



**100**

**OK 2007 og OK 2008  
- Perspektiver og  
konsekvenser**

Augustudvalget 100 år  
Konference den 3. september 2008

Jesper Due og Jørgen Steen Madsen

**3. september 2008**

ISBN nr. 978-87-91833-34-2

Employment Relations  
Research Centre  
Department of Sociology  
University of Copenhagen

Forskningscenter for  
Arbejdsmarkeds- og  
Organisationsstudier  
Sociologisk Institut  
Københavns Universitet

Øster Farimagsgade 5  
Postboks 2099  
DK – 1014 København K  
Tel: +45 35323299  
Fax: +45 35323940  
faos@sociology.ku.dk  
www.faos.dk

## Resume<sup>1</sup>

Overenskomsternes stigende bredde med inddragelse af en række velfærdsgoder som aftalestof mellem parterne har bidraget til en styrkelse af den danske model. Etableringen af arbejdsmarkedspensionsordninger med OK 1989 i den offentlige sektor og OK 1991 i den private sektor og den videre udbygning af AMP i de følgende overenskomstrunder har været den drivende kraft. Det er den væsentligste forbedring af overenskomsterne i nyere tid, og det har i høj grad medvirket til at styrke de faglige organisationer, at det er overenskomstsystemet, som står for denne afgørende ordning. Fagbevægelsen har sikret de almindelige lønmodtagere rimelige pensionsvilkår.

På samme måde har Voksen- og efteruddannelsesreformen under OK 2007 mulighed for at blive det middel, der kan sikre lønmodtagerne en livslang læring, og dermed også deres jobmuligheder i fremtiden, samtidig med at virksomhederne styrkes til at klare globaliseringens øgede konkurrencepres.

Samspelet mellem parterne og det politiske system og den dermed følgende dobbeltregulering kan i dette perspektiv på den *ene* side ses som et effektivt middel i de seneste årtiers udvikling af den danske model, og en videreudvikling af dette samspil i det kommende årti vil sandsynligvis være en forudsætning for at fastholde hovedprincipperne i den danske model.

Men den samme proces, der synes at have styrket organisationerne på arbejdsmarkedet og aftalemodellen, har på den *anden* side også skabt et stærkt pres på parternes selvregulering fra det nationale politiske system, som i stigende grad har ønsket at få indflydelse på parternes dagsorden og derved truet med at gøre overenskomstforhandlingerne til en politisk dikteret øvelse. Når væsentlige velfærdsgoder reguleres både via overenskomster og lovgivning, legitimeres de politiske aktørers ret til at blande sig i overenskomstforhandlinger, der ellers har tilhørt organisationernes domæne.

Under OK 2004 blev forløbet domineret af en politisk dagsorden om centrale barselsfonde, hvor især arbejdsgiverne følte sig "kørt over". Det skabte en begrundet frygt hos parterne på arbejdsmarkedet for, om man kunne fastholde den nødvendige balance mellem de politiske aktørers interesse i at påvirke overenskomstforhandlingernes dagsorden og parternes mulighed for selv at prioritere og forhandle deres egne aftaler. Denne frygt blev til dels gjort til skamme med trepartsforhandlingerne om kompetenceudvikling frem til OK 2007. Her blev gennemført et afbalanceret samspil, hvor regeringens og parternes gensidige interesse i en styrket voksen- og efteruddannelse blev afstemt.

Derved så det ud til, at den danske model kunne fastholdes i et system med dobbeltregulering, men det efterfølgende forløb med trepartsforhandlinger om kvalitetsreformen og den direkte politiske indblanding i lønforhandlingerne under OK 2008 i den offentlige sektor har hurtigt genoplivet spørgsmålet om selvreguleringens overlevelse.

---

<sup>1</sup> Dette forskningsnotat er skrevet i forbindelse med konferencen i anledning af 100 året for Augustudvalget af 1908 den 3. september 2008 i Dansk Arbejdsgiverforening. Konferencen er arrangeret af LO og DA samt Det Juridiske Fakultet og FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Truslen mod aftalemodellen fra aktørerne i det nationale politiske system synes dermed mere aktuell end nogensinde. Men spørgsmålet om organisationernes evne til at skabe løsninger på problemer, som de politiske aktører ønsker løst, og derved fastholde deres selvregulering, er ikke noget nyt fænomen. Det er en problemstilling, der tilbagevendende har præget den danske model.

Allerede under arbejdet i *Fællesudvalget af 17. august 1908* – med udviklingen af et fagretligt system og en statslig mæglingsinstitution som et nødvendigt supplement til Septemberforliget af 1899 – var balancen mellem parternes og de politiske aktørers interesser et afgørende spørgsmål.

Formanden for udvalget, dr. jur. Carl Ussing, udtrykte mange gange under de langstrakte forhandlinger det afgørende valg, parterne – og i denne sammenhæng især fagbevægelsen – stod overfor. De kunne *enten* selv forhandle sig til rette om det nødvendige kompromis, der fastsatte indholdet i det nye fagretlige system og den nye forligsinstitution, *eller* de kunne overlade spillet til regeringen og Rigsdagen, som så selv ville fastsætte præmisserne – og sandsynligvis på en måde, der hverken set fra arbejdsgivernes eller lønmodtagernes synsvinkel ville være optimal.

Den sikre måde at optimere sine interesser på var efter Carl Ussings opfattelse, at parterne i fællesskab skabte et *fait accompli*, som det politiske system ville få meget vanskeligt ved ikke at rette sig efter. Ganske vist fordrede det kompromiser mellem organisationernes ofte modsatrettede interesser, men til gengæld gav det kontrol over den politiske proces og sikkerhed mod ubehagelige overraskelser. Det var Carl Ussings opfattelse, at når repræsentanter for to store samfundsklasser kan forlige deres modstående interesser, så kan de politiske magthavere ikke andet end at sige ja tak.

Ussing så således store muligheder for parterne, når de fulgte dette konsensusprincip i forhold til det politiske system. Derimod ville deres svaghed blive udstillet, hvis de ikke var i stand til at skabe fælles fodslag, og dermed i realiteten valgte intet at foretage sig. Resultatet ville blive en ren politisk regulering – uden hensyn til parternes særlige interesser.

Det er en analyse, der har bevist sin gyldighed mange gange siden, og som ikke mindst i det seneste tiår har haft stor aktualitet.

## Indholdsfortegnelse

<b>Resume</b> .....	<b>2</b>
<b>Indholdsfortegnelse</b> .....	<b>4</b>
<b>Indledning</b> .....	<b>5</b>
<b>Aftalemodellens forudsætninger</b> .....	<b>7</b>
Funktionalitet gennem integrative forhandlinger .....	9
Legitimitet gennem stærke organisationer .....	10
<b>OK 2007 – forløb og perspektiver</b> .....	<b>12</b>
Optakten til forhandlingerne .....	15
Valg mellem eksklusive rettigheder og reform .....	16
Det virksomhedsbaserede aftalesystem.....	19
Opfyldelsen af de politiske løfter .....	20
<b>Trepartsforhandlinger om den offentlige sektor</b> .....	<b>20</b>
Trepartsaftalerne om kvalitetsreformen .....	22
Konklusion: en ny reguleringsform.....	24
<b>OK 2008 – forløb og perspektiver</b> .....	<b>26</b>
Optakt præget af politiske løfter.....	26
Aftalemodellens særlige kendetegn i den offentlige sektor.....	30
Forligsstrategiens delvise succes.....	33
Den hidtil usete langvarige konflikt .....	36
Brud med de centraliserede koalitionsforhandlingers logik? .....	41
Slut med politiske indgreb?.....	43
Hierarkiet i det offentlige aftalesystem .....	45
Stort ståhej for ingenting .....	46
Politisk løsning på ligelønsproblem?.....	48
<b>Den tredobbelte udfordring</b> .....	<b>50</b>
<b>Strukturelle forskydninger</b> .....	<b>51</b>
<b>Aftalemodellens fremtid</b> .....	<b>53</b>
Det arbejdsmarkedspolitiske perspektiv .....	53
Den trefløjede strategi .....	55
Tilpasningen af den danske model .....	57
<b>Litteratur</b> .....	<b>58</b>

## **OK 2007 og OK 2008 - Perspektiver og konsekvenser**

Augustudvalget 100 år  
Konference den 3. september 2008

*Jesper Due og Jørgen Steen Madsen*

### **Indledning**

Et tæt samspil mellem arbejdsmarkedets parter og aktørerne i det politiske system har været et fælles kendetegn for såvel overenskomstforhandlingerne på LO/DA-området i den private sektor i 2007 som overenskomstforhandlingerne på det offentlige arbejdsmarked i 2008. Det tætte samspil er på den ene side et resultat af den større bredde i overenskomsterne, der har udviklet sig siden begyndelsen af 1990'erne med inddragelse af en række velfærdsspørgsmål. Det har ført til en form for dobbeltregulering gennem både lovgivning og overenskomster.

På den anden side er sammenblandingen af overenskomst og politik også et resultat af, at der både blandt organisationerne og politikerne har udviklet sig en tendens til at bryde med de eksisterende spilleregler for den danske aftalemodel, hvis det synes at fremme egne særlige interesser, dvs. en form for forumshopping.

Inddragelsen af velfærdsspørgsmål i overenskomsterne har givet parterne øget indflydelse og ansvar og har dermed underbygget organisationernes og aftalesystemets centrale samfundsmæssige betydning. Men samtidig legitimerer dobbeltreguleringen også politikernes ret til at blande sig i organisationernes overenskomstdagsorden, og dermed opstår en risiko for, at de politiske aktører overtager styringen, så parternes selvregulering svækkes. Hvis aftalemodellen skal fastholdes under nye betingelser kræves derfor en hårfin balance præget af gensidig respekt mellem parterne og de politiske aktører.

Frem mod OK 2007 var der blandt organisationerne en tiltagende bekymring over om denne nødvendige balance kunne udvikles og fastholdes. Den største udfordring for den danske model kom fra det politiske system, fordi de politiske aktører i stigende grad har blandet sig uden større hensyn til aftalesystemets uformelle spilleregler. Men disse bekymringer blev i hvert fald i den givne situation gjort til skamme, idet der mellem regeringen og parterne – med reformen af voksen- og efteruddannelsesindsatsen som omdrejningspunkt – udviklede sig et velkoordineret trepartsforløb, hvor regeringen fik tilgodeset sin legitime ret til at få indflydelse på overenskomstparternes dagsorden på dette dobbeltregulerede område, samtidig med at parternes selvregulering i videst muligt omfang blev respekteret. Trepartsforhandlingerne blev afsluttet i god tid inden OK 2007 med en aftale, der koordinerede det videre forløb, og som gav parterne plads til at tilrettelægge deres egne forhandlinger, så de selv inden for de aftalte overordnede rammer kunne prioritere spørgsmålet om styrkelsen af kompetenceudviklingen i virksomhederne.

På den måde kan OK 2007 ses som et eksempel på, at hovedprincipperne i den danske aftalemodel kan fastholdes under nye betingelser. Der var her skabt en balance mellem partssystemet og det politiske system. Truslen mod selvreguleringen fra det nationale politiske system syntes her afmonteret. Samtidig var der dog stadig partsrepræsentanter, der så det som en meget situationsbestemt og usikker balance, der hurtigt kunne blive afløst af nye konflikter. Der var en meget begrænset tillid til, at politikerne også i fremtiden vil kunne holde sig i skindet og vil prioritere hensynet til aftalemodellen over deres egne interesser.

OK 2008 synes i høj grad at have givet disse skeptikere ret. De trepartsaftaler, der som et led i regeringens kvalitetsreform for den offentlige sektor blev indgået i forsommeren 2007 mellem først LO og AC og siden FTF, havde til formål at fremme forligsmulighederne under OK 2008 ved at sikre statslige midler til eksempelvis efteruddannelse og seniorordninger. Derved blev der flere midler til de højt prioriterede lønstigninger, men samtidig blev spørgsmål, som ellers hører overenskomstforhandlingerne til, i stedet afgjort gennem et trepartsforløb med delvist andre aktører.

Nogle aktører opfattede det som en problematisk udvikling, fordi det åbnede op for stigende politisk indblanding og en dermed følgende begrænsning af overenskomstparternes selvregulering. Det bidrog måske til at åbne op for den direkte indblanding i løndannelsen, der blev en realitet i sensommeren 2007, hvor en række politiske partier med Dansk Folkeparti og Socialdemokraterne i spidsen lovede ekstra midler til lønstigninger mere eller mindre øremærket til bestemte grupper af offentligt ansatte. Denne hidtil usete politiske intervention blev nok delvist neutraliseret, men den kom til at præge forløbet fra start til mål, fordi aktørerne hele tiden havde øjnene stift rettet mod Christiansborg.

Den indlysende konklusion er, at aftalemodellen ikke kan holde til noget, der blot ligner en gentagelse af forløbet under OK 2008. Det vil bane vejen for en mere direkte politisk regulering og dermed en afslutning af den danske model, som vi hidtil har kendt den – i hvert fald i den offentlige sektor.

Vi skal i dette notat nærmere analysere perspektiver og konsekvenser for den danske model af OK 2007 og OK 2008.<sup>2</sup> Hovedvægten ligger på en vurdering af spillet mellem organisationerne på arbejdsmarkedet og de politiske aktører. Det synes også i forlængelse af OK 2008 at være en væsentlig problemstilling. I sensommeren 2008 diskuteres således spørgsmålet om nedsættelse af en lønkommission eller ligelønskommission, som skal kortlægge de underliggende lønmæssige problemer, som havde så stor betydning for forløbet af OK 2008. Samtidig blev den 28. august 2008 startet et trepartsforløb, der skal bidrage til løsning af det fortsat akutte arbejdskraftproblem på det danske arbejdsmarked. Disse initiativer kan ses som tegn på, at samspillet mellem parterne og det politiske system gennem trepartsforhandlinger o. lign. i det mindste en tid fremover fortsat vil spille en væsentlig rolle.

---

<sup>2</sup> Analysen bygger på vores løbende kortlægning af overenskomstforhandlingerne, som i hovedtrækkende har været fremlagt på FAOS' hjemmeside i form af forskningsnotater, resumeer af forhandlingsforløbet mv., jf. litteraturlisten. Dertil kommer som et afgørende kildemateriale interview med hovedaktører i de to forhandlingsrunder. Vi har gennemført en systematisk interviewrunde i forhold til OK 2007 på det private arbejdsmarked. I forhold til OK 2008 har vi under forhandlingsprocessen gennemført en række kortere interview.

Også andre spørgsmål har stor vægt, når perspektiverne ved OK 2007 og OK 2008 skal vurderes. Disse spørgsmål er kun behandlet kortvarigt i dette forskningsnotat – ikke fordi de er af underordnet betydning, men for at fastholde et klart fokus på spillet mellem parterne og det politiske system

Blandt disse øvrige væsentlige spørgsmål kan nævnes presset på den danske aftalemodel fra den internationale regulering gennem EU og fra den retlige internationalisering via Menneskeretsdomstolen og EF-Domstolen, hvorigennem principperne i den danske model problematiseres. Dertil kommer de interne strukturændringer, som også i høj grad skaber nye vilkår for organisations- og aftalesystemet.

### **Aftalemodellens forudsætninger**

Kernen i den danske model er de nationalt sammenkædede overenskomstforhandlinger, som regulerer løn- og arbejdsvilkår gennem flere sammenhængende niveauer. Aftalerne mellem de overenskomstbærende organisationer på sektorniveauet har i flere årtier været omdrejningspunktet, men der sker en samordning via hovedorganisationerne og Forligsinstitutionen. I samme periode er der sket en gradvis decentralisering med udlægning af kompetence til parterne på virksomhedsniveauet. Der er således tale om stærke partsrelationer ikke alene på det centrale niveau, men også i virksomhederne og dermed en effektiv implementering af overenskomsterne med mulighed for en fleksibel tilpasning til de lokale forhold.<sup>3</sup>

Denne selvregulering er hovedprincippet både hvad angår det processuelle eller proceduremæssige grundlag for relationerne mellem parterne (hovedaftaler o. lign.), og det materielle indhold i arbejdsmarkedsreguleringen (overenskomster). Der er kun begrænset supplerende lovgivning af indholdsmæssig art, men der blev allerede i overenskomstsystets etableringsperiode med udgangspunkt i *Fallesudvalget af 17. August 1908* politisk ved lov gennemført en understøttende processuel regulering (forligsmandslov og arbejdsretslov).

Det har været en næsten absolut regel, der har styrket voluntarismen, at den understøttende processuelle lovgivning er gennemført og revideret på basis af forudgående enighed mellem parterne. Det var netop, hvad der skete gennem Augustudvalget for nu 100 år siden, hvor hovedindholdet i lovgivningen blev formuleret af parterne selv gennem udvalgsarbejdet. Dette *konsensusprincip* er afgørende for, at politikerne i videst muligt omfang holder fingrene væk, fordi organisationerne selv tilvejebringer en løsning.

Med udviklingen af aftalesystemet opstod en praksis for inddragelse af parterne ved gennemførelse af lovgivning af relevans for arbejdsmarkedet. Derved er relationerne mellem parterne ikke alene en aftalemodel for arbejdsmarkedet, men en del af et bredere velfærdsstatsligt institutionaliseret system. Det er derfor, vi har brugt betegnelsen den danske model og ikke alene den danske aftalemodel.

Når det gælder parternes rolle i forhold til den politiske arena gennem trepartsdrøftelser o. lign., har konsensusprincippet ikke fungeret så absolut, som

---

<sup>3</sup> Denne gennemgang af hovedprincipperne i den danske model bygger ikke mindst på Due og Madsen 2006, s. 25-33.

det har været tilfældet ved den understøttende processuelle lovgivning. Men også her har det været gældende, at parternes indflydelse synes at være størst netop i de tilfælde, hvor de har kunnet levere fælles løsningsforslag til de politiske aktører.

Dette konsensusprincip og de konsensusbaserede forhandlingsrelationer er ikke et udtryk for, at konflikterne mellem parterne er forsvundet. Der er fredspligt i overenskomstperioden og et effektivt fagretligt system til at løse uoverensstemmelser, men ved overenskomstfornyelserne er konfliktvåbnet fortsat intakt og kan bringes i anvendelse, hvis parternes forskellige interesser – selv med forligsmandens medvirken – ikke kan forenes. Konflikttruslen anses stadig af parterne som et effektivt middel til at skabe kompromiser – netop på grund af de fortsat potentielle interesseforskelle.

Konsensusprincippet skal derfor snarere ses som en fælles forståelse af, at konflikterne mellem parterne bedst løses af dem selv uden politisk indblanding. Hvis organisationerne ikke er i stand til at finde sådanne kompromiser, vil der være en umiddelbar risiko for, at politikerne gennemfører noget, der er værre.

Netop her kan vi trække linierne tilbage til den begivenhed, der er anledningen til denne analyse: 100 året for *Augustudvalget af 1908*, der førte til etableringen af et statsligt understøttet fagretligt system og forligssystem, som fuldendte udviklingen af aftalemodellen i forlængelse af *Septemberforliget af 1899*.

Formanden for udvalget, overretsassessor<sup>4</sup>, dr. jur. Carl Ussing, havde et skarpt blik for de særlige karakteristika, der senere blev de bærende elementer i den danske model. Og hans ledelse af udvalgsarbejdet gik i høj grad ud på at understrege over for parterne, at de var bedst tjent med at løse problemerne selv.

Det skar han ud i pap ved talrige lejligheder undervejs. Det skete fx ved et møde den 26. maj 1909 over for Carl F. Madsen – den tidligere formand for skomagerne – der netop i april 1909 afløste Martin Olsen som formand for De samvirkende Fagforbund (i dag LO), og som derfor var hovedforhandler på lønmodtagersiden i Augustudvalgets afgørende faser:

”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 så vil være saa lykkelig at kunne tilfredsstille begge Parter, er vist i høj grad tvivlsomt.”<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Titlen overretsassessor svarer til nutidens landsretsdommer. Carl Ussing havde desuden været næstformand i forløberen for Den faste Voldgiftsret (i dag Arbejdsretten), Den Permanente Voldgiftsret, der var blevet etableret for at afgøre stridsspørgsmål om Septemberforliget af 1899, og han var netop blev udpeget til formand for Den Permanente Voldgiftsret, da han blev sat i spidsen for Augustudvalget. Efterfølgende var han i et årti den første formand for Den Faste Voldgiftsret.

<sup>5</sup> Citatet stammer fra DA's omfattende referater af Augustudvalgets møder. Her citeret fra Erichsen 1981, s. 54.



Parternes evne til selv at finde løsninger på egne konflikter – både i forhold til det materielle indhold i deres frivilligt indgåede overenskomster og i forhold til koordineringen med aktørerne i det politiske system – har således næsten fra starten været afgørende for opretholdelsen af aftalemodellens hovedprincipper. I dag – 100 år senere – er sikringen af balancen mellem politik og aftaler om muligt endnu mere afgørende på grund af overenskomsternes øgede bredde og den dermed følgende dobbeltregulering gennem såvel kollektive aftaler og lovgivning vedrørende en række centrale velfærdsspørgsmål.

### **Funktionalitet gennem integrative forhandlinger**

Forudsætningen for at opretholde et system med arbejdsmarkedsparter, der regulerer egne forhold og samtidig har betydelig politisk indflydelse, er, at parterne så at sige ”leverer varen”. På den ene side skal der skabes overenskomstløsninger, der både sikrer lønmodtagernes kår og virksomhedernes konkurrenceevne og samtidig er samfundsøkonomisk forsvarlige. På den anden side skal organisationerne i et samspil med de politiske aktører levere løsninger på arbejdsmarkedspolitiske problemer, så lønmodtagernes vilkår sikres, og virksomhedernes konkurrenceevne fastholdes.

Tilbagevendende har det knebet med at leve op til disse forudsætninger, men indtil nu er sådanne kriseperioder blevet overvundet gennem tilpasninger af aftalemodellen. Alt i alt har parternes selvregulering og samspillet med det politiske system derfor medvirket til et effektivt fungerende og fleksibelt arbejdsmarked.

Den danske models evne til at præstere en sådan funktionalitet er i de senere år blevet samlet op med begrebet *flexicurity*, dvs. den samtidige tilstedeværelse af økonomisk sikkerhed under arbejdsløshed og liberale afskedigelsesregler suppleret med en aktiv arbejdsmarkedspolitik. Det har givet en mobilitet og fleksibilitet, som politikere og arbejdsmarkedsparter i mange lande misunder os.

Afgørende for, at et sådant arrangement har kunnet udvikles og fastholdes, er først og fremmest det tillidsbaserede forhandlingsforhold mellem organisationerne på arbejdsmarkedet, dvs. overenskomstparternes evne til at gøre *distributive forhandlinger*, hvor den ene parts gevinst er lig med den anden parts tab, til *integrative forhandlinger*, der sikrer løsninger, som begge parter – trods deres fortsatte interesseforskelle – vinder på. Det betyder bl.a. en pragmatisk forhandlingskultur, hvor man søger løsninger og undgår ultimative krav.

Hvis ikke parterne hver især havde tillid til, at systemet også tjente deres interesser, ville de nødvendige gensidige indrømmelser ikke kunne gives. Så ville lønmodtagerne eksempelvis aldrig acceptere den meget begrænsede jobsikkerhed.

Disse tillidsbaserede relationer er i de senere år også blevet karakteriseret med begrebet *social kapital*. Derved understreges, at det ikke kun er forhold, der præger forhandlinger mellem organisationer på sektorniveau og hovedorganisationsniveau, men også i høj grad gør sig gældende i form af et veludviklet forhandlingssystem mellem parterne lokalt på de enkelte virksomheder.

De tillidsbaserede relationer – den sociale kapital – har utvivlsomt fået udvidet betydning de senere årtier, men det har fra starten været et væsentligt element. Allerede Carl Ussing havde således et veludviklet blik for, at netop dette

fænomen gav aftalemodellen en særlig styrke – selv om han ikke brugte betegnelsen social kapital, men i stedet talte 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).

### **Legitimitet gennem stærke organisationer**

Hvis forudsætningen om funktionelle løsninger skal opretholdes – og herunder afgrænsningen af det politiske systems indflydelse fastholdes – så krævet det legitimitet. Parterne må derfor fastholde høje organisationsprocenter og en høj overenskomstdækning. Hvis lønmodtager- og arbejdsgiverorganisationer ikke kan tale for hovedparten af deres potentielle medlemmer og dække størstedelen af arbejdsmarkedet med kollektive aftaler, er det tvivlsomt, om selvreguleringen kan opretholdes. Fagbevægelsens tab af medlemmer i det seneste tiår har derfor været en væsentlig bekymring for parterne.

Betydningen af legitimitet gennem stærke organisationer er ikke noget nyt fænomen, men har tværtimod været bærende for hele aftalesystemet fra dets første begyndelse. Carl Ussing fremhævede således i et tilbageblik på Septemberforliget af 1899<sup>6</sup>, at nøglen til forståelsen af tilvejebringelsen af den danske model netop var det faktum, at der allerede i anden halvdel af 1890’erne var etableret stærke organisationer.

Overenskomstsystemet – og det dertil hørende fagretlige system – har ”gjort vort Land til et Foregangsland paa dette Område” (Krabbe 1935, s. 304). Når det kunne lade sig gøre at etablere et sådant system her, skyldes det ifølge Ussing tre sammenhængende forhold. De *stærke organisationer* gav i et land med begrænset størrelse anledning til omfattende og meget virkningsfulde konflikter. Danmark var således på det tidspunkt *mere truet af uro på arbejdsmarkedet* end de fleste andre lande, og derfor var der også et *større behov* for at skabe ordnede forhold. Men ”Netop Landets Gennemorganisering ...”, som bidrog til det urolige arbejdsmarked, ”... afgav Betingelsen for et Samarbejde, Parterne imellem, til at skabe større Arbejdsro og derigennem bedre Produktionsbeskyttelse.” (Krabbe 1935, s. 305).<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Der er tale om et foredrag, som Carl Ussing holdt på Dansk Arbejdsgiverforenings generalforsamling den 20. maj 1930 (Krabbe 1935, s. 304-24). Vi har selv analyseret Septemberforliget særskilt i anledning af 100 året for dets indgåelse i Due og Madsen 1999, Due et al. 1999 og 2000.

<sup>7</sup> Ussing nævner et fjerde supplerende forhold, der bidrog til udviklingen af den danske model. Det var ”... vor ualmindelig slette officielle Retspleje.” (Krabbe 1935, s. 308). Det var i praksis umuligt for lønmodtagerne at håndhæve deres rettigheder gennem de civile domstole, der både var særdeles langsommelige og inkompetente. Arbejderne havde derfor ikke anden mulighed end at gå til fagforeningen, der igen kun kunne forfægte medlemmernes interesser gennem forhandling og meget ofte etablering af konflikt. ”Fagforeningsformanden overtog Retsplejen; satte Retten paa Arbejdsgiverens Kontor og afsagde efter bedste Skønnende Dommen under Trussel om Blokade.

Samlet set er organisationsgraden på lønmodtagersiden faldet fra 73 pct. i 1996 til 69 pct. i 2007. Det samlede medlemstal er ganske vist kun reduceret marginalt fra 1,862 mio. i 1996 til 1,830 mio. medlemmer i 2007, dvs. med 32.000 medlemmer svarende til en nedgang på 2 pct. Men bag det samlede tal gemmer sig voldsomme udsving. Således er LO's medlemstal faldet med 156.000 svarende til 13 pct., mens FTF's og AC's medlemstal er steget henholdsvis 24.000 og 37.000 eller 7 pct. og 28 pct. LH's medlemstal har været stort set stagnerende i perioden. Den største forskydning er sket med gruppen uafhængige organisationer, der bl.a. dækker den alternative – eller ”gule” fagbevægelse – med organisationer som Kristelig Fagforening og Det Faglige hus. For denne gruppe er medlemstallet steget fra 115.000 til 179.000 eller med 64.000 svarende til 55 pct.<sup>8</sup>

I sig selv er de samlede tal ikke alarmerende – selv om det er bemærkelsesværdigt, at ”de uafhængige” er vokset fra at udgøre godt 6 pct. til at omfatte næsten 10 pct. af de organiserede lønmodtagere. Samtidig er de LO-forbund, der dækker den afgørende del af overenskomstsyste­met – LO/DA-området på det private arbejdsmarked – gået kraftigt tilbage. Samlet set dækker LO nu 57 pct. af de organiserede mod 65 pct. i 1996. LO's numeriske styrke er således kraftigt reduceret, men uanset det har LO's og medlemsforbundenes indflydelse overenskomstmæssigt og politisk været stigende i de seneste år.

Faldet i LO-organisationernes medlemstal kan i nogen grad forklares med objektive årsager som ændring af uddannelsesstrukturen i retning af flere mellem- og højtuddannede og demografiske ændringer. Alene på grund af de store efterkrigsårganges pensionering i de kommende år kan LO ikke undgå fortsat at tabe medlemmer. Det afgørende for aftalemodellens fortsatte udvikling bliver derfor at begrænse tabet så meget, at den samlede organisationsgrad ikke fortsat falder.

Det kan diskuteres, om det er rimeligt at lade de uafhængige organisationer – hvoraf størstedelen må siges at være uden for det etablerede overenskomstsyste­met – indgå i organisationsgraden. Hvis medlemmerne af disse organisationer holdes udenfor, så bliver organisationsgraden i 1996 reduceret fra 73 til 69 pct., mens den i 2007 falder fra 69 til 62 pct. Set i det lys, begynder den etablerede fagbevægelse måske alligevel at nærme sig smertegrænsen, hvor organisationernes legitimitet svækkes. Omfanget af free-ridere eller gratister kommer op på et niveau, hvor organisationernes legitimitet trues.

Da arbejdsgiverne i det seneste tiår har kunnet fastholde sin medlemsandel, som faktisk har været svagt stigende, er der ikke for alvor rykket på overens-

---

Intet, tror jeg, har ført Arbejderne i saa rivende fart ind i organisationerne som vor skandaløse Retspleje, og intet som den bragte Arbejdsgiverne ind under Fagforeningens Forgodtbefindende.” (Krabbe 1935, s. 307).

<sup>8</sup> Udtrykket ”gule” foreninger blev oprindeligt anvendt i arbejderbevægelsen om foreninger, som var oprettet af arbejdsgiverne – ofte for at udføre strejkebryderarbejde. De gule fagforeninger havde gerne – som det eksempelvis fra starten var gældende for Kristelig Fagforening i Danmark – både lønmodtagere og arbejdsgivere som medlemmer. Betegnelsen blev oprindeligt brugt af de ”gule” foreninger selv. Den stammer fra oprettelsen af en af de første sådanne foreninger i Frankrig i 1887. Strejkende arbejdere havde knust ruderne i den bygning, hvor strejkebryderorganisationen holdt til, og vinduerne blev nu klistret til med gult papir ([www.leksikon.org](http://www.leksikon.org)).

komstdækningen, der fortsat ligger på et niveau omkring 77 pct. for den private sektors vedkommende og ca. 85 pct. for det samlede arbejdsmarked (DA: Arbejdsmarkedsrapport 2007). De seneste tal er for 2006, og det bliver spændende at se, om LO-fagbevægelsen trods den Internationale Menneskerettighedsdomstols kendelse mod eksklusivaftaler i januar 2006 er lykkedes med i samme store omfang som tidligere at sikre sig tiltrædelsesoverenskomster o. lign. med de mange ikke-organiserede arbejdsgivere, der udgør omkring 40 pct. af det samlede private arbejdsmarked.

Trods fastholdelsen af overenskomstdækningen opleves det i fagbevægelsen som et tiltagende problem, at den stigende andel af uorganiserede lønmodtagere og medlemmer af ”gule” fagforeninger også får andel i de aftalte goder, fordi det er områdeoverenskomster og ikke medlemsoverenskomster, der indgås.

På samme måde er det et tiltagende problem, at der er en stigning i de ikke-organiseredes antal også på LO/DA-området. LO og forbundene har hidtil holdt fast i områdeoverenskomsterne, fordi det er dem, der har sikret organisationerne et de facto monopol på overenskomstindgåelse og har holdt de ”gule” organisationer ude. Men hvis flere og flere bliver ”gratister” eller ”free-ridere”, der opdager, at de ikke behøver at betale fagforeningskontingent for at nyde de overenskomstmæssige goder, vil der på sigt ske en svækkelse af de overenskomstbærende organisationers legitimitet.

Set i en international målestok er organisationsgrad og overenskomstdækning i Danmark stadig på et særdeles højt niveau, som kun nogle af de øvrige nordiske lande kan måle sig med. I et land som Norge, der har en lavere organisationsgrad, fordi der her ikke er fagforeningsadministrerede a-kasser som i Danmark og Sverige, er organisationsgraden på mellem 50 og 55 pct.<sup>9</sup> Alligevel må man sige, at den norske fagbevægelse har stor indflydelse både aftalemæssigt og politisk. Så der skal ske fortsatte kraftige fald, før medlemsfaldet for alvor vil svække den danske fagbevægelse.

Det er dog sandsynligt, at det er et større problem at bevæge sig fra det meget høje danske niveau ned mod det norske. Det giver organisationerne alvorlige økonomiske tilpasningsvanskeligheder, og det fremstiller et billede af en fagbevægelse i deroute. Og når de etablerede overenskomstbærende organisationer – som nævnt ovenfor – er nede på at dække kun godt 60 pct. af arbejdstyrken, er smertegrænsen måske ved at være nået? I en situation, hvor organisationerne på arbejdsmarkedet har vanskeligt ved at holde de politiske aktørers intervention på et niveau, der fastholder selvreguleringen, kan et fortsat tab af medlemmer inden for en overskuelig fremtid vise sig at blive fatalt.

## **OK 2007 – forløb og perspektiver**

De socialdemokratisk ledede regeringer i 1990'erne var på arbejdsmarkedsområdet præget af en tendens til en skiftende og nærmest aftagende inddragelse af parterne i den politiske proces, samtidig med at de politiske aktører i stigende grad søgte at opnå indflydelse på overenskomsternes regulering af de nye velfærdsspørgsmål. Tendensen syntes at fortsætte under den nye VK-regering fra

---

<sup>9</sup> Spørgsmålet om a-kassernes betydning for den faglige organisationsgrad tages op i det afsluttende afsnit neden for.

slutningen af 2001, der startede med at lancere den såkaldte frihedspakke for arbejdsmarkedet med en række elementer, som især de faglige organisationer så som en direkte trussel.

Der var blandt overenskomstparterne en stigende pessimisme i forhold til aftalemodellens fremtid. Selvreguleringen som det bærende princip var under angreb. Kulminationen kom med OK 2004, der både i optaksperioden og under forhandlingerne var præget af en omfattende politisk intervention med krav om etablering af en central barselsfond.

Det var en intervention, som ikke en gang var kontrolleret af regeringen, men som blev iværksat af et bredt kvindepolitisk netværk på Christiansborg. Herved blev skabt en dagsorden, som lagde et stærkt pres på overenskomstparterne. Hvis ikke de selv gennemførte den ønskede ordning, kunne de se frem til, at den ville blive vedtaget politisk efterfølgende. Ikke mindst arbejdsgiverne følte sig kørt over, da man gav efter for presset og fik realiseret en fælles barselsudligningsordning på DA-området.

Det var en politisk dikteret overenskomstløsning præget af et vedvarende og ukoordineret pres, der fortsatte ind i den afgørende forhandlingsfase. Og hvis det kom til at danne mønster for relationerne mellem parterne og det politiske system, kunne det kun karakteriseres som begyndelsen til enden for den danske model. Selv om resultatet substantielt for det meste af fagbevægelsen var positivt, delte mange af forhandlerne i LO's medlemsforbund og i LO-ledelsen arbejdsgivernes bekymring. Aftalemodellen kunne ikke holde til en gentagelse af forløbet under OK 2004 i de efterfølgende runder.

Også i det politiske system – og ikke mindst i regeringen – var det tid til eftertanke. Regeringen ved statsminister Anders Fogh Rasmussen og beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen indledte en ny samarbejdslinie i forhold til parterne og anvendte i stigende grad en strategi med omfattende inddragelse af organisationerne på arbejdsmarkedet. Det var utvivlsomt et led i et taktisk politisk spil, hvor det var til fordel for regeringen at få skabt en kile mellem fagbevægelsen og Socialdemokraterne, men det var også substantielt vigtigt at få inddraget parterne i velfærdsreguleringen for at give dem et medansvar og dermed også lette det finansielle pres på de offentlige udgifter.

Der var en øget politisk forståelse for, at den danske aftalemodel stadig var værd at bevare, og at det krævede en øget politisk respekt for parternes selvregulering. Denne erkendelse blev i perioden mellem OK 2004 og OK 2007 hjulpet på vej af den internationale politiske udvikling, hvor det fremstod stadig tydeligere, at Danmark klarede sig godt sammenlignet med de fleste andre lande. Med hele den internationale "flexicurity-debat" fremstod den danske model internationalt som lidt af en rollemodel.

Derfor blev det et fælles mål for parterne og det politiske system at fastholde hovedprincipperne i aftalemodellen. Det betyder ikke en tilbagevenden til den traditionelle klare arbejdsdeling mellem overenskomster og lovgivning. Med den øgede bredde i overenskomsterne ved inddragelse af det stigende antal velfærdsgoder som en del af aftalerne er der – som nævnt ovenfor – opstået en form for dobbeltregulering, hvorved regeringens og Folketingets forsøg på at påvirke parternes overenskomstdagsorden bliver legitimeret.

Men skal aftalesystemet bevares kræves til gengæld også, at aktørerne på den politiske scene respekterer overenskomstparterne og inddrager dem i forberedelsen af velfærdsreformer, som også involverer overenskomsterne, og sikrer organisationerne den nødvendige arbejdsro til at forhandle spørgsmålene under overenskomstfornyelser, så de kan indgå i deres samlede prioritering både hver for sig og sammen.

Man kan på den måde sige, at der med dobbeltreguleringen er sket en udvikling i relationerne mellem parterne og det politiske system set i forhold til eksempelvis etableringen af det fagretlige system og Forligsinstitutionen med Augustudvalget af 1908. Dengang kunne parterne levere deres indbyrdes kompromis som et *fait accompli* for de politiske magthavere. Noget tilsvarende gælder nok stadig vedrørende den understøttende proceduremæssige lovgivning, som den netop vedtagne nye arbejdsretslov er et eksempel på. Men i den fælles regulering af velfærdsgoderne er der et løbende samspil mellem parterne og det politiske system. Parternes evne til at skabe fælles kompromiser har fortsat stor vægt, men samtidig er der i højere grad tale om en fælles udvikling af politikområderne.

Det var netop et sådant systematisk og langsigtet forberedelsesarbejde, der blev gennemført i perioden mellem OK 2004 og OK 2007 med spørgsmålet om en styrkelse af voksen- og efteruddannelsesindsatsen på dagsordenen. Der kunne i kontakter mellem aktørerne konstateres en fælles interesse for projektet om sikring af livslang uddannelse til alle. Ikke mindst var regeringens dagsorden på dette område sammenfaldende med LO's strategiske interesser, der går tilbage til vedtagelsen af LO's velfærdsstrategi på kongressen i 1999. Men samtidig var projektet også i tilstrækkelig grad overensstemmende med mange arbejdsgiveres forestillinger om kompetenceudviklingens nødvendighed under de nye vilkår, der er skabt af den intensiverede internationalisering – globaliseringen.<sup>10</sup>

Spørgsmålet blev behandlet i trepartsregi den 29. september 2004 på baggrund af en invitation fra statsministeren i august. Her kunne parterne og regeringen konstatere enighed om behovet for et løft af voksen- og efteruddannelserne, og de startede derfor et fælles arbejde under overskriften ”Målet er at skabe gode rammer for livslang opkvalificering og uddannelse for alle grupper på arbejdsmarkedet”. Der blev derfor nedsat et trepartsudvalg på embedsmandsplan, der skulle kortlægge de eksisterende forhold og udvikle modeller til fornyelse. Udvalget afsluttede sit arbejde i februar 2006, hvorefter parterne og regeringen den 20. marts 2006 indgik en trepartsaftale i form af det såkaldte ”Slutdokument – Livslang uddannelse og opkvalificering af alle på arbejdsmarkedet”.

Med dette dokument forpligtede parterne sig til i fællesskab at styrke den samlede kompetenceudvikling. Regeringen satte ikke direkte beløb på, men Anders Fogh Rasmussen understregede, at regeringen var kommet med et klart tilbud til parterne. Hvis de ville påtage sig et større ansvar i forbindelse med overenskomstfornyelsen i 2007, så ville regeringen også investere øgede midler

---

<sup>10</sup> Gennemgangen bygger på vores forskningsnotater om forløbet af OK 2007 og interview med forhandlerne. En mere omfattende analyse af tilblivelsen af den nye voksen- og efteruddannelsesreform foretages i kapitel 3 i bogen *Regulering af arbejde og velfærd* (Mailand 2008., under udgivelse).

på området. I april 2006 fremlagde regeringen sit velfærdsudspil, der bl.a. indeholdt en globaliseringspulje på samlet 13 mia. kr. til brug i årene frem til 2015. Dermed var der også ekstra midler til voksen- og efteruddannelse, hvor der eksplicit i udspillet blev afsat en pulje på 1 mia. kr. til at sætte skub i aktiviteten. Den 20. juni 2006 kom det brede forlig om en velfærdsreform, hvori puljen på 1 mia. kr. til VEU var med, og den 25. september 2006 blev afholdt det sidste treparts-møde, før spillet blev overladt til overenskomstparterne med OK 2007. Regeringen og parterne bekræftede her hinanden i det fælles ansvar for kompetenceudvikling til alle – med en særlig vægt på at få de uddannelsesmæssigt svage grupper med.

Statsministeren sammenlignede ved præsentationen af slutdokumentet direkte med situationen i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne, hvor de private arbejdsmarkedspensionsordninger blev gennemført som en del af overenskomsterne. Den nye beslutning om livslang læring kunne ifølge Anders Fogh Rasmussen vise sig at få lige så skelsættende betydning for arbejdsmarkedet og det danske samfund, som indførelsen af AMP havde haft.

Det var med andre ord et nyt afgørende skridt i udviklingen af bredden i overenskomstsyste-met og samspillet om velfærdsspørgsmål mellem parterne og de politiske aktører. Det indebar også en potentiel styrkelse af organisationernes og aftalesystemets samfundsmæssige betydning. Anders Fogh Rasmussens udlægning af slutdokumentet var således i fuldstændig overensstemmelse med LO's synspunkter – et løfte om politisk støtte til at realisere LO's ambitiøse velfærdsprojekt.

Da arbejdsgiverne også så et behov for styrket voksen- og efteruddannelse under de skærpede konkurrencevilkår, var der fælles opbakning til projektet – om end arbejdsgivernes tilslutning nok var mere præget af det politiske pres. Statsministeren etablerede med trepartsaftalen et samlet politisk pres på parterne, men det var især arbejdsgiverne, der oplevede, at de var tvunget til at handle. Hvis ikke de bidrog med deres del i aftaler med fagbevægelsen, så kunne der forventes – omkostningskrævende – politiske initiativer i stedet. Samtidig var der med løftet om et engangsbeløb på 1 mia. kr. også et positivt incitament – om end det hurtigt kunne blive en dyrekøbt milliard for parterne, når prisen for at få frigivet det ekstraordinære tilskud var en permanent styrkelse af parternes VEU-indsats.

### **Optakten til forhandlingerne**

Man kan betegne slutdokumentet som en politisk forpligtende aftale, der skulle skabe det gensidige pres, der fik både parterne og politikerne til at styrke området. Der var på baggrund af trepartsforløbet derfor også gode udsigter til, at organisationerne kunne løfte deres del af opgaven under OK 2007. Hvordan parterne nærmere skulle gribe sagen an, var der ikke skabt klarhed om. Det var overladt til dem selv under de forestående overenskomstforhandlinger. I den sammenhæng havde det stor betydning, at der dermed skete et skift i aktører fra hovedorganisationerne i trepartsregi til sektororganisationerne, der er omdrejningspunktet i overenskomstsyste-met med parterne på det toneangivende industriområde – CO-industri og DI – i spidsen.

Det kan altid give anledning til komplikationer, når de meget selvbevidste og selvstændigt overenskomstbærende organisationer på den måde får pålagt en opgave fra det overordnede trepartsregi. Dog var der undervejs i høj grad tale om, at sektororganisationerne var blevet taget i ed. Det er en simpel effekt af deres stærke placering i organisationssystemet, at hovedorganisationerne ikke kan agere uafhængigt af deres store medlemsorganisationer. Men alligevel kan der i skiftet af aktører opstå komplikationer. Det var i den sammenhæng utvivlsomt en fordel, at der ikke var lagt snævre grænser for indholdet i en reform. Det gav sektororganisationerne – med CO-industri og DI i spidsen – den frihed til at agere selvstændigt, som de anser for at være deres ret qua deres afgørende placering i aftalesystemet.

Det største problem syntes at være at overvinde den skeptiske holdning til projektet, der stadig var gældende internt i LO-fagbevægelsen. Forudsætningen for at få gennemført de nødvendige beslutninger under OK 2007 var at få de overenskomstbærende organisationer til for alvor at se VEU som det nye afgørende velfærdsemne i overenskomsterne – på linie med den rolle som etableringen af AMP havde i 1990'erne.

Ikke mindst i Dansk Metal og i 3F's Industrigruppe, dvs. de toneangivende spillere i CO-industri – havde der hidtil været skepsis i forhold til at udvide overenskomsternes uddannelsesmæssige rolle. På tilsvarende måde som forud for gennemførelsen af arbejdsmarkedspensionerne var det holdningen, at der her på den ene side var tale om en samfundsopgave, som det offentlige måtte levere, og på den anden side om et behov hos virksomhederne, som de selv måtte betale for. Men netop under trepartsforløbet blev holdningerne i de skeptiske organisationer ændret. Ikke mindst formanden for CO-industri og Dansk Metal, Thorkild E. Jensen, fik revideret sit syn på behovet for øget voksen- og efteruddannelse. Han var med i Globaliseringsrådet, hvor kortlægningen og diskussionerne af hele uddannelsesområdet var noget af en øjenåbner.

Også næstformanden i CO-industri, formanden for 3F's Industrigruppe, Børge Frederiksen, blev i denne periode mere og mere overbevist om, at der her lå en ny stor opgave for fagbevægelsen. Og derfor gjorde de to hovedforhandlere i CO-industri meget ud af at diskutere VEU i deres dialog med tillidsrepræsentanter og medlemmer i optaktsfasen til OK 2007. I denne dialog var det tydeligt, at tillidsrepræsentanterne, der i det daglige mærkede effekterne af globaliseringspresset, kunne se det samme behov for styrket kompetenceudvikling. Og derfor lykkedes det for forhandlerne, at få bragt VEU-spørgsmålet på kravlisten til OK 2007. Det var ikke det højest prioriterede, men det havde tilstrækkelig vægt til, at forhandlerne oplevede, at de havde mandat til at gennemføre en VEU-reform som et væsentligt element i OK 2007.

I de første sonderinger op til den egentlige forhandlingsstart, så det da også ud til, at CO-industri og DI kunne enes om en VEU-reform. Men midt i dette forløb opstod alvorlige komplikationer, der var ved at vælte hele spillet over ende.

### **Valg mellem eksklusive rettigheder og reform**

Det var det faldende medlemstal gennem godt et tiår, der for alvor begyndte at vække bekymring i LO og medlemsforbundene. Da Menneskerettighedsdom-



stolen i Strasbourg i januar 2006 afsagde en kendelse imod den danske praksis for indgåelse af eksklusivaftaler med virksomheder uden for arbejdsgiverorganisationerne, var der lagt op til en acceleration af faldet i medlemstallet og en vækst i de ”gule” organisationer. Der var en frygt for, at den negative udvikling kunne komme ud af kontrol, og derfor begyndte man at diskutere, om der gennem overenskomsterne kunne opnås goder, som i særlig grad kom medlemmerne til gode, og som hverken medlemmerne af de fremvoksende ”gule” fagforeninger eller de uorganiserede fik andel i. Det gjaldt om at udvikle arrangementer, der kunne synliggøre fordelene ved at være medlem af de etablerede overenskomstbærende organisationer.

Spørgsmålet blev diskuteret i et udvalg under LO, og det blev også drøftet i optaktsfasen. Bl.a. blev det nævnt af en række tillidsrepræsentanter på de dialogmøder, CO-industris forhandlere gennemførte i efteråret 2006. Da CO-industri og DI startede forhandlingerne var det da også et tema, der blev rejst af formanden, Thorkild E. Jensen. Det stod dog i første omgang åbent, hvordan man skulle tilgodese fagforeningsmedlemmerne i særlig grad. Først i løbet af januar blev spørgsmålet om eksklusive rettigheder til medlemmerne af de faglige organisationer for alvor knyttet sammen med kravet om en VEU-reform. De rettigheder, som med en sådan reform skulle indføres i overenskomsterne, burde kun komme de organiserede medlemmer til gode.

Problemet med de uorganiserede, som får andel af overenskomsternes goder, er et resultat af overenskomstsystemets særlige karakter. De aftaler, der indgås er *områdeoverenskomster*, dvs. at de dækker samtlige medarbejdere i alle de virksomheder, som er med i den arbejdsgiverorganisation, som er part i overenskomsten. Det er arbejdsgivernes foretrukne princip frem for *medlemsoverenskomster*, fordi man derved på en gang kan få aftalt løn- og arbejdsvilkår for alle. Det er fagforeningernes foretrukne princip, fordi de dermed sikrer sig et reelt monopol på overenskomstindgåelse på det område, de organiserer.

Med områdeoverenskomsterne er dermed fastslået et afgørende princip, som ikke mindst de faglige organisationer har haft glæde af. Det var derfor heller ikke hensigten med indførelse af eksklusive rettigheder, at områdeprincippet skulle opgives til fordel for medlemsoverenskomster. LO ønskede så at sige at sikre det bedste fra to verdener ved at indføre særlige medlemsrettigheder på udvalgte områder, men i øvrigt bevare områdeoverenskomsterne som hidtil.

Så sent som på Dansk Metals kongres i september 2006 havde Thorkild E. Jensen advaret mod risikoen ved at forlade områdeprincippet. Et par delegerede foreslog, at lokalt forhandlede lønforbedringer kun skulle komme medlemmerne til gode. Men det ville indebære, at fagforeningsmedlemmerne blev en dyrere arbejdskraft end *gratisterne*, dvs. de uorganiserede og medlemmer af de ”gule” organisationer. For arbejdsgiverne ville det derved være en fordel at ansætte gratister, og de etablerede fagforeningers risiko for yderligere medlemsfald ville tiltage mærkbart.

Derfor var det afgørende for LO, at der blev fundet arrangementer, som kunne give medlemmerne særlige fordele uden at gøre dem til en dyrere arbejdskraft og dermed svække de organiserede arbejderes position og give arbejdsgiverne mulighed for at spille lønmodtagerne ud mod hinanden. Derfor var der stor opmærksomhed om forhandlingerne på det lille bagerområde, hvor ar-

bejdsgiverorganisationen – Bager- og Konditormestrene i Danmark – står uden for DA. Her lykkedes det for NNF den 2. februar 2007, at nå en aftale med etablering af en ny uddannelsesfond, hvortil der skulle indbetales et fast beløb for alle medarbejdere, men som kun NNF's medlemmer skulle kunne trække på.

Det blev opfattet som lidt af et Columbus Æg, fordi man undgik den oven for beskrevne faldgrube ved særlige fordele til medlemmerne, og samtidig i øvrigt kunne fastholde områdeoverenskomsten og dermed fortsat sikre monopolet på overenskomstindgåelse. I øvrigt var princippet nogenlunde svarende til den allerede gældende bestemmelse om bidrag til Fagbevægelsens Interne Uddannelse (FIU), som netop bestod i et fast beløb per ansat, mens det i praksis kun var fagforeningsmedlemmer – fortrinsvis tillidsrepræsentanter – som fik gavn af uddannelsesaktiviteterne.

I dagene umiddelbart forud for og efter indgåelsen af denne overenskomst var ikke mindst LO's formand i medierne, hvor han tordnede mod de "gule" organisationer og fremhævede, at det nu var på tide, at der blev indført rettigheder, som fortrinsvis kom medlemmerne af LO-organisationerne til gode.

Sagen blev løbende diskuteret i LO's koordineringsudvalg, hvor Thorkild E. Jensen lovede at forsøge på at komme igennem med kravet i forhandlingerne med DI. Både han og næstformanden i CO-industri, Børge Frederiksen, var skeptiske i forhold til mulighederne for at overbevise DI, og de havde vanskeligt ved at se dette spørgsmål som et tema, der kunne føres konflikt på. Men der blev gjort et reelt forsøg. Måske ville DI vise sig "bløde i knæene". Der var ingen tvivl om, at medlemsvirksomhederne under den buldrende højkonjunktur frem for alt ville undgå konflikt, og derfor var arbejdsgiverne måske til at rokke ved.

Det viste sig hurtigt ikke at være tilfældet. DI's forhandlingsdelegation – med adm. direktør Hans Skov Christensen og viceadm. direktør Kim Graugaard i spidsen – afviste uden videre kravet og havde i det spørgsmål baglandets fulde opbakning. Hvis CO-industri ønskede særlige rettigheder til medlemmerne blev der ikke tale om nogen VEU-reform – med mindre lønmodtagerne ønskede helt at forlade områdeprincippet og i stedet indgå en medlemsoverenskomst.

Under de betingelser var CO-industris forhandlere ikke interesserede, og efter et sammenbrud i de forsinkede forhandlinger lørdag den 17. februar måtte Thorkild E. Jensen og Børge Frederiksen tage strategien op til revision. Det endte med, at de frafaldt kravet om eksklusive rettigheder, og dermed var vejen banet for en hurtig indgåelse af et samlet forlig, hvor etableringen af *Industriens Kompetenceudviklingsfond* var et væsentligt element. Forliget blev indgået i dagene fra torsdag den 22. til søndag den 25. februar 2007.

Med denne fond blev indført ret til selvvalgt uddannelse i to uger – oveni de eksisterende rettigheder til uddannelse. Det er i første omgang beskedne midler, der skydes ind per medarbejder, men det er starten på en udvikling, hvor der kan bygges videre i de næste overenskomstrunder. På den måde kan der over en årrække samlet set blive tale om en væsentlig styrkelse af voksen- og efteruddannelsen, så man nærmer sig målet fra trepartsudvalget om livslang uddannelse til alle på arbejdsmarkedet. Der vil dog aldrig blive tale om så store beløb, som arbejdsmarkedspensionen er nået op på.

Hovedindholdet i aftalen på industriens område blev retningsgivende for tilsvarende aftaler på de øvrige overenskomstområder. Derfor kan man tale om, at OK 2007 samlet set betegner begyndelsen til en VEU-reform. Der er skabt nye institutioner, som på sigt kan udvikle sig til en markant styrkelse af området. Om det ender med at blive en succes på linie med AMP – om end på et lavere økonomisk niveau – er dog fortsat et åbent spørgsmål. Det forudsætter, at lønmodtagerne i tilstrækkelig grad vil benytte de nye muligheder, og i den sammenhæng har både virksomhederne og de faglige organisationer en stor opgave i at motivere lønmodtagerne.

Dermed havde parterne leveret deres del af aftalen, og i den sammenhæng må det vurderedes at være en fordel, at kravet om de eksklusive medlemsrettigheder blev frafaldet undervejs. Hele VEU-projektet var – som nævnt oven for – et element i LO's store velfærdsstrategi, som også regeringen mere eller mindre havde taget til sig. I dette perspektiv gjaldt det om, at parterne påtog sig et større ansvar og dermed også kunne opnå større indflydelse på væsentlige velfærdsområder, som fx kompetenceudvikling.

For de politiske aktører er det et problem med partsinddragelsen og overdragelse af opgaver til overenskomsterne, at det kun er omkring tre fjerdedele af det private arbejdsmarked, som dækkes af overenskomster. Det betyder, at der med partsmetoden altid vil være et restgruppeproblem. Det kan man i nogle tilfælde – som fx vedr. AMP – godt acceptere politisk, men hvis man oveni problemet med de ikke-overenskomstdækkede områder tillægger en yderligere afgrænsning, således at kun fagforeningsmedlemmer i de etablerede organisationer bliver omfattet, så nærmer man sig hurtigt det politisk set uacceptable.

Der var da også enkelte politikere fra regeringspartierne, som kom med kritiske udtalelser, da spørgsmålet om eksklusive rettigheder kom på dagsordenen under OK 2007. Statsministeren afholdt sig fra at sige noget offentligt, men det havde formentlig skabt vanskeligheder for den videre proces, hvis spørgsmålet ikke var taget af dagsordenen på grund af arbejdsgivernes modstand og fagbevægelsens efterfølgende prioritering af VEU-reformen.

### **Det virksomhedsbaserede aftalesystem**

Diskussionen om de eksklusive rettigheder og CO-industris accept af DI's ultimative nej gjorde det lettere til gengæld at få forbedringer på et andet krav fra de faglige organisationer. Det var nærmere bestemt kravet om bedre vilkår for tillidsrepræsentanterne, herunder indførelse af et særligt vederlag, forbedret uddannelse og adgang til PC og internet.

Det er vurderingen både på lønmodtager- og arbejdsgiversiden, at der nok blev givet lidt kompensation til CO-industri for at frafalde kravet om eksklusive rettigheder. Men det var samtidig krav, som DI ikke havde de store vanskeligheder ved at imødekomme.

Den intensiverede internationale konkurrence, som følger af globaliseringen, øger virksomhedernes behov for fleksible løsninger. Og det forudsætter under de givne betingelser, at beslutningerne i det centrale aftalesystem i videst muligt omfang lægges ud til lokal afgørelse. Det er en proces, der har været i gang i mange år, og som har bidraget til at sikre den danske konkurrenceevne – trods det relativt høje lønniveau. Men forudsætningen for, at det kan fungere er, at der

i de enkelte virksomheder er tillidsrepræsentanter, der kan agere som effektive med- og modspillere i forhold til virksomhedernes ledelser.

I undersøgelser af de lokale samarbejds- og aftalesystemer i industrien er det da også dokumenteret, at et velfungerende lokalt forhandlingssystem er en klar fordel for virksomhederne. Det er virksomheder med gode relationer mellem ledelse og tillidsrepræsentanter, der – alt andet lige – klarer sig bedst.

Derfor har det ikke alene for de faglige organisationer, men også for arbejdsgiverne været et problem, at det i de seneste år i stigende grad har været vanskeligt at rekruttere og fastholde tillidsrepræsentanter. Et velfungerende virksomhedsbaseret aftalesystem er for begge parter en af forudsætningerne for at opretholde den danske model. Parterne har derfor også en fælles interesse i gennem overenskomsterne at forbedre tillidsrepræsentanternes vilkår.

### **Opfyldelsen af de politiske løfter**

Med den nye VEU-reform på plads i overenskomsterne var bolden igen sparket over på regeringens banehalvdel. Og sagen blev derfor efterfølgende fulgt op i trepartsregi. Allerede på et møde den 15. juni 2007 bekræftede statsministeren sit løfte om en ekstra milliard til voksen- og efteruddannelse, og løftet blev sat på papir med trepartsaftalen af 12. oktober 2007, hvor midlernes anvendelse blev fastslået. Politisk blev aftalen realiseret gennem de brede forlig om fordelingen af globaliseringspuljen.

Det var på den måde afslutningen på et eksemplarisk samspil mellem regeringen og parterne. Og selv om der fortsat blandt parterne er bekymring og tvivl om, hvor vidt denne nye stil også kan holde i fremtiden, kan det fastslås, at truslen fra det nationale politiske system dermed er afmonteret – i hvert fald for en tid.

Viljen til at respektere parterne ses også af, at *familiekommisionens* betænkning blev udsat til efter afslutningen af overenskomstforhandlingerne i 2007. Det var således organisationerne, der fik lov til at lægge dagsordenen også på dette område under OK 2007 med en reform af barselsreglerne, så flere uger eksempelvis reserveredes mændene. Da kommissionens forslag endelig blev offentliggjort i foråret 2007, gav det heller ikke anledning til yderligere politiske initiativer. I stedet var det igen parterne, der kom i front under den efterfølgende overenskomstforhandling i 2008 i den offentlige sektor med indførelsen af ret til frihed ved barns 2. sygedag.

### **Trepartsforhandlinger om den offentlige sektor**

Det meget resultatorienterede samspil mellem parterne og de politiske aktører om kompetenceudvikling på det private arbejdsmarked kunne ikke fastholdes, da parterne og regeringen i forlængelse af OK 2007 på LO/DA-området begyndte at løse nogle af de samme opgaver i forhold til den offentlige sektor. De skeptikere, der fortsat – trods OK 2007 – så med mistro på politikernes (og også dele af partssystemets) evne og vilje til at respektere aftalemodellens præmisser, fik hurtigt noget at have deres bekymring i. Det varede ikke mange uger, før truslen mod balancen mellem det politiske system og aftalesystemet igen tegnedes sig.

For det *første* opstod et omfattende trepartsforløb som optakt til regeringens kvalitetsreform for den offentlige sektor og starten af overenskomstforhandlingerne på dette område. Det førte til trepartsaftaler (først med LO og AC og regeringen og de offentlige arbejdsgivere, siden også med FTF), hvor grænserne mellem trepartsarena og partsarena blev nedbrudt.

En række spørgsmål, der sædvanligvis på det offentlige område, skulle forhandles og aftales under OK 2008 blev i stedet i realiteten afgjort ved trepartsbordet. Det blev af nogle aktører opfattet som en direkte trussel mod det eksisterende forhandlingssystem, mens andre tværtimod så det som et forsøg på at lette vejen til forlig ved overenskomstforhandlingerne.

For det *andet* – og i nærmest direkte forlængelse af trepartsaftalerne – opstod der alliancer på tværs mellem nogle af aktørerne i partssystemet og nogle af de politiske partier, og det førte i sensommeren 2007 til en direkte politisk indblanding i optakten til overenskomstforhandlingerne. Der blev givet løfter om ekstra midler til mere eller mindre øremærkede lønstigninger. Og med en sådan direkte intervention i overenskomstsystemets centrale spørgsmål blev den bekymring som var afledt af trepartsforløbet om kvalitetsreformen, afløst af en direkte frygt for aftalemodellens fremtid.

Det var en politisk indblanding, der til dels blev neutraliseret af finansministeren med manøvren før julen 2007, men den forsvandt aldrig helt. De organisationer, som gik efter et ekstraordinært resultat, satsede i realiteten stadig på det politiske kort. Det uundgåelige resultat var en omfattende konflikt i foråret 2008, hvor organisationerne kalkulerede med, at politikerne ville tage over og tilbyde dem en bedre løsning.

Det var måske mest overraskende for de berørte organisationer – jf. deres propaganda, da konflikten var blevet en realitet – at regeringen afholdt sig fra den sædvanlige praksis for gennemførelsen af politiske indgreb i situationer, hvor situationen mellem parterne syntes at være kørt uløseligt fast.

Forløbet endte med, at de konfliktende organisationer måtte indgå forlig med et indhold, der var meget langt fra de nærmest ultimative krav, de blev ved med at holde fast i. Om det offentlige aftalesystem i den hidtil eksisterende form vil kunne overleve dette forløb, er endnu et åbent spørgsmål. Forudsætningen er, at organisationerne i modsætning til OK 2008 i de næste runder afholder sig fra selv direkte at spille det politiske kort, og at partierne samtidig afholder sig fra den form for intervention, de gennemførte fra optaksperioden til OK 2008 og frem.

Overenskomstforhandlingerne på det offentlige arbejdsmarked er som udgangspunkt i langt højere grad underlagt politiske beslutninger end forhandlingerne på det private arbejdsmarked. Den samlede ramme i den offentlige sektor vil således altid være politisk bestemt. Men hvis der inden for disse politisk fastsatte rammer skal opretholdes et aftalesystem præget af parternes selvregulering, er forudsætningen den nævnte tilbageholdenhed hos både parterne og de politiske aktører. Ellers vil OK 2008 blive begyndelsen til enden for det offentlige aftalesystem, og der vil i stedet blive tale om en meget mere direkte politisk regulering af de offentligt ansattes løn- og arbejdsvilkår.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Gennemgangen af trepartsforhandlingerne om kvalitetsreformen for den offentlige sektor bygger på vores analyse af forløbet i kapitel 3 i bogen *Regulering af arbejde og*

### **Trepartsaftalerne om kvalitetsreformen**

Udgangspunktet var, at der også i den offentlige sektor var behov for en styrkelse af voksen- og efteruddannelsen, og at det derfor var på sin plads at få trepartsdrøftelser om dette spørgsmål mellem regeringen på den ene side og de faglige organisationer samt de kommunale og regionale arbejdsgivere på den anden side. Men denne VEU-dagsorden var allerede blevet udvidet inden afslutningen af OK 2007. Det skete i forbindelse med regeringens arbejde med at udvikle den såkaldte kvalitetsreform for den offentlige sektor.

Regeringen lancerede allerede en sådan reform i sensommeren 2006 med nedsættelsen af et regeringsudvalg, men arbejdet kom først i gang i starten af 2007. Der var i første omgang ikke udviklet noget treparts-koncept i forbindelse med kvalitetsreformen, som blev forberedt gennem en række temamøder rundt i landet. Men regeringen oplevede et stigende behov for at få inddraget parterne – og dermed delt ansvar med relevante aktører. Regeringen var kommet i defensiven i efteråret, hvor der var protestmanifestationer i mange kommuner på grund af nedskæringer og tilpasninger i forbindelse med gennemførelsen af kommunalreformen og etableringen af de 98 nye store kommuner og 5 regioner. Det havde fået statsminister Anders Fogh Rasmussen til at kalde de protesterende for venstreorienterede ballademagere med faldende vælgertilslutning som resultat. Med en valgdato, der begyndte at nærme sig, var der behov for at få styrket regeringen på velfærdsområdet igen, og derfor blev der sat turbo på processen med kvalitetsreformen.

Det startede 6. februar 2007 med nedsættelse af en kvalitetsgruppe bestående af 26 medlemmer, der udover eksperter og erhvervsfolk også bestod af repræsentanter for arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationerne. For LO's vedkommende var det formanden for LO, Hans Jensen, og FOA's forbundsformand, Dennis Kristensen. Denne kvalitetsgruppe så begge parter en interesse i at få udvidet med et egentligt trepartsforløb og efter uformelle kontakter blev ideen lanceret af Dennis Kristensen i et interview i Jyllands-Posten den 19. februar. Og allerede på kvalitetsgruppens første møde den 22. februar fremlagde Hans Jensen et papir med de temaer, som LO ønskede at få drøftet. Efter endnu nogle uformelle drøftelser opfordrede både Hans Jensen og Dennis Kristensen i Jyllands-Posten den 20. marts 2007 statsministeren til at komme ud af busken og sætte en trepartsforhandling i gang. Hovedbudskabet var, at kvalitetsreformen kun kunne gennemføres med de offentligt ansattes aktive medvirken. Svaret fra Anders Fogh Rasmussen faldt på statsministerens ugentlige pressemøde samme dag, hvor regeringen tog imod tilbuddet. Derefter var trepartsforløbet en realitet, og det første møde blev fastsat til onsdag den 11. april.

Regeringen kunne have en taktisk interesse i at finde løsninger med fagbevægelsen uden om Socialdemokraterne, men substantielt var det også indlysende rigtigt, at forudsætningen for at få forbedret den offentlige sektor ikke mindst var at engagere de offentligt ansatte i processen. Hvis det skulle gøres forudsatte det igen, at de offentligt ansattes organisationer blev inddraget i forberedelser-

ne. Meningen var ikke, at organisationerne skulle indgå aftaler med regeringen om det egentlige politiske indhold. Det blev overladt til partierne på Christiansborg. Trepartsforløbet skulle dreje sig om de ansattes arbejdsvilkår i denne sammenhæng for derigennem at skabe bedre muligheder for gennemførelsen af kvalitetsreformen.

Dette trepartsforløb, der i realiteten blev sat i værk gennem en uformel aftale mellem regeringen og LO, blev mødt med både skepsis og direkte modstand fra andre aktører. I LO var eksempelvis 3F meget tøvende over for ideen, og på den politiske scene var Socialdemokraterne direkte imod. Socialdemokraterne forsøgte at få LO til at bakke baglæns, og Hans Jensen lovede, at man naturligvis kun ville indgå aftaler, der også tog hensyn til socialdemokratiske synspunkter. I realiteten betød det ikke nogen indskrænkning i LO's handlefrihed, der var en illustration af de nye betingelser i forholdet mellem parti og fagbevægelse – langt fra forholdene i den traditionelle arbejderbevægelse. Som Dennis Kristensen udtrykte det, hørte det fortiden til, at faglige ledere skulle forbi et partiholdkvarter, før de indgik aftaler med den siddende regering.<sup>12</sup>

Dennis Kristensen ønskede som repræsentant for den markant største organisation for offentligt ansatte gennem trepartsforhandlingerne at sikre sine medlemmer bedre vilkår. LO gik helhjertet ind i processen for at manifestere hovedorganisationen som en sammenslutning også for de offentligt ansatte og maksimere den politiske indflydelse.

En del af kritikken mod trepartsforløbet gik på, at der hermed skete en direkte sammenblanding mellem trepartsarenaen og partsarenaens kompetenceområder. Der var flere, der var stærkt betænkelige ved, at spørgsmål som seniorordninger og efteruddannelse mv., dvs. emner der efter planen skulle forhandles under OK 2008 for den offentlige sektor, nu blev flyttet over på en helt anden arena i form af trepartsforhandlinger, hvor der tilligemed delvist var tale om andre aktører med hovedorganisationerne i spidsen.

Sammenblandingen blev endda hurtigt forstærket, idet der i løbet af foråret 2007 skete en sammenkobling af trepartsforløbet med organisationernes lønstrategi for OK 2008. De flotte lønstigninger, der var lagt op til med OK 2007, skulle følges op med tilsvarende – og gerne bedre – lønstigninger på det offentlige arbejdsmarked under OK 2008. Det var det budskab, som bl.a. Dennis Kristensen massivt førte frem. Og hvis man kunne få offentlig finansiering af spørgsmål, der ellers normalt tilhørte overenskomstområdet – som fx seniorordninger og efteruddannelse – så kunne der blive plads til lidt større lønstigninger. Samtidig kunne organisationerne få indflydelse på kvalitetsreformen, hvad angik spørgsmålet om de offentligt ansattes arbejdsvilkår.

Hensigten var, at trepartsforhandlingerne skulle afsluttes i første halvdel af juni 2007. Det blev et meget langt og besværligt forløb, hvor det tog tid, før

---

<sup>12</sup> Det skal tilføjes, at der gennem historien er flere eksempler på situationer, hvor LO-fagbevægelsen og Socialdemokratiet har ageret hver for sig. Interessant nok i denne sammenhæng gjaldt det under Augustudvalgets arbejde i 1909, hvor formanden for partiet, P. Knudsen, var direkte imod det kompromis, som DsF (i dag LO) var på vej til at acceptere. DsF's formand, 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).

organisationerne fik presset regeringen op på et økonomisk niveau, som var tilstrækkeligt attraktivt til, at en aftale kunne indgås. Forhandlingerne blev i perioder nærmest ført ”ud af vinduerne”, hvor bl.a. Dennis Kristensen fremsatte nogle ultimative betingelser for et forlig, og hvor FTF besværede sig over, at man ikke kunne få gennemført egentlige uddannelsesrettigheder til de offentligt ansatte, fordi KL hverken kunne eller ville binde de enkelte kommuner.

Den 17. juni var forløbet dog kommet så vidt, at det første forlig kunne indgås. FTF havde på det tidspunkt meldt fra på spørgsmålet om de individuelle uddannelsesrettigheder, men LO og AC var parate til at indgå en aftale, fordi der nu var så mange forbedringer på bordet, at man ikke længere sagligt set kunne sige nej. Der var ud over flere penge til seniorordninger og efteruddannelse også puljer til voksenelevløn og etablering af flere uddannelsespladser på sosu-uddannelserne og den pædagogiske grunduddannelse, styrket ledelse og forbedret arbejdsmiljø.

Aftalen var så god – ikke mindst for FOA’s vedkommende – at kritikken i baglandet forstummede. Bl.a. var 3F nu meget positivt stemt, fordi de forbedrede muligheder for opkvalificering af ufaglærte i høj grad gav 3F’s medlemmer nye muligheder.

For regeringen og hovedparten af fagbevægelsen med LO i spidsen var trepartsaftalen en stor sejr. Men det var en alvorlig bet, at man ikke havde fået FTF med. Det ville komplicere de forestående forhandlinger under OK 2008, hvor bl.a. aftalerne om efteruddannelse og seniorordninger skulle udmøntes. Det var svært at forestille sig sådanne forhandlinger, hvor betydende organisationer ikke havde andel i den aftalte økonomiske ramme.

I FTF’s ledelse og i flere af medlemsorganisationerne var der også utilfredshed over at stå udenfor – på grund af den principielle konflikt om de individuelle uddannelsesrettigheder, som arbejdsgiverne afviste. Det var måske bedre at sikre de forbedringer man kunne få her og nu og så gemme dette slagsmål til senere, hvor også LO og AC måske ville være parate til at stille sig bag et sådant krav.

Efter nye sonderinger lykkedes det da også den 1. juli 2007 for regeringen at få indgået en aftale med FTF. Der blev nu lagt ca. 800 mio. kr. ekstra på bordet, så bl.a. DSR og BUPL kunne få tilgodeset længe nærede ønsker. Til sidst stod kun DLF tilbage med et nej, og det kunne ikke blokere for, at FTF sagde ja til det nye tilbud. Dermed var der alt i alt med de to aftaler afsat et beløb på godt 8 mia. kr. over fire år eller ca. 2 mia. kr. om året.

### **Konklusion: en ny reguleringsform**

Med de to trepartsaftaler i forsommeren 2007 blev en væsentlig del af politikfastsættelsen, der på den ene side ellers tilhører den politiske arena (hvad enten det er på Christiansborg eller i kommuner og regioner), og som på den anden side almindeligvis ville have været afgjort på partsarenaen under de efterfølgende overenskomstforhandlinger, i stedet fastlagt på trepartsarenaen. Der var således tale om et forløb, der kan tolkes på den måde, at en ny form for egentlig korporatistisk regulering af løn- og arbejdsforhold her var på vej.

Det var hensigten herigennem at lette forløbet af OK 2008, men i virkeligheden førte det snarere til yderligere komplikationer. Det var startskuddet på den



politiske indblanding i forløbet fra start til slut, der snart efter blev en realitet. Samtidig med trepartsforhandlingernes kulmination udviklede der sig protest-manifestationer på social- og sundhedsområdet, der kom til at præge den offentlige debat hen over sommeren, hvor et snarligt folketingsvalg forekom mere og mere sandsynligt. Det førte til løfter om ekstra milliarder til særlige grupper af offentligt ansatte med social- og sundhedspersonalet i spidsen fra bl.a. Dansk Folkeparti og Socialdemokraterne. Og dermed var en direkte indblanding i overenskomstforhandlingernes kernespørgsmål en realitet. Det var en indblanding, som blev fastholdt undervejs – om end den var delvist neutraliseret et par måneder – og som derfor blev afgørende for hele overenskomstforløbet, der endte med den hidtil mest omfattende konflikt på det offentlige arbejdsmarked.

Det er muligt, at denne udvikling var blevet en realitet – trepartsforlig eller ej. Men det kan ikke afvises, at der med trepartsforløbet skete en form for legitimering af den politiske intervention, der efterfølgende fandt sted. Når regeringen kunne indgå trepartsaftaler med direkte effekt for overenskomstforhandlingerne, så kunne Folketingets partier vel også blande sig?

Det lettede forløbet på den måde, at der dermed var midler til efteruddannelse, seniorordninger mv., som kunne afsættes i forhandlingerne mellem parterne, og som endda lå uden for reguleringsordningen. Det gav alt andet lige et større økonomisk råderum for de lønstigninger, der var det altafgørende emne under OK 2008. Men det betød til gengæld også, at parterne selv kun i begrænset omfang prioriterede nogle af disse væsentlige spørgsmål.

I stedet for at bruge trepartsforhandlinger til en samlet styrkelse af området, som både parterne og det politiske system skulle bidrage til – jf. trepartsforløbet om kompetenceudvikling op til de private overenskomstforhandlinger i 2007 – blev trepartssystemet her brugt af parterne til at lægge ansvaret mere eller mindre fra sig og overlade finansieringen til staten.

Det var således i trepartsregi, at rammen på disse områder blev lagt med statslige midler – tidsbegrænset til tre år og i øvrigt uden for reguleringsordningen. Selve fordelingen af midlerne blev derefter aftalt direkte ved overenskomstbordet. Her blev der også i enkelte tilfælde tilført yderligere midler, men hovedprincippet var, at man holdt sig til trepartsmidlerne. Det er baggrunden for, at der i den kommunale aftale efter flere aktørers opfattelse er blevet satset alt for lidt på en styrkelse af kompetenceudviklingen.

Set i forhold til balancen mellem parterne og de politiske aktører er der således sket et skred i forbindelse med trepartsforhandlingerne om den offentlige sektor sammenlignet med det forudgående forløb på det private arbejdsmarked.

Samtidig må det tilføjes, at den efterfølgende politiske intervention i selve overenskomstforløbet må siges at udgøre en større trussel mod den danske aftalemodel med parternes selvregulering som hovedprincip end de forberedende forhandlinger, der blev foretaget med trepartsaftalerne om kvalitetsreformen. Det udviklede sig på en måde, hvor de konfliktende organisationer i realiteten spillede det politiske kort, idet de regnede med at kunne opnå mere gennem indgreb end forlig. Men at regeringen i sidste instans undlod at gribe ind og pressede de konfliktende organisationer til selv at indgå forlig, kan måske – jf. nedenfor – vise sig at være tilstrækkeligt til at afmontere den politiske trussel mod aftalemodellen.

## OK 2008 – forløb og perspektiver

### Optakt præget af politiske løfter

Løn blev i dobbeltforstand det afgørende tema under OK 2008. For det første blev der – som nævnt – på baggrund af forløbet på det private arbejdsmarked i starten af 2007 skabt forventninger om generelt høje lønstigninger til alle. De offentligt ansattes forhandlere med KTO's og FOA's formand Dennis Kristensen i front markerede klart allerede i foråret, at der kun kunne skabes et forlig, hvis man fik lønstigninger af en størrelse, som man ikke havde set magen til i mange år. Udgangspunktet var det niveau på i overkanten af 4 pct., som var forventeligt i den private sektor i forlængelse af OK 2007. Dertil kom, at KTO havde dokumenteret et efterslæb i lønudviklingen for deres medlemmer i forhold til den private sektor tilbage fra midten af 1990'erne på i størrelsesordenen 1,5 pct. Derfor måtte der tilføres ekstra midler, så de kommunalt og regionalt ansatte kunne opnå en stigning ud over det private arbejdsmarked. Af samme grund skulle en sådan stigning holdes uden for reguleringsordningen, der knytter lønudviklingen i den offentlige sektor direkte til lønudviklingen på det private arbejdsmarked. Hvis den ekstraordinære stigning ikke blev holdt uden for denne beregning, ville den via reguleringsordningen hurtigt forsvinde igen, og så var man lige vidt.

For det andet blev kravet om et ekstraordinært løft til områder med mange kvinder et hovedtema. Dette ligelønskrav blev ført frem med en hidtil uset styrke af FOA på vegne af de mange social- og sundhedsmedarbejdere på ældreområdet og sygehusene. Der skulle gennemføres *Mandeløn til kvindefag*. Kravet blev båret frem af de omfattende medlemsprotester og de store rekrutterings- og fastholdelsesproblemer, som kommunerne oplevede.

Det var nyt, at FOA gik i spidsen i dette spørgsmål. Men selve ligelønsproblemet var ikke noget nyt. Det er tværtimod et spørgsmål, der har præget det offentlige aftalesystem i mange årtier. Det havde endda manifesteret sig i tilbagevendende partielle konflikter på sygehusområdet, hvor Dansk Sygeplejeråd og enkelte andre sundhedsorganisationer gennemførte strejker i både 1995 og 1999 – dog uden afgørende at kunne gøre noget ved problemet. I DSR var hovedsynspunktet, at lønrelationerne mellem grupperne i den offentlige sektor – senest med Tjenestemandsreformen af 1969 – var fastsat på en måde, der typisk placerede grupper med mange kvinder ringere end grupper med mange mænd.

I 1997 samledes de 11 organisationer for mellemuddannede på dette område i Sundhedskartellet, der dog fortsat forhandlede gennem KTO. Først efter OK 2002, hvor man stadig ikke havde fået ændret væsentligt ved lønrelationerne valgte Sundhedskartellet at forlade KTO. Derfor forhandlede Sundhedskartellet selvstændigt under OK 2005, men uden at opnå mere end KTO-forliget.

I optakten til OK 2008 fokuserede Sundhedskartellet mere end nogensinde på kravet om et særligt lønløft, der for alvor fik startet en proces, som på sigt fjernede lønforskellene mellem uddannelsesmæssigt sammenlignelige mande- og kvindefag i henholdsvis den private og den offentlige sektor.

Allerede i foråret så det derfor ud som om, at forventningerne hos medlemmerne af flere store organisationer kunne komme op på et niveau, der ville gøre det overordentligt vanskeligt at nå til et forlig, som medlemmerne i de faglige organisationer ville sige ja til. De politiske løfter i sensommeren 2007 satte yderligere blus på forventningsniveauet og forstærkede dermed kravet om, at en række kvindeområder skulle særligt tilgodeses.

Der tegner sig hurtigt et krav om en *stigning på 15 pct.* som pejlemærke i det videre forløb. Og derudover blev det understreget, at et sådant resultat kun betød det første skridt i retning af mandeløn til kvindefag. Sundhedskartellet stillede også krav om en *ligelønskommission*, der frem mod næste forhandlingsrunde skulle kortlægge lønrelationerne og stille forslag om det nødvendige løft til de grupper, som var for dårligt indplaceret. Kravet var derfor også, at en sådan kommission skulle tilføres de nødvendige midler.

Socialdemokraterne tilsluttede sig denne tankegang, mens Dansk Folkeparti var mere forsigtig i forhold til spørgsmålet om på forhånd at afsætte midler. Problemet måtte først kortlægges, men det var klart, at der så i forlængelse heraf ville blive afsat ekstra penge, var budskabet. FOA var i første omgang imod, da FTF og DSR kom med forslaget om en lønkommission, men i løbet af efteråret lagde også FOA sig fast på kravet om nedsættelsen af en ligelønskommission med penge, som det næste skridt, der skulle følge op på resultatet af OK 2008.

Udover Dansk Folkeparti og Socialdemokraterne støttede også SF og Enhedslisten kravet om ekstra milliarder til de offentligt ansatte. Der tegnede sig derfor et flertal i Folketinget for en sådan politisk intervention, hvor det efterhånden blev et beløb på 5 mia. kr., der blev talt om.

Det var tydeligt, at både FOA og Sundhedskartellet fra sensommeren 2007 og frem i høj grad satsede på det politiske kort. Det blev afgørende for disse organisationer først og fremmest – og gerne med politikernes medvirken – at sikre egne medlemsgruppers interesser. Så måtte mulighederne for at fremme fælles løsninger for alle offentligt ansatte komme i anden række.

Både kravet om ekstra midler til særlige grupper under OK 2008 og kravet om en ligelønskommission gav derfor anledning til interne stridigheder mellem organisationerne for offentligt ansatte. Det var naturligt nok for Sundhedskartellet at følge en sådan kurs, når de nu havde forladt forhandlingsfællesskabet. Men det var et problem for FOA, fordi Dennis Kristensen ikke alene var formand for dette forbund, men også formand for KTO – den fælles *forhandlingskoalition* på det kommunale og regionale område.

Interne interessestridigheder mellem organisationerne i koalitionerne på det offentlige område – udover KTO også CFU på det statslige område – er en indbygget del af det offentlige aftalesystem. Når alle lønmodtagere fra top til bund i systemet forhandler samlet gennem de to koalitioner, så vil der naturligt opstå interne stridigheder, fordi disse organisationer per definition har forskelligartede interesser. Derfor er det afgørende moment i overenskomstforhandlingerne i den offentlige sektor ofte bestræbelserne på at forlige de modsatrettede interesser internt på lønmodtagersiden – mere end det er konflikterne på tværs af bordet mellem lønmodtagere og arbejdsgivere.

Dennis Kristensen mente som udgangspunkt, at han godt kunne forbinde de to roller som formand for både KTO og FOA. Hvis man kunne komme igennem

med kravet om de ekstra milliarder, så ville der formentlig blive plads nok til både en generelt set acceptabel løsning udover en skævdeling med ekstra stigninger oveni til særligt udvalgte grupper.

Det viste sig dog hurtigt, at den interne enighed i KTO ikke kunne holde, og resultatet blev et formandsskifte i KTO den 5. september 2007. Der var enighed om, at det var vigtigt at få tilført ekstra midler til OK 2008, men alle andre end FOA mente, at det alene skulle være op til parterne at fordele sådanne midler. Det kunne FOA ikke tilslutte sig af frygt for, at de ekstra midler til sosu'erne, som politikerne allerede havde lovet, ville forsvinde i det interne fordelings-slagsmål mellem organisationerne. Da det var HK/Kommunal, der foranledigede, at denne diskussion kom på dagsordenen, fik det FOA til at blokere for, at HK/Kommunals formand, Kim Simonsen, der var den naturlige afløser, overtog formandsposten. Selv om LO-organisationerne udgør det store flertal i KTO endte det derfor med, at der for første gang blev valgt en person fra et forbund uden for LO. Nærmere bestemt var det formanden for Danmarks Lærerforening og LC, Anders Bondo Christensen, der blev den nye hovedforhandler. Sine Sunesen, AC, blev valgt som næstformand. Almindeligvis er der to næstformænd i KTO, men LO-organisationerne kunne ikke engang enes om at indstille en sådan. Derfor blev det i høj grad Anders Bondo og Sine Sunesen, der tog teten under OK 2008.<sup>13</sup> Og da de samme to også indgik i CFU's forhandlingsdelegation – her med Sine Sunesen som formand – var der skabt en stærk personmæssig forbindelse på tværs af hovedområderne, hvilket bidrog til en effektiv koordinering af det samlede forløb under OK 2008.

At Dennis Kristensen gik af som formand betød ikke, at FOA på tilsvarende måde, som Sundhedskartellet havde gjort det forud for OK 2005, forlod fællesskabet. Foreløbig blev FOA i KTO og så tiden an. Det kunne gøres relativt risikofrit, fordi forhandlingsaftalen mellem KTO's medlemsorganisationer giver mulighed for, at de enkelte organisationer undervejs kan forlade de fælles forhandlinger. BUPL, der ellers førte den samme uddannelsesbaserede lønstrategi som Sundhedskartellet og derfor ligeledes var på kollisionskurs med de øvrige i KTO, besluttede også at blive i KTO.

Foreløbig blev koalitionen holdt sammen, men det var vanskeligt at se, hvordan man på en gang skulle kunne sikre et tilstrækkeligt generelt løft og en skævdeling, så særlige grupper kunne få et markant bedre overenskomstresultat. Grænserne for en sådan skævdeling sættes af de *centraliserede koalitionsforhandlingers logik*. Skævdeling i et vist omfang kan forekomme, men det er noget, der skal skabes enighed om internt, og derfor er det vanskeligt markant at ændre de etablerede lønrelationer.

Hovedprincippet er, at ingen kan få mere ved at bryde med fællesskabet og gå i konflikt, end de grupper, som indgår forlig. Det er et princip, som har vist sin gyldighed i forbindelse med den række af partielle konflikter, der har været i den offentlige sektor i de senere årtier – ikke mindst på sundhedsområdet, hvor

---

<sup>13</sup> Sine Sunesen blev valgt til formand for CFU den 11. oktober 2007, da den hidtidige LO-repræsentant Peter Waldorff, HK/Stat, i september var blevet generalsekretær i ISKA, de offentligt ansattes faglige verdensorganisation. Det var også første gang, at der på det statslige område kom en formand fra en organisation uden for LO. Men her var det mere et udtryk for en naturlig udvikling, fordi de tre hovedorganisationsområder i staten er ved at blive stort set lige store.

eksempelvis sygeplejerskerne i 1990'erne var ude af stand til at få noget væsentligt ud af deres konfliktstrategi. Eneste delvise undtagelse var løsningen i forbindelse med OK 1995, hvor det efter politisk indgreb og et særligt udvalgsarbejde endte med et ekstra løft på ca. 1 pct. Men da det var som betaling for en øget arbejdstidsfleksibilitet, som ikke indgik i de øvrige organisationers forlig, var det ikke noget reelt brud på rammen.

*Konfliktscenariet* tegnede sig tydeligt i horisonten. Men måske var der alligevel forligsmuligheder med udgangspunkt i forhandlingerne i den statslige sektor, hvor der ikke var det samme efterslæb, og hvor organisationerne syntes parate til at indgå et forlig, der lå på niveau med løsningen i den private sektor med OK 2007. Det var vanskeligere med KTO bl.a. på grund af efterslæbskravet og de indre spændinger i koalitionen. Arbejdsgiverne var helt afvisende overfor dette krav med henvisning til, at de ansatte havde fået den regulering, som de efter de gældende aftaler var berettiget til. I KL var der til gengæld forståelse for FOA's særlige krav på grund af rekrutterings- og fastholdelsesproblemerne, men det forekom ikke særligt sandsynligt, at KL kunne presse de øvrige KTO-organisationer til en skævdeling, som var tilstrækkelig stor til, at den ville være acceptabel for FOA.

Forhandlingerne på det kommunale og regionale område gik i gang i løbet af oktober – først med et indledende generelt møde og derefter med de decentrale forhandlinger mellem de respektive arbejdsgiverparter og de enkelte organisationer. Samtidig førte den turbulente politiske situation til, at Anders Fogh Rasmussen den 27. oktober udskrev valg til Folketinget. Statsministeren opfordrede partierne til at diskutere de store politiske spørgsmål og holde sig fra kommentarer om OK 2008. Men selv om overenskomstforhandlingerne ikke blev et hovedpunkt i valgkampen, så blev de politiske løfter om ekstra milliarder dog gentaget undervejs af Dansk Folkeparti, Socialdemokraterne, SF og Enhedslisten. Det kunne derfor se ud til, at der også efter et valg ville være flertal for at tilføre ekstra midler til de offentligt ansatte.

Folketingsvalget den 13. november sluttede med, at VKO-flertallet lige præcis forblev intakt. Den parlamentariske situation var dog noget uklar i mange uger efter, hvor VK-regeringen talte meget om brede løsninger. Det skabte irritation i Dansk Folkeparti, og det medførte, at OK 2008 for alvor blev et element i det politiske spil på Christiansborg. LO's nyvalgte formand, Harald Børsting, blandede sig også i situationen, da han i slutningen af november holdt en række møder med de politiske partier, som havde stillet flere milliarder i udsigt. Det var helt usædvanligt, at LO som hovedorganisation på den måde gik ind i de offentlige overenskomstforhandlinger og nærmest sanktionerede den politiske intervention. LO-formanden fremhævede dog, at LO ikke ønskede på nogen måde at blande sig i fordelingen af midlerne, men blot ville bidrage til at forbedre rammebetingelserne for OK 2008 ved at forsøge at fastholde partierne på deres løfter.

Endnu inden forhandlingerne overhovedet – bortset fra de første forpostfægtninger – var startet, syntes spillet mellem partierne på Christiansborg at være den afgørende arena i forløbet, snarere end parternes egne forhandlingsborde. Det var en hidtil uset direkte politisk indblanding i en overenskomstsituation.

Problemet var, at forhandlingerne ikke kunne komme videre, før det politiske spil var blevet bragt til ende. Parterne måtte have vished om, hvorvidt der kom ekstra milliarder, og i givet fald under hvilke betingelser de ville blive givet. Ville de eksempelvis være øremærket til bestemte grupper? Uden klarhed om sådanne spørgsmål ville der – som Sine Sunesen – udtrykte det blive tale om forhandlinger med blind makker, og den slags bevæger professionelle fagforeningsfolk sig ikke ud i. Uden en afklaring kunne man derfor se frem til resultatløse forhandlinger, der snart ville ende i sammenbrud og dermed følgende konflikt og politisk indgreb.

Efter valget blev den hidtidige finansminister, Thor Pedersen, formand for Folketinget, og han blev afløst i ministerstolen af Venstres kronprins, Lars Løkke Rasmussen. Denne viste med det samme sin politiske tæft, da han med en snedig *regneteknisk manøvre* gennemført kort før julen 2007 fik afmonteret partiernes løfter om ekstra 5 mia. kr. til OK 2008. Den nye finansminister meddelte den 17. december, at den hidtidige budgetmæssige lønfremskrivning på 3,2 pct. årligt ville blive hævet til 4,0 pct. Derved blev i den forventede treårige overenskomstperiode tilført samlet 1,7 mia. kr. årligt til kommuner, regioner og stat – eller alt i alt 5,1 mia. kr. ”Keine Hexerei Nur Behändigkeit” – derved var de politiske løfter om ekstra milliarder blevet opfyldt. Men da disse ekstra midler ikke blev undtaget fra reguleringsordningen betød opskrivningen blot, at der det første år kunne gives en ekstraordinær stor stigning, der til gengæld via reguleringsordningen ville blive modregnet i årene efter. Reelt var der dermed ikke givet det krævede løft, hvilket organisationerne også med det samme gjorde opmærksomme på. Dog var det ikke uden en vis værdi at få fremskyndet lønstigningerne, hvilke ifølge LO kunne opgøres til 4-500 mio. kr.

Den reelle forbedring ved finansministerens manøvre var således kun en brøkdel af de afgivne løfter. Men det var tydeligt, at ikke mindst Socialdemokraterne var tilfredse med at få hele dette spørgsmål annulleret. Politikerne og forhandlerne kunne nu se frem til en forholdsvis fredelig juleferie med mulighed for at starte reelle overenskomstforhandlinger først i det nye år.

### **Aftalemodellens særlige kendetegn i den offentlige sektor**

Under optakten var det karakteristisk, at aktørerne brugte hensynet til den danske model i deres argumentation for de modsatrettede synspunkter. Det var ikke mindst spørgsmålet om aftalemodellens selvreguleringsprincip, der blev fremhævet. Ikke mindst regeringen understregede, at det var et brud med forudsætningerne for den danske model, når Folketinget blandede sig i forhandlingerne ved at diskutere rammens størrelse og give løfter om ekstra milliarder.

Diskussionen var præget af en forenklet, nærmest dogmatisk udlægning af den danske model. I denne sammenhæng blev der fx typisk set bort fra, at aftalesystemerne i den private og den offentlige sektor er forskellige. Begrebet den danske model knytter sig først og fremmest til det private arbejdsmarked, og når det anvendes i sammenhæng med den offentlige sektor, er det derfor nødvendigt at tilføje nogle reservationer. Den offentlige sektor adskiller sig i høj grad fra det private arbejdsmarked. Den danske model med overenskomstparternes selvregulering som hovedprincip er udviklet i den private sektor og var her gældende i årtier, mens det offentlige arbejdsmarked stadig var domineret af tjeneste-

mandsansættelse – uden kollektiv aftaleret og konfliktret. Det var først langsomt, at der efterhånden blev udviklet aftalerelationer i den offentlige sektor.

Faktisk er det først med Tjenestemandreformens af 1969, at man kan tale om et egentligt kollektivt aftalesystem på linie med det private, og da overenskomstansættelse derefter hurtigt blev det almindelige, kan man fra 1970'erne og frem tale om en udvidelse af den danske model til det offentlige arbejdsmarked. Der blev opbygget forhandlingsområder og koalitioner, hvorefter der fra midten af 1980'erne blev etableret centraliserede forhandlinger på to hovedområder, dels den statslige sektor mellem finansministeren og CFU og dels den kommunale (og amtslige) sektor med KL og KTO i spidsen.

Der har aldrig været altomfattende konflikter i forbindelse med overenskomstfornyelserne på det offentlige område. Det nærmeste man kommer er de overenskomststridige arbejdsnedlæggelser i forbindelse med regeringsindgrebet i 1985. Dengang blev der forhandlet samtidig på det private og det offentlige arbejdsmarked. Først fra 1999 er der sket en ændring, så de offentlige forhandlinger foregår forskudt i forhold til forhandlingerne på LO/DA-området, og det er således først i det seneste årti, at der reelt har været mulighed for en altomfattende konflikt på hele det offentlige område.

Selv om man nu kan tale om den danske model i den offentlige sektor delvist på linie med det private arbejdsmarkeds organisations- og aftalesystem, skal det også fremhæves, at den offentlige sektor er underlagt en helt anden form for *politisk styring* end det private område. Princippet om, at politisk intervention er et brud med overenskomstparternes selvregulering skal således tolkes på en anden måde i den offentlige end i den private sektor.

Denne forskel så regeringen helt tydeligt bort fra, når den kritiserede de øvrige partier ved at sige, at det måtte anses for at være et brud på den danske model at tilbyde ekstra milliarder til overenskomstforhandlingerne. Spørgsmålet om rammens størrelse måtte overlades til parterne.

Dermed blev det glemt, at regeringen ved finansministeren selv er en direkte part i det offentlige forhandlingssystem. Finansministeren har en dobbeltrolle som *både* hovedforhandler for de offentlige arbejdsgivere og ansvarlig for den overordnede økonomiske politik. I sidste instans er det regeringen og Folketinget, der fastsætter den økonomiske ramme, forhandlingsspillet foregår indenfor.

Den offentlige løndannelse er således ikke umiddelbart markedsbestemt. Det er politikerne, der afgør, hvilken ramme der er til rådighed for den givne overenskomstforhandling. Hvad der i sidste instans kommer ud af det, afgøres af reguleringsordningen og dermed af lønudviklingen på det private arbejdsmarked. Men i selve overenskomstsituationen er rammen en politisk bestemt størrelse, som ikke er uden betydning, hverken reelt eller symbolsk. Det er afgørende for, hvor meget der er til rådighed her og nu og dermed også for, hvor meget der indgår i fordelingskampen mellem de forskellige grupper.

Når rammen er politisk bestemt, er det også legitimt at stille krav om, at der generelt tilføres ekstra midler til forhandlingerne, som KTO eksempelvis gjorde det. Der kan også være en vis fleksibilitet i selve forhandlingsspillet, så rammen kan påvirkes undervejs. Derfor er det den almindelige holdning i det offentlige aftalesystem, at det ikke er strid med aftalemodellen i den offentlige sektor, at der foregår en politisk diskussion om rammen.

Men situationen, som den tegnede sig sidst på året 2007, viste efter vores opfattelse klart, at overenskomstforhandlinger i den offentlige sektor ikke kan fungere, hvis det politisk er et åbent stridsspørgsmål, hvor mange penge der er til rådighed. Her må Folketinget lægge ønsket om direkte at påvirke lønslaget til side, og give finansministeren som offentlig arbejdsgiver et fleksibelt mandat, så han kan agere med en til sikkerhed grænsende forventning om, at han ikke bliver tilsidesat af et flertal i Folketinget, men tværtimod vil have opbakning fra et bredt flertal.

Uden en sådan klar adskillelse mellem det politiske system som arbejdsgiver og som lovgiver kan aftalemodellen ikke fungere. Hvis forhandlingskoalitioner og deres medlemsorganisationer har en stærk fornemmelse af, at der er mere at hente på Christiansborg, så vil mulighederne for at indgå forlig direkte mellem parterne blive vanskeliggjort, og så er vejen banet for en mere direkte politisk regulering af løn- og arbejdsvilkår i den offentlige sektor.

Selv om krav til den samlede rammes størrelse er legitime, fordi det er politisk bestemt, så er der altså grænser for, hvor langt den diskussion kan føres – ikke mindst mellem partierne på Christiansborg. Men diskussionen handlede ikke kun om den samlede ramme, men i høj grad også om fordelingen af denne. Det er vel netop partiernes løfter om ekstra forbedringer øremærket til særlige personalegrupper, der er både det egentlige nye og samtidig det mest betænkkelige ved den politiske indblanding under OK 2008.

Herigennem var det ikke mindst de politiske partier, der bidrog til at piske forventningsniveauet i vejret – specielt hvad angår grupperne på social- og sundhedsområdet. I forvejen kunne det se ud til, at det ville blive vanskeligt at nå et resultat, som også kunne accepteres af FOA, dvs. den største medlemsorganisation i KTO, og af Sundhedskartellet uden for de kommunalt og regionalt ansattes forhandlingsfællesskab. Og med politikernes løfter fremstod det allerede i udgangspunktet som næsten umuligt.

I den sammenhæng optrådte regeringen med Anders Fogh Rasmussen i spidsen mere i overensstemmelse med den danske models principper, da han advarede mod løfter til særlige grupper.

”Hvis vi politikere begynder at beslutte og bevilge lønstigninger til en eller flere udvalgte grupper, vil det med stor sikkerhed udløse en betydelig utilfredshed blandt andre grupper. Det kan udløse en storkonflikt på det offentlige arbejdsmarked.” (Pressemøde, Statsministeriet, 4.12.2007).

Dette synspunkt blev anfægtet af FOA og Sundhedskartellet, der i denne sammenhæng talte om nødvendigheden af en reform af den danske model for at åbne op for mandeløn til kvindefag. I Sundhedskartellets argumentation fremhæves det, at der er tale om et ligestillingsproblem, der går tilbage til den sidste tjenestemandreform i 1969, hvor en række kvindegrupper blev for lavt indplaceret. Det har man ikke gennem aftalesystemet siden kunnet gøre noget fundamentalt ved, og da der med tjenestemandreformen var tale om politisk fastsatte lønrelationer, så må det også være legitimt, at politikerne blander sig og medvirker til en løsning, når nu aftalemodellen ikke kan. Så kan der afsættes midler – uden for reguleringsordningen – der giver særlige grupper det nødvendige



løft, og så kan man derefter vende tilbage til ”normale tilstande”, hvor parterne selv via aftalemodellen regulerer løn- og arbejdsvilkår.

Problemet med så markante fravigelser fra normalen er naturligvis – specielt når man ser på de politiske partiers stigende interesse for at blande sig i overenskomstforhold i de senere år – at der ikke bliver talt om reglen, der bekræfter undtagelsen, men om indførelsen af en ny regel, dvs. en form for aftaleregulering, der i højere grad vil være direkte politisk bestemt.

### **Forligsstrategiens delvise succes**

Med finansministerens manøvre blev politikernes intervention i lønforhandlingerne midlertidigt neutraliseret. Og det skabte rum for egentlige forhandlinger. I forvejen var de fleste i CFU parate til at forhandle inden for en ramme, der svarede til resultatet på det private arbejdsmarked, og det var med løftet af lønfremskrivningen i budgetterne blevet understreget, at de offentlige arbejdsgivere med finansministeren i spidsen var klar til at give det – og dermed en samlet løsning på et højere niveau end i mange år. I KTO måtte man erkende, at der ikke blev nogle ekstra milliarder og dermed heller ikke plads til at få gennemført efterslæbskravet. Derfor skulle KTO-forhandlerne affinde sig med en løsning på et noget lavere niveau, men da det stadig kunne blive et samlet set fornuftigt resultat, var der en overvejende stemning for at følge forligsvejen.

Forløbet blev tilrettelagt med arbejdsgiverne allerede på de første forhandlingsmøder i midten af december, hvor KL mødtes med KTO den 12. december og CFU med finansministeren den 17. december. Derefter blev påbegyndt realiseringen af en forligsstrategi, der byggede på, at man gennem delforlig på de to hovedområder skulle bane vejen for først et statsligt forlig og derefter for et forlig på det kommunale og det regionale område.

Ikke mindst på det kommunale område – med tilsvarende forløb tidsmæssigt forskudt på det regionale område – blev forligskursen fulgt med succes. Der blev således indgået delforlig om såkaldte bløde pakker mellem KL og KTO den 11. januar 2008, med TR-vilkår som hovedtema, den 25. januar, om seniorvilkår, kompetenceudvikling og barselsvilkår, samt den 8. februar, om trivsel og sundhed. Samtidig blev opnået tilsvarende resultater i Sundhedskartellets selvstændige forhandlinger med KL og Danske Regioner. Det var tydeligt, at Sundhedskartellet fulgte en forligskurs, når det gjaldt de bløde velfærdspakker, og reserverede slagsmålet til spørgsmålet om løn.

På det statslige område fulgtes en tilsvarende kurs med det første delforlig indgået mellem CFU og finansministeren den 23. januar 2008. Det videre forløb blev dog mere kompliceret på grund af et besværligt tovtrækkeri om de væsentligste uenigheder parterne imellem. Således måtte det den 6.-7. februar opgives at få afsluttet et ellers planlagt andet delforlig og dermed åbnet op for den afsluttende forhandling søndag den 10. februar.

Da de kommunale parter som planlagt mødtes fredag den 15. februar for at tage fat på det afgørende slagsmål om lønnen, opgav man hurtigt at gøre et reelt forsøg. Man afventede gennembruddet i den statslige sektor. Med de opskruede forventninger til den generelle løsning i kombination med enkelte organisationers krav om særlige forbedringer oveni, var det ikke under OK 2008, at kommunerne skulle udfordre det almindeligt gældende princip i det offentlige afta-

lesystem: at det er det statslige område med finansministeren i front, der indgår den første aftale og dermed fastsætter niveauer for den samlede løsning – også på de øvrige offentlige områder.

Ventetiden blev dog ikke lang, idet forhandlerne i CFU og Personalestyrelsen hen imod weekenden begyndte at få ryddet forhindringerne for et forlig af vejen. Forliget kunne indgås natten til mandag den 18. februar 2008, da arbejdsgiverne renoncerede på de to arbejdsgiverkrav, der hidtil havde været blokerende. Det gjaldt en opstramning af arbejdstidsreglerne på undervisningsområderne og en opstramning af pensionsreglerne for visse tjenestemandsgupper (politi, militær). Dermed var vejen også banet for, at KL og DLF/LC kunne løse det muligt blokerende arbejdstidsspørgsmål på deres område.

Det var forventet, at KL og KTO i umiddelbar forlængelse af statsforliget også kunne nå til enighed om en generel aftale. Da der med Anders Bondo Christensen og Sine Sunesen placeret i begge udvalg var tale om de samme hovedforhandlere, skulle man tro, at opgaven var overkommelig. Men der opstod uforudsete komplikationer, da arbejdsgiverne ikke ville acceptere KTO's forslag om en fleksibel oversættelse af statsforliget til det kommunale område.

Da det kommunale område var lønmæssigt lidt bagud for det statslige område på grund af en mere omfattende udnyttelse af lokal løndannelse i staten, ville en rigid overførsel af den statslige ramme på 12,8 pct. betyde, at det kommunale forlig reelt blev ringere. Det kunne KTO's forhandlere ikke acceptere, og da det netop var et absolut krav fra finansministerens side i den interne arbejdsgiverkoordinering, at hverken kommuner eller regioner måtte overskride de 12,8 pct., var forligsmulighederne blokerede.

I stedet blev bestræbelserne koncentreret om at få indgået forlig om de specielle forhold mellem de enkelte organisationer og de respektive arbejdsgiverparter. Det lykkedes inden for de næste uger, og specielt vigtigt i denne sammenhæng var det, at KL og LC/DLF sent mandag den 25. februar nåede til et forlig, der samtidig indeholdt en løsning på den gamle konflikt om lærernes arbejdstidsregler. Dermed var en potentiel barriere fjernet. Og der var lagt op til, at KL og KTO skulle gøre et nyt forsøg på at nå til et generelt forlig.

Alle var klar over, at den afgørende runde var på vej, og i den situation valgte FOA den 26. februar at træde ud af de fælles KTO-forhandlinger. Det forlig, der tegnede sig, var ikke på et niveau, som FOA fandt acceptabelt. Forhandlerne på embedsmandsplan i KL og KTO havde i mellemtiden været kreative og havde fundet en model, som forhåbentlig kunne løse det blokerende problem. KTO ville gå med til forlig, hvis der blev tale om en marginalt højere ramme på 13,1 pct. Men til gengæld blev forskellige forbedringer placeret senere i overenskomstperioden, således at den budgetmæssige virkning holdt sig indenfor de af finansministeren krævede 12,8 pct. i den treårige overenskomstperiode.

Det var den løsning, der tegnede sig, da parterne mødtes om aftenen torsdag den 28. februar 2008, men mødet endte alligevel i et sammenbrud. Finansministeren ville ikke give KL lov til at fravige de 12,8 pct. – selv om det kun var symbolsk. Og derfor gik parterne fra hinanden præget af dybe frustrationer og umiddelbart uden udsigt til et resultat.

Pragmatismen, der i høj grad præger det kommunale aftalesystem, var dog for stærk til, at aktørerne opgav spillet så let. Sonderingerne fortsatte, og det

endte i løbet af godt et døgn tid med, at KL og KTO natten til lørdag den *1. marts* kunne lægge besværlighederne til side og sige ja til et forlig. Løsningen var så at sige, at vende problemstillingen med de 12,8 pct. på hovedet. Nu var det KTO, der accepterede det symbolske tal på 12,8 pct., men til gengæld blev en del af forbedringerne givet i form af en forøgelse af den særlige feriegodtgørelse på 0,4 pct., og da den blev holdt uden for reguleringsordningen gav det reelt de kommunalt ansatte 0,3 pct. oveni. Værdien af aftalen var dermed netop de 13,1 pct., som havde været KTO's krav i første omgang. Forskellen var, at det nu var de offentlige arbejdsgivere, der måtte betale for at få lov til at fastholde symbolet, mens det i første runde var KTO, som var parate til det.

Hermed var nået et resultat, der som på det statslige område kunne præsenteres som den højeste overenskomstløsning siden 1987, og der var da også generelt set i baglandet stor opbakning til forliget.

I forliget var fastholdt mulighederne for en skævdeling, som ikke mindst var til fordel for nogle af FOA's store medlemsgrupper, dvs. sosu-assistenten og sosu-hjælperen. Dette til trods for, at FOA havde sagt nej tak til tilbuddet – og som nævnt – trukket sig ud af fællesskabet inden den afsluttede fase. BUPL blev til den bitre ende, og formanden, Henning Pedersen, sagde ja til forliget med forbehold for godkendelse i baglandet. Her vendte to tredjedele af hovedbestyrelsen tommelfingeren ned. Derfor blev hverken BUPL eller FOA en del af forliget, og det videre forløb blev for deres vedkommende overført til Forligsinstitutionen. Da heller ikke organisationerne i Sundhedskartellet var parate til at give køb på kravet om de 15 pct., måtte også Sundhedskartellet's forhandlinger overføres til Forligsinstitutionen.

Forligsmand Mette Christensen havde ikke de store muligheder for at forlige parterne, fordi arbejdsgiverne holdt lige så meget fast i de 12,8 pct. som FOA og Sundhedskartellet stadig forlangte 15 pct. Den *26. marts* – få dage før de varslede strejker ville træde i kraft – udsatte forligsmanden konflikterne med 14 dage, så de dermed først kunne træde i kraft lørdag den *19. april*. Men udsigten til et resultat blev ikke bedre i de følgende dage, og fredag den *11. april* blev parterne indkaldt til et møde, Mette Christensen betegnede som det sidste forsøg. Det endte med sammenbrud i Forligsinstitutionen for både FOA og Sundhedskartellet, og da forligsmanden dermed opgav sine mæglingsbestræbelser, trådte de varslede konflikter derefter i kraft på femtedagen, dvs. fra døgnets begyndelse *onsdag den 16. april*. Mette Christensen så ikke noget grundlag for at anvende muligheden for yderligere en udsættelse med 14 dage.

Til gengæld lykkedes det i sidste sekund for KL og BUPL at nå til et kompromis inden for rammen på de 12,8 pct., men med omflytning af nogle elementer, så det for pædagogerne havde en bedre værdi. Derefter kunne der fremsættes et mæglingsforslag, der blev sendt til urafstemning med hovedbestyrelsens godkendelse. Urafstemningen fandt sted over de næste fire uger, således at resultatet forelå tirsdag den *13. maj*. Det endte med, at 60 pct. af de deltagende medlemmer stemte nej, og så blev BUPL i anden omgang alligevel omfattet af konflikten. Dermed blev det yderligere understreget, at det var den hidtil mest omfattende konflikt i den offentlige sektor. Organisationer, der repræsenterede op imod 40 pct. af de offentligt ansatte, blev dermed omfattet af konflikten.

**Den hidtil usete langvarige konflikt**

Omtrent samtidig med starten på konflikten den 16. april var afstemningsprocedurerne for alle de andre organisationer, der havde indgået forlig, på plads. Det blev et klart ja til aftalerne, og dermed var konflikten isoleret i første omgang til Sundhedskartellets og FOA's medlemmer. Der var varslet strejke for op imod 100.000, men på grund af det etablerede nødberedskab, var i titusindvis reelt undtaget for konflikten.

Nødberedskabet er en forpligtelse, der følger af hovedaftalerne på de meget sårbare velfærdsområder, som der her er tale om. Og at man med nødberedskabet kunne sikre, at ingen for alvor led overlast, ville formentlig også være en forudsætning for, at der ikke blev grebet politisk ind med en lov, der hurtigt standsede strejkerne.

Det var den almindelige vurdering både blandt parterne og diverse arbejdsmarkedsforskere, at konflikten ikke ville få lov til at fortsætte i særlig lang tid. Ganske vist sagde både regeringen og repræsentanter fra de øvrige partier, at der ikke var nogen planer om at gribe ind. Af hensyn til respekten for den danske model med parternes selvregulering, måtte de konfliktende selv løse deres uenigheder. Men det blev udlagt som den form for udtalelser, politikere skal komme med, lige indtil de gør det modsatte.

Ganske vist er det hovedreglen i den danske model, at overenskomstparterne selv løser deres uoverensstemmelser, men der har samtidig siden 1930'erne udviklet sig en *praksis for politiske indgreb* i de situationer, hvor en konflikt bryder ud, og der ikke er udsigt til en snarlig løsning. Det er en praksis, der gælder for såvel det private som det offentlige arbejdsmarked. I 1990'erne greb de socialdemokratiske ledede regeringer således ind både over for storkonflikten på LO/DA-området i den private sektor i 1998 og over for konflikterne på sygehusområdet i 1995 og 1999. Den længste konflikt var sygehuskonflikten i 1995, der fik lov til at løbe fire uger, mens konflikten i 1999 blev stoppet allerede efter en uge (Due og Madsen 2008c).

Det så også ud som om, at de konfliktende organisationer regnede med et hurtigt indgreb. Da strejkerne trådte i kraft var deres opmærksomhed i hvert fald i høj grad rettet mod Christiansborg med opfordringer om hjælp fra regeringen og partierne med tilførsel af midler, der kunne give mulighed for at opfylde kvindefagenes særlige krav. Svaret var tavshed.

Som tiden gik, blev det tydeligt, at der i hvert fald ikke ville blive gennemført et hurtigt indgreb. Situationen var præget af den særlige parlamentariske situation, hvor regeringens sædvanlige støtteparti, Dansk Folkeparti, havde været ude med løfter til de offentligt ansatte – herunder især SOSU'erne – og havde vanskeligt ved at holde til at stemme for et indgreb, som lå på niveau med de indgåede forlig. Socialdemokraterne, der traditionelt sammen med et eller flere af de store borgerlige partier har dannet et bredt flertal bag indgreb i konflikter på arbejdsmarkedet, havde heller ikke lyst til at lægge stemmer til. De var under pres fra både venstre (SF) og højre (Dansk Folkeparti). Derfor var der ikke noget automatisk sikkert flertal bag et indgreb, og regeringen besluttede at lade tiden gå. Samtidig blev der dog nedsat en embedsmandsgruppe, der meget nøje fulgte udviklingen af nødberedskabet, og da det umiddelbart så ud til at fungere, var der intet grundlag for et hurtigt indgreb.

Det kunne også opfattes som problematisk at gennemføre et indgreb samtidig med, at BUPL's medlemmer var i fuld gang med en afstemning, som først blev afsluttet den 13. maj. Et indgreb inden da kunne ses som en utidig indblanding i en demokratisk afstemningsproces. I den offentlige debat blev denne dato derfor set som et foreløbigt *pejlemærke*. Hvis der ikke til den tid var udsigt til at løse de konflikter, der på det tidspunkt ville have løbet i fire uger, så kunne regeringen gribe ind – uanset hvad afstemningsresultatet end blev.

Det var det første af den række pejlemærker, der undervejs blev sat i. Siden kom der i to omgange forlig for FOA's medlemmer, og dermed blev der startet nye afstemningsprocedurer og sat nye pejlemærker for, hvornår situationen var tilstrækkelig afklaret til et politisk indgreb.

Udsigterne til at nå et forlig syntes i de første uger at være så godt som lig nul. Situationen var præget af dilemmaet i et *centraliseret koalitionspræget aftalesystem*. Arbejdsgiverne kan ikke holde til at give mere til de grupper, der går i strejke, end det, der er accepteret af de grupper, som har indgået forlig. Dilemmaet fremstod klart, allerede da konflikten startede, da flere forhandlere fra LO-forbund med offentligt ansatte – herunder 3F og HK – var ude med offentlige markeringer, der advarede arbejdsgiverne og partierne på Christiansborg mod at finde på løsninger, der gav de strejkende mere end niveauet i de indgåede forlig.

Konflikten så ud til at kunne blive meget langvarig. De strejkende med FOA i front førte en effektiv kommunikationsstrategi og fastholdt meget længe en betydelig opbakning i befolkningen.<sup>14</sup> FOA kom dog under et vist pres, da KL offentliggjorde den skævdeling til fordel for SOSU-grupperne, som indgik i KTO-forliget, og som FOA var blevet tilbudt igen i Forligsinstitutionen. Med en samlet ramme til FOA, der på den måde lå i overkanten af 13 pct., kunne der gennem en intern skævdeling i FOA sikres meget høje lønstigninger til mange af SOSU'erne, der dermed i realiteten kunne få opfyldt deres krav.

Det var stadig ikke nok for FOA, men interessen for at finde et kompromis, som alle parter kunne leve med, var stigende. Efter forskellige sonderinger endte det derfor med, at FOA og KL gjorde et nyt forsøg i weekenden den 3.-4. maj, og natten til *mandag den 5. maj* endte forhandlingerne med et positivt resultat. Der blev fundet en ekstra pose penge, som toppede det niveau, der allerede var tilvejebragt med skævdelingen i KTO-forliget. Parterne var ikke enige om, hvor meget det var. KL's hovedforhandler, Mads Lebech, talte om 35 mio. kr. oveni de godt 432 mio. kr., der i forvejen var givet, mens FOA gjorde det op til 117 mio. kr. Med den allerede fastlagte skævdeling blev FOA's resultat hævet fra 12,8 pct. til i overkanten af 13 pct. Og ifølge KL's beregninger endte det nye forlig med 13,3 pct., hvor FOA's opgørelse sagde 13,4 pct. Gennem den

---

<sup>14</sup> OK 2008 var præget af en hidtil uset systematisk kampagne fra organisationernes side i kampen om den offentlige mening, og medieinteressen var også massiv. Det er dog ikke parternes appel til offentligheden, der er noget nyt fænomen. Kampen om den offentlige mening er lige så gammel som aftalesystemet selv. Fx sagde Carl Ussing i 1909 i et af de foredrag, han holdt i Augustudvalget: "... begge Parter søger at erobre den offentlige Mening for sig, og det er derfor ikke at vente, at de Fremstillinger, som Parterne lader tilflyde Offentligheden, kan være upartisk og ufarvede." (Krabbe 1935, s. 186).

interne fordeling mellem FOA's medlemsgrupper betød det, at sosu'erne samlet set kom op på næsten 14 pct.

FOA's formand, Dennis Kristensen, kunne dermed sige, at han var nået tæt på målet – de 15 pct. – for den gruppe, der havde fået højest prioritet i strategien med at få mandeløn til kvindefag. KL kunne samtidig fastholde, at det var marginale forbedringer, der var givet oveni. Samtidig var der blandt de øvrige organisationer i KTO også en opbakning til forliget. FOA havde kæmpet i tre uger og havde derigennem fået en anelse mere, men det var på et niveau, som forligsorganisationerne kunne leve med. Som KTO's formand, Anders Bondo Christensen, formulerede det, så holdt KL's forlig med FOA sig inden for et begrænset – og dermed også acceptabelt – frirum.

Konflikten for FOA's kommunalt ansatte medlemmer blev efter indgåelsen af forliget suspenderet fra onsdag den 7. maj, mens urafstemningen foregik. Medlemmernes dom ville blive offentliggjort den 29. maj – og dermed var der sat et nyt pejlemærke.

FOA og Dennis Kristensen handlede i sidste instans således i overensstemmelse med det offentlige forhandlingssystemets integrative karakter. Der er ikke så meget tale om en fordelingskamp, hvor den enes sejr som i et nulsumsspil er den andens nederlag. Tværtimod er det et system præget af integrative forhandlinger, hvor aktørerne søger løsninger, som begge parter får udbytte af, dvs. et plussumsspil.

FOA forlod de ultimative krav, og så åbnede forligsmulighederne sig. I første omgang slog den pragmatiske linie dog ikke til, da FOA efterfølgende forsøgte at opnå et forlig, der også kunne slutte forbundets konflikt på de regionale sygehuse. Problemet var her, at FOA's medlemsgruppe er sammensat på en anden måde i regionerne end i kommunerne. Sosu-grupperne fylder mere i regionerne, og derfor var der ikke plads til at give FOA's sosu-grupper på sygehuse den samme stigning på omkring de 14 pct., som man gennem den interne fordeling kunne sikre i kommunerne. Regionerne var parate til at indgå forlig på en ramme svarende til 13,2 pct.

Det var endda efter FOA's målestok lidt mindre end den kommunale ramme, og derfor brød forhandlingerne i første omgang sammen fredag den 9. maj. Og der skulle endnu to ugers tovrækkeri til, før der også her fredag den 23. maj blev indgået et forlig. Det lå ifølge parterne på 13,3 til 13,4 pct. og var dermed på linie med FOA's resultat i kommunerne. Der var givet en smule oveni, og det var nok til, at FOA nu sagde ja – selvom det stadig var et problem, at sosu'erne på sygehusene dermed ikke kunne nå op på de samme lønstigninger som deres kolleger i kommunerne.

I FOA blev det vurderet, at der ikke var mere at komme efter. Hvis konflikten fortsatte, og hele situationen endte med et politisk indgreb, ville resultatet formentlig blive ringere. Forliget var derfor det bedst opnåelige efter godt fem ugers konflikt. Strejkerne blev suspenderet fra mandag den 26. maj og indtil afslutningen af urafstemningen den 6. juni. Da der fortsat ikke var alvorlige problemer med nødberedskabet, syntes der dermed at være sat et nyt pejlemærke. Et politisk indgreb kunne derefter først forventes efter denne dato.

I mellemtiden var BUPL's urafstemningsresultat blevet offentliggjort den 13. maj. Det viste sig, at medlemmerne vendte tommelfingrene ned. Godt 60

pct. af de stemmende var imod mæglingforslaget. Konflikten på daginstitutionsområdet blev derefter en realitet fra mandag *den 19. maj*. Det virkede som en håbløs konflikt, fordi de uddannede pædagoger i to andre organisationer – henholdsvis FOA og SL – havde sagt ja til et resultat eller var ved at stemme om et resultat på et niveau, der svarede til det, BUPL'erne havde sagt nej til. Fredag den 16. maj gik KL i modoffensiven ved at varsle lockout i de kommuner, som ikke var omfattet af BUPL's strejke. Den udvidede konflikt, der ville lamme daginstitutionsområdet, kunne træde i kraft tirsdag den 17. juni.

FOA's forhandlingspragmatisme, da det kom til stykket, kom til at stå i kontrast til Sundhedskartellet's ultimative krav om en stigning på 15 pct. som et første skridt og derudover nedsættelse af en ligelønskommission, der skulle sikre den langsigtede løsning. Som ugerne gik så det mere og mere håbløst ud, og efterhånden blev organisationernes strejkemidler mere eller mindre udtømt. Men indgrebet kom stadig ikke. Regeringens udvalg, der fulgte nødberedskabet måtte fortsat konstatere, at der ikke var kommet "lig på bordet".

Der blev gjort flere forsøg på at skaffe ekstra midler til forhandlingerne mellem Danske Regioner og Sundhedskartellet ved at inddrage de mange penge, som sygehusene i det daglige bruger til vikarer fra private bureauer. Ideen var, at der derigennem kunne skaffes lønstigninger til det fastansatte personale, der til gengæld ville arbejde mere. Forsøgene var dog forgæves, fordi der heri ikke lå reelle lønstigninger ifølge Sundhedskartellet's vurdering.

Den 29. maj kunne Dennis Kristensen offentliggøre FOA's afstemning på det kommunale område. Det blev et massivt ja til forliget med næsten tre fjerdedele af de stemmende for og en historisk høj deltagelse på 65 pct. Den 6. juni fulgte de regionalt ansatte FOA-medlemmer samme spor. Stemmedeltagelsen var en smule lavere, og det samme gjaldt ja-flertallet. Godt 60 pct. gav forliget deres tilslutning. Når man tænker på, at det regionale resultat reelt var dårligere end det kommunale, må det alligevel betegnes som en markant opbakning til forhandlernes beslutning. Og det var utvivlsomt også et udtryk for, at de strejkende efter de mange ugers konflikt var ved at være møre. Flertallet var enig i formandens bedømmelse, at forliget gav det bedst mulige.

Formanden for Danske Regioner, Bent Hansen, og formanden for Sundhedskartellet, Connie Kruckow, mødtes mandag den 9. juni til endnu "et sidste forsøg" på at finde en løsning. Da det sluttede med et forudsigeligt sammenbrud, gav de regionale arbejdsgivere i realiteten op. De appellerede herefter til regeringen om snarest at gennemføre et politisk indgreb.

På trods af henvendelserne fra Bent Hansen til flere ministre tirsdag morgen den 10. juni, havde regeringen stadig is i maven. På det ugentlige pressemøde sagde statsminister Anders Fogh Rasmussen, at regeringen fortsat ikke havde planer om at gribe ind. Al erfaring viste, at konflikter på arbejdsmarkedet løses bedst af parterne selv, fremhævede han. Han ville heller ikke – som foreslået af Socialdemokraterne – lade regeringen gå ind og påtage sig en rolle som mægler, der afprøvede alle forligsmuligheder, inden man skred til et evt. indgreb.

Der var udsigt til, at konflikterne ville fortsætte og endda blive udvidet med lockouten på daginstitutionsområdet fra tirsdag den 17. juni. Under Folketingets afslutningsdebat var konflikten en markant del af debatten, samtidig med at der var protestdemonstrationer foran Christiansborg. Men det var fortsat tydeligt, at

regeringen ikke ville standse konflikten. Anders Fogh Rasmussen markerede direkte over for organisationerne, at de ikke ville få noget ud af det, hvis de blev ved, og man derfor i sidste ende måtte gribe ind – fx i forbindelse med de begyndende problemer med nødberedskabet, der nu kom meldinger om. Det var dog ikke nok til at begrunde et indgreb her og nu. Hvis det endte med et indgreb, så blev der ikke givet en krone mere end 12,8 pct., var den kontante besked.

Det så ud til, at regeringen var parat til at lade organisationerne løbe linen ud. De var økonomisk ved at blive møre, og de kunne formentlig ikke holde til at fortsætte en konflikt henover sommeren, hvor medlemmerne som deltagere i en konflikt dermed var udelukket fra at holde ferie. Der var også tegn på en svækket opbakning i befolkningen, så udmattelseskrigen var ved at have gjort sin virkning.

Den meget bemærkelsesværdige udvikling under konflikten syntes i høj grad at antyde, at det var blevet et selvstændigt mål for regeringen at vise organisationerne, hvor kostbart det var at køre en sådan form for konflikt. Hvis ikke der blev statueret et eksempel kunne man forvente nye tilsvarende kollektive aktioner ved de kommende overenskomstforhandlinger.

Det viste sig hurtigt, at den politiske linie havde gjort sin virkning. Der var nu blevet lagt et så hårdt pres på parterne, at der igen kom gang i sonderingerne, således at der i løbet af fredag eftermiddag den 13. juni kunne indgås forlig – først mellem BUPL og KL og derefter mellem Sundhedskartellet og Regionernes Lønnings- og Takstnævn (RLTN) og senere på aftenen også mellem Sundhedskartellet og KL. Med stadig presset økonomi og udsigt til en lockout, der yderligere ville ramme forbundet økonomisk, var BUPL parat til et forlig, da KL kunne tilbyde yderligere 30 mio. kr. til forhandlingerne. Pengene blev fundet på mellemlederområdet, hvor udgifterne så ud til at blive mindre end antaget, og det samlede forlig, hvor der var en lille merværdi til BUPL, kunne således holdes inden for de 12,8 pct., sagde KL's hovedforhandler, Mads Lebech.

BUPL's formand, Henning Pedersen, ville slet ikke gå ind i snakken om procenter. De kunne gøres op på mange forskellige måder. Det afgørende var, at der var blevet lagt lidt flere penge på bordet. Med dette væsentlige symbol på plads blev forliget en kendsgerning. Det blev nu sendt til urafstemning blandt medlemmerne, og resultatet ville foreligge den 25. juni. Den igangværende strejke suspenderedes fra mandag den 16. juni, og det indebar samtidig, at KL's lockout og BUPL's udvidelse af strejken til lederområdet heller ikke ville træde i kraft.

Formanden for Sundhedskartellet, Connie Kruckow, og formanden for Danske Regioner, Bent Hansen, mødtes kl. 18.00 den 13. juni og allerede efter en lille halv time kom de ud og meddelte, at der var indgået et forlig. Niveauet var ifølge begge parter på 13,3 pct., dvs. en anelse højere end det seneste tilbud fra regionerne. Tilbuddet matcher således omtrentligt FOA's forlig for SOSU'erne på sygehusene – et resultat som Sundhedskartellet så sent som for en uge siden betegede som utilstrækkeligt i forhold til kravet på de 15 pct. Regionerne slap således af sted med en aftale på 1,7 pct. mindre, end Sundhedskartellet krævede, og Bent Hansen var meget tilfreds med, at det endelig lykkedes at nå til et forlig. Formentlig var det presset fra regeringens kontante meldinger i kombination



med forliget på daginstitutionsområdet, der fik Sundhedskartellet til at renoncere på de ultimative krav og i stedet tage det bedst mulige resultat i forhold til et evt. senere politisk indgreb. Med afblæsningen af konflikten på daginstitutionsområdet risikerede Sundhedskartellet at skulle føre konflikten videre i det mindste frem til BUPL's afstemningsresultat den 25. juni – og måske endnu længere. Den meget pressede økonomi efter mere end otte uger strejke i Sundhedskartellets medlemsorganisationer kunne næppe holde til det.

Derfor var Sundhedskartellet vendt tilbage til den pragmatiske linie, og Conni Kruckow fremhævede det som væsentligt, at man havde opnået mere end de 12,8 pct. De kunne have ønsket sig et endnu bedre resultat, men 82 mio. kr. oveni på grund af strejken var væsentligt at tage med – i stedet for at få endnu mindre ved et politisk indgreb.

Forliget med KL senere på aftenen endte efter en kort forhandling også på 13,3 pct., og dermed fulgtes den linie som regionerne havde lagt.

Sundhedskartellets medlemmer gik allerede i arbejde fra søndag den 15. juni. Hermed var OK 2008 efter godt otte ugers konflikt afsluttet. Slaget var slået for denne gang, og nu skulle der samles kræfter, før man kastede sig ind i et nyt. Foreløbig kunne medlemmerne se frem til at blive opkrævet betydelige beløb i ekstraordinære strejkekontingenter i de kommende år.

Den 25. juni blev afstemningsresultaterne offentliggjort med det forventede resultat. Et stort flertal af landets pædagoger sagde ja til den overenskomstaftale, som deres fagforbund BUPL indgik med KL den 13. juni efter fire ugers strejke i 15 kommuner. Nye strejker var således afværget. Den nye overenskomst, som gælder frem til 2011, blev vedtaget med 87,5 pct. af stemmerne. Stemmeprocenten var 62,9 pct. Hvis pædagogerne havde stemt nej, ville strejken blive genoptaget, og kommunerne ville efterfølgende lockoute pædagogerne i de kommuner, som ikke var ramt af strejken.

Få timer senere viste det sig, at også sundhedspersonalet havde stemt ja til forliget med Danske Regioner. 65,8 pct. af medlemmerne stemte, og af dem sagde 86,7 pct. ja. Altså som det var tilfældet med BUPL's medlemmer en meget høj ja-procent. Dermed var otte ugers strejke på sygehusene definitivt slut.

### **Brud med de centraliserede koalitionsforhandlingers logik?**

Et væsentligt tema til diskussion både under og efter konflikterne på det offentlige arbejdsmarked i foråret 2008 har været spørgsmålet om de centraliserede koalitionsforhandlingers logik. Det har været den herskende opfattelse i systemet, at de fælles forhandlinger af aftaler, der udløber på samme tidspunkt, binder organisationerne sammen. Forudsætningen for at nå til forlig er derfor, at de organisationer, som accepterer resultatet, kan regne med, at de har opnået det bedst mulige. Det indebærer, at arbejdsgiverne ikke efterfølgende kan give mere til organisationer, der går i konflikt, end til de organisationer, som har afsluttet forhandlingerne med et forlig. Når CFU's og KTO's forlig er på plads, så er niveauet lagt,

Selv om det er muligt på KTO's område at forlade forhandlingsfællesskabet, er der derfor reelt ingen udsigt til gennem en konflikt at opnå et bedre resultat – uanset om konflikten måtte blive standset gennem et forlig med arbejdsgiverne, et mæglingforslag i Forligningsinstitutionen eller ved et politisk indgreb. Hvis den-

ne fælles binding i aftalesystemet ikke fastholdes, vil det medføre, at det efterfølgende bliver særdeles vanskeligt at gennemføre effektive forhandlinger og få organisationerne til at indgå forlig.

Spørgsmålet er, om dette dogme er blevet brudt med forløbet af OK 2008. Det kan konstateres, at de ”forligende” organisationer opnåede et resultat, der kan gøres op til 12,8 pct. BUPL endte med at slutte forlig på omtrent dette niveau – i hvert fald ifølge arbejdsgivernes udlægning. Derimod opnåede både FOA og Sundhedskartellet et bedre resultat. For FOA’s vedkommende var det 13,3 pct. ifølge arbejdsgivernes regnestok og 13,4 pct. efter FOA’s beregning. For Sundhedskartellets vedkommende var begge parter enige om, at det endelige forlig kan gøres op til en samlet ramme på 13,3 pct.

De strejkende organisationer opnåede altså i bedste fald et resultat, der lå på et niveau svarende til en halv procent over de i første omgang indgåede forlig med CFU og KTO. Dermed blev der gjort op med dogmet om, at konflikter ikke kan betale sig på grund af bindingerne i det koalitionsprægede aftalesystem både ifølge FOA’s og Sundhedskartellets vurdering.

Arbejdsgiverne og de øvrige lønmodtagerorganisationer sætter et spørgsmålstejn ved denne konklusion. Det gælder for FOA’s vedkommende, at der i forbindelse med KTO-forliget ikke mindst på KL’s foranledning blev indbygget en skævdeling, der især kom FOA’s sosu-grupper til gode. Denne skævdeling blev fastholdt – uanset at FOA forlod forhandlingsfællesskabet – og den indbar, at vel var det gennemsnitlige resultat på 12,8 pct., men der var indbygget en spændvidde på plus-minus 0,5 pct. Således kan den samlede ramme, som var til rådighed for FOA, gøres op til i overkanten af 13 pct., samtidig med at dette resultat holder sig inden for KTO-forligets rammer. Det er således kun de sidste ekstra midler, der blev lagt på bordet, da FOA indgik forlig med KL efter tre ugers konflikt, der kan siges at udgøre et brud på rammen. Da det samlede resultat ligger på 13,3 til 13,4 pct. er der kun i begrænset udstrækning – i størrelsesordenen omkring 0,2 pct. – tale om, at FOA opnåede mere end KTO-forliget. Men selvfølgelig er det på grund af FOA’s strategi – kombineret med arbejdsgivernes støtte til et ekstra løft til sosu’erne – at der på forhånd var indbygget en betydelig skævdeling. Det ændrer bare ikke ved, at FOA’s resultat kun marginalt brød med rammen.

For Sundhedskartellets vedkommende er historien lidt anderledes. Da Sundhedskartellet forhandlede alene havde de ikke et forhandlingsfællesskab, der kunne bidrage til en skævdeling. Derfor var der til disse 11 organisationers medlemmer alene de 12,8 pct. til rådighed. Når de endte med at indgå et forlig på 13,3 pct. var det således et brud på rammen svarende til 0,5 pct.

Dette brud på rammen kan ses som et resultat af, at arbejdsgiverne måtte afveje hensynet til de øvrige aftaleparter med hensynet til lønrelationerne mellem personalegrupperne i regionerne. Som formanden for RLTN, Kristian Ebbensgaard formulerede det i sin kommentar til det afsluttende forlig, så var det nøje balanceret dels i forhold til lønrelationerne til FOA’s grupper, dels i forhold til de øvrige faggrupper i KTO. Dermed mente han, at man på den ene side ikke kunne give sygeplejerskerne m.fl. meget mindre end SOSU’erne, og på den anden side ikke kunne tilbyde alt for meget mere, end de øvrige i KTO havde sagt ja til.

Set i det lys var det således resultatet af, at FOA efter nogle ugers konflikt valgte en ny pragmatisk kurs, der i realiteten også banede vejen for, at Sundhedskartellet kunne opnå marginale forbedringer.

Formanden for KTO, Anders Bondo Christensen, gav i en pressemeddelelse udtryk for tilfreds over, at det også var lykkedes for BUPL at nå et forlig. Dermed var overenskomstforhandlingerne bragt i hus for alle KTO's medlemsorganisationer. Det understregede for ham, "... at den danske model fungerer, og at der kan findes frem til holdbare løsninger, som begge parter finder tilfredsstillende, også når det ser allersværest ud. ... Der er fundet frem til forhandlingsløsninger, hvor der er udvist respekt i forhold til såvel de konfliktende organisationers særlige krav og til det forlig, der blev indgået i begyndelsen af marts måned ... Dette er forudsætningen for den danske model."

Hvor Connie Kruckows og Dennis Kristensens udlægning var, at de strejkende organisationer havde brudt med dogmet om, at ingen kan opnå mere gennem en konflikt, end de organisationer, der har indgået forlig, var Anders Bondo Christensen konklusion, at forligene for de strejkende ganske vist var marginalt bedre, men det holdt sig inden for et acceptabelt begrænset frirum.

Desuden må det tilføjes, at det har været en omkostningstung øvelse for Sundhedskartellet efter otte en halv uges konflikt at komme ud med et resultat, der kun i begrænset omfang ligger over de indgåede forlig. Spørgsmålet er, om det er et eksempel til efterfølgelse for andre organisationer eller for Sundhedskartellet selv? Men som Connie Kruckow fremhævede det, var det lykkedes at sætte ligelønsdiskussionen på dagsordenen. Spørgsmålet om effekterne af OK 2008 kan dermed først gøres endeligt op, når resultatet af den lønkommission, der samtidig blev stillet i udsigt, foreligger.

### **Slut med politiske indgreb?**

Ikke alene var OK 2008 præget af den hidtil mest omfattende og langvarige konflikt i den offentlige sektor. Der var samtidig tale om en fundamentalt ændret praksis, når det gjaldt regeringen og Folketingets reaktion på konflikter på arbejdsmarkedet. Spørgsmålet er, om der dermed er sket en permanent ændring af den frem til OK 2008 gældende praksis, eller om det manglende politiske indgreb under OK 2008 var udtryk for en ganske særlig situation, der vil forblive en parentes i aftalesystemets historie?

Som nævnt ovenfor er politiske indgreb nærmest blevet en del af den danske aftalemodel. Ganske vist er udgangspunktet, at parterne på arbejdsmarkedet skal regulere deres egne forhold, men når overenskomstforhandlinger ender i konflikter, hvor der ikke er udsigt til, at parterne selv kan finde en løsning, stoppes disse konflikter med politiske indgreb.

Denne praksis blev fastlagt i forhold til det private arbejdsmarked allerede i 1930'erne, hvor der senest blev grebet ind over for storkonflikten på LO/DA-området i 1998 efter 10 dages strejke og lockout. Med udviklingen af det offentlige aftalesystem blev samme praksis indført, hvilket bl.a. førte til indgreb i forhold til sygeplejerskernes konflikt i såvel 1995 – efter fire uger – som i 1999 – allerede efter en uge.

I 1990'erne blev konflikterne på sygehusområdet standset med henvisning til, at der trods etablering af et nødberedskab var en risiko for patienternes sik-

kerhed. Da konflikterne dengang var meget mindre omfattende end konflikten i 2008, var der således allerede med henvisning til de tidligere lovindgreb rigelig begrundelse for et indgreb i OK 2008. Alligevel greb regeringen ikke ind, men nøjedes med gennem et embedsmandsudvalg løbende at følge effekterne af det etablerede nødberedskab, og da der ikke kunne konstateres ”lig på bordet”, var der ingen saglig begrundelse for politisk at standse konflikten. Først mod slutningen af konflikten begyndte der at komme mere alvorlige meldinger. Men stadig ikke med et indhold, der kunne begrunde et indgreb.

Set i det perspektiv udviste VK-regeringen i foråret 2008 større respekt for aftalemodellens principper end ved tidligere konflikter i nyere tid. Det har sandsynligvis indgået i overvejelserne, at organisationerne skulle have lov til at løbe linen ud, så det kunne blive demonstreret, at konflikter på arbejdsmarkedet har væsentlige konsekvenser for de deltagende organisationer, dvs. en form for forebyggende indsats i forhold til de næste overenskomstrunder.

Hvis organisationerne kan gå ud fra, at politiske indgreb gennemføres næsten per automatik, og hvis de – som det undervejs så ud til – kan opnå ekstra forbedringer gennem sådanne indgreb, så er der i sig selv en trussel mod aftalemodellen. Hvorfor indgå forlig, når man kan få mere ud af et politisk indgreb efter en i øvrigt ikke særlig omkostningstung konflikt.

Regeringen fik demonstreret, at der ikke er mere at komme efter på Christiansborg, og den lod konflikten fortsætte så længe, at omkostningerne blev særdeles mærkbare. Dermed blev alle de strejkende organisationer presset til selv at indgå forlig.

At undlade det ellers sædvanlige indgreb viste sig således at være et effektivt middel under OK 2008. Et forløb, der ellers havde været præget af massiv politisk indblanding, endte således i bedste overensstemmelse med principperne i aftalemodellen med, at parterne selv løste problemerne.

Men derfra kan næppe slutes, at der er blevet skabt en ny praksis, der også vil være gældende under fremtidige konflikter. Fx er det vanskeligt at forestille sig, at en konflikt på det private arbejdsmarked vil kunne få lov til at løbe i flere måneder. Allerede i 1998 blev det demonstreret, at danske virksomheder gennem globaliseringen er blevet så meget en del af internationale produktionskæder, at selv kortvarige arbejdsstandsninger kan have alvorlige konsekvenser.

Det er derfor en mulighed, at skiftende regeringer i fremtidige konflikter på arbejdsmarkedet vil vende tilbage til den gamle praksis. Men alene det, at spørgsmålet om et indgreb står åbent, gør det til en potentielt mere risikobetonet kurs for organisationerne at føre en konfliktorienteret forhandlingskurs.

Det skal også tilføjes, at det måske nok så meget var et resultat af det spegede spil på Christiansborg som et hensyn til den danske models principper, der førte til regeringens ny kurs under OK 2008. VK-regeringens tøven var måske ikke mindst et resultat af den særlige parlamentariske situation, regeringen lever under. Traditionen for politiske indgreb bygger på, at såvel Socialdemokraterne som Venstre og Konservative er med til at gennemføre den nødvendige lovgivning. Det er brede flertal, der gennemfører sådanne ofte upopulære foranstaltninger. Når mange er med, så mindskes de politiske skadevirkninger. Derfor har de såkaldte regeringsbærende partier næsten altid sagt ja til indgreb – også når

de er i opposition. Når de selv kommer til magten, kan der let opstå en tilsvarende situation, hvor de også vil have brug for opbakning fra oppositionen.

Men denne logik virker ikke så stålfast i øjeblikket. Både Dansk Folkeparti og Socialdemokraterne var undervejs ude med markante løfter til de offentligt ansatte, og de ville nødtigt bringes i en situation, hvor de måtte tage et medansvar for et indgreb uden at begge partier var med. Derfor blev det en nervekrig, hvor partierne undgik at tage stilling. Den sædvanlige socialdemokratiske ansvarlighed var vanskelig at fastholde, når partiet vælgermæssigt var klemt mellem Dansk Folkeparti og SF, der sandsynligvis, som det hidtil har været hovedreglen, ville sige nej til et indgreb.

Hvis regeringen undervejs overvejede et indgreb, var det derfor vanskeligt at få tilstrækkeligt klare og positive meldinger fra Dansk Folkeparti og Socialdemokraterne om opbakning til et sådant initiativ. Det kan have været en medvirkende årsag til, at regeringen vægtede hensynet til selvreguleringsprincippet i den danske model tungest og afholdt sig fra at tage det afgørende skridt i retning af at standse konflikterne ved lov.

### **Hierarkiet i det offentlige aftalesystem**

Frustrationerne efter forliget i de strejkende faglige organisationer kom bl.a. til udtryk gennem en kritik mod den stærke statslige styring af specielt regionerne under OK 2008. Flere af de små organisationer i Sundhedskartellet fremhævede således, at Sundhedskartellet i realiteten havde forhandlet med den forkerte modpart i form af Danske Regioner. Men da de var bundet på hænder og fødder, var forhandlingsmulighederne ikke tilstede. Det havde derfor været bedre at forhandle direkte med finansminister Lars Løkke Rasmussen, da det i realiteten var regeringen, der bestemte.

”Regionerne har jo slet ikke pungen med. Det er ene og alene finansministeren, der dirigerer slaget, når den samlede økonomiske ramme skal findes. Det er her hovedkonflikten i overenskomstforhandlingerne ligger, og derfor skal vi næste gang forhandle direkte med finansministeren,” sagde eksempelvis formanden for Ergoterapeutforeningen, Gunner Gamborg til dr.dk/penge.

Det var også opfattelsen i organisationerne, at kommunalreformen har betydet langt stærkere bindinger på regionernes handlefrihed, end det er tilfældet for kommunernes vedkommende. Det er delvist en korrekt vurdering. I forbindelse med nedlæggelsen af de 14 hidtidige amter og oprettelsen af fem regioner i stedet for, blev også spillereglerne for reguleringen af løn- og arbejdsvilkår ændret. Hidtil var forhandlingerne foregået samlet på det kommunale og amtslige område, og regeringen havde en vis indflydelse på KL og Amtsrådsforeningen gennem det Kommunale Lønningsnævn. I praksis havde dette nævn dog kun begrænset indflydelse, og det ønskede regeringen at lave om på i forhold til de nye regioner. Mens de nye 98 kommuner i KL kunne fortsætte som hidtil, blev regionernes status ændret. Afgørende var det eksempelvis, at regionerne ikke fik en selvstændig ret til at udskrive skat.

Vedrørende reguleringen af løn- og arbejdsvilkår ønskede regeringen at få en mere direkte indflydelse, og derfor blev der oprettet et nyt selvstændigt nævn for det regionale område i form af Regionernes Lønnings- og Takstnævn (RLTN), hvori den statslige repræsentation fik tildelt en vetoret. Og det blev

RLTN og ikke Danske Regioner, som fik den formelle forhandlingskompetence. Af samme grund blev de hidtidige samlede forhandlinger mellem kommuner og amter delt op, da KL ikke ønskede at blive underlagt den statslige varetter. Dermed har KL og Danske Regioner forskellige vilkår i aftaleforhandlingerne, men spørgsmålet er, hvor stor effekt det i realiteten har, når det gælder det om-diskuterede spørgsmål om den samlede rammes størrelse. Med henvisning til, at det i sidste instans er regeringen og Folketinget, der har den politiske legitimitet til at bestemme rammerne for medarbejdernes vilkår i den offentlige sektor, har der altid været et hierarki i det offentlige aftalesystem.

Den statslige arbejdsgiverpart fastsætter den overordnede ramme, som de øvrige områder mere eller mindre frivilligt presses til at følge. Det er sket nogle gange, at staten er blevet udfordret af kommuner (og amter), som har sluttet først og dermed præsenteret staten for et *fait accompli*. Men det har typisk handlet om gennemførelsen af bløde pakker, mens der økonomisk har været tale om forlig, der var acceptable for regeringen.

Når det gælder de overordnede økonomiske betingelser har hierarkiet i det offentlige aftalesystem altid været intakt. At det i forbindelse med konflikterne har været finansministeren, som har haft det sidste ord, hvad angår rammens størrelse, er således ikke noget nyt fænomen. Det er årsagen til, at vi i forbindelse med vores analyser af de offentlige overenskomstforhandlinger i 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne flere gange stillede spørgsmålet, om man i virkeligheden ikke lige så godt kunne forhandle den overordnede ramme i fællesskab.

Det har både arbejdsgivere og organisationer i kommuner og amter holdt sig langt væk fra. Og i den sammenhæng har det ikke så meget handlet om frygt for at få demonstreret, hvem der bestemmer rammen i sidste instans, men mere om at bevare den handlefrihed, der trods alt har ligget i, at forhandlingerne er opdelt. Selv om ingen har anfægtet finansministerens ret til at fastsætte den samlede rammes størrelse, har der været så store forskelle på måden at forhandle på og skrue aftaleresultaterne sammen på, at det har åbnet op for en fleksibel overførsel af det statslige aftaleresultat til det kommunale område. Under OK 2008 begyndte parterne i starten at tilnærme sig de kommunale parters opgørelse af forligene, og dermed var det vanskeligere at fastholde denne fleksibilitet.

Det var årsagen til, at der – som nævnt ovenfor – opstod voldsomme problemer, da CFU-forliget under OK 2008 skulle omsættes til det kommunale område. Så i den forstand blev den statslige styring strammet i 2008. Den hidtidige fleksibilitet handler dog om marginale størrelser, og selve princippet må dermed siges stadig at være det samme.

### **Stort ståhej for ingenting**

Mod slutningen af OK 2008 blev der sat spørgsmålstejn ved organisationernes ensidige satsning på store lønstigninger. Den gældende reguleringsordning binder lønudviklingen i den offentlige sektor tæt sammen med lønudviklingen på det private arbejdsmarked – og derfor er det i sidste instans også lønudviklingen i den private sektor, som er afgørende for, hvor store lønstigningerne for de offentligt ansatte ender med at blive.

Det er en ordning, som er indført og i flere omgange forbedret på krav fra organisationerne, fordi man derved sikrer de offentligt ansatte mod en ringere lønudvikling end de privatansatte lønmodtagere. Men hermed er det også blevet accepteret, at det ikke er den offentlige sektor, men de konkurrenceudsatte private erhverv, som skal bestemme lønudviklingen i Danmark. Derfor må lønstigningerne i den offentlige sektor ikke blive højere end i den private sektor. Reguleringsordningen virker på den måde, at de offentligt ansattes lønstigninger forøges, hvis der kommer mere gang i den private sektors lønninger end forudsat, mens der omvendt sker en reduktion af de aftalte lønstigninger i det offentlige, hvis de viser sig at ligge højere end i det private arbejdsmarked.

I princippet betyder det, at de offentlige overenskomstforhandlinger og de langvarige konflikter reelt ikke har indflydelse på størrelsen af den samlede lønudvikling i den offentlige sektor. Så længe reguleringsordningen gælder, er der sat grænser for vækst, men til gengæld også for tab.

Da reguleringsordningen var en del af de indgåede forlig under OK 2008, samtidig med at de konfliktende ikke reelt satte spørgsmålstegn ved fortsættelsen af denne ordning, blev hele diskussionen om 12,8 pct. eller 15 pct. en ren pseudodiskussion. I realiteten gik både FOA og Sundhedskartellet efter større stigninger i den offentlige end i den private sektor, og forudsætningen for, at de reelt kan gennemføres, er, at reguleringsordningen helt eller delvist sættes ud af kraft.

Det skal da også fremhæves, at Sundhedskartellet i modsætning til CFU og KTO ikke rejste krav om reguleringsordningens fortsættelse, men her blev kartellet bundet af det centraliserede forhandlingssystem, hvor arbejdsgiverne krævede samme indhold i Sundhedskartellets overenskomster som i de øvrige aftaler. Både Sundhedskartellets og FOA's forhandlere meldte da også i forbindelse med afslutningen af konflikten ud, at de var parate til at droppe reguleringsordningen, der hidtil automatisk har sikret offentligt ansatte i ikke at sakke agterud i forhold til privatansattes.

”Jeg har hele tiden været kritisk over for reguleringsordningen. På den ene side giver den et sikkerhedsnet for mine medlemmer, men den lægger også en øvre grænse for, hvad vi kan stige i løn,” sagde FOA's formand, Dennis Kristensen. Ordningen forhindrer nemlig de offentligt ansatte i at stige mere end de privatansatte, fordi princippet er, at det private arbejdsmarked skal være lønførende. Problemet var for Dennis Kristensen, at ordningen så at sige fastfryser billedet. Den forskel, der er mellem lavt- og højtlønnede, bliver ved at være den samme. Det samme gælder forskellene mellem kvindefag og mandefag.

Det var dog samtidig tydeligt, at de fleste andre organisationer så med skepsis på en sådan fundamental ændring af præmisserne for det offentlige aftalesystem. I HK/Kommunal havde det således været et hovedkrav fra tillidsrepræsentanterne, at reguleringsordningen blev bevaret.

FTF's formand, Bente Sorgenfrey, advarede om, at ordningen aldrig kom tilbage, hvis den først blev afskaffet. ”Man skal ikke spille hasard med den ordning. Det er en sikring, og før man smider den ud med badevandet, så skal man se meget grundigt på, hvilken værdi den har,” sagde FTF-formanden.

Det handler på den ene side om fastholdelsen af den overordnede konkurrencefremmende indkomspolitik, som også de offentlige organisationer har været

en del af siden Fælleserklæringen af 1987. Og det handler på den anden side om som faglige organisationer at kunne fremme medlemmernes interesser bedst muligt i en periode med store rekrutterings- og fastholdelsesproblemer i den offentlige sektor.

### **Politisk løsning på ligelønsproblem?**

Diskussionerne under OK 2008 om nedsættelse af en eller anden form for lønkommission eller ligelønskommission viste de store interesseforskelle, der præger organisationerne for offentligt ansatte. Det var med forligene og udmeldinger fra regeringen en indbygget forudsætning, at der efter sommerferien skulle nedsættes en sådan kommission. Statsministeren lovede det direkte på et tidspunkt – under den forudsætning at lønmodtagerorganisationerne kunne enes om præmisserne for en sådan kommission.

I sensommeren 2008 er interesseforskellen ikke blevet mindre. Tværtimod præges debatten af offentlige skænderier mellem organisationerne, der netop har meget vanskeligt ved at nå til en sådan enighed. Mens dette notat skrives, synes organisationerne fortsat at være langt fra hinanden. Der har tegnet sig en klar frontlinie i debatten. På den ene side står LO-organisationerne, som ønsker en snævert fastsat ekspertkommission, der skal koncentrere sig om at undersøge ligelønsproblemer. Organisationerne skal holdes ude, fordi man frygter, at en kommission med partsrepræsentation vil sande til i indbyrdes uenighed. På den anden side står FTF-organisationerne, der ønsker en bredere kommission, hvor parterne selv deltager, og hvor der i høj grad lægges vægt på spørgsmålet om, hvorvidt uddannelse i tilstrækkelig grad udmønter sig i de forskellige gruppers lønindplacering.

Ikke mindst arbejdsgiverne har et ønske om, at en evt. kommission som en væsentlig opgave analyserer lønformerne i den offentlige sektor, idet de betragter det stive normallønssystem, der præger det offentlige arbejdsmarked, som hovedårsagen til, at der er opstået en række skævheder.

Uanset, hvordan man sammensætter kommissionen, må det formodes, at man til syvende og sidst ikke kommer udenom det store slagsmål mellem de berørte parter både om problemets omfang og om, hvordan man i givet fald skal løse den.

I Norge har der været nedsat en ligelønskommission bestående af eksperter, der har set på problemer både i den private og den offentlige sektor og mellem sektorerne. Resultatet var bl.a. en anbefaling om at afsætte 3 mia. kr. til at løfte særligt udpegede offentligt ansatte kvindegrupper. Det forudsættes, at det ikke alene er parterne på det offentlige arbejdsmarked, der enes om en sådan fordeling. Der skal suppleres med en aftale med parterne på det private arbejdsmarked, så det løft, der foretages, ikke reelt fjernes igen ved kompenserende krav fra disse organisationers side. På tilsvarende måde må et sådant løft i Danmark holdes uden for reguleringsordningen, hvis man vil undgå, at effekten hurtigt minimeres.

Anbefalingen har været i høring frem til september 2008, og selv om der i Norge er tradition for meget centraliserede overenskomstløsninger, vil det formentlig i den næste fase, der nu går i gang, blive en vanskelig proces at få opfyldt de nævnte forudsætninger. I Danmark – med det mere decentraliserede



forhandlingssystem – forekommer det ikke alene vanskeligt, men noget nær en umulig opgave at opfylde sådanne forudsætninger. Hverken arbejdsgiver- eller lønmodtagerorganisationer på det private arbejdsmarked vil frivilligt give sådanne garantier, og mellem de offentligt ansattes organisationer vil der være store uenigheder om, hvem der er berettiget til et særligt løft.

FTF's forslag om partsrepræsentation direkte i kommissionen synes i høj grad at bygge på principperne i den danske aftalemodel. Men uanset om parterne er direkte med i kommissionen, eller om de, som LO foreslår, skal holdes ude, så kommer man ikke uden om, at parterne efterfølgende får til opgave selv at aftale en evt. fordeling af særligt afsatte midler. Spørgsmålet er, om det overhovedet kan lade sig gøre at nå til enighed. Det er af FOA blevet foreslået, at en sådan fordeling kunne gennemføres i trepartsregi, der vil lægge et ekstra politisk pres på parterne. Men så har man taget hul på et nyt korporativt aftalesystem. Spørgsmålet er, om det til syvende og sidst ikke kan ende med en ren politisk kortslutning af aftalemodellen, så politikerne må tage ansvaret for fordelingen?

Det er et problem for aftalemodellens fremtid, men det kan også diskuteres, om det er særligt hensigtsmæssigt på den måde at fastsætte lønrelationer ved politisk diktat i stedet for at lade markedet bestemme.

Hovedproblemet i den nuværende situation er måske ikke så meget spørgsmålet om løn og køn som spørgsmålet om, hvordan man inden for aftalemodellens rammer kan bidrage til at løse rekrutterings- og fastholdelsesproblemer i den offentlige sektor. Det stive offentlige lønsystem med lønrammer og skalartrin har sine rødder i det traditionelle tjenestemandssystem, der indtil 1960'erne dominerede den offentlige sektor. Det er en ren bureaukratisk-politisk regulering, der bygger på, at alle behandles ens og efter objektive kriterier som anciennitet, uddannelse, ledelse og geografi. Det betyder, at alle grupper er låst fast i forhold til hinanden, og forsøget på at løse op gennem etablering af lokal løndannelse har ikke haft synderlig effekt, fordi der stadig er mange bindinger og garantier. Det medfører, at faglige organisationer, der organiserer efterspurgt arbejdskraft, ikke har reel mulighed for at sikre disse medlemmer et lønløft.

Spørgsmålet er, om den mest effektive metode til at løse problemerne ikke er at indføre et lønsystem, der i højere grad svarer til de bevægelige lønsystemer i den private sektor. Da manglen på arbejdskraft vil være en kendsgerning i mange år frem på det offentlige arbejdsmarked, synes der at være alt at vinde og intet at tabe for de offentligt ansattes organisationer. Der er eksempelvis ingen tvivl om, at både sosu-grupperne og sygeplejerskerne i de senere år havde kunnet opnå væsentligt større lønstigninger, hvis løndannelsen havde været mere fri. Det er ikke alene ideologisk modstand blandt lønmodtagergrupperne, der er årsag til, at den lokale løndannelse har fungeret for stift på det kommunale område. Også de lokale arbejdsgivere har været meget tøvende med at sætte løndannelsen fri. Da Allerød i 2007 ville give alle sosu'erne to løntrin, blev de fx gennemhæjlet af alle nabokommunerne, der talte om unfair konkurrence, der blot ville flytte rundt på arbejdskraften. Set fra organisationernes side gjorde det ondt værre, at KL's formand, Erik Fabrin, som borgmester i Søllerød, var en af de mest aktive i den debat.

Hvis Dansk Sygeplejeråd havde været parat til at slække på kravet om styring gennem centralt fastsatte aftaler og i stedet havde satset på lokale forhandlinger inden for aftalte retningslinier, havde man sandsynligvis også i forhandlingsrunden den 2. juni kunne sikre anvendelsen af en del af de mange vikarmidler til lønforbedringer for det faste personale. En problemstilling, som stadig er en hindring for at finde en løsning på den aktuelle konflikt.

En reel decentral løndannelse vil også revitalisere fagbevægelsen, fordi de faglige organisationer lokalt dermed ville få en langt mere aktiv rolle og komme meget tættere på medlemmerne i udviklingen af løn- og arbejdsvilkår.

Det kræver en helt ny tankegang både på lønmodtager- og arbejdsgiversiden og både i kommunerne/regionerne og i staten. Og i processen med at skabe konsensus bag en sådan reform kunne en kommission være et nyttigt redskab. Det skal med i billedet, at en mere lokal løndannelse næppe er et patentmiddel. Dels er der problemet omkring reguleringsordningens effekt. Hvis enkeltgrupper fik lov til at løbe meget foran, ville det ikke alene betyde, at de fik mere end andre, men også medvirke til, at forringe de øvriges resultat. Dertil kommer, at der er et politisk fastsat meget begrænset råderum. Så der er snævre grænser for, hvor meget der kan gives. Endelig taler vi her om nogle meget store basisgrupper, der skal tælles i titusinder. Det gør det i sig selv vanskeligt at skabe løsninger – med mindre der samtidig bliver tale om en mere individuel løndannelse.

### **Den tredobbelte udfordring**

Vi har i vores undersøgelser af den danske models udvikling fremhævet, at presset mod modellen og dens særlige selvreguleringsprincip ganske vist er størst fra det nationale politiske system – som det er beskrevet ovenfor – men presset er mangesidet. Reguleringen af det danske arbejdsmarked har i stigende grad udviklet sig i retning af et multiniveaureguleret system med et deraf følgende tredobbelt pres på den danske aftalemodel. Udover presset fra det nationale politiske system er der tale om et pres nedefra fra virksomhedsniveauet og et pres oppefra fra det internationale reguleringsniveau (Due og Madsen 2004, Madsen et al. 2001).

I dette forskningsnotat er det presset fra det nationale politiske system, der har været i fokus. Det er ikke et udtryk for, at vi anser udfordringen fra de øvrige niveauer for at være af underordnet betydning. Vi har først og fremmest foretaget en prioritering af den problemstilling, som vi anser for at være den mest fundamentale. Men det er vigtigt i den sammenhæng at fastslå, at de forskellige reguleringsniveauer interagerer. Fx kan udviklingen af virksomhedsniveauet og den internationale regulering føre til en svækkelse af parterne i det nationale aftalesystem og derved medvirke til at forrykke balancen i forhold til det politiske system og i sidste instans føre til en afgørende begrænsning af parternes selvregulering og dermed af aftalemodellen, som vi indtil nu har kendt den.

I dette forskningsnotat har vi ikke plads til en nærmere analyse af de to øvrige områder – udover at vi ovenfor i gennemgangen af OK 2007 fremhævede betydningen af udviklingen af det virksomhedsbaserede aftalesystem.

I de senere år er det ikke mindst udviklingen på det internationale retlige område, som også Danmark er underlagt, der har givet nye udfordringer til den

danske model. I denne sammenhæng må nævnes dommen mod *eksklusivaftaler* fra *Menneskerettighedsdomstolen i Strasbourg* i januar 2006. Dermed var det slut med eksklusivaftaler i overenskomster med ikke-organiserede arbejdsgivere. Det har hele tiden været et marginalt fænomen i det danske aftalesystem, der generelt set er præget af aftaler mellem frivillige – og dermed åbne - organisationer. Eksklusivaftaler er således ifølge Septemberforliget udelukket på LO/DA-området i den private sektor, og de har generelt hele tiden været ulovlige på det offentlige arbejdsmarked.<sup>15</sup>

Ikke desto mindre har det betydet mange medlemmer og dermed følgende kontingentkroner på områder, som det kan være vanskeligt at organisere. Det var skønnet, at op mod 200.000 ansatte var omfattet af eksklusivaftaler, og da en ikke uvæsentlig del af disse medlemmer måtte forudsættes mere eller mindre at være tvangsmæssigt tilsluttet de faglige organisationer. Derfor betød dommen med stor sikkerhed yderligere tab af medlemmer i en periode, der i forvejen var præget af faldende tilslutning til LO-fagbevægelsen. Fornemmelsen af en bevægelse i deroute blev forstærket. I månederne efter dommen slog en sådan negativ virkning igennem, og de ”gule” fagforeninger fik yderligere vækst. Men siden synes dog tempoet i medlemsfaldet igen at være aftagende. Der i de senere år gjort mere og mere i de faglige organisationer for at vende udviklingen, og der er i dag en mere positiv fornemmelse. I hvert fald kan det slås fast, at forbuddet mod eksklusivaftaler næppe i sig selv vil få en afgørende betydning.

Også EF-Domstolen har i kendelser skabt alvorlige udfordringer for fagbevægelsen og den danske aftalemodel. Senest er det sket med afgørelsen i Laval-sagen, der ganske vist handler om svenske aftaleforhold, men som alligevel godt kan ende med at få betydning også for den danske model. Forudsætningen for opretholdelsen af det kollektive overenskomstsysteem i forbindelse med den stigende anvendelse af udenlandsk arbejdskraft og udenlandske firmaers aktiviteter mv., er således, at de faglige organisationer har mulighed for at bruge aftalemodellens midler i bestræbelserne på at tegne overenskomster – herunder kollektive kampskridt. Hvis EF-Domstolen vægter hensynet til det bærende princip om den frie bevægelighed højere end de danske aftaleprincipper, så har den danske model for alvor et problem.

## **Strukturelle forskydninger**

Det er ikke alene presset fra andre reguleringsniveauer, der er afgørende for den danske models fremtid. Også interne strukturelle forskydninger i organisations- og aftalesystemet kan vise sig at få væsentlige effekter.

Udviklingen af det sektorbaserede aftalesystem, der i dag kendetegner LO/DA-området i den private sektor, er ikke mindst foregået med udgangspunkt i den gennemgribende reform af DA's organisationsstruktur i 1989. Det førte til dannelsen af DI og en udvikling i retning af en håndfuld store arbejdsgiverorganisationer, som kernen i DA. Den afgørende forskydning fra hovedorganisati-

<sup>15</sup> Carl Ussing fremhævede netop de ”åbne” fagforeninger som en væsentlig forudsætning for den danske aftalemodel. Samtidig tilføjede han dog også, at der måtte være et vist spillerum i de faglige organisationers bestræbelser på at beskytte deres egne organi-

ons- til sektororganisationsniveau i aftalesystemet blev resultatet, som LO-forbundene måtte tilpasse sig bl.a. gennem etableringen af CO-industri for at kunne matche den nye store arbejdsgiversammenslutning på det toneangivende område. Bevægelsen i retning af færre og større organisationer er siden fortsat på begge sider, og den har i de seneste år taget yderligere fart.

I DA har man kunnet se konturerne af en ny struktur med tre store arbejdsgiverorganisationer, Dansk Industri, Dansk Erhverv og Dansk Byggeri. Men det afgørende i denne sammenhæng har været, at det ikke er en udvikling præget af sektorbaserede grænser mellem disse store sammenslutninger. DI har i stigende omfang optaget medlemsvirksomheder uden for den traditionelle industri. På den måde har DI kunnet fastholde sin position som den markant største arbejdsgiversammenslutning, der dækker mere end halvdelen af DA. DI udviklede sig endda til også at være den største arbejdsgiversammenslutning på serviceområdet.

Undervejs har DI ændret strategi fra at samle alle under den samme mindste-betalingsoverenskomst til også at dække flere og flere områder med normal-lønsoverenskomster. Med optagelsen af HTS i DI i foråret 2008 skete et navneskift til *DI*, dvs. at forkortelsen får lov til at stå alene, hvorved den traditionelle industribetegnelse er forsvundet. Som det hedder i præsentationen på hjemmesiden, er DI en organisation for erhvervslivet.

DI har hele tiden været den største spiller, der dækker mere end halvdelen af DA, og den udvikling synes at fortsætte. Ultimo august er der således kommet meddelelse om, at Dansk Byggeris største medlemsvirksomhed – MT Højgaard – har forladt organisationen for at tilslutte sig DI.

Med denne organisationsforandring, der især har gjort sig gældende i DA, men også i mindre målestok har præget LO, er der sket en yderligere forskydning i retning af de store medlemsorganisationer, som det afgørende led. Både DA og LO har i flere omgange fået begrænset deres ressourcer, men endnu er der på begge sider et behov for en hovedorganisation til at koordinere overenskomstspillet og deltage i trepartsforhandlinger. Derfor har hovedorganisationerne måske nok organisationsmæssigt fået begrænset betydning, men de har i de senere år med den udvikling af trepartsforhandlingerne, der er beskrevet i dette notat, nærmest fået en større politisk vægt.

Det er klart – ikke mindst på arbejdsgiversiden – at hovedorganisationerne ikke som for årtier siden kan agere selvstændigt. De er i stigende grad koordinationsorganer og kan kun handle, når de har de store aktører i deres bagland taget i ed. Med den fortsatte udvikling i organisationsstrukturen kan der inden for det næste tiår forventes nye forskydninger i relationerne både i DA og LO. Den logiske endestation, hvis den hidtidige udviklingslinie fortsætter, er en opbygning helt uden et overordnet organisationsniveau, som det ellers har været gældende i hele den danske aftalemodels historie. Men det er endnu et åbent spørgsmål, om det i virkelighedens verden også vil ende sådan.

Også i den offentlige sektor kan den interne udvikling i organisations- og forhandlingsstrukturen forventes at få stor betydning. Der har allerede været en proces i gang – bl.a. præget af et vist opbrud i forhandlingskartellerne – det

---

sationer. Fx var det hans synspunkt, at man naturligvis ikke kunne lovgive imod, at der var nogen, man ikke ville hilse på (Krabbe 1935, s. 325-26).

seneste tiår. Det er endnu et åbent spørgsmål, om forløbet af OK 2008 i sidste instans kan betyde en trussel for KTO's videre eksistens. Det videre forløb omkring den eventuelle lønkommission kan i den sammenhæng få afgørende betydning, fordi der derigennem kan blive udløst nye voldsomme konflikter mellem organisationerne for offentligt ansatte.

Det seneste år har med trepartsforhandlingerne om kvalitetsreformen og konflikterne under OK 2008 været karakteriseret ved en forskydning mellem hovedorganisationsniveau og kartel/forbunds-niveau. Hovedorganisationerne har fået en større og mere direkte rolle. Om den yderligere vil udvikle sig i fremtiden, vil bl.a. være afhængig af, hvordan det går med det interne sammenhold i KTO.

### **Aftalemodellens fremtid**

Opsamlende kan fastslås, at trepartsrelationer mellem arbejdsmarkedets parter og det politiske system har spillet en stor rolle i de senere år. I forhold til det private arbejdsmarked er det lykkedes at skabe en balance mellem politik og aftaler, så hovedprincipperne i aftalemodellen ikke anfægtes. Hvorvidt denne balance kan fastholdes i det videre forløb, vil være afhængig af aktørernes handlinger i de kommende måneder og år, men der synes at være skabt konstruktive tillidsbaserede relationer mellem nøgleaktører i regeringen og organisationerne.

I forhold til trepartsforhandlingerne i den offentlige sektor i forsommeren 2007 er de fremtidige konsekvenser usikre. Med afgørelsen af spørgsmål, der ellers hører overenskomstforhandlingerne til, i trepartsregi syntes en ny reguleringsform at være på vej med trepartsarenaen som omdrejningspunktet. Det har nogle aktører været betænkelige ved, og det står derfor tilbage at se, hvordan tilsvarende forhandlinger i fremtiden kan gennemføres, så begge parter anerkender, at den nødvendige balance mellem aftaler og lovgivning er sikret.

OK 2008 var præget af en hidtil uset politisk intervention i lønforhandlingerne, dvs. kernepunktet i overenskomstsyste­met. Det synes oplagt, at gentagelser af denne form for intervention vil være ødelæggende for aftalemodellen og fremme en mere direkte politisk reguleringsform. Til gengæld må man sige, at regeringens håndtering af konflikten styrkede aftalemodellen. Regeringen afstod fra at anvende den hidtidige praksis med politiske indgreb, og det blev skåret ud i pap, at der ikke var mere at hente ved et indgreb, end der lå i de indgåede forlig. Derved blev de strejkende organisationer til sidst presset til selv at indgå forlig efter at have oplevet de udmattende effekter af en lang konflikt. Det kan virke forebyggende i forhold til de næste overenskomstrunder, men udfaldet af spørgsmålet om en ligelønskommission kan endnu ændre dette billede.

### **Det arbejdsmarkedspolitiske perspektiv**

Tendensen til at inddrage parterne og udvikle politikken via trepartsforhandlinger er blevet fastholdt efter afslutningen af OK 2008. Således tegner der sig nu et nyt perspektiv, hvor trepartsforhandlinger kan blive afgørende for det videre forløb. Det handler om det arbejdsmarkedspolitiske problem. Dvs. den mere eller mindre permanente mangel på arbejdskraft, som vil være gældende i de kommende årtier ikke mindst på grund af den demografiske udvikling, og som

af mange aktører anses for at være den mest afgørende udfordring såvel for det danske samfund som for den danske model i lang tid fremover.

Der var bevægelse i dette spørgsmål allerede i forlængelse af OK 2007 med nedsættelse af *arbejdsmarkedskommissionen*. Der blev tale om en ekspertkommission uden deltagelse af organisationerne. Årsagen var ikke, at regeringen ville holde parterne ude, men mere at der i LO var en vis skepsis i forhold til kommissionens opgaver. Det lignede umiddelbart en ren nedskæringsøvelse, som LO ikke var interesseret i at skulle tage ansvaret for. Helt blev organisationerne dog ikke holdt ude. Det endte med enighed mellem LO, DA og regeringen om en særlig trepartskonstruktion, hvor der i sammenhæng med kommissionsarbejdet løbende skulle gennemføres trepartsmøder.

I sensommeren 2008 har regeringen speedet hele denne proces op. Og igen er det sket ved at benytte den nu velprøvede trepartsmodel. Anders Fogh Rasmussen fik generobret det politiske initiativ, da han vendte tilbage fra ferie (og afmonterede dermed delvist familiesammenføringsdiskussionen, der dominerede hen over sommeren).

Udover lanceringen af nedsættelsen af en lønkommission – jf. ovenfor – inviterede Anders Fogh Rasmussen den 6. august til trepartsforhandling senere på måneden for at fremme nye initiativer, der kunne øge *arbejdskraftudbuddet*. Alt er i spil, sagde statsministeren. Herunder også spørgsmålet om dagpengeperiodens længde.

Dette spørgsmål har været drøftet flere gange i løbet af de seneste år, hvor ikke mindst DA har presset på for at få gennemført nye reformer af dagpenge-systemet, men det hele er hidtil løbet ud i sandet på grund af modstand fra fagbevægelsen (og deres a-kasser). Men denne gang var reaktionen fra LO imidlertid meget afdæmpet. Harald Børsting tog imod invitationen og tilføjede, at han så frem til forhandlingerne med en positiv indstilling. Om dagpengeperiodens længde nøjedes han med at sige, at det ikke lige var det spørgsmål, der var LO's indfaldsvinkel til diskussionen. For LO var det vigtigt at få set på andre spørgsmål som fx, at dækningen af indtægtstab efterhånden er blevet meget ringere også for almindelige lønmodtagere. Den er typisk snarere på 50-60 pct. for mange LO-medlemmer, snarere end de 90 pct., som er maksimumsydelsen, og som kun de lavestlønnede får, fordi der er sat et loft over dagpengene.

Karakteristisk for situationen var det, at Anders Fogh Rasmussens prøveballon ikke blev skudt ned på stedet. Der var øjensynligt gået et forhandlingsspil i gang. Det var da også indlysende, at regeringens forslag ikke kom som "lyn fra en klar himmel", men var blevet forberedt i underhåndssonderinger mellem parterne og det politiske system. Statsministeren bekræftede da også dette ved direkte at nævne, at han havde haft lejlighed til at drøfte spørgsmålet om trepartsforhandlinger med parterne dagen før initiativet blev offentliggjort ved regeringens første pressemøde efter sommerferien.

Årsagen til den forhandlingsvilje, der siden er blevet markeret flere gange – også af forbundsformænd som 3F's Poul Erik Skov Christensen og HK's Kim Simonsen – er, at også fagbevægelsen i dag kan se behovet for en reform. I de seneste år er tilslutningen til a-kasserne faldet drastisk, og det er tydeligt, at det ikke mindst er de yngre generationer, som det er vanskeligt at rekruttere. Samlet set har der i perioden fra 2001 til 2008 været et fald på godt 10 pct., og for LO-

forbundenes a-kasser er faldet over 20 pct. Dagpengesystemet er ikke længere tiltrækkende nok for mange lønmodtagere, og derfor er det nødvendigt at gennemføre en reform, hvis det skal overleve.

Etableringen af et dagpengesystem med a-kasser under de faglige organisations kontrol har ellers gennem et århundrede været et effektivt middel til at tiltrække nye medlemmer – ikke alene til a-kasserne, men også til de fagforeninger, de hørte under. Selv om der altid formelt juridisk har været mulighed for alene at vælge medlemskab af a-kassen, er det almindeligvis blevet oplevet af lønmodtagerne som en samlet pakke. Dobbeltmedlemskabet blev en realitet, og denne Gent-effekt (der er opkaldt efter den belgiske by, hvor systemet først blev etableret) har bidraget stærkt til de høje organisationsgrader i Danmark.

Senere blev denne effekt forstærket, da efterlønnen blev indført i slutningen af 1970'erne, men det seneste årti er udviklingen vendt. Nye mere individualistiske årgange var sværere at rekruttere, og da VK-regeringen i 2002 åbnede op for tværgående a-kasser blev de hidtidige kassers reelle monopol for alvor anfægtet. Resultatet har været det massive fald i a-kassernes medlemstal, der blev nævnt ovenfor. Derfor er tiden til reform blevet modnet, og der er formentlig i de kommende måneder en hidtil uset mulighed for at realisere gennemgribende forandringer i det eksisterende system.

I skrivende stund er det første treparts-møde blevet afholdt torsdag den 28. august, og det er endnu ikke afklaret, hvad dette nye trepartsinitiativ vil føre til. Måske bliver det ikke til noget særligt. Måske er det starten til et nyt stort reformprojekt, der yderligere vil sikre, at den danske model er parat til at møde fremtidens udfordringer. I hvert fald kan det konstateres, at alle døre er blevet holdt åbne. Den eneste dør, der reelt er lukket, er en ændring af efterlønsreglerne, som blev foreslået af Arbejdsmarkedskommissionens formand, Jørgen Søndergaard, da kommissionen af regeringen fik til opgave allerede nu at komme med forslag, der umiddelbart kan fremme arbejdskraftudbuddet.

### **Den trefløjede strategi**

En reform af dagpengesystemet og a-kasserne er ikke alene et situationsbestemt politisk spørgsmål, der indgår i de aktuelle trepartsforhandlinger. Det kan blive et nyt element i en trefløjet strategi, der både kan styrke fagbevægelsens position og samtidig yderligere cementere aftalemodellen.

I de seneste årtier er aftalesystemet blevet udviklet gennem inddragelse af velfærdsgoder i overenskomsterne. De afgørende punkter er:

- 1) Etablering af arbejdsmarkedspension (AMP) i 1991 – og den efterfølgende opbygning af pensionsbidragene – som har sikret lønmodtagerne rimelige pensionsvilkår i fremtiden og samtidig styrket de faglige organisationer institutionelt.
- 2) *Voksen- og efteruddannelsesreformen* i 2007, der med en fortsat udvikling ved de næste overenskomstrunder kan være med til at sikre den nødvendige kontinuerlige kompetenceudvikling, som er forudsætningen for, at virksomhederne kan håndtere globaliseringens udfordringer.

Det nye element i en sådan trefløjet strategi kunne være:

- 3) En *arbejdskraftreform* – herunder bl.a. en ændring af dagpengesystemet og a-kassernes funktion – som både vil kunne sikre fagbevægelsen og den danske aftalemodel.

Som et fjerde punkt skal tilføjes:

- 4) *Et styrket lokalt aftalesystem* som supplement til nationale overenskomstforhandlinger og trepartskoordinering. Det er en forudsætning for, at der i virksomhederne er mulighed for de nødvendige fleksible løsninger, så de kan klare sig i den skærpede internationale konkurrence.

Herigennem har udviklingen også tilgodeset arbejdsgivernes interesse i et funktionelt aftalesystem, der sikrer arbejdsfreden i overenskomstperioderne og en effektiv og konkurrencefremmende regulering af løn- og arbejdsvilkår gennem beslutninger så tæt på de enkelte virksomheder som muligt

Selv om der i de nærmeste år måske bliver tale om økonomisk recession, og problemet med manglen på arbejdskraft dermed vil blive mindre, så vil der formentlig selv under den truende lavkonjunktur fortsat på udvalgte områder være mangel på arbejdskraft, og så snart konjunkturerne igen vender, risikerer problemet at blive fatalt.

Den demografiske udvikling vil i sig selv i en længere årrække begrænse arbejdsudbuddet. Derfor vil det efter al sandsynlighed fortsat være nødvendigt at kunne tiltrække udenlandsk arbejdskraft. Her har LO og DA faktisk vist rettidigt omhu med deres topartsaftale om forbedrede vilkår for udenlandsk arbejdskraft fra den 14. februar 2008. Men i den sammenhæng manglede den politiske opfølgning, som man ellers kunne have forventet.

Virkningen af demografien forstærkes af det kvalifikationspres, der følger med globaliseringen. Her kan en videreudvikling af den nye VEU-reform bidrage til at løse problemerne ved at sikre, at arbejdskraftens kvalifikationer kontinuerligt løftes, så danske virksomheder kan sikre deres placering på et højt niveau i den internationale produktionskæde, de indgår i. Men hele dagpengesystemet og a-kasserne kan også bidrage positivt, hvis voksen- og efteruddannelse kobles effektivt til hele håndteringen af de arbejdsledige.

Det er et farvand præget af konflikter, som man her bevæger sig ind i. Der er traditionelt ikke mindst meget divergerende holdninger internt i fagbevægelsen om sådanne spørgsmål. Men det er utvivlsomt et område, som kan vise sig at indeholde et stort potentiale til at sikre de faglige organisationer et fortsat højt medlemstal

Det er indlysende, at etableringen af AMP er den væsentligste forbedring af overenskomsterne i nyere tid, og det har i høj grad medvirket til at styrke de faglige organisationer, at det er overenskomstsyste­met, som står for denne afgørende ordning. Fagbevægelsen har sikret de almindelige lønmodtagere rimelige pensionsvilkår. På samme måde har VEU-reformen mulighed for at blive det middel, der kan sikre lønmodtagerne en livslang læring, og dermed også deres jobmuligheder i fremtiden.



Det er her, at en reform af a-kassesystemet kan være et afgørende bidrag til en fortsættelse af denne udvikling. Det er ikke vores opgave i denne sammenhæng at give detaljerede forslag til indholdet i en sådan reform. Her skal blot nævnes nogle hovedelementer, som formentlig vil indgå i de videre drøftelser mellem parterne:

- En *ydelsesreform*, som kan gøre det mere attraktivt for flere lønmodtagere og dermed fastholde en høj organisationsgrad, som er forudsætning for dets overlevelse på sigt.
- En *finansieringsreform*, som indebærer et større partsansvar og forsikringselement.
- En *institutionel reform*, der fører til større enheder og en inddragelse af begge parter i styringen på linie med AMP-ordningerne.
- En *indholdsreform*, som gør kompetenceudvikling til en del af rådighedsforpligtigelsen og dermed ændrer vægten i flexicurity-arrangementet ved at gøre opretholdelsen af kvalifikationer til et væsentligt supplement til den økonomiske dækning.

### **Tilpasningen af den danske model**

Parterne er på vej til i samspil med det politiske system at sikre den nødvendige tilpasning af den danske model til en fremtid med nye vilkår. Det er en vanskelig og også risikabel proces, og det synes på baggrund af erfaringerne ikke mindst fra OK 2008 derfor at være i høj grad berettiget, når nogle af aktørerne i organisationerne på arbejdsmarkedet har en manglende tillid til, at ikke mindst politikerne vil være i stand til at vise den tilbageholdenhed, der skal til for at bevare balancen. Nogle har også en frygt for, at både modparten og aktører fra egne rækker vil vægte de umiddelbare egeninteresser højere end hensynet til konsensusprincippet og den danske models langsigtede muligheder for overlevelse. I et system, der i den grad er baseret på tillid, kan en sådan mangel på tillid til de andre aktørers hensigter betragtes som et faresignal.

Der er ingen tvivl om, at en tilbagevenden til relationer med en mere klart markeret arbejdsdeling mellem partssystemet og det politiske system ville gøre det nemmere at håndtere udviklingen. Der findes stadig "hardcore" overenskomstfolk, som længes efter "de gode gamle dage". Men en sådan option er næppe en realistisk mulighed. Den danske model synes – på godt og ondt – at være bundet til dobbeltreguleringens virkelighed, hvor det tætte samspil mellem parterne og de politiske aktører er en simpel forudsætning.

Den danske model er ofte blevet dømt ude, men har alligevel vist sig i stand til at overleve ved at tilpasse sig de skiftende omstændigheder. Og hvorfor skulle den ikke fortsat være i stand til det? En sådan optimistisk konklusion kan passende begrundes i det afgørende hovedprincip, som Carl Ussing byggede på under Augustudvalgets arbejde for nu snart 100 år siden.

De politiske partier kan være fristede til at se bort fra parternes synspunkter, men hvis parterne er i stand til at præsentere et fælles forslag vedrørende væsentlige samfundsmæssige spørgsmål i relation til reguleringen af arbejdsmarkedet, så vil regeringen og Folketinget som hovedregel følge et sådant forslag,

fordi parterne som repræsentanter for afgørende interesseforskelle i samfundet derved fremlægger et kompromis som kan holde – også i virkelighedens verden.

Men forudsætningen for, at parterne på denne måde kan få væsentlig samfundsmæssig indflydelse og fastholde deres selvregulering, er samtidig, at de er i stand til at skabe sådanne fælles løsninger. Evner de ikke at agere i forhold til dette konsensusprincip, men forsøger at forfølge egne interesser, så vil de politiske aktører tage over. Det var også Carl Ussings pointe – jf. afsnittet oven for om aftalemodellens forudsætninger – at manglende handlekraft ville betyde, at parterne blev underlagt politiske beslutninger, som var uden for deres kontrol, og som næppe ville fremme deres mere langsigtede interesser.

Under Augustudvalgets arbejde var det således ikke nogen mulighed at unddrage sig de mere ubehagelige sider ved etableringen af et arbejdsretligt system ved at afslå kompromismulighederne mellem parterne. Så ville et sådant reguleringssystem blot blive gennemført af politikerne. Det er klart, at denne problemstilling i dag med en aftalemodel præget af en høj grad af dobbeltregulering er endnu mere aktuell.

En aftalemodel, der fortsat har relativt selvstændige nationalt dækkende sektorbaserede overenskomstforhandlinger som grundlag, men som kobles med en koordinering i forhold til det politiske system gennem trepartsforhandlinger, synes at være fremtidens danske model. Men det skal i den sammenhæng tilføjes, at et afgørende supplement til trepartsarenaen og den nationale overenskomstarena er et styrket *lokalt aftalesystem*. Kun den fleksibilitet, der opnås ved, at beslutningerne i videst muligt omfang træffes lokalt, kan sikre, at virksomhederne kan leve op til globaliseringens udfordringer.

## Litteratur

Due, Jesper og Maden, Jørgen Steen. 2008c. ”Politiske indgreb og den danske model”, s. 17-23 i *FAOS Årbog 2007*. København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2008b. *OK 2008: Den store illusion eller stor ståhej for ingenting*. FAOS Forskningsnotat 094, København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2008a. *OK 2008: Fejebakken og mukkeren*. FAOS Forskningsnotat 091, København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2007e. *OK 2008 og hovedorganisationerne – LO's fremmarch på overenskomsts scenen*. FAOS Forskningsnotat 090, København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2007d. FAOS Forskningsnotat 084, København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2007c. *3F og alle de andre. Urafstemning om OK 2007*. FAOS Forskningsnotat 078, København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2007b. *OK 2007: Reformforlig i industrien styrker den danske model*. FAOS Forskningsnotat 075, København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2007a. *Velfærdsreform eller medlemsretigheder*. FAOS Forskningsnotat 074, København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2006b. *OK 2007: Stigende forventningspres truer forligsmulighederne*. FAOS Forskningsnotat 072, København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

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

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2003. *Fra magtkamp til konsensus. Arbejdsmarkedspensionerne og den danske model*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper, Madsen, Jørgen Steen og Jensen, Carsten Strøby. 2000. "The September Compromise': A Strategic Choice by Danish Employers in 1899", s. 43-70, *Historical Studies in Industrial Relations*, no. 10, Autumn 2000.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 1999. *Septemberforliget og den danske model. Baggrund, indhold og udvikling 1899-1999*. København: Dansk Arbejdsgiverforening og Landsorganisationen i Danmark.

Due, Jesper, Madsen, Jørgen Steen og Jensen, Carsten Strøby. 1999. "Septemberforliget – et strategisk valg", s. 85-112, i Andreassen, Marie-Louise, Kristiansen, Jens og Nielsen, Ruth (red.) *Septemberforliget 100 år*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

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

Due, Jesper, Madsen, Jørgen Steen og Jensen, Carsten Strøby. 1993. *Den danske model. En historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*. 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*. Specialeopgave ved Historisk Institut, Københavns Universitet.

Krabbe, Oluf H. (udgiver). 1935. *Carl Ussing i Skrift og Tale. Afhandlinger, Foredrag og Livserindringer*. København: G.E.C. Gads Forlag.

Madsen, Jørgen Steen, Andersen, Søren Kaj og Due, Jesper. 2001. *Fra centraliseret decentralisering til multiniveauregulering. Danske arbejdsmarkedsrelationer mellem kontinuitet og forandring*. FAOS Forskningsnotat 032, København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Mailand, Mikkel. 2008. *Regulering af arbejde og velfærd. Mod nye arbejdsdeling mellem staten og arbejdsmarkedets parter*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag (under udgivelse).

*Jesper Due og Jørgen Steen Madsen er begge fil.dr. i sociologi og professorer ved FAOS, Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier, Sociologisk Institut, Københavns Universitet ([www.faos.dk](http://www.faos.dk)).*

*FAOS  
01.09.08*