

# 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 forhandlingsystem. 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 forhandlingsystemet**

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. Sådant 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 anseligt 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 arbejdspladers 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 mæglingforslag, 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 arbejdsgivere 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 interesse modsætninger, 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 tarifforhandlingsystemet 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 förlikningsmannainstitut«, Stockholm: Riksdagen.se