

En artikel fra [KRITISK DEBAT](#)

## Bruddet mellem FOA og OAO: Sektor- eller klasseperspektiv i forståelsen af den offentlige sektor?

Skrevet af: **Jonas Giefeldt** | Offentliggjort: 15. august 2013

---

Den offentlige sektor har i foråret 2013 været epicenter for markante kampe. Først og fremmest har konflikten mellem Danmarks Lærer Forening (DLF) og Kommunernes Landsforening (KL) tydeligt vist, at nye vinde blæser ind over den offentlige sektor i form af stadig større politisk styring af lærernes arbejdstid. Herefter den knap så dramatiske konflikt mellem Praktiserende Lægers Organisation og Regionerne, der også omhandlede i hvor høj grad de offentliges ledere kan tilrettelægge og detailstyre lægernes arbejde.

Seneste dramatiske indslag kom, da FOA og Lærernes Centralorganisation (LC) nægtede at være med i den såkaldte 'Tillidsreform' som Offentligt Ansattes Organisationer (OAO) via AC og FTF indgik med de offentlige arbejdsgivere. Som en konsekvens af dette har FOA taget yderligere det skridt at melde sig ud af OAO i protest med den aftale AC og FTF har indgået. Selvom den indholdsmæssige diskussion er taget grundigt i Kritisk Debat før sommerferien, hvorfor jeg i store træk vil henvise til Jan Helbaks analyse af dette. I stedet vil jeg gå ind i en diskussion, der kan afledes af konflikten mellem FOA og OAO.

Den udbredte forståelse af den offentlige sektor på venstrefløjen er, at der er tale om en homogen enhed, der i kimform rummer et demokratiserende potentiale. En sådan forståelse fokuserer på sektoren, dvs. modstiller offentlig- og privat sektor. Denne analyse kommer efter min overbevisning til kort, når vi ser opløsningstendenserne i OAO. I stedet vil jeg argumentere for, at et øget fokus på klasseperspektivet er nødvendigt for at forstå de problemer OAO pt. står i. På sigt kan dette også stille spørgsmål ved, hvorvidt det er meningsfuldt at organisere sektoralt, når der er ganske modstridende klasseinteresser på spil de offentlige lønmodtagerorganisationer imellem. Analysen starter med en begrebsmæssig afklaring, af hvordan man gennem begreberne horisontal og vertikal forståelse kan anskue den offentlige sektor på to ret forskellige måder.

### En horisontal og vertikal forståelse af den offentlige sektor

Der er mange måder at anskue den offentlige sektor på, men en enkel og meningsfuld måde at gøre det på er ved at skelne mellem en horisontal og vertikal forståelse af den offentlige sektor. Et par afklaringer omkring begreberne er dog nødvendigt.

Horisontal forståelse knytter an til det sektorale tilhørsforhold, derfor handler det om grænserne for den offentlige sektor, dvs. hvilke personer, faggrupper og arbejdspladser hører ind under den offentlige sektor, og hvilke gør ikke. Den omhandler således omfanget af og funktioner i samfundet omfattet af den offentlige sektor.

Vertikal forståelse knytter an til de hierarkiske niveauer mellem de medarbejdergrupper, der indrammes af den offentlige sektor. Dvs. relationerne mellem fx akademikere med ledelsesansvar vs. kortuddannede med praktiske arbejdsopgaver. Det kunne være FOA medlemmer, men også grupper af FTF'ere samt andre LO medlemmer organiseret af andre forbund. Den vertikale forståelse kan i sidste instans reduceres til de forskellige klassepositioner indenfor lønmodtagerklassen som den offentlige sektor indeholder.

Konflikten i OAO står i høj grad mellem organisationer, der repræsenterer forskellige klassepositioner i den offentlige sektor. Når man taler om klassepositioner i den offentlige sektor må man først og fremmest supplere den klassiske Marx'ske analyse af forholdet mellem kapitalister og proletarer, da den offentlige sektor naturligvis ikke passer ind i dette skema pga. kapitalisternes fravær (Marx 1970). En måde at åbne op for problemet er at anvende den mere udviklede, men dog stadig marxistiske, analyse som Erik Olin Wright benytter sig af. For Olin Wright handler det ikke kun om ejendomsforhold, når man skal fastlægge en klassesdeling, men i lige så høj grad om, hvem der besidder den organisatoriske magt. Dvs. hvem bestemmer hvordan der skal arbejdes og hvornår (Olin Wright 2005). Det drejer sig også om kompetencer, hvor de der besidder efterspurgte kompetencer (faglærte) kan opnå en højere løn på bekostning af de der ikke besidder efterspurgte kompetencer (ufaglærte), der så at sige underbetales så arbejdsgiveren kan betale for den mere eftertragtede arbejdskraft som vedkommende konkurrerer med andre arbejdsgivere om.

Dette kaster et blik på en gruppe som Marxismen tit har haft svært ved at håndtere, nemlig mellemlagene af funktionærer og akademikere, der ikke i streng forstand er bourgeois, men som stadig udøver en magt over de kortere uddannede og ikke opfatter sig selv som tilhørende arbejderklassen. Olin Wright udviklede i sin tid sin klasseteori bl.a. motiveret af behovet for at kunne analysere klassestrukturen i de kommunistiske lande, hvor der ikke var privat ejendomsret og dermed intet bourgeois, men ikke desto mindre stor ulighed og hierarkiske klasselignende skel mellem lønmodtagergrupper i samfundet, som en klasseteori måtte være i stand til at forstå (Olin Wright 1989). Det er således hensigten med teorien at den skal kunne anvendes til analyse af ikke-markedskapitalistiske økonomier og organisationer og derfor er den oplagt at bruge til analyse af den offentlige sektor, hvor klassepositioner ikke adskilles af ejerforhold, men skellene er imellem grupper af lønmodtagere.

Argumentet i denne artikel er, at venstrefløjens i al for stor udstrækning anlægger en horisontal forståelse og i for lille udstrækning en vertikal forståelse af den offentlige sektor, hvilket leder til en for positiv forståelse af den offentlige sektor som et sted, der pr. automatik rummer et demokratiserende potentiale og er en demokratisk modvægt til den private sektor. Problemet er, at man i så fald overser den indre erosion af den offentlige sektor, som OAO konflikten er den klareste eksponent for, simpelthen fordi man ikke har et skarpt blik for de interne kampe, der pågår mellem faggrupper i den offentlige sektor.

Den horisontale forståelse af den offentlige sektor - venstrefløjens vanetænkning?

På venstrefløjens har den offentlige sektor altid haft en privilegeret position som en modvægt til den private sektor, hvor de private arbejdsgivere, eller kapitalklassen i venstrefløjens jargon, herskede over lønmodtagerne. Det er ganske logisk, at dette syn er så udbredt, idet udviklingen af en velvoksen offentlig sektor har været et af de erklærede politiske mål for arbejderbevægelsen og en af dens absolut største sejre. Rent funktionelt har den offentlige sektor tjent lønmodtagernes interesser, idet lønmodtagerne gennem progressiv beskatning fik sikret fundamentale goder som uddannelse, sygehusvæsen etc., der gav en social sikring. Udover disse funktionelle grunde er der dog også en mere politisk ambition, hvor venstrefløjens har set den offentlige sektor som en mere socio-politisk udviklet sektor på vejen mod det fuldkomment socialiserede samfund (se fx Tjørnehøj 1998 og Christensen et.al. 2007). De mislykkede forsøg på at demokratisere de private arbejdspladser gennem Økonomisk Demokrati, der endelig led et skibbrud i slutningen af 1970'erne, betød, at den offentlige sektor i stigende grad blev anskuet som en slags demokratisk modvægt til den udemokratiske private sektor.

Denne dybt rodfæstede forståelse genfinder man i dag hos prominente intellektuelle på venstrefløjens. Politisk økonom Anders Lundkvist har slået til lyd for dette princip i sit omfangsrige

og interessante forfatterskab. I hans artikel "Til forsvar for den offentlige sektor" fra Kritisk Debat skriver han følgende:

"Den offentlige sektor er den demokratiske sektor, fordi den i sidste instans er underlagt folkevalgte forsamlinger (Folketing eller byråd); beslutningsprincippet er én person, én stemme. Derimod følger den private sektor markedets udemokratiske princip om at vi har indflydelse i forhold til hvor rige vi er (hvor megen købekraft forbrugeren har og hvor megen kapital virksomheden har).".

For Lundkvist er det således det demokratiske princip, at den offentlige sektor qua den politiske styring i sidste instans er under demokratisk kontrol, der gør det til en helt afgørende kamp at forsvare den offentlige sektors omfang:

"Indenfor den nyliberale ramme er der blevet etableret en konsensus mellem Venstre og Socialdemokratiet om på længere sigt at marginalisere den offentlige sektor; jeg tænker på 2010-planen fra slutningen af 90'erne, ifølge hvilken sektoren skal vokse med sølle ½ % pr. år, overfor en vækst i den private sektor på forventet 2 % eller mere. Der er også konsensus om at markedsgøre den offentlige sektor, altså likvidere denne sektors særtræk i forhold til privatkapitalismen.".

Dette synspunkt står Lundkvist ikke alene med. Også Enhedslistens politiske strateg og folketingskandidat Pelle Dragsted slår i Politiken til lyd for den demokratiske (offentlige) sektor med direkte adresse til Lundkvist:

"Hele denne del af økonomien er, i modsætning til den private del af økonomien, direkte underlagt de demokratiske institutioner, som danskerne sammensætter ved folketings-, kommunal- og regionsrådsvalg. Vi burde faktisk kalde den offentlige sektor for den demokratiske sektor. For den er i hvert fald potentielt demokratisk. Over 700.000 danskere går hver dag på arbejde i den demokratiske sektor. Den værdi, de skaber med deres arbejde, ender i fælleskassen og ikke i lommen på private aktionærer, som det i en vis grad er tilfældet på den private del af arbejdsmarkedet."

Også Dragsted argumenterer for, at det er en central venstreorienteret dagsorden at forsvare den offentlige sektor mod fx udliciteringer:

"Vigtige dele af vores økonomi, som tidligere var helt eller delvist ejet af samfundet og underlagt demokratiske beslutninger, er nu på private hænder, hvor det er ikke-folkevalgte, der tager beslutningerne. Og hvor det er hensynet til aktionærernes indtjening og ikke samfundshensyn, som står øverst på dagsordenen."

Analyserne af den offentlige sektor er både sympatiske og det skal på ingen måde underkendes, at kampen for, og forsvaret af, den offentlige sektor er en væsentlig kamp når den omsiggribende neoliberalisme med alle midler søger, at underminere velfærdsstaten og den offentlige sektor. Problemet er dog, at analyserne hurtigt ensidigt fokuserer på det horisontale niveau, dvs. omfanget af den offentlige sektor fremfor en mere indholdsmæssig diskussion af relationer internt i den offentlige sektor. Dragsted berører kun dette perifært når han skriver:

"Herudover har vi i de dele af økonomien, som stadig er ejet og drevet af samfundet - sundhedssektoren, uddannelsessektoren mm. - oplevet, hvordan kapitalistiske styreredskeber som New Public Management er blevet introduceret, så regnedrenge og djøf'ere i stigende grad har kunnet lege butik med den offentlige sektor. På bekostning af indflydelse hos borgere og medarbejdere.".

Dette er helt rigtigt set af Dragsted, men hvordan står dette ift. den højt besungne styring af den

offentlige sektor gennem det repræsentative demokrati? Det er muligt markedskræfterne sætter det politiske system under et pres, der kræver en afdemokratisering af den offentlige sektor, men det er immervæk stadig de folkevalgte, der styrer denne udvikling. Af den logik følger, at den offentlige sektor ikke er bedre end de folkevalgte, der styrer den. Og lige nu styrer de den ikke i en retning mod mere demokrati og mere medarbejderbestemmelse.

Det er dog ikke nok i sin kritik af den horisontale forståelse af den offentlige sektor at pege på den forskel, der er mellem normative mål og faktisk udvikling. Modsvaret er netop, som Dragsted også skriver, at der er et potentiale for demokratisering. Dette kan være svært at modargumentere. Men hvis man faktisk har en ambition om at kæmpe kampen for at realisere dette potentiale, er det vigtigt at undersøge de sociale konflikter, der pågår i den offentlige sektor.

Derfor er det også interessant, at Dragsted nævner djøficeringen af den offentlige sektor. Dette peger netop i retning af en mere vertikal forståelse af den offentlige sektor, men udfoldes for lidt.

Konflikten i OAO er her særligt interessant, da den netop viser disse sociale konflikter udspille sig i en institutionel sammenhæng.

Den vertikale forståelse af den offentlige sektor - den nødvendige re-introduktion af klasseperspektivet

At lave en empirisk klasseanalyse af den offentlige sektor kræver et stort og grundigt arbejde. Derfor kan denne artikel kun i en grov form pege på en overordnet udvikling af de sociale konflikter.

OAO konflikten sætter foden på et ømt punkt, at solidariteten mellem forskellige faggrupper i den offentlige sektor er under pres.

I en vertikal forståelse af den offentlige sektor er der overordnet tre centrale grupper. 1) Det organisatoriske lag. Disse har i Olin Wrights perspektiv megen organisatorisk magt, da det ofte er dem, der tilrettelægger arbejdet for andre kortere uddannede faggrupper. Denne gruppe består i den offentlige sektor primært af AC'er, men også dele af FTF har disse koordinerende funktioner. 2) Et mellemlag bestående af personer, der har en relativt længere uddannelse, men som samtidigt ofte har borgernære funktioner. Til denne gruppe hører en stor del af FTF's medlemmer samt en gruppe af LO's medlemmer, der også har status af funktionærer. Eksempler på grupper fra FTF er fx pædagoger, socialrådgivere, lærere og sygeplejesker mens socialpædagoger og fængselsfunktionærer er eksempler på LO medlemmer. 3) Et lag af kortuddannede eller ufaglærte typisk med praktiske arbejdsopgaver. Det er her man finder LO medlemmer, både organiseret i FOA eller i andre LO forbund.

Oftest antages det, at de nævnte grupper i den offentlige sektor står i en solidarisk relation til hinanden grundet deres sektorale tilhørsforhold. Dette kan sagtens ske, hvilket fx kom til udtryk ved konflikten på det offentlige område i 2008 grundet parolen om et lønefterslæb i den offentlige sektor kontra den private sektor.

Med 'Tillidsreformen' har de offentlige arbejdsgivere derimod sat en kile ind mellem medarbejdergrupperne i den offentlige sektor, simpelthen fordi interesserne er modstridende mellem de forskellige klassepositioner, hvad angår det indholdsmæssige i reformen. For hvad betyder 'Tillidsreformen' egentlig?

Som Jan Helbak argumenterer for, er reformen en radikaliseringsproces af allerede igangværende processer, der samlet kan kaldes for 'New Public Management'. En proces der allerede nu søger at

gøre offentlige arbejdspladser til minikoncerner med hård detailstyring, der afdemokratiserer og underlægger de konkrete fagligheder en økonomistisk logik (Klausen 1996).

Ser man 'Tillidsreformen' i relation til de igangværende udviklingsprocesser, ser man også, at reformen vil påvirke de tre klasselag i den offentlige sektor ganske forskelligt. Der skal ikke herske tvivl om, at alle offentligt ansatte vil blive ramt i større eller mindre omfang, men for at parafrasere den tyske sociolog Ulrich Beck, så er risiciene demokratiske, idet alle bliver ramt, men ulige distribueret, da nogle bliver ramt hårdere end andre.

Det organisatoriske lag er den gruppe, der umiddelbart vil klare sig bedst under 'Tillidsreformen'. Som Cevea har vist i en analyse har New Public Management med dens fokus på måling, evaluering etc. betydet en eksplosiv vækst i antallet af især DJØF'ere i den offentlige sektor. Uden her at skulle tage normativ stilling til den meget omtalte 'djøfisering' af den offentlige sektor står det dog klart, at en modstand fra AC's side mod en 'Tillidsreform', der blot eskalerer denne udvikling vil give meget lidt mening. AC har således en interesse i at sikre deres medlemmer gode jobmuligheder i det offentlige. Samtidigt bliver AC's medlemmer i langt mindre grad ramt af den detailstyring de selv administrerer, og i det omfang de gør, har de som Olin Wright pegede på en organisatorisk magt, der muliggør et potentiale for ændringer. Med andre ord, så er det i mindre grad AC siden, der kommer til at miste beslutningskraft og kvalitet i arbejdet og omvendt vil de opnå bedre forhandlingsposition pga. den øgede efterspørgsel på deres type af arbejdskraft, hvad vil kunne sikre bed løn- og arbejdsforhold. Også mere organisatorisk orienterede grupper blandt FTF vil i bedste fald kunne få et udbytte af reformen, i værste fald er skaderne til at overse for dem.

Derimod kommer 'Tillidsreformen' til at ramme praktikerne som findes blandt FTF'ere og LO medlemmerne i den offentlige sektor. Her betyder 'Tillidsreformen' helt konkret mindre medbestemmelse over arbejdet. Som Rasmus Willig har vist i den glimrende analyse 'Umyndiggørelse' betyder New Public Management, at kritisk dialog afløses af envejskommunikation i en autoritær og hierarkisk struktur, der kvæler udviklingen af fagligheden fordi kritisk diskussion om arbejdet anskues som unødvendigt tidsspilde (Willig 2009). Det er selve den kritiske offentlighed på arbejdspladserne, der er udviklende for fagligheden, som skæres væk. Og ikke nok med selve kvaliteten af arbejdet forringes, bare at beholde sit arbejde bliver truet af reformen, der trods modstridende påstande, har som ambition at finde milliardbesparelser i det offentlige.

Disse besparelser vil ramme de borgernære funktioner, som findes blandt funktionærer hos FTF såvel som hos LO, og i endnu højere grad blandt FOA medlemmer og andre LO medlemmer. Her vil mennesker blive fyret, og de tilbageværende vil blive tvunget til at løbe endnu hurtigere under skarp kontrol. Det er derfor ikke overraskende at FOA er løbet skrigende bort fra aftalen. Deres medlemmer bliver grundet deres svage organisatoriske magt på de offentlige arbejdspladser de første, der kan mærke de negative konsekvenser. Til gengæld er de øvrige LO forbund med mange offentligt ansatte forbløffende tavse ift. reformen.

Mere interessant er FTF's position i hele sagen. FTF har således medlemsgrupper, der naturligt vil orientere sig mere mod AC siden fx Finansforbundet og Merkonomernes Hovedorganisation.

Men mange af FTF's medlemmer som fx lærere, pædagoger og socialrådgivere står i en anden situation. Trods en mere privilegeret position end det typiske FOA/LO medlem pga. længere uddannelse og dermed højere grad af monopol på arbejdskraft udbuddet, er der stadig tale om praktikere, der ofte har lige så ringe organisatorisk magt som FOA/LO medlemmer. Allerede nu er lærerene blevet angrebet, hvilket også har fået konsekvenser for relationen mellem Lærernes Centralorganisation (LC) og FTF ift. tilslutningen til 'Tillidsreformen'.

FTF står i en midterposition, som er afgørende for udfaldet af den klassekamp, der pågår i den offentlige sektor. Havde FTF sagt nej, havde AC stået alene i tilslutningen til reformen. De franske kapitalismekritikere Dumenil & Levy påpeger i deres bog "The Crisis of Neoliberalism", at netop de mellemste positioners orientering er afgørende for klassekampens udfald. Når mellemlagene på samfundsplan orienterer sig mod kapitalistklassens interesser bliver neoliberalismen den herskende ideologi. Orienterer de sig mod arbejderklassen bliver der tale om et keynesiansk klassekompromis a la det, der havde hegemonisk status i perioden 1950-1980 (Dumenil & Levy 2011).

Anskuer man den offentlige sektor som et mikrokosmos på det samfundsniveau Dumenil & Levy bevæger sig på, kan man anskue FTF som den helt afgørende mellemposition, der afgør hvorvidt det er den dominerende AC klasse eller den dominerede klasse som indeholder FOA og de øvrige LO medlemmer i den offentlige sektor, der skal tilgodeses. FTF har her valgt at orientere sig mod AC siden. Dette er ikke blot problematisk for den generelle udvikling af den offentlige sektor. Det er også i klar modstrid med en stor del af deres egne medlemmers interesser, da de vil blive ramt næsten lige så hårdt som FOA/LO medlemmerne af reformen, simpelthen fordi den vil fjerne autonomien og fagligheden i arbejdet i endnu større omfang end det allerede er sket. Derfor er opbakningen fra FTF's ledelse til reformen besynderlig og kræver en omfattende medlemskritik. Ligeledes undrer man sig over, at kun FOA blandt LO familien siger fra over for reformen.

### **Opsummering**

En forståelse af den offentlige sektor som en homogen størrelse, der i sig selv bærer et demokratisk potentiale er sympatisk og i udgangspunktet også rigtig. Men hvis ikke denne forståelse nuanceres betragteligt vil man rent empirisk have svært ved at kunne håndtere konflikten internt i OAO, der netop viser, at den offentlige sektor ikke er en homogen størrelse, hvor man kan abstrahere de forskellige klassegrupperinger bort. Ikke nok med at denne forståelse får det hårdt i mødet med den empiriske virkelighed. Hvis det demokratiske potentiale, som den offentlige sektor rummer, skal reddes fra en nærdødsoplevelse og på sigt endog udvides, så kræver det, at venstrefløjen begriber de sociale konflikter i den offentlige sektor koncentreret om de forskellige klassepositioner og mobiliserer omkring dem frem for at bakke op om et rosenrødt billede af den offentlige sektor (snart) af i går.

### Litteraturliste

- Christensen, Lars. K, Søren Kolstrup og Annette Eklund Hansen (2007): Arbejdernes historie i Danmark 1800-2000. København: Selskabet til Forskning i Arbejderbevægelsens Historie
- Dumenil, Gerard & Dominique Levy (2011): The Crisis of Neoliberalism. London: Harvard University Press
- Klausen, Kurt Klaudi (1996): Offentlig organisation, strategi og ledelse. Odense: Odense Universitetsforlag
- Marx, Karl (1970): Kapitalen Bind 1. (red. Johs. Witt-Hansen). København: Rhodos
- Tjørnehøj, Henning (1998): Fremad og atter fremad... Viborg: LO, Landsorganisationen i Danmark
- Willig, Rasmus (2009): Umyndiggørelse - Et essay om kritikens infrastruktur. København: Hans Reitzels Forlag.
- Wright, Erik Olin (1989): "A General Framework for the Analysis of Class Structure" in Erik Olin Wright (ed.) The Debate on Classes. London: Verso
- Wright, Erik Olin (2005): "Approaches to Class Analysis". Cambridge: Cambridge University Press