne. De kollektive forhandlingers sociologi*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (1999), *Reform af det offentlige overenskomstsystem. Notat til Mandag Morgen*, København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

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

Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (2013), »Med lockouter skal land bygges«, FAOS' Forskningsnotater nr. 133. København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (under udgi-

- velse), *Det offentlige aftalesystems historie, Bind I-II*, København (forventet 2016).
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2013), »Udviklingen i styringen af den offentlige sektor«, *Baggrundspapir til Produktivitetskommissionen*, København: Produktivitetskommissionen.
- Fenger, V.A. (1957), *Den almindelige danske Lægeforening 1857-1957*, København: DadL.
- Hansen, Nana Wesley (2015a), *Kollektivt samarbejde under kommunernes effektivisering*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hansen, Nana Wesley (2015b), »De statslige arbejdsgivere i Danmark og Sverige og deres magt«, *Økonomi & Politik*, i dette temanummer.
- Hansen, Nana Wesley og Mikkel Mailand (2015), »Vindstød uden stormstyrke – Overenskomstfornyelsen i den offentlige sektor«, *FAOS' Forskningsnotat nr. 145*, København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Hasselbalch, Ole (1984), *Arbejdsrettens almindelige del*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hollmann, Einar (1983), *Historien om HK's Kommunale Landsforening 1923-1983*, København: HK.
- Illum, Knud (1951), *Den kollektive arbejdsret* (1. udgave 1930), København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.
- Jacobsen, Kurt og Dorthe Pedersen (2010), *Kampen om den danske model: Da Sosu'erne rystede det etablerede system*, København: Information.
- Jørgensen, Bent Nyløkke (1982), »Fra faglig forening til fagforening«, i Mogens Kockvedgaard, red., *Festskrift til professor, dr. jur. W.E. von Eyben*, København: Juristforbundets Forlag. s. 93-117.
- Kristiansen, Jens (2008), *Den kollektive arbejdsret*. 2. udgave. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Larsen, Steen Nepper og Inge Kryger Petersen, red., (2011), *Sociologisk Leksikon*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Mailand, Mikkel (2014), *Overenskomstforhandlinger under pres – OK 2013 i den offentlige sektor*, København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Millerson, Geoffrey (1964), *The Qualifying Associations: A Study in Professionalization*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Murphy, Raymond (1985), *Social Closure – the Theory of Monopolization and Exclusion*, Oxford: Clarendon Press.
- Parsons, Talcott (1968), *The Social System*, New York: The Free Press.
- Pedersen, Dorthe (1993), *Offentlig løn. Projekt forhandlingsøkonomi*, København: Samfundslitteratur.
- Petersen, Hanne (1987), *Ledelse og loyalitet – kollektiv arbejdsret i den offentlige sektor*, København: Akademisk Forlag.
- Weber, Max (1949), »Objectivity in Social Science and Social Policy«, i Shils, E.A. og H.A. Finch red., *The Methodology of the Social Sciences*, New York: Free Press.
- Wingender, Nete Balslev (1999), *Firkløveret og ildsjælene, Dansk Sygeplejeråds historie 1899-1999, Bind 1 og 2*. København: Dansk Sygeplejeråd.

De statslige arbejdsgivere i Danmark og Sverige og deres magt

Nana Wesley Hansen, adjunkt, FAOS, Sociologisk Institut,
Københavns Universitet, nha@faos.dk

I Sverige har man skabt en temmelig enestående konstruktion omkring den statslige arbejdsgiverinstitution, som syntes at betyde mindre politisk indblanding i overenskomstforhandlingerne i den offentlige sektor. Denne artikel beskriver forskelle og ligheder i den statslige arbejdsgiverrolle, som den er konstrueret i henholdsvis den danske og svenske aftalemodel. I artiklen analyseres det, hvilke muligheder for magtudøvelse de forskellige modeller giver staten som arbejdsgiver i de to lande. Det argumenteres, at den statslige arbejdsgiver i de to lande har lignende muligheder for at anvende forskellige typer af magt, men at der grundlæggende er tale om forskellige traditioner for, hvad man i praksis vælger at tage magten over.

Den statslige arbejdsgiver og den asymmetriske magt

De offentlige aftalemodeller i Danmark og Sverige ligner på mange måder hinanden, men har dog også væsensforskellige træk. Blandt andet har man i Sverige skabt en temmelig enestående konstruktion omkring den statslige arbejdsgiverinstitution. I Sverige benytter man sig også sjældnere af politiske indgreb, og desuden har man decentraliseret løndannelsen væsentlig mere. I denne artikel ses der på alle disse aspekter med henblik på at forstå, hvilke muligheder for magtudøvelse de to forskellige offentlige aftalemodeller giver staten som arbejdsgiver.

I tillæg til arbejdsgiverrollen er den statslige offentlige arbejdsgiver også repræsentant for den øverste lovgivende og udøvende myndighed. Dette stiller lønmodtagerne over for en særlig magtfuld modpart. Denne flertydige rolle – der i den danske litteratur oftest er beskrevet som en dobbeltrolle (Due og Madsen, 1996) – er ikke unik for hverken den svenske eller den danske model, men er et grundvilkår for kollektive aftalemodeller i det offentlige generelt. Den offentlige arbejdsgiver er fundamentalt en politisk institution, som overvejende agerer efter en politisk logik frem for en markedslogik (Beaumont, 1992: 12; Ferner, 1994: 75).

I Danmark og Sverige er reguleringen af løn og arbejdsvilkår lagt ud fra staten til arbejdsmarkedets parter, og man har dermed skabt voluntaristiske aftalemodeller. Interaktionen med det politiske system i den offentlige del af modellen åbner imidlertid op for muligheden eller risikoen – alt efter hvordan man anskuer det – for at politik blandes ind i aftaleforhandlingerne. Dette er paradoksalt, da ideen om voluntaristiske aftalemodeller netop handler om at aftaleforhandlingerne om løn og arbejdsvilkår skal tilnærmes produktionens og arbejdspladsernes reelle vilkår og flyttes væk fra det politiske system.

Både i den danske og den svenske aftalemodel er politisk indblanding således også ilde set i overenskomstforhandlingerne. Alligevel ser man gang på gang eksempler, hvor politiske beslutninger eller diskussioner kommer tæt på forhandlingsprocessen. Op til overenskomstforhandlingerne i 2013 i Danmark arbejdede regeringen på en politisk aftale om en Folkeskolereform, og i den forbindelse stod det klart, at en del af reformen skulle finansieres gennem overenskomstforhandlingerne på det offentlige område. Dette er senere blevet tolket som en politisering af aftaleforhandlingerne, og måske også et forsøg fra staten på tidlig politisk styring af forhandlingerne mod et specifikt endemål, nemlig afviklingen af lærernes arbejdstidsreglerne. Sidstnævnte er dog omdiskuteret (Mailand, 2014: 147). Efter konflikten i 2013 har de offentlige aftaleorganisationer og flere forskere i Danmark problematiseret, hvorvidt den danske offentlige arbejdsgiverpart – indbegrebet i finansministeren og Moderniseringsstyrelsen – er for magtfuld og kan diktere udfaldet af overenskomstforhandlinger. I den sammenhæng har man blandt andet peget på den unikke svenske arbejdsgiverkonstruktion på det statslige område, hvor man har skabt en mere uafhængig arbejdsgivermyndighed i form af Arbetsgivarverket, der forhandler uafhængigt af politikere (Mailand, 2014, 2015; Høgedahl og Ibsen, 2015).

I denne artikel analyseres konstruktionerne omkring den statslige arbejdsgiver i det offentlige i henholdsvis den danske og svenske model nærmere. Med brug af Lukes tredeling af magtbegrebet gives tre forskellige bud på, hvilken magt de statslige arbejdsgivere i henholdsvis Danmark og Sverige har til rådighed og faktisk benytter sig af. Analysen ser på de statslige arbejdsgivers direkte adfærdregulerende magt gennem brug af politiske indgreb, deres dagsordenssættende magt ved overenskomsterne med særligt fokus på decentraliseringen af forhandlingssystemet og

deres diskursive magt i forhold til at kontrollere lønudviklingen.

Der er alene fokus på den strukturelle magt, som gives via formel organisation, normative institutioner og praksisser, mens magt fra fx netværk og interpersonelle relationer ikke behandles. Det centrale forskningsspørgsmål, som undersøges i denne artikel, er *således, hvilken type magt de forskellige arbejdsmarkedsmodeller transmitterer til den statslige arbejdsgiverpart?* På baggrund af analysen diskuteres afslutningsvis, hvilke konsekvenser den potentielle arbejdsgivermagt har for magtbalancerne i de to offentlige arbejdsmarkedsmodeller.

Magt i arbejdsmarkedsrelationer

I analyser af ansættelsesrelationen har arbejdsgiveren i kraft af sin ret til at hyre og fyre samt lede og fordele arbejdet en særlig magtfuld position. Etableringen af det kollektive aftalesystem er en måde, hvorpå denne magt udlignes noget. I både den danske og svenske arbejdsmarkedsmodel har lønmodtagerne således fået aftaleret i bytte for fredspligt mellem forhandlingsrunderne, men der er fortsat tale om asymmetri. I den private aftalemodel bygger denne magtasymmetri mellem parterne på den grundlovsfæstede private ejendomsret og arbejdsgivernes råderet over produktionsmidlerne. I det offentlige bygger asymmetrien på de offentlige arbejdsgivers flertydige rolle som både repræsentant for den øverste politiske myndighed – nemlig staten – og som arbejdsgiver (Beaumont, 1992: 12; Due og Madsen, 1996: 852).

Magtasymmetrien mellem lønmodtager og arbejdsgiver er et grundelement i forståelsen af ansættelsesrelationen. Alligevel er det sjældent, at det ekspliciteres i arbejdsmarkedsforskning, hvilke elementer der indgår i forståelsen af parternes magt (Kelly, 2008: 14). Helt grundlæggende behandles magt i arbejdsmarkedsforskningen som et relationelt fænomen, der involverer to eller flere

aktører. Magt identificeres ofte i kollektive handlinger fx forhandling og konfliktsituationer, men reelt lokaliseres magt i meget forskellige empiriske fænomener (Kelly, 2008: 15). Mens økonomiske markedsorienterede teorier ser forhandlingsmagt tæt kædet sammen med konkurrenceforholdene i produktionen og på arbejdsmarkedet, fokuserer teorier om ressourcer og mobilisering snarere på fx organiseringsgrad samt fagforeningers evne og villighed til at mobilisere medlemmer som kilder til magt (Ibid.). Inden for »labour process« teorien ses selve organiseringen af produktionsprocessen som en kilde til øget magt for visse grupper af lønmodtagere, mens andre svækkes. I andre analysemodeller, der anvender institutionel teori betragtes overenskomstsystemerne og de faglige organisationers egne indre strukturer som rammesættende for parternes magt (Ibid.). For at kunne inkludere flere af disse forskellige magtperspektiver i analysen tages der i denne analyse udgangspunkt i sociologen Steven Lukes' magtforståelse, som præsenteres kort i næste afsnit.

Tre klassiske magtperspektiver

Lukes skelner mellem tre forskellige magtperspektiver, der alle har et strukturelt magtfokus, men som samtidig kobler magten til givne aktører. Mens de to er formuleret af andre samfundsforskere, er det tredje perspektiv hans eget bidrag (Lukes, 2005: 15).

I det første magtperspektiv, formuleret af blandt andre pluralisten Robert A. Dahl i midten af 1950'erne, er magt udtrykt igennem handlinger, hvor magt kan måles som aktør A's evne til at få aktør B til at handle på en måde, som aktør B ellers ikke ville have gjort (Lukes 2005: 16). I dette perspektiv analyseres magt altså som *direkte adfærdskontrol* med fokus på afgrænsede beslutningsprocesser, hvor der er tabere og vindere. En analyse, som anvender dette magtperspektiv, ser på aktørers handlinger, hvor det forudsættes, at der er divergerende interesser mellem par-

terne. Desuden sondres der klart mellem potentiel magt og aktuel magt (Thomsen 2009: 8758). At have mange ressourcer i form af økonomi eller netværk er således ikke i fokus for analysen, da det er usikkert om dette transformeres til politisk magt.

I det andet magtperspektiv, fremført af politologerne Peter Bachrach og Morton S. Baratz i 1962, argumenteres det, at ovennævnte pluralistiske fokus ikke er tilstrækkeligt, da man ikke får øje på den usynlige magt, der udøves gennem dagsordenssætningen på et tidligt tidspunkt i beslutningsprocessen. I dette perspektiv er magt formuleret som *aktørers evne til at kontrollere den politiske dagsorden*. Magt er altså en bevidst tilsidesættelse af bestemte gruppers krav og holdninger, før de får mulighed for at præge dagsordenen.

Lukes er imidlertid også kritisk overfor dette magtperspektiv, da der fortsat er tale om et adfærdsorienteret perspektiv. Ifølge Lukes er magt nemlig ikke alene udtrykt gennem konflikter i politik, men findes også i latente konflikter (Thomsen, 2009: 879). I hans tredje magtperspektiv sætter Lukes fokus på, hvordan politiske systemer kan forhindre krav fra at blive åbent formuleret i det hele taget og blive til politiske emner (Lukes, 2005: 40). Magt er her en form for bevidsthedsmanipulation, eller hvad man kunne kalde *diskursiv magt*, der handler om at kunne definere og påvirke, hvordan modparten opfatter og formulerer egne interesser.

Alle tre magtperspektiver vil i denne artikel operationaliseres i analysen af forskelle og ligheder i de statslige arbejdsgivers magt i henholdsvis den danske og svenske aftalemodel. I et studie af arbejdsmarkedsrelationer er det givet, at der er tale om to parter, der grundlæggende har forskellige interesser. Sagt med andre ord er selve aftalesystemet og den kollektive aftalemodel strukturerede omkring to aktører med forskelligrettede interesser.

Hver forhandlingsrunde kan således relativt let analyseres som en konkret beslutningsproces, hvor der i enden vil fremstå tabere og vindere – altså som magt udtrykt i adfærdskontrol. På baggrund af den begrænsede datamængde anvendt i denne artikel, tages der imidlertid alene udgangspunkt i de gange, hvor der har været omfattende konflikt på det offentlige område. Med andre ord operationaliseres det første magtperspektiv gennem en sammenligning af, hvor ofte og hvordan den statslige arbejdsgiver har grebet politisk ind og afgjort en konflikt. Politiske indgreb analyseres således som direkte adfærdskontrol.

Det andet magtperspektiv analyseres i denne artikel ved at spørge til, hvilke personalepolitiske emner, som har været dominerende over tid i overenskomstforhandlingerne. Denne del af analysen bygger i høj grad på tidligere studier af arbejdsgivernes brug af overenskomstsysterne, men der skeles også til udtalelser fra nuværende forhandlere om dagsordenen i de offentlige overenskomstforhandlinger igennem de seneste 10 år og den statslige arbejdsgivers andel heri.

Det tredje magtperspektiv knytter sig som nævnt ikke til konkrete beslutningsprocesser. Derimod indebærer det en analyse af de diskursive og institutionelle strukturer, der muliggør aktørers bevidsthed om egne interesser. Denne del af analysen tager udgangspunkt i sekundær litteratur om normer og institutioner på det danske og svenske arbejdsmarked særligt med fokus på kontrollen med lønudviklingen. Dette er et af de helt centrale tilbagevendende emner ved enhver overenskomstforhandling, hvor der også etableres en tæt sammenhæng mellem den private og offentlige sektor. De statslige arbejdsgivers diskursive magt analyseres altså med udgangspunkt i deres evne til at kontrollere fagforeningernes formulering af lønkrav på det offentlige område.

Inden den empiriske analyse skal den anvendte data og metode præsenteres nærmere i nedenstående afsnit.

Data og analysemetode

Denne analyse bygger på et kvalitativt studie af skiftlige kilder og enkelte interview. Den anvendte data består overvejende af sekundærlitteratur om den svenske og danske offentlige aftalemodel og officielle dokumenter i form af rapporter, strategipapirer og aftaler. I forbindelse med denne artikel er der ydermere gennemført interview med fem centrale parter fra de forhandlende organisationer på det offentlige arbejdsmarked i Sverige.

Fire er gennemført som telefoninterview af 30-45 minutters varighed med personer på ledelsesniveau på forhandlingsområdet fra lønmodtagerorganisationerne Seco-s, OFR og SEKO, der udgør de tre største forhandlingskoalitioner på det statslige område, samt med en arbejdsgiverrepræsentant i Sveriges Kommuner og Landsting. Arbetsgivarverket har fremfor at deltage i et mundtligt interview skriftligt besvaret tilsendte spørgsmål. I interviewene er der spurgt til aftalesystemets struktur, løndannelse og styringen heraf, Arbetsgivarverkets rolle, relationerne mellem arbejdsgiverparterne, politisk indblanding i overenskomstforhandlingerne, samt væsentlige konflikter i aftalesystemet i nyere tid. I næste afsnit sammenlignes kort den historiske udvikling af den statslige arbejdsgiverinstitution, herefter følger den egentlige analyse.

Den statslige arbejdsgiver i Danmark og Sverige

Både den danske og den svenske aftalemodel er kendetegnet ved høje organiseringsgrader, nærmest total overenskomstdækning i det offentlige, omfattende systemer til medarbejderinvolvering og traditioner for (ad hoc) trepartssamarbejder (Mailand og Hansen, 2015). For begge offentlige aftalemodeller gælder det også, at retten til kollektiv for-

handling og konflikt er kommet væsentligt senere til de offentligt ansatte end til de privatansatte. Forhandlingsmodellen i det private i Danmark dateres til 1899 og det såkaldte Septemberforlig, mens retten til kollektive forhandlinger om løn og arbejdsvilkår i det offentlige først formelt anerkendtes i 1969 (Due og Madsen, 1996; Due og Madsen 2015). Forhandlingsmodellen i det private i Sverige dateres lidt senere til 1938 ved indgåelsen af Saltsjöbaden-aftalen mellem svensk LO og de Svenske Arbejdsgiverforeninger, mens de offentligt ansatte i Sverige fik ret til kollektive forhandlinger og konflikt i 1965 (Mailand og Hansen, forthcoming). Som de offentlige aftalemodeller har udviklet sig over tid, har også den offentlige arbejdsgiverrolle udviklet sig.

I Danmark foregik reguleringen af embedsmændenes løn ved indgangen til det 20. århundrede decentralt via de enkelte myndigheder, hvor embedsmændene var ansat. Dette forandrede ved tjenestemandereformen i 1919, hvor man blandt andet vedtog et fælles anciennitetsbaseret lønssystem for tjenestemænd (Pedersen, 1993: 27-28). I 1925 oprettede den danske stat et lønningskontor under Finansministeriet. Dette kontor blev i 1944 omdannet til en selvstændig lønnings- og pensionsafdeling, og blev senere i forbindelse med tjenestemandereformen i 1958 til et egentlig Lønnings- og Pensionsdepartement (Ibid.: 29). Enheden flyttede de følgende år mellem ministerier, men i 1973 flyttede departement tilbage til Finansministeriet og aftalekompetence har herefter hørt under finansministeren (Ibid.: 69). Fra midten af 1980'erne hed enheden Administrations- og Personaledepartementet, men i 2000 erstattedes denne af det mere mundrette Personalestyrelsen med ansvar for løn, pension, overenskomstforhandling og personalepolitik mv. I 2011 skiftede Personalestyrelsen igen navn til Moderniseringsstyrelsen. Den nye styrelse samler Finansministeriets arbejde med økonomistyring, overenskomster og ledelse i sta-

ten. Styrelsen fik blandt andet til opgave at »frigøre de betydelige ressourcer, der ligger i modernisering af de offentlige overenskomster, ...« (Moderniseringsstyrelsen, 2015). Stort set alle nøglepersonerne i overenskomstforhandlingerne blev udskiftet med nye ved samme lejlighed (Mailand, 2014: 35).

Endnu mere radikalt har den statslige arbejdsgiver i Sverige forandret sig over tid. I 1965 omdannede man civildepartementets forhandlingsafdeling til en selvstændig arbejdsgivermyndighed med navnet Statens avtalsverk (SAV), som fik ansvar for overenskomst og forhandling. SAV var formelt uafhængig, men reelt fuldt styret af regeringen, i og med at alle aftalerne skulle godkendes på politisk plan (Elvander, 2004: 6). I 1969 blev SAV underlagt et konsultativt statsråd, hvori statssekretærerne (politisk udnævnte embedsmænd) fra Finansdepartementet blev placeret (SOU, 2002: 189).

Løn og arbejdsvilkår reguleredes gennem centrale aftaler i Sverige, og blev i tiden efter aftalesystemets indførelse mere centralt styrede end de havde været tidligere (Ibid: 6). Gradvist pressede de enkelte myndigheder dog på for at få større bevægelsesfrihed indenfor overenskomstens rammer. I 1978 indgik man aftale om at en procent af lønsummen kunne disponeres lokalt i staten, men en egentlig decentralisering skete først fra 1986, hvor man sektoropdelte i henholdsvis den civile statsforvaltning, forsvaret, statslige virksomheder og skolerne som selvstændige budget og forhandlingsområder (Elvander, 2004: 7; SOU, 2002: 189). Fra at være en rent dikterende arbejdsgivermyndighed udviklede SAV sig også til en mere rådgivende myndighed overfor de decentrale enheder. SAV skiftede navn til Statens arbetsgivarverk i 1979 (SOU, 2002: 189).

I 1985 besluttede den svenske rigsdag en ny statslig arbejdsgiverpolitik, med mål om at effektivisere og forny den statslig forvalt-

ning. Dette betød blandt andet en yderligere decentralisering til de enkelte myndigheder. På dette tidspunkt trådte statssekretærerne også ud af SAV og erstattedes af embedsmænd (SOU, 2002: 190). Decentraliseringen af arbejdsgiveropgaven til de enkelte myndigheder fortsatte ind i starten af 1990'erne, blandt andet gennem nye former for budgetprocesser (SOU, 2002: 195).

I 1994 skabte man i Sverige det nuværende Arbetsgivarverket med en unik semi-autonom status (SOU, 2002: 196). Institutionen fungerer som en medlemsbaseret arbejdsgiverorganisation, hvor medlemmerne er de offentlige styrelser. Lederen af Arbetsgivarverket udnævnes af medlemsmyndighederne selv, der også finansierer organisationen gennem medlemsbidrag. Ifølge Arbetsgivarverket er arbejdsgiveropgaver lig myndighedsopgaver, som ikke er en del af den politiske proces (Arbetsgivarverket, 2007: 11).

En væsentlig kontekst for at forstå de her beskrevne forskelle i relationen mellem politikere og myndigheder i Danmark og Sverige er forskelligheden i styreform. Mens Danmark har ministerstyre, har Sverige regeringsstyre. I Danmark har vi således tradition for at ministeren kan detailstyre langt ned i styrelserne, og desuden også kan holdes politisk og retligt ansvarlig herfor. I Sverige skelner man derimod mellem departement og andre myndigheder. Mens ministeren har ansvar for departementets arbejde og ret til at træffe beslutning herfor, har ministeren ikke ret til at træffe beslutninger på vegne af de enkelte styrelser. Styrelserne ledes via regeringsbeslutninger, som træffes kollektivt, hvor mindst tre ministre skal være til stede. Hvor det i Danmark således giver en vis mening, at Finansministeren er involveret i Moderniseringsstyrelsens forhandlinger, harmonere dette dårligt med den svenske skepsis overfor ministerstyre. Her er man dog *gået videre og har gjort* Arbetsgivarverket væsentligt mere

selvstændighed i forhold til politikerne i regeringen, end andre styrelser er i Sverige.

Hvorvidt dette også udmønter sig i forskelle i magt analyseres i de næste par afsnit, med brug af Lukes tredeling af magt.

Arbejdsgivernes adfærdskontrol gennem politiske indgreb

I dette afsnit anvendes det første magtperspektiv, hvor der er fokus på de statslige arbejdsgivers direkte adfærdsregulerende magt. Mere specifikt sammenlignes de statslige arbejdsgivers adfærdskontrol gennem politiske indgreb i henholdsvis Danmark og Sverige.

Fra 1933 til midten af 1990'erne har man i Danmark gennemført godt 30 politiske indgreb, på trods af, at Danmark har en voluntaristisk aftalemodel (Due og Madsen, 1999: 2). Danmark har ikke haft altomfattende konflikter på det offentlige område, men det offentlige område har tidligere forhandlet samtidig med det private, og har i den forbindelse været omfattet af politiske indgreb, når forhandlingerne er brudt sammen på det private (Due og Madsen, 2009: 23-24, 371-372). Derudover har man oplevet indgreb i mere partielle konflikter i det offentlige. Under konflikterne på sundhedsområdet i 1995 og 1999 greb man politisk ind. Med to indgreb kort efter hinanden, meldte diskussionen sig da også, om dette ville true voluntarismen i den danske aftalemodel (Due og Madsen, 1999). Anderledes valgte Finansministeren under strejken ved overenskomstforhandlingerne i 2008 at lade konflikten løbe og derved lægge pres på de involverede organisationers strejkekasser. Igen i 2013 udfordrede de offentlige arbejdsgivere lønmodtagerne, og denne gange med en mere aggressiv kombination af kampskridt. Først gennemførte man en lockout uden forudgående strejke på undervisningsområdet. Dernæst greb man politisk ind og lovgav på området.

Modsat har man i Sverige kun en gang i 1971 gennemført et egentligt politisk indgreb i en arbejdsmarkedskonflikt. Selvom statens pres på arbejdsmarkedets parter ved konflikterne i både 1934 og 1980 reelt afsluttede disse, blev der aldrig tale om politiske indgreb med lovgivning. Truslen alene havde den nødvendige disciplinerende effekt (Elvander, 2002:121; Kjellberg, 2011: 33, 40). En yderligere undtagelse er stabiliseringsarbejdet i perioden 1990-1993, hvor man efter en lang og konfliktfyldt periode i svensk arbejdsmarked var nødsaget til at gribe ind og stabilisere hele aftalemodellen. Fra 1970'erne havde fagforeningerne i den offentlige sektor i stigende grad udfordret eksportsektorens lederskab i lønudviklingen. Dette ledte til en periode med store konflikter på det offentlige arbejdsmarked i 1980'erne. Socialdemokratiets forsøg på at gennemføre indkomstpolitisk styring mislykkedes, og i 1990 stod det klart at den svenske aftalemodel var i akut krise med en lønudvikling dobbelt så høj som i OECD landene (Elvander, 2002:128). På den baggrund foreslog regeringen en ikke tidligere set indblanding i aftalesystemet med total frysning af løn og strejke. Efter et regeringskift og en form for boykot af partsforhandlinger fra de private arbejdsgivere, udpejede en ny regering en lille gruppe af mediatorer fra de centrale parter i forhandlingssystemet, som gennemførte en total stabilisering af systemet i form af stærkt koordinerede overenskomstforhandlinger på et lavt lønniveau i årene 1990-93. En form som herefter blev bredt accepteret af arbejdsmarkedets parter (Elvander, 2002: 129).

Politiske indgreb, hvor en konflikt afsluttes ved lovgivning, når aftalemulighederne er opbrugt og staten vurderer det samfundsmæssigt uhensigtsmæssigt at fortsætte konflikten er således en mulighed i både den danske og svenske model, men denne type af adfærds-kontrol anvendes meget forskelligt.

Mens politiske indgreb benyttes strategisk

forskelligt i sammenhæng med andre kampskridt i den danske model, er dette imidlertid absolut ikke velset i den svenske model. På den baggrund beskrives den svenske model da også som den måske mest voluntaristiske af alle de nordiske aftalemodeller (Elvander, 2002). Et bud på en forklaring på denne særegenhed er, at aftaleparterne historisk har været mere centraliserede, mere magtfulde og i stand til at hævde den voluntaristiske model overfor staten på det svenske arbejdsmarked (Elvander, 2002).

Det er dog værd at bemærke sig, at den svenske aftalemodel har oplevet en omfattende krise i starten af 1990'erne, som efterfølgende har ført til væsentlige justeringer af aftalemodellen. Målsætningen var at sikre bedre koordinering af lønudviklingen i forhold til de konkurrenceudsatte erhverv, at styrke voluntarismen i modellen – gennem blandt andet den nye statslige arbejdsgiverkonstruktion fra 1994 – og at styrke et effektivt konfliktløsningssystem, som kan træde tidligt til. Målt i forhold til direkte politisk intervention via indgreb syntes de svenske statslige arbejdsgivere således frivilligt at have afgivet magt med henblik på at opretholde en større grad af voluntarisme i modellen, men denne balance er paradoksalt nok fremkommet netop under massiv politisk indblanding.

Arbejdsgivernes dagsordenssættende magt til modernisering af den offentlige sektor

Fra alene at have haft fokus på den direkte adfærdskontrol i forrige afsnit, vil dette afsnit beskæftige sig med det andet magtperspektiv gennem en analyse af, hvordan de danske og svenske statslige arbejdsgivere anvender deres dagsordenssættende magt i det offentlige aftalesystem.

Både i Danmark og i Sverige er den offentlige sektor vokset voldsomt under opbygningen af velfærdsstaten i efterkrigstiden. I dag udgør den offentlige sektor i Danmark og

Sverige omkring 30 procent af den samlede arbejdsstyrke (Mailand og Hansen, forthcoming). På den baggrund er kontrol med de offentlige lønninger blevet en hjørnesteen i kontrollen med de offentlige udgifter. Både i Danmark og Sverige har man set samme udvikling, hvor staten i efterkrigstiden og frem til 1980'erne accepterede (eller måske endda bakkede op om) lønmodtagerdagsordener om solidarisk lønpolitik, fik arbejdsgiverne i stigende grad herefter fokus på at fremme egne indkomstpolitiske dagsordener med mere markedsstyring og modernisering af den offentlige sektor (Elvander, 2004; Pedersen, 1993; Jacobsen og Pedersen, 2010). Et emne, som i den forbindelse særligt har været dagsordenssat af arbejdsgiverne har været en øget decentralisering af *løndannelsen* med henblik på at sikre en større grad af effektivitet og produktivitet (Pedersen 1993: 133; Thörnqvist 2007).

I Danmark blev de første skridt taget mod at indføre decentrale lønformer i det offentlige ved nedsættelsen af et lønformsudvalg i 1986 (Pedersen, 1993: 168). Samarbejdet var ikke problemfrit og internt på *lønmodtagerside* viste der sig hurtigt forskellighed i synet på decentralisering af lønnen. De første lokale lønpuljer blev indført i 1987 i kommuner og stat på 0,2 % af den samlede lønsum og i 1997 fulgte et gennembrud med indførelsen af »ny løn« først på det kommunale område og senere også i staten (Ibid.: 171). Ved Lønkommissionens beregninger i 2010 var det imidlertid fortsat kun omkring 10 % af løndannelsen i staten, som fandt sted lokalt, og dette er ikke væsentligt øget siden. Den statslige arbejdsgiver ser fortsat lokal løndannelse som et centralt effektiviseringsinstrument, mens mange lønmodtagerorganisationer er skeptiske over for udformningen (Hansen og Mailand, 2014).

Anderledes har det udviklet sig i Sverige, hvor den offentlige sektors løndannelse er langt mere decentraliseret, end på det priva-

te arbejdsmarked, om end der fortsat er tale om decentralisering af lønnen indenfor centralt fastsatte rammeaftaler. Nogle af disse efterlader dog et stort frirum til individuel forhandling uden restriktioner, mens andre rummer procentsatser for den løn som skal fordeles kombineret med eller uden individuel udmøntningsgaranti (Medlingsinstituttet, 2014). Udbredelsen af den decentrale lønudvikling er sket i Sverige siden midten af 1990'erne. For hovedparten af de offentligt ansatte fastsættes lønnen således decentralt ved årlige forhandlinger, enten individuelt eller gennem tillidsrepræsentanter. Lønspredningen er øget noget som følge af decentraliseringen, men primært for grupperne med de højeste lønninger (Medlingsinstituttet, 2014). Visse lønmodtagergrupper er fortsat skeptiske over for fx individualiseringen af den lokale løndannelse, men henover de forhandelnde organisationer i Sverige er der generelt opbakning til systemet.

Udover et redskab til effektivisering og modernisering er overenskomstforhandlingerne ydermere blevet et redskab i udviklingen og udbygning af velfærdsstaten. Emner såsom pension, barsel, tryghed og ferie svinger således mellem at blive dagsordenssat som politisk lovgivningsstof eller som overenskomstmæssige emner (Due og Madsen, 2009: 14; Jacobsen og Pedersen, 2010: 28-29). Dette fænomen kan også ses som en stigende politisering af overenskomsterne, hvor staten er med til at sætte dagsordenen for overenskomstforhandlingerne, men implicerer på den anden side også, at arbejdsmarkedets parter får mulighed for at præge og definere nye dele af velfærdsstatens indretning.

Der er således stærke politiske kræfter omkring reformeringen af velfærdsstaten og den offentlige sektor, der resulterer i proaktive arbejdsgivere, som udøver deres dagsordenssættende magt indirekte igennem fx personalepolitik og ligestillingsmål eller større reformtiltag i Både Danmark og Sverige. For-

skelligt fremherskende forvaltningspolitiske strømninger – hvor blandt andet New Public Management bølgen har haft stor betydning siden starten af 1980'erne i både Danmark og Sverige – får således en vis betydning for dagsordenssætningen i aftaleforhandlingerne, men står ikke alene (Mailand og Hansen, 2015, forthcoming). Lønmodtagerorganisationerne agerer måske nok noget mere reaktive i denne dagsordenssætning, men er dog fortsat inddraget som forhandlingspartnere, og er dermed med til at præge resultaterne. I analyser af de seneste overenskomstfornyelser i Danmark, er det dog blevet fremhævet, at særligt de statslige arbejdsgivere syntes i særlig grad at påtage sig deres dagsordenssættende magt, og det med henblik på at styrke ledelsesretten (Mailand, 2012; Mailand og Hansen, 2015).

Arbejdsgivernes diskursive magt og kontrol med lønudviklingen

I dette sidste analyseafsnit sættes der fokus på Lukes' tredje magtperspektiv gennem en analyse af de statslige arbejdsgivers magt til at kunne definere og påvirke, hvordan modparten opfatter og formulerer egne interesser. Med andre ord beskæftiger dette afsnit sig med de statslige arbejdsgivers diskursive magt.

I en nordisk arbejdsmarkedspolitisk sammenhæng har tidligere analyser med fokus på diskurs og institutioner peget på en samfundsøkonomisk forestilling, der sætter begrænsning for, hvilke krav man legitimt kan stille som lønmodtager særligt i forhold til løn, hvor man må udvise vilje til at opretholde en samfundsøkonomisk balance (Nielsen og Pedersen, 1989: 23). Både i Danmark og Sverige kan en sådan samfundsøkonomisk forestilling siges at være institutionaliseret i aftalemodellerne gennem koordinerede aftaleforhandlinger, hvorved det sikres, at lønnen fastsættes af de konkurrenceudsatte erhverv i industrien. I studier af den private sektor i Danmark og Sverige er denne tradition ble-

vet forklaret med udgangspunkt i særlige magtrelationer cementeret i meget specifikke materielle og ideologiske institutionelle rammer (Ibsen, 2015). Normen har også haft reel betydning for den offentlige aftalemodel (Pedersen, 1993: 101, 108). En vis form for koordinering er således over tid blevet indbygget i de offentlige aftalemodeller i både Danmark og Sverige.

I Danmark har aftaleparterne indgået aftale om en såkaldt *reguleringsordning*. Den nuværende ordning har mere end 30 år bag sig, men er senest blevet justeret i 2015. Hovedprincippet er, at lønnen i det offentlige reguleres med 80 pct. af forskellen mellem de konstaterede lønstigninger fra den private til den offentlige sektor, såfremt de offentlige lønninger er bagud. Tidligere gjaldt samme mekanisme, hvis det offentlige skulle være løbet fra det private, men siden 2015 reguleres en sådan forskel med 100 procent. Om end lønmodtagerne ikke er begejstrede for dette nye »privatlønsværn«, har ordningen tidligere vist sig at være til fordel for de offentlige organisationer, som ved overenskomststrunderne rutinemæssigt har stillet krav om, at den videreføres.

I Sverige er lønudviklingen styret af bestemmelsen i hovedaftalen mellem de centrale overenskomstparter om at den konkurrenceudsatte sektor skal være lønførende, og man har ingen regleringsordning. Derimod er der en indirekte styring af lønudviklingen gennem budgetprocessen kaldt »ramanslags-systemet«, hvor størrelsen på den økonomi, som står til rådighed for Arbetsgivarverket, bestemmes. Systemet rummer både en rent teknisk del og en mere politisk del. Teknisk foretages en beregning, hvori man tager højde for lønudviklingen i den private konkurrenceudsatte sektor. Beregningen gøres blandt andet ved at tillægge stigningen i arbejdskraftomkostninger fra industrien fratrasket produktivitetsøgningen i private tjenester til myndighedernes lønomkostninger fra forud-

gående år. I den mere politisk del af systemet, kan arbejdsgiverne fremsætte forslag om fx strukturelle ændringer og besparelser eller omprioriteringer i styrelserne (Jordfald og Stokke, 2006: 26).

Disse koordinerende mekanismer er udviklet i samspil mellem arbejdsgivere og lønmodtagere i Danmark og Sverige, men er disciplinerende for, hvilke lønkrav man som lønmodtagerpart overhovedet kan rejse. Dermed ikke sagt at enkeltgrupper med jævne mellemrum ikke alligevel forsøger at udfordre normen, som det fx skete i Danmark ved overenskomstforhandlingerne i 2008, hvor lønspørgsmålet blev stærkt politiseret op til et forestående valg, og enkeltorganisationer valgte at gå i konflikt for krav om mere i løn (Due og Madsen, 2009; Jacobsen og Pedersen, 2010). Selve justeringerne i reguleringsordningen i Danmark over tid kan også i sig selv ses som et udtryk for, at normen løbende genforhandles. Anderledes fast syntes den mere indirekte økonomiske styring gennem budgetprocesser at være i Sverige. Gennem interview med de svenske parter, fremgår det klart, at der er en generel forståelse om, at normen om løn tilbageholdenhed faktisk overholdes af lønmodtagerne. Overenskomstforhandlingerne i 2013 vidner imidlertid om at politisering af løn også kan få betydning i Sverige. Her opnåede grupper af lærere på undervisningsområdet en lønstigning udover normen sat af industrien på baggrund af politiske ønsker om at honorere lærerne bedre med henblik på at forbedre kvaliteten i undervisningen (Johansson og Eriksson, 2012).

Hvad arbejdsgiverne har magt til, tager de ikke nødvendigvis magt over

Denne artikel har undersøgt, hvilken type magt de forskellige arbejdsmarkedsmodeller transmitterer til arbejdsgiverparten. Analysen viser at aftalemodellerne både i Danmark og Sverige giver staten mulighed for at gribe politisk ind og direkte adfærdsregulere under konflikter på arbejdsmarkedet. Mens dette

magtinstrument er en integreret del af den danske model, anvendes det mere restriktivt i Sverige. På baggrund af stor ustabilitet i aftalemodellem og med henblik på at genetablere voluntarismen i modellen, har man i Sverige gennemført en række justeringer, som både har involveret nye hovedaftaler og et styrket konfliktløsningssystem. Arbetsgivarverkets unikke semi-autonomi er ikke i sig selv garant for voluntarismen, men underbygger denne gennem en klarere adskillelse mellem arbejdsgiver- og lovgiverrollen.

Overenskomsterne på det offentlige område har i begge modeller fået større politisk betydning i reformeringen af velfærdsstaten og den offentlige sektor. Her er de statslige arbejdsgivere i både Danmark og Sverige, siden 1980'erne blevet mere proaktive i forhold til at udøve deres dagsordenssættende magt. Denne magtudøvelse sker indirekte igennem fx personalepolitikker, ligestillingsmål eller større reformtiltag, hvor parterne inddrages og ansvarliggøres.

I Danmark syntes arbejdsgiverne, med finansministeren i spidsen at have strammet grebet om dette instrument ved de seneste overenskomstrunder (Mailand, 2015). Denne tolkning er gjort på baggrund af den samlede mængde af emner, som har været dagsordenssat ved overenskomstrunderne i 2011 og 2013. Den tidsmæssige og emnemæssige tætte kobling mellem konkrete reformer af specifikke sektorområder og aftaleforhandlingerne – såsom det skete i koblingen mellem Folkeskolereformen og aftaleforhandlingerne om blandt andet arbejdstid ved OK 2013 – har styrket denne tolkning (Ibid.) Hændelserne omkring OK 2013 har da også uden tvivl presset grænsen for, hvad lønmodtagerorganisationerne opfatter som en legitim politisk dagsordenssætning af emner i aftaleforhandlingerne i det danske system.

Set i sammenligning med den svenske aftalemodel, og set alene i forhold til en samlet

arbejdsgiverdagsorden om decentralisering, er man imidlertid ikke kommet særlig langt i realiseringen af fx decentraliseringen af lønudviklingen i det offentlige i Danmark. Arbejdsgiverne i Danmark har således måske nok haft magt til at dagsordenssætte emnet, men har kun taget små inkrementelle skridt i udviklingen af et decentralt aftalesystem. Hvorvidt dette skyldes magtfulde lønmodtagerorganisationer, som har kunnet stå imod presset om decentralisering, eller at de danske arbejdsgivers dagsordenssætning er mere ideologisk end udtryk for reelle ønsker, eller en kombination heraf kan denne analyse ikke svare på.

I analysen af det tredje magtperspektiv, hvor magt handler om at kunne påvirke, hvordan modparten opfatter og formulerer egne interesser sås der nærmere på institutionaliseringen af normen om samfundsøkonomisk ansvarlighed i aftalemodellerne. Mens man i den danske aftalemodel har aftale om en reguleringsordning, sker koordineringen af lønudviklingen i det offentlige i forhold til det private indirekte i den svenske model via budgetprocessen. I Sverige har man desuden indskrevet i hovedaftalerne, at det er de konkurrenceudsatte erhverv, der skal være lønførende. Disse koordinerende mekanismer er stærkt disciplinerende for, hvilke lønkrav man som lønmodtagerpart overhovedet kan rejse. I begge modeller ser man dog alligevel eksempler på, at normen udfordres af enkeltgrupper ved krav om løn ud over normen, hvorved man ser andre former for politisk indblanding i overenskomstrunderne.

Disse få eksempler på brud rykker måske ikke ved normen om samfundsmæssig ansvarlighed, men er måske snarere et udtryk for den nærhed som aftaleforhandlingerne har til det politiske system på det offentlige aftaleområde. Der er klare fordele for enkeltgrupper af lønmodtagere ved at forsøge sig med udenoms kanaler i det politiske system, via fx parlamentarikere der ikke direkte påtager sig arbejds-

verrollen, men som kan præge den offentlige debat. Dette understreger blot yderligere, at aftaleforhandlinger i det offentlige føres med en arbejdsgiver, som er del af en større politisk institution, hvor man overvejende agerer efter en politisk logik fremfor en markedslogik, og fremhæver derved også nødvendigheden af, at parterne fortløbende disciplinerer systemet, såfremt man vil opnå en voluntaristisk model svarende til det, som er udviklet på det private arbejdsmarked i de to lande.

Litteratur

- Arbetsgivarverket (2007), *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen inom staten*, Arbetsgivarverket informationsenheten.
- Beaumont, P.B. (1992), *Public Sector Industrial Relations*, London: Routledge
- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (1996), *Forligsmagerne*, København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (1999), »Reform af det offentlige overenskomssystem«, *Notat til Mandag Morgen*, 31. maj.
- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (2009), *Forligsmagere og Forumshoppere – analyse af OK 2008 i den offentlige sektor*, København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (2015), »Fra tjestemænd til overenskomstansatte – en historisk analyse af konfliktformer i det offentlige aftalesystem.« *Økonomi og Politik*, i dette temanummer.
- Elvander, Nils (2002), »The Labor Market Regimes in the Nordic Countries: A Comparative Analysis,« *Scandinavian Political Studies* 25(2): 117-38.
- Elvander, Nils (2004), »Från plan til marknad. Statlig lönebildning 1989-2003,« *Ekonomisk Debat* 32(1): 5-21.
- Ferner, Anthony (1994), »The State as Employer«, I Hyman, Richard og Anthony Ferner, red. *New Frontiers in European Industrial Relations* Oxford Blackwell Publishers, pp. 52-79.
- Hansen, Nana Wesley og Mikkel Mailand (2014), »Stilhed efter storm – Forventninger til OK 2015« *FAOS Forskningsnotat*, Nr. 140, Sociologisk Institut, Københavns Universitet, november.
- Høgedal, Laust og Flemming Ibsen (2015), »Konfliktrettens anvendelighed i den offentlige sektor set i lyse af OK 2013«, *Økonomi og Politik*, i dette temanummer.

- Ibsen, Christian Lyhne (2015), »Three approaches to coordinated bargaining: A case for power-based explanations«, *European Journal of Industrial Relations* 21(1): 39-56.
- Jacobsen, Kurt og Dorthe Pedersen (2010), *Kampen om den danske model. Da SOSU'erne rystede det etablerede system*, København: Informations Forlag
- Johansson, Emilia og Hjalmar Eriksson (2012), »Teachers win new pay deal after tough negotiations«, *EIROnline*, Eurofond, s/se1209019i.htm.
- Jordfald, Bård og Torgeir Aarvaag Stokke (2006), »Lønnsdannelsen i staten. Mulige utviklingsbaner«, *Fafo rapport*, 513, Oslo: Fafo.
- Kjellberg, Anders (2011), »Storkonflikten i 1980 och andre store arbeidskonflikter i Sverige.« *Arbetshistoria*, 2-3: 33-40.
- Lukes, Steven (1974/2005), *Power. A Radical View*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mailand, Mikkel (2014), *Overenskomstforhandlinger under pres – OK 2013 i den offentlige sektor*, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Mailand, Mikkel (2015), »Lærerkonflikten under OK 2013 – fra forberedelse til lovindgreb og perspektiver«, *Økonomi & Politik*, i dette temanummer.
- Mailand, Mikkel og Nana Wesley Hansen (under udgivelse), »The Impact of Public Service Reforms and Economic Crisis on Employment Relations in Denmark and Sweden«, i Bach, Stephen and Lorenzo Bordogna (forventes 2015), *Public Service Management and Employment Relations in Europe: Emerging from the Crisis?* London: Routledge.
- Medlingsinstitutet (2014), »Avtalsrörelsen och lönebildningen.« *Medlingsinstitutets årsrapport*. Stockholm: Medlingsinstitutet.
- Moderniseringsstyrelsen (2015), *Strategi og mål*, Senest redigeret Januar 2015.
- Nielsen, Klaus og Ove Kaj Pedersen, red. (1989), *Forhandlingsøkonomi i Norden*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Pedersen, Dorte (1993), *Offentlig Løn*, København: Samfundslitteratur.
- Statens Offentliga Utredningar (2002), »Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering«, SOU 2002:32, Stockholm: Justitiedepartementet.
- Thomsen, Jens Peter Frølund (2009), »Teorier om Magt«, i Lars Bo Kaspersen og Jørn Loftager, red., *Klassisk og Moderne Politisk Teori*, København: Hans Reitzels Forlag, s. 873-87.
- Thörnqvist, Christer (2007), »Changing industrial relations in the Swedish public sector: New tensions within the old framework of corporatism«, *International Journal of Public Sector Management* 20(1): 16-33.

Boganmeldelse

Rasmus Mariager, red. (2015)

*Danmark og verden efter den kolde krig.
14 ambassadører om dansk udenrigspolitik
efter 1989*

Odense: Syddansk Universitetsforlag,
299 sider, kr. 299,-

Rasmus Mariager har redigeret en god og læseværdig bog. Det er vigtigt, at vi får indblik i, hvad diplomaterne har oplevet i det praktiske diplomati. Hvad gjorde vi? Hvad virker? Hvad virker bestemt ikke? og Hvad venter der forude? Det er også en aktuel bog, der udgør et godt bidrag til den igangværende udredning om udfordringerne i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Vi har i Danmark ikke en særlig stor tradition for, at vore diplomater åbner op for den store kiste af uvurderlig viden om dansk udenrigspolitik i praksis. Vi har masser af lærde udredninger om danske udenrigspolitiske visioner og strategier og planer og uendelige diskussioner i den offentlige debat. Der er også et udvalg af ambassadører, der af og til dukker op i medierne som eksperter på deres områder. Men vi ved faktisk meget lidt om hverdagsdiplomati, det vil sige dér hvor visionerne og strategierne skal føres ud i livet og give småstaten Danmark en placering på den internationale arena. Det er ærgerligt, at vore dygtige

diplomater generelt holder sig tilbage med at dele ud af de erfaringer, de gennem et langt liv i frontlinjen har gjort sig. Om det skyldes en kultur i den danske udenrigstjeneste, der helliger én eller anden form for loyalitet over for nuværende og tidligere medarbejdere og politikere, eller om det skyldes, at der faktisk er forhold, der er så følsomme, at de ikke tåler at blive delt med den brede offentlighed, er svært at sige. Det kan jo også være, at de ansatte i udenrigstjenesten har så travlt, at der ikke er tid til at nedfælde dybe tanker om det danske diplomati og udenrigspolitikken.

I alle tilfælde kan man sige, at Rasmus Mariagers bog er et brud med denne uheldige tradition. Fjorten af de mest erfarne danske ambassadører tager i hvert deres kapitel bladet fra munden og bringer os rundt til de væsentligste danske samarbejdsorganisationer (NATO, EU og FN), til en række centrale lande i Europa (Norden, Storbritannien, Frankrig, Tyskland, Baltikum/Rusland og Balkan) og lande uden for Europa (USA, Kina, Mellemøsten og Afrika syd for Sahara). Hertil kommer et afsluttende kapitel om Danmarks politik i forhold til det arktiske område. Der blev ikke fundet plads til at dække Danmarks indsats i Afghanistan, og det syd- og mellemamerikanske kontinent er heller ikke med. Men overordnet set får vi et dækkende billede

af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik efter den kolde krigs afslutning.

Et gennemgående træk i bogens kapitler er, at ambassadørerne er meget begejstrede for lige netop den del af udenrigspolitikken som de på forskellige måder og over mange år har været sat til at forvalte i det praktiske diplomati. De tyske, franske og russiske kapitler ærgres sig eksempelvis over, at der i det danske undervisningssystem med tiden er kommet mindre fokus på netop deres sprogområder. De fleste kapitler understreger, at Danmark har gjort det godt i det land, den region eller den samarbejdsorganisation, der skrives om. Der bliver lagt mærke til Danmark, og man aner, at Danmark præsterer mere end så mange andre småstater. For at fastholde denne centrale placering i verdenspolitikken er der dog i fremtiden et behov for en yderligere indsats i forhold til den, der leveres i dag og ikke mindst mere politisk vilje til at videreføre de gode takter. Et blik ud over netværket af danske ambassader, repræsentationer og konsulater vil afsløre, at de ressourcemæssigt befinder sig i den lave ende – i hvert tilfælde hvis vi sammenligner os med vore skandinaviske naboer.

Når ambassadørerne forsøger at identificere nogle forhold som Danmark kunne have gjort bedre, refereres der ofte til, at et tiltag eller program er blevet afsluttet, eller at der ikke er blevet investeret nok i en bestemt indsats. Der fortælles generelt ikke om diplomatiske brølere eller udygtig politisk håndværk på Asia-tisk Plads. Når fejl og udygtighed nævnes, er det typisk andre, der begår dem. Eksempelvis refererer flere kapitler tilbage til tegningssagen i 2005-2006 og det forhold at statsministeren (ikke udenrigsministeren) afviste at holde et møde med nogle herboende ambassadører fra Mellemøsten. I Carsten Staurs kapitel fortælles også om, hvordan Fogh-regeringen (og altså først og fremmest Anders Fogh Rasmussen) i foråret 2003 valgte at gå i krig i Irak sammen med USA, men uden om

FN's sikkerhedsråd. Den danske stillingtagen i 2003 er udtryk for, at man bevægede sig væk fra FN's værdiggrundlag, hævdes det (p. 36). Det konkluderes dog, at samarbejdet i FN stadig er en hjørnesten i dansk udenrigspolitik.

I et andet kapitlet om Danmarks placering i forhold til det europæiske integrationsprojekt lader Poul Skytte Christoffersen forstå, at det ikke er så meget andre ministerier, der har bragt Danmark ud i periferien af den europæiske indflydelsessfære, men derimod »the foot-dragging danes«. Det er altså flertallet af danskerne, der systematisk og over en meget lang årrække simpelthen bare ikke har forstået, hvor stort et problem det er (for udenrigstjenesten?), at Danmark eksempelvis ikke har introduceret euroen.

Forbeholdene blev til i en tid, hvor det europæiske institutionelle set-up så helt anderledes ud. I dag er der derimod, fastholder Skytte Christophersen, tale om nogle af de mest dynamiske områder af det europæiske samarbejde – og her er forbeholdene »i stigende grad blevet en hindring for aktiv deltagelse i politikudviklingen« (p. 63). Han undlader dog at redegøre for, at EU i samme periode har udviklet sig til at være et differentieret Europa, hvor det er hovedreglen, snarere end undtagelsen at medlemmerne har diverse undtagelser, forbehold og særordninger. Han undlader også at reflektere over, at et EU med 27 medlemmer nok slet ikke kunne fungere, hvis der ikke eksisterede én eller anden form for differentieret samarbejdsdynamik. Endelig har der ikke været plads til at reflektere over eksempelvis stabiliteten og sundheden i det »dynamiske« samarbejde på de økonomiske og monetære områder, samt helt aktuelt på flygtningeområdet. »Et fuldgældigt medlem bliver Danmark imidlertid først den dag, vi får gjort op med forbeholdene«, afslutter han (p. 64).

I kapitlet om Storbritannien får vi også at

vide, at Danmark burde være så tæt på kernen i Europa som muligt (p. 107) ligesom man i kapitlet om Frankrig hævder, at vi risikerer at blive irrelevante, hvis vi ikke tilhører den europæiske kerne (p. 146). Anderledes ser det dog ud fra Washington, hvor vi betragtes som et pro-amerikansk land, der samtidig er inde i kernen af EU (p. 196). Perspektivet ændrer sig i takt med udkigspositionen.

Alt i alt en flot og velredigeret perlerække af ekspertbidrag fra dem, der har været med til at placere en småstat som Danmark på den internationale scene. Afslutningen på den kolde krig har åbnet en ladeport af nye mu-

ligheder og udfordringer for et land som Danmark. Det fordrer en skarp prioritering og ikke mindst et godt blik for, hvilke interesser Danmark har at forfølge i verdenspolitikken på kort, mellemlangt og langt sigt. Det kan godt være, at politikere og meningsdannere har svært ved at foretage denne prioritering i praksis, men med dygtige ambassadører som de danske kan det ikke gå helt galt derude i hverdagsdiplomati.

Martin Marcussen
Professor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Abstracts

What did OK 2013 teach us?

Bente Sorgenfrey,
President of FTF – Confederation
of Professionals in Denmark,
beso@ftf.dk

OK 2013 have had a negative impact on the perception of the Danish negotiation model in the public sector. The conflict in 2013 emphasized fundamental differences between the public and private negotiation system.

This article urges the social partners to be aware of these differences, and consider whether the negotiation model in the public sector functions appropriately. Drawing on discussions concerning the Swedish and Norwegian public sector negotiation models, the article suggest that the Danish model can be further developed. It is essential for the negotiation model's future that it is perceived as legitimate and timely by all parties involved.

A private sector view on public sector collective bargaining

Pernille Knudsen,
Deputy Director General,
Confederation of Danish Employers,
pkn@da.dk

Private companies are increasingly focused on how collective agreements develop in the public sector. The sheer size of the public sector in Denmark and the large number of public employees have decisive influence on the economy in general and on the private sector in particular.

Despite basic similarities, the collective bargaining systems in the public and private sectors have evolved differently. Where the private sector has delegated widespread decision-making power to the individual work place, the public sector is still characterised by centralised planning and decision-making.

The 2013 industrial conflict for teachers in the public sector gave important insights into the challenges facing the systems of collective bargaining with respect to the task of accommodating renewal. A key lesson was that the conflict did not spread to other areas due to the fact that the employee demands were out of sync with reality.

The Danish model will survive, if we want it

Flemming Vinther, President
of the Danish Central Federation
of State Employees' Organisations,
fv@hkkf.dk

The strength and survival of the Danish model of Industrial Relations depends on the managers of the model. Since 1899, the Danish model has been expanded, in order to meet new needs of the parties within the model.

Adjustments of the model happen when both sides collectively agree it is in the best interest of the model. However, it takes determination of the social partners to ensure the survival and well-functioning of the model in the long run.

This article focuses on the two roles of the Ministry of Finance as both employer and legislator. The article investigates whether the mediation institution can be used more actively in order to commit the parties to settlements, and the challenges facing the Danish model at the public sector workplaces.

Collective bargaining for change – The regions' alternative way

Signe Friberg Nielsen, Deputy Director,
Employers' affairs and Collective Bargaining,
Danish Regions, SIF@regioner.dk

Prior to and during the collective bargaining round in 2013, the Danish Regions and the Danish Association of Medical Specialists engaged in a new way of negotiating with the aim to modernize the collective agreement and adjust to the general developments in health care. After a series of slow-moving negotiation processes, we hoped an interest-based bargaining approach would initiate a

much-needed breakthrough. The outcome of the negotiations was positive. It included a significant change in the rules concerning working hours combined with an increased involvement of the employees. These negotiations illustrate the purpose of the collective bargaining system, namely that the parties collectively find appropriate solutions to major welfare challenges. The systems' continued eligibility rests on whether the parties take responsibility for implementing changes in the collective agreements and align the rules more closely with the development in the public sector.

The 2013 teachers' conflict – from preparation to state intervention and perspectives

Mikkel Mailand, Associate Professor,
mm@faos.dk
Employment Relations Research Centre
(FAOS), Department of Sociology,
University of Copenhagen

Industrial relations in Denmark are perceived as relatively consensual. However, in 2013 a lockout without prior strike or strike-warning in the bargaining area for primary and lower secondary education only came to an end by a legislative intervention. The article presents three arguments regarding the conflict. Firstly, the government and the public employers took these drastic steps as a rare »window of opportunity« presented itself to them. Secondly, a negotiated outcome was impossible as the employers created a very narrow space for negotiation. They rejected compromises regarding the management prerogative on working time, but accepted economic compensation. Thirdly, the 2013-conflict can be expected to have long-term consequences for public sector industrial relations and the trend towards more path-setting and proactive employers is continued, although the

bargaining round in 2015 was less conflictual than the one in 2013.

The utility of collective industrial conflict in the public sector – lessons learned from the collective bargaining renewal in 2013

Laust Høgedahl, Research Assistant, PhD
hogedahl@dps.aau.dk

Flemming Ibsen, Professor Emeritus
ibsen@dps.aau.dk

Centre for Labour Market Research
(CARMA), Political Science,
Aalborg University

The industrial system in the Danish public sector is historically adopted from the private sector. This includes the use of collective industrial conflict in relation to collective bargaining renewal. However, there are pivotal differences between the public and private sector when it comes to the use of collective industrial conflict since public employers are also budget authorities and legislators. In this article we critically assess the use of the collective industrial conflict by analyzing the teacher lockout during the public sector collective bargaining renewal in 2013. In the end we discuss potential adjustments that might help bring the public industrial system into balance.

The right to take industrial action in the public labour market

Jens Kristiansen, Professor, dr. jur.
Jens.kristiansen@jur.ku.dk
Centre of Legal Studies in Welfare
and EU Market Integration (WELMA),
Faculty of Law, University of Copenhagen

The article analyses different legal aspects of the right to take industrial action in the public labour market. First, it outlines the integration of the public sector collective agreements in the labour law system, which does not distinguish between the private and public sector. Second, it analyses different functions of the right to take industrial action across the private and public labour market. Furthermore, the article illustrates the important role of political intervention in industrial conflicts, and the challenges facing this model in its meeting with the case-law of the European Court of Human Rights on freedom of association. Finally, the article reflects on the future role of the right to take industrial action in the public sector stressing the mutual responsibility of the parties to adjust their agreements to present day conditions.

From Statutory Civil Servants to Agreement Covered Employees – a historical analysis of industrial action in the Danish public sector

Jesper Due, Professor Emeritus
jd@faos.dk

Jørgen Steen Madsen, Professor Emeritus
jsm@faos.dk

Employment Relations Research Centre
(FAOS), Department of Sociology,
University of Copenhagen

The establishment of a system of regulation of pay and working conditions in the public sector based on collective bargaining rights was a process initially marked by conflict. The status as statutory public servants was the point of departure for the employment relation system, and the right to strike as a collective means of action for this group was a controversial issue the first 50 years of the system's history. In contrast, unions'

blockade of new jobs was never challenged, and became among for instance medical doctors as a profession an effective instrument. However, with the increase in employees covered by collective agreement from the 1950ies and onwards strikes and lockouts became legitimate means of action, and recurring conflicts came to characterize the recent history.

The Government Employers in Denmark and Sweden and their powers

Nana Wesley Hansen, Assistant Professor
nha@faos.dk
Employment Relations Research Centre
(FAOS), Department of Sociology,
University of Copenhagen,

In Sweden, a unique state employer institution has been created which appear to entail less political interference in the collective negotiations in the public sector. This article describes differences and similarities in the government employers' role as it has been designed in the Danish and Swedish bargaining model. Furthermore, the article analyzes the potential power given to the public employers within the two models. It is argued that public employers in the two countries have similar options for using different types of power, but that the will to use power is set by different norms and practices.