

111

# Omdrejningspunktet i den danske model

**Forligningsinstitutionen 100 år: 1910 – 2010**

Jesper Due og Jørgen Steen Madsen

**24. september 2010**

ISBN 978-87-91833-51-9

Forskningscenter for  
Arbejdsmarkeds- og  
Organisationsstudier

Sociologisk Institut  
Københavns Universitet  
Øster Farimagsgade 5  
1014 København K  
Tlf: 35323299  
Fax: 35323940  
faos@sociology.ku.dk  
www.faos.dk

## Resume

Forligsinstitutionen er omdrejningspunktet i den danske model, og herunder er fremsættelsen af mæglingsforslag med den sammenkædede afstemning, der sikrer en samlet løsning – med den amerikanske IR-forsker Walter Galensons formulering – ”... *den afgørende fase i de kollektive overenskomstforhandlinger.*” Det er vanskeligt at forestille sig aftalesystemet på det private arbejdsmarked uden Forligsinstitutionen, der derfor kan ses som en sammenholdsfaktor for den danske model.

Det er konklusionen i dette forskningsnotat, der skildrer hovedtrækkene i Forligsinstitutionens historie fra den forsigtige start i 1910 og den markante udvidelse i 1930'erne, hvor forligsmandens sammenkædningsret blev fastlagt. Notatet er skrevet i anledning af Forligsinstitutionens jubilæumsarrangement den 23. september 2010, hvor Jesper Due holdt en tale, der indholdsmæssigt er gengivet her. Notatet sammenligner derudover Forligsinstitutionens funktion på det private og det offentlige arbejdsmarked i forbindelse med en vurdering af institutionens fremtid.

## Indholdsfortegnelse

<b>Resume .....</b>	<b>2</b>
<b>Indholdsfortegnelse .....</b>	<b>3</b>
<b>Indledning .....</b>	<b>4</b>
<b>Hvad Forligsinstitution er og ikke er .....</b>	<b>5</b>
<b>Udgangspunktet .....</b>	<b>6</b>
Interessekonflikternes civilisering.....	7
<b>Omdrejningspunktet.....</b>	<b>8</b>
Opbrud i aftalesystemet – kontinuitet i Forligsinstitutionen .....	10
Forligsmager og buffer.....	10
<b>Partsinstrument og/eller statsinstitution .....</b>	<b>10</b>
<b>Når Forligsinstitutionen sættes ud af kraft.....</b>	<b>11</b>
<b>Forligsinstitutionen i den offentlige sektor .....</b>	<b>12</b>
<b>Forligsinstitutionens fremtid .....</b>	<b>13</b>
<b>Opsamling.....</b>	<b>14</b>
<b>Anvendt litteratur.....</b>	<b>14</b>

## Omdrejningspunktet i den danske model

### Forligsinstitutionen 100 år: 1910 – 2010

Jesper Due og Jørgen Steen Madsen

#### Indledning

Den danske model er en kompleks struktur med samspil mellem mange aktører inden for institutioner under kontinuerlig forandring. Hvis man skal pege på et enkelt element som det helt afgørende omdrejningspunkt for den danske models udvikling og funktionsmåde, så må det blive Forligsinstitutionen. Og til lykke med det og de 100 år.

Forligsinstitutionen var ikke med fra starten med Septemberforligets indgåelse i 1899. Den blev først etableret i 1910. I de første 25 år af dens levetid havde den ganske vist en væsentlig forligsfremmende rolle. Men Forligsinstitutionen indtog slet ikke den nøgleposition, som den fik fra midten af 1930'erne. Forligsmandens ret til at fremsætte mæglingforslag blev her kombineret med muligheden for at gennemføre fælles, *sammenkædede* afstemninger. Med de sammenkædede afstemninger blev der skabt det effektive instrument, der kunne sikre løsninger på parternes potentielt konfliktende interesser og dermed gøre forlig i de tilbagevendende overenskomstrunder til hovedreglen.

Siden 1930'erne er der flere gange sket ændringer i organisations- og forhandlingssystemet, men den konstante faktor er vedblevet med at være forligsmandens sammenkædningsret. Dette ganske særlige kendetegn og dets centrale betydning havde den amerikanske kender af de nordiske arbejdsmarkedssystemer, Walter Galenson, et særligt blik for. I sin banebrydende analyse af den danske model fra begyndelsen af 1950'erne var det en central pointe, at forligsmandens fremsættelse af mæglingforslag udgør "... *det afgørende stadium i de kollektive overenskomstforhandlinger.*" (Galenson 1955, s. 177).<sup>1</sup>

Formålet med dette indlæg er at fremhæve, hvordan Forligsinstitutionen fik den afgørende rolle i aftalesystemet. Det er ikke *Historien* om Forligsinstitutionen – med stort H – der fremlægges. I denne sammenhæng er der kun plads til at fremhæve nogle væsentlige kendetegn, der kan belyse udviklingen.

Det er vigtigt at understrege, at Forligsinstitutionen i første omgang blev etableret for at fremme fredelige overenskomstløsninger på det private arbejdsmarked. Med overenskomstansættelsens udbredelse i den offentlige sektor har Forligsinstitutionen siden også fået en funktion på det offentlige område. Men

---

<sup>1</sup> I den amerikanske udgave hedder det "... *the crucial stage in collective bargaining*" (Galenson 1952, s. 112). Den danske udgave har den jordnære titel "Arbejder og arbejdsgiver i Danmark" og misser derved det mere karakteriserende i Galensons titel: "The Danish System of Labor Relations. A Study in Industrial Peace", hvormed hovedpointen i bogen allerede bliver præsenteret.

den har langt fra været så markant som i den private sektor. Spørgsmålet om Forligsinstitutionens rolle på de to hovedområder vil også blive taget op her – bl.a. i sammenhæng med en vurdering af Forligsinstitutionens fremtid.

Inden analysen af Forligsinstitutionens nøglerolle, kan det være et godt udgangspunkt at se på, hvordan Forligsinstitutionen vurderes i den bredere offentlighed.

### **Hvad Forligsinstitution er og ikke er**

Forligsinstitutionen er set udefra først og fremmest en scene for nogle af de sociale dramaer, der udspiller sig ved de tilbagevendende overenskomstforhandlinger. Her bliver spotlyset tændt og alle bliver opmærksomme på institutionens eksistens. Men hvad der nærmere foregår bag de lukkede døre, og hvordan Forligsinstitutionen mere præcist fungerer, er der i offentligheden kun en vag fornemmelse af. Ja selv blandt politikere, embedsmænd og forskere er forestillingerne om Forligsinstitutionen mildt sagt meget diffuse og ofte præget af misforståelser.

Befolkningens viden om Forligsinstitutionen synes at være omvendt proportional med institutionens samfundsmæssige betydning.

En af de mere farverige skikkelser i forligsmandskollegiets formandsstol, Mette Koefoed Bjørnsen, kan i den henseende tjene som et godt eksempel. Hun skrev selv en nyttig lille bog om sin tid som forligsmand og er dermed en af de få, der har kastet lys over, hvad der foregår bag de tykke mure på St. Annæ Plads. I bogen fremhæves, hvordan hun – før valget som stedfortrædende forligsmand – selv lå under for nogle af de vildfarelser, der præger den almindelige opfattelse af Forligsinstitutionen.

Den mest udbredte misforståelse er, at Forligsinstitutionen skal fungere som en *neutral mægler*, der deler sol og vind lige. Selv mente Mette Koefoed Bjørnsen med sit udprægede sociale engagement, at Forligsinstitutionen skulle være de svages værn og derfor især støtte den svage part (Koefoed Bjørnsen 2006: 41).

Men med sin lige så udprægede realistiske sans lærte hun hurtigt, hvad der i denne sammenhæng var de 'faktiske forhold i jernindustrien'. At det tværtimod er Forligsinstitutionens opgave at tilvejebringe forlig, der "... *giver den stærke part i forhandlingerne mulighed for at sætte sine fingeraftryk.*" (Koefoed Bjørnsen 2006: 41). Selvfølgelig på en afbalanceret måde, så også den anden part kan se sig selv i resultatet. Ellers kan et mæglingsforslag ikke stemmes hjem.

Forligsinstitutionens funktion er formuleret på en anden måde: "... *så tæt som muligt, gennem forhandling med parterne, at nå frem til det resultat, der ville komme ud af en eventuel konflikt.*" (Koefoed Bjørnsen 2006: 41, Galenson 1955, s. 211-12). Et mæglingsforslag skal afspejle styrkeforholdet mellem parterne.

En tredje særdeles udbredt vildfarelse om Forligsinstitutionen er, at den har til opgave at tage særlige samfundsøkonomiske hensyn. Mange tror ganske enkelt, at Forligsinstitutionen skal agere som et indkomstpolitisk instrument.

Men forligsmanden er ikke sat i verden for at redde samfundsøkonomien. Som det er formuleret i Karnovs Lovsamling om forligsmandslovens §4, stk. 3, har forligsmanden ”... ikke nogen pligt til ved udformningen af et mæglingforslag at tage samfundsøkonomiske hensyn.”<sup>2</sup>

Det er et spørgsmål, der senere vil blive vendt tilbage til.

## Udgangspunktet

Forlingsinstitutionen er det tredje led i den tretrinsraket, der blev resultatet af arbejdet i Augustudvalget af 1908, og som samlet kan ses som det, Carl Ussing kaldte for: *arbejdskampens civilisering*. Carl Ussing var formand for det parts-sammensatte udvalg og var en drivende kraft i at finde en fælles løsning.

Han havde i virkeligheden i langt højere grad end repræsentanterne for LO og DA en forståelse for, hvor enestående og effektivt et system, der kunne bygges op. Det forudsatte, at parterne selv indtog hovedrollen, så både forhandlingerne af overenskomsterne og overenskomsternes håndhævelse blev deres eget ansvar.

Som dommer havde han observeret, hvor ineffektivt det almindelige retssystem fungerer i sager om løn- og arbejdsvilkår. Derfor skulle parterne selv spille hovedrollen ved behandlingen af stridsspørgsmål vedr. indgåede overenskomster – de såkaldte retskonflikter. Enten ved faglig voldgift eller ved arbejdsret. I sidste tilfælde dog med en klar statslig understøtning, idet arbejdsretten blev fastlagt ved lov. Parterne fik selv plads som dommere, men det blev med en juridisk uddannet dommer i spidsen, og det var denne dommer, der skulle træffe den endelige afgørelse, når partsdommerne var uenige.

Carl Ussing havde samtidig et usædvanligt blik for partsmodellens politiske styrke. Og for hvordan det nødvendige samspil mellem parterne og de politiske aktører måtte fastlægges. Man kan fx se det formuleret præcist i en bemærkning fra Ussing til De samvirkende Fagforbunds formand, Carl F. Madsen, på et møde i Augustudvalget den 16. maj 1909.

”Hr. Madsen udtalte sin Bekymring for, at Lovgivningsmagten skulle gaa hen og foretage Ændringer i det, som vi her bliver enige om. Det er vist ganske udelukket, at man i en konstitutionel Stat vil gøre et Indgreb i de Bestemmelser, som to store Samfundsklasser anser for bedst egnede til at regulere deres Forhold. Derimod er det langt snarere rimeligt, at Lovgivningsmagten, hvis hver af Parterne opstiller sine Særfordringer, paa egen Haand forsøger at udjævne de modstående Interesser. Og om den saa vil være saa lykkelig at kunne tilfredsstille begge Parter, er vist i høj grad tvivlsomt.”<sup>3</sup>

Det er det fænomen, som siden har fået betegnelsen *konsensusprincippet*, og som har været styrende i parternes relationer til det politiske system – ikke

---

<sup>2</sup> Her citeret fra Koefoed Bjørnsen 2006: 80.

<sup>3</sup> Citatet stammer fra DA's omfattende referater af Augustudvalgets møder. Her citeret fra Erichsen 1981, s. 54.

mindst når det gælder den understøttende processuelle lovgivning (Due et al. 1993, s. 139-40). Forudsætningen for parternes indflydelse er, at de i fællesskab i den givne situation skaber det nødvendige kompromis.

Dette konsensusprincip stod ikke på tilsvarende måde lysende klart for parterne. Deres relationer på dette tidlige tidspunkt i modellens historie var præget af mange og opslidende konflikter til skade for samfundsøkonomien. Førnævnte Carl F. Madsen havde dog en stærk fornemmelse for betydningen af parternes selvregulering.

Han drøftede det mulige kompromis med formanden for Socialdemokratiet, P. Knudsen. Knudsen var lodret imod, *både* at DsF på den måde direkte påtog sig et politisk ansvar, *og* at kompromiset lagde for stærke begrænsninger på den faglige kamp. Men Carl F. Madsen, fastholdt den pragmatiske linie og ignorerede partiformandens anbefalinger. Fagbevægelsens langsigtede interesse i et fagretligt system, der sikrede overenskomstresultaterne uden konflikter, var vigtigere for Madsen end partiets dengang relativt ortodokse socialistiske kurs (Erichsen 1981, s. 58-59, Due og Madsen 2008).

Men bortset fra denne væsentlige markering af selvstændighed, var fagbevægelsen i denne periode stadig meget optaget af mulighederne for at opnå politiske resultater sammen med Socialdemokratiet. Også uden forudgående kompromiser med arbejdsgiverne. På tilsvarende måde var netop etableringen af Forligsinstitutionen et godt eksempel på, at de fremtrædende repræsentanter fra DA ikke havde nogen forståelse for det, der siden blev til konsensusprincippet. Som det vil fremgå, var DA faktisk imod etableringen af en forligsinstitution.

Carl Ussing havde også på andre måder en stærk forståelse for væsentlige træk i det, der skulle blive den danske model. Således fremhævede han nødvendigheden af en konsensusbaseret forhandlingskultur. Det udtryk var ikke opfundet i Carl Ussings tid. Så han talte i stedet for om produktionsfaktorernes mentalitet.

”For Produktionens Arbejdsro er det jo ikke nok at have det tekniske og det finansielle og det juridiske i Orden. *Produktionsfaktorernes Mentalitet* spiller en stor Rolle, og hvilken Indflydelse paa den danske Mentalitet maa man ikke tilskrive denne daglige Indøvelse i gensidig Forstaaelse og Forligelse?” (Krabbe 1935, s. 309).

Det må på denne baggrund konkluderes, at Carl Ussing *er* den danske models egentlige *'founding father'*.

### **Interessekonflikternes civilisering**

Det faglige voldgiftssystem og arbejdsretten var de to første led i Augustudvalgets tretrinsskridt. Men det var ikke kun *retskonflikterne*, der skulle civiliseres. I næste omgang gjaldt det om at fremme fredelige løsninger i de situationer, hvor parterne ikke var bundet af aftaler – dvs. ved fornyelse af de kollektive overenskomster eller indgåelse af overenskomster på hidtil ikke dækkede områder. I disse såkaldte *interessekonflikter* var det overenskomstsystemet logik, at parterne kunne anvende faglige kampmidler, hvis ikke de kunne blive enige. Men der var også en legitim samfundsmæssig interesse i så vidt muligt at undgå

kostbare arbejdskonflikter. Derfor måtte det tredje led i arbejdskampens civilisering være en statslig mæglingsinstitution.

Sådan formulerede Carl Ussing selv problemstillingen i det foredrag han holdt for Augustudvalgets medlemmer den 8. september 1909 (Krabbe 1935, s. 180-89).

Ussing startede med at fastslå, at konfliktretten var en ufravigelig del af en model baseret på aftaler mellem arbejdsmarkedets parter. Derfor kunne man uden videre afslå indførelsen af *tvungen voldgift* i interessekonflikter, fordi det netop brød med dette hovedprincip.

Ussing foretog en komparativ gennemgang af forholdene i New Zealand og Australien, der netop havde indført arbejdsmarkedsregulering, der indeholdt anvendelsen af tvungen voldgift. Hans konklusion var, at der ikke var noget fornuftigt grundlag for i Danmark at kopiere et sådant system. Derimod måtte man acceptere en statslig forligsinstitution, som kunne lægge pres på parterne for at hindre en truende konflikt.

Det mest interessante i forbindelse med den første lov i 1910 var – som nævnt – at arbejdsgiverne var meget skeptiske og vendte sig mod en stærk Forligsinstitution. Dels havde arbejdsgiverne en principiel modstand mod at give oplysninger om virksomhedernes økonomiske forhold. Dels var der en frygt for, at en statslig mæglingsinstans ville begrænse arbejdsgivernes offensive anvendelse af konflikter til at fremme deres centraliseringsstrategi.

Der var enighed mellem parterne om både faglig voldgift og arbejdsret, men Forligsinstitutionen kunne arbejdsgiverne ikke direkte tilslutte sig – til trods for at forligsmanden i første omgang kun fik meget begrænsede midler til rådighed. Arbejdsgivernes forbehold var dog ikke formuleret som en blokerende modstand. På konservativ foranledning blev der i Rigsdagen foretaget mindre justeringer ved den endelige vedtagelse af lovgivningen. Derfor endte det med, at også DA i det mindste kunne leve med det samlede resultat.

Etableringen af Forligsinstitutionen fandt altså sted på et tidspunkt, hvor den danske model endnu var i sin vorden. De principper, som Carl Ussing havde så godt et blik for, blev først efterhånden en realitet. Ja, faktisk skulle der ikke meget til, at hele læsset var væltet. Hvis arbejdsgiverne havde formuleret deres modstand mere markant, og hvis De samvirkende Fagforbund havde fulgt anbefalingen fra Socialdemokratiet, så var Forligsinstitutionen ikke blevet oprettet. Så havde vi nok ikke været her i dag.

### **Omdrejningspunktet**

Der blev foretaget enkelte justeringer i årene efter 1910. Der var fortsat slagsmål mellem parterne om indholdet af disse. Men først i midten af 1930'erne fik Forligsinstitutionen de beføjelser, som fastlagde institutionen afgørende funktion, som vi kender den i dag.

Hele den danske models etableringsperiode – fra Septemberforliget af 1899, over Augustudvalget af 1908 og til indførelsen af forligsmandens ret til sammenkædning i midten af 1930'erne – var et langvarigt slagsmål mellem parterne om centraliseringen af det kollektive forhandlingssystem.



DA ønskede på grund af den danske erhvervsstruktur at gennemføre en centralisering af forhandlingerne under hovedorganisationernes kontrol. Kun derved kunne arbejdsgivernes interesse i samlede overenskomstfornyelser sikres. De fleste af forbundene under LO modsatte sig en sådan centralisering. De ønskede at fastholde deres overenskomstkompotence. Men langsomt blev skruen strammet af DA. For det første ved at samle flere og flere overenskomstfornyelser gennem koordinering af de indgåede aftalers løbetid. For det andet ved at anvende sympatilockouter som et effektivt våben til at presse fælles forlig igennem.

Derigennem blev fagforbund, der ellers havde indgået forlig, alligevel omfattet af en konflikt, hvis enkelte forbund nægtede at gå på kompromis på det fastlagte grundlag. Det gav langvarige og opslidende overenskomstfornyelser, som var utilfredsstillende for begge parter, og som også gav politisk tumult. Da Socialdemokratiet fra 1929 overtog ledelsen af de skiftende regeringer, blev det derfor også for partiet et ønske at sikre mere fredelige løsninger på forholdet mellem arbejdsmarkedets parter.

Mange fagforbund kunne også samtidig se en fordel i mere ordnede forhold. Det minimerede konfliktrisikoen og øgede mulighederne for kontinuerlige forbedringer af løn- og arbejdsvilkår. Eller udgjorde i det mindste et effektivt forsvær af de opnåede goder. Men det var vanskeligt at finde en løsning, fordi hovedparten af forbundene stadig ikke ville overlade forhandlingskompetencen til LO. Og i den sammenhæng blev forligsmandens nye beføjelser til ikke alene at fremsætte mæglingforslag, men også at gennemføre en sammenkædet afstemning lidt af et Columbusæg.

Trods den opsplittede forhandlingskompetence kunne derved gennemføres samlede løsninger. På den måde blev forligsmandens sammenkædningsret til omdrejningspunktet, der gjorde Forligsinstitutionen til det afgørende led i de tilbagevendende overenskomstforhandlinger. Der skete – sagt på en anden måde – en de facto centralisering af overenskomstforhandlingerne. Den samtidige indførelse af afstemningsregler med krav om kvalificeret majoritet bidrog til at minimere konfliktrisikoen.

Dermed blev arbejdsgivernes strategiske mål nået: et koordineret forhandlingssystem, hvor alle enten har en ny overenskomst eller kommer i konflikt. Og hvor der ikke er mulighed for at nogle bryder ud og tilkæmper sig bedre løsninger.

Arbejdsgiverne, der som udgangspunkt var imod Forligsinstitutionen, kom til at opleve, at man netop gennem denne institution tilvejebragte det middel, der sikrede realiseringen af deres mål. Sammenkædningsretten er da også siden ofte i DA blevet karakteriseret som en af de fire grundpiller i reguleringen af løn- og arbejdsvilkår (Due et al. 1993, s. 414-15).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Grundpillerne i den danske model set fra DA's side er: 1) hovedaftalen, der sikrer fredspligt og ledelsesret, 2) den centraliserede kompetence i DA, der holder medlemsorganisationerne i skak, 3) forligsmandens sammenkædningsret, og 4) arbejdsgivernes fælles reservefond (Due et al. 1993, s. 414-15).

### **Opbrud i aftalesystemet – kontinuitet i Forligsinstitutionen**

Det blev til mange årtier med forhandlinger under hovedorganisationernes kontrol og med afslutning i Forligsinstitutionen. Men dette system kørte fast i 1970'erne. 1980'erne blev en form for omstillingsperiode, inden et nyt forhandlingssystem blev effektueret fra begyndelsen af 1990'erne. Afgørende var det her, at der skete en forskydning fra hovedorganisations- til sektororganisationsniveau. Der kom to nye markante aktører i DI og CO-industri, som udgjorde og stadig udgør det dagsordensættende overenskomstområde. Dermed lægges niveauet for de øvrige forhandlinger via DA-koordineringen. Men der har fortsat været brug for den fælles afslutning i Forligsinstitutionen med sammenkædet afstemning – for at sikre et samlet resultat, der bringer alle i mål. Så trods store magtfor skydninger og strukturændringer har Forligsinstitutionen fastholdt sin helt centrale betydning. Det er der ikke ændret noget ved.

### **Forligsmager og buffer**

Udover denne overordnede centraliserende funktion, har Forligsinstitutionen selvfølgelig også en væsentlig funktion som mæglende instans. Gennem den særlige forhandlingssituation, hvor hver af parterne møder op på skift, og forligsmanden sidder med alle brikkerne, kan der lægges betydeligt pres på parterne. Dygtige forligsmænd – og dem har der været mange af gennem tiden – kan se nye muligheder, hvor parterne er kørt fast.

Men i denne sammenhæng er det også vigtigt at understrege, at Forligsinstitutionens effektivitet i stor udstrækning ligger i, at parterne kan bruge forligsmanden som 'prügelknabe'. En af Forligsinstitutionens grundlæggende funktioner er således at agere buffer. På grund af baglandsproblemer i det koalitionsbaserede forhandlingssystem mellem parter med potentielt konfliktende interesser er det svært for forhandlerne at afgive de fornødne indrømmelser. Der er brug for en buffer, så man kan sige til baglandet, at man har prøvet alt, og at det 'rådne kompromis' også er forligsmandens skyld.<sup>5</sup>

### **Partsinstrument og/eller statsinstitution**

Forligsinstitutionens store styrke ligger i, at den på en gang både er parternes eget forligsinstrument og samtidig en statsinstitution, der effektivt bidrager til at sikre arbejdsfreden.

Parterne ser i høj grad selv Forligsinstitutionen som deres eget instrument. Det er ganske vist en statslig mæglingsinstans oprettet ved lov, men det er faktisk parterne selv, der via konsensusprincippet har fastlagt rammerne for arbejdet i Forligsinstitutionen. Og det er samtidig parterne, der selv bemander Forligsinstitutionen gennem deres fælles indstillinger til ministeren (Koefoed Bjørnsen 2006: 40).

---

<sup>5</sup> I den offentlige sektor kan man – jf. nedenfor – sige, at det mere er forhandlingskoalitionerne, der agerer som buffere.

Forligsinstitutionens legitimitet hos parterne bygger også på den udviklede praksis, der betyder, at forligsmanden kun fremsætter mæglingsforslag, hvis ingen af parterne direkte modsætter sig dette (Galenson 1952, Due et al. 2003, s. 137 øverst).<sup>6</sup>

Det er også derfor, at Forligsinstitutionen ikke har en indkomspolitik funktion, men alene har til opgave at sikre det resultat, der ville være kommet ud af en konflikt. Det samfundsøkonomiske hensyn overlades til forholdet mellem parterne og det politiske system.

I denne sammenhæng har Forligsinstitutionen alligevel indirekte fået en form for politisk funktion. Det er sket igennem etableringen af den gældende praksis for politiske indgreb i fastlåste overenskomstsituationer, som ofte truer med konflikt, fordi et mæglingsforslag er blevet stemt ned af en af parterne. Her er det således blevet en norm, at et sådant politisk indgreb vil bestå af en ophøjelse af mæglingsforslaget til lov.

Det er ikke udtryk for en ensidig politisk styring, men kan ses som en forlængelse af Forligsinstitutionens funktion, hvor det afsluttende resultat så tæt som muligt skal afspejle styrkeforholdet mellem parterne.

### **Når Forligsinstitutionen sættes ud af kraft**

Forudsætningen for, at institutionen kan opfylde sin funktion, er, at parterne både kan og vil bidrage til funktionelle løsninger – dvs. løsninger der er samfundsøkonomisk ansvarlige og samtidig i tilstrækkelig grad tilgodeser parternes ofte modsatrettede interesser. Det har de ikke altid været i stand til. Især skal i den sammenhæng fremhæves situationen i 1970'erne, hvor parterne ikke kunne producere løsninger. Efter en konflikt i 1973 fulgte tre på hinanden følgende politiske indgreb.

Arbejdsgiverne sad urokeligt med armene over kors, og LO's formand Thomas Nielsen interesserede sig kun for at opnå politisk gennemførte forbedringer, herunder først og fremmest Økonomisk Demokrati, som blev forhindret af 'den lille lort' til Anker Jørgensen.

I den situation kunne Forligsinstitutionen, *enten* slet ikke bidrage til at finde kompromiser, *eller* i en vis udstrækning komme til at optræde som en slags agent for de politiske interesser. Det skete ved at fremsætte mæglingsskitser el. lign., der kunne bruges af politikerne.

---

<sup>6</sup> Man kan allerede se grundlaget for udviklingen af denne praksis i en formulering af Carl Ussing, da han holdt foredrag om den kommende mæglingsinstans i Augustudvalget. Ganske vist er det i forbindelse med, at han understreger, at det må være hensigtsmæssigt, at forligsmanden stilles så frit som muligt, men han argumenterer så for, at det kan gøres uden problemer, "... thi Frygten for ved uacceptable Mæglingsforslag at svække sin egen Prestige vil i langt højere grad afholde ham fra ubetimelige Skridt, end alle regulerende Lovbestemmelser vil kunne gøre det." (Krabbe (red.) 1935: 188).

## Forligsinstitutionen i den offentlige sektor

Hermed er i store træk gennemgået Forligsinstitutionens funktion på det private arbejdsmarked. Hvis vi vender os til den anden hovedsektor, kan det fastslås, at det først var med overenskomstansættelsens indtog, at Forligsinstitutionen fik en egentlig rolle på det offentlige arbejdsmarked. Og samtidig blev der tale om en meget mere beskedent rolle. Forligsinstitutionen har i meget begrænset udstrækning haft en afgørende funktion – dvs. som det punkt, hvorom alle forhandlinger samles, og hvor der sikres en fælles løsning gennem mæglingsforslag og bindende sammenkædet afstemning.

Det har aldrig været tilfældet i den statslige del af det offentlige arbejdsmarked. Og det er kun sket én gang på det daværende samlede (amts)kommunale område.<sup>7</sup> Det var nærmere bestemt under OK 2002, hvor hele dette KTO-område endte i Forligsinstitutionen. Efter stort besvær lykkedes det at nå et forlig, der blev sendt til afstemning efter forligsmandslovens regler. Det endte med et meget beskedent ja-flertal – til trods for at flere toneangivende organisationer, fx Danmarks Lærerforening og Dansk Sygeplejeråd, havde meget markante nej-flertal (Due og Madsen 1996 og 2009).

I den kommunale lønmodtagersammenslutning, KTO, var der allerede før 2002 modstand mod at give Forligsinstitutionen en afgørende samlende funktion. Det kunne man klare selv med arbejdsgiverne. Efter 2002 er modstanden blevet om muligt endnu mere udtalt. *Hverken* de organisationer, hvis medlemmer oplevede, at de blev 'trynet', *eller* nogle af de øvrige organisationer, ønsker at komme ud for noget tilsvarende igen.

Det hænger sammen med det kommunale områdes helt særlige opbygning. CFU, lønmodtagernes fælles forhandlingskoalition på det statslige område, har et system med et tilsvarende musketerprincip som i den private sektor – dog med vetoret på hovedorganisationsniveau. Men på det kommunale område har det altid været muligt for enkeltorganisationer i KTO at vælge at springe fra både under og efter forhandlingerne. Og dermed selv forsøge at nå et bedre resultat – med en evt. partiel konflikt som yderste konsekvens.

Den manglende rolle i de centrale forhandlinger i det offentlige betyder derfor ikke, at Forligsinstitutionen har været uden betydning for overenskomstforhandlingerne i den offentlige sektor. Den har en meget væsentlig funktion som en slags *fejebakke* – netop i de situationer, hvor enkeltorganisationer er brudt ud af fællesskabet. Så er de havnet i Forligsinstitutionen. Her er der blevet jongleret lidt rundt med nogle elementer i forligene og derefter fremsat mæglingsforslag, der er sendt til afstemning efter forligsmandslovens bestemmelser. For det

---

<sup>7</sup> Indtil kommunalreformen i 2007 agerede alle områder uden for staten samlet i en fælles arbejdsgiverkoalition bestående af KL, Amtsrådsforeningen samt København og Frederiksberg. Efter 2007 blev vilkårene ændret, så der blev en mere vidtgående statslig styring på det regionale end på det kommunale område. Forhandlingsmæssigt blev derfor også foretaget en opdeling i et selvstændigt kommunalt og regionalt område. Samtidig blev den særlige status i de to hovedstadskommuner fjernet, og de blev herefter en del af KL.

meste har det så afværget konflikten og sikret, at alle har fået et forlig – og vel at mærke stort set i overensstemmelse med de først indgåede generelle resultater.<sup>8</sup>

Det er således rent kosmetiske ændringer, der har været hovedreglen i de relativt mange situationer, hvor enkeltorganisationer er havnet i Forligsinstitutionen. Den omfattende konflikt på sundhedsområdet, ældreområdet og daginstitutionsoverområdet under OK 2008 kan ses som undtagelsen. Her lykkedes det ikke Forligsinstitutionen at hindre konflikten. Men måske er det undtagelsen, der bekræfter reglen. Svaret får vi først i de kommende overenskomstrunder (Due og Madsen 2006 og 2009).

Hvis forestillinger om, at man kan opnå mere end kosmetiske forbedringer gennem enegang, breder sig, fjerner det ikke alene Forligsinstitutionens muligheder for at finde løsninger. Det er hele aftalemodellen i den offentlige sektor, der trues.

### **Forligsinstitutionens fremtid**

OK 2010 viste, at Forligsinstitutionen er ”still going strong”. OK 2011 i den offentlige sektor bliver den næste prøve.

Vil Forligsinstitutionen stadig være låst fast? Eller vil der være en mulighed/risiko for, at den offentlige forligsmand igen – som under OK 2002 – kommer til at spille en nøglerolle, der mere ligner den almindelig funktion på det private arbejdsmarked?

Svaret vil formentlig være benægtende. Det er næppe nogen af parterne, der vil give Forligsinstitutionen en afgørende rolle. Det kan undre, at arbejdsgiver-siden – her repræsenteret ved KL og Danske Regioner – ikke har presset på og spillet den behårde arbejdsgiver, der insisterer på en samlet løsning. Men arbejdsgiverne i det offentlige har det lidt vanskeligt med arbejdsgiverrollen – formentlig fordi de samtidig er politikere.

De føler sig fanget mellem Skylla og Karybdis. Den åbenbare risiko ved en fælles sammenkædet afstemning vil være, at resultatet stemmes ned. Det vil nok blive vurderet som bedre, at man indgår forlig med dem, som man kan enes med, og dermed får lagt et niveau. Til gengæld er risikoen en gentagelse af OK 2008 med den stærke politiske indblanding i forløbet. Det bliver dog næppe i 2011. Dels fordi organisationerne ’skylder penge’ via reguleringsordningen. Dels fordi erfaringerne fra OK 2008 er for tæt på til, at de dengang strejkende vil vove sig ud i konflikt igen. Dertil kommer, at det bliver en situation, hvor de

---

<sup>8</sup> En række organisationer herunder bl.a. PMF (nu en del af FOA), SiD og KAD (nu samlet i 3F) og DLF har været gennem en sådan proces i Forligsinstitutionen. Men det er DSR, som mest vedvarende har søgt at gå enegang, bl.a. med to konflikter i 1990’erne til følge. Det var baggrunden for at DSR sammen med de øvrige organisationer i Sundhedskartellet forlod KTO fra og med OK2005, hvilket har bidraget yderligere til vanskelighederne med at sikre en samlet løsning på dette område.

offentlige pengekasser er tomme, og hvor der kommer til at stå afskedigelser på dagsordenen i den nærmeste periode.

I det hele taget skal det med i billedet, at det offentlige aftalesystem på en helt anden måde end det private er politisk funderet. Det er i sidste instans er regeringen og Folketinget, der bestemmer råderummet for den enkelte forhandling.

På lønmodtagersiden skete der med OK 2008 en yderligere opsplittning af det kommunale lønmodtagerforhandlingsfællesskab. Ikke alene organisationerne i Sundhedskartellet, men også FOA og BUPL forlod for denne runde KTO. Det er siden blevet bekræftet, at FOA nu er ude af KTO-fællesskabet på det regionale område. Spørgsmålet er om det kan holde i kommunerne?

Forhandlingerne vil dermed foregå ved endnu flere adskilte forhandlingsborde, og det øger risikoen for et kaotisk forløb. Men det kan vel samtidig betyde, at Forligsinstitutionen er den eneste instans, der kan sikre en samordning – som alternativ til at hele situationen må løses med et politisk indgreb.

## Opsamling

Afslutningsvis skal jeg kort samle op. Forligsinstitutionen er forhåbentlig fremslået som et omdrejningspunkt i aftalesystemet. Og herunder er fremsættelsen af mæglingsforslag med den sammenkædede afstemning med Walter Galensons ord blevet betegnet som ”... den afgørende fase i de kollektive overenskomstforhandlinger.”

Sådan har det været i de seneste 75 år – og dette til trods for væsentlige ændringer i organisations- og forhandlingssystemet, hvor magten er blevet forskudt fra hovedorganisations- til sektororganisationsniveau. Men da sektororganisationerne har lige så meget brug for fælles løsninger, er Forligsinstitutionens rolle ikke ændret. Man kan måske derfor tillade sig at konkludere, at Forligsinstitution, der nu har passeret de første 100 år, er en afgørende sammenholdsfaktor for den danske model.

## Anvendt litteratur

Bjørnsen, Mette Koefoed. 2006. *Forlig eller forlis? Mine år i Forligsinstitutionen*. København: Forlaget Tofino.

Due, Jesper, Madsen, Jørgen Steen og Jensen, Carsten Strøby. 1993. *Den danske Model*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 1996. *Forligsmagerne*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2006. *Fra storkonflikt til barselsfond. Den danske model under afvikling eller fornyelse*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2008. "OK 2007 og OK 2008 – Perspektiver og konsekvenser. Augustudvalget 100 år". *FAOS' Forskningsnotater*, nr. 111, september 2008. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

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

Erichsen, Bjørn. 1981. *Klassernes vej til arbejdsretten. En analyse af voldgifts- og retssystemet på arbejdsmarkedet 1870-1910 med hovedvægten på augustudvalget af 1908*. Speciale ved Historisk Institut, Københavns Universitet.

Galenson, Walter. 1952. *The Danish System of Labor Relations. A Study in Industrial Peace*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Galenson, Walter. 1995. *Arbejder og Arbejdsgiver i Danmark*. København: Det danske Forlag.

Krabbe, O. H. (red). 1935. *Carl Ussing i Skrift og Tale. Afhandlinger, Foredrag og livserfaringer*. København: G.E.C. Gads Forlag.

FAOS  
24.09.10