



Det offentlige aftalesystems historie I-IV

Udkommer på Syddansk Universitetsforlag 16. oktober 2020



Det offentlige aftalesystems historie analyseres i nyt storværk

Det offentlige aftalesystem er en vigtig samfundsinstitution. Ved de tilbagevendende overenskomstforhandlinger reguleres løn- og arbejdsvilkår for mere end 800.000 offentligt ansatte svarende til ca. 30 pct. af samtlige lønmodtagere. Den private sektor vejer stadig tungest, men det offentlige aftalerum er faktisk større end det toneangivende private aftaleområde, der dækkes af organisationer under Fagbevægelsens Hovedorganisation og Dansk Arbejdsgiverforening. Det må derfor siges at være en mangel, at denne samfundsinstitutionens historie aldrig er blevet samlet beskrevet.

Der findes bøger om de enkelte faglige organisationers historie. Der findes bøger, der skildrer enkeltepiser eller perioder af systemets historie. Der findes nogle få oversigtsværker, hvor systemet beskrives i kortere form. Men der har aldrig været givet en samlet fremstilling, der på den ene side omfatter udviklingen af de enkelte fagorganisationer og deres fælles forhandlingskarteller samt udviklingen af de offentlige arbejdsgiveres forhandlingsorganer og på den anden side opkomsten og udviklingen af de forhandlingsprocesser, hvorigennem de offentligt ansattes løn- og

arbejdsvilkår er blevet reguleret. Det er en sådan fremstilling, der nu – per oktober 2020 – endelig foreligger i form af et storværk på i alt fire bind på samlet 2.696 sider.

Det offentlige aftalesystems historie fortæller historien kontinuerligt, men er også i høj grad anvendelig som et opslagsværk, hvor alle med interesse for overenskomstforhandlinger og parterne i disse forhandlinger vil kunne finde analyser af systemets opkomst og udvikling og opnå bedre muligheder for at forstå de offentlige forhandlinger, som de fungerer i dag. Inspirationen til bogen er på den måde mantraet, at kendskabet til din egen historie er forudsætningen for både at forstå nutidens vilkår og kunne handle i forhold til fremtidens udfordringer.

Forfatterne har ikke gjort sig nogen forestillinger om, at mange vil sætte sig ned og læse værket fra ende til anden. Derfor er de enkelte kapitler skrevet, så de kan læses selvstændigt. Det har været tilstræbt sprogligt at forme bogen, så de forskellige historiske begivenheder fremstilles så medrivende som muligt som sociale dramaer, der hver for sig – i større eller mindre omfang – har ændret virkeligheden.

Forfatterne har som forskere personligt fulgt organisationerne og forhandlingerne gennem et halvt århundrede og har løbende gennemført interviews med hovedaktørerne. På den baggrund har fremstillingen kunnet levnedgøres. Når det gælder aftalesystemets første perioder, har det været vanskeligere, men det er lykkedes at finde kildemateriale, så der også her kan fortælles gode historier.

Nedslag i aftalesystemets historie

Det offentlige aftalesystem har haft en lang og til tider turbulent historie. Tjenestemandsansættelse var normen for den store faste gruppe af medarbejdere, og hverken de administrative ledere eller regeringen fandt det rimeligt, at tjenestemænd med deres særlige loyalitetsforpligtelse skulle kunne forhandle deres vilkår kollektivt, som det var blevet normen i den private sektor med Septemberforliget i 1899.

Deportation af fagligt aktive

Da tjenestemændene alligevel begyndte at organisere sig i fagforeninger, var det en lang og sej kamp at opnå resultater. Forfølgelse af fagligt aktive var ikke ualmindelig. Fx blev formanden for det nystiftede Dansk Jernbaneforbund, P.D. Pedersen, forflyttet fra København til det vestlige Jylland for at begrænse hans muligheder som formand.

Men medlemmerne gjorde rejsen til den fjerne provinsstation til et sandt triumftog ved at møde op på alle de stationer, P.D. Pedersen passerede på sin togrejse. Og da der i sommeren 1901 med Systemskiftet kom en ny mere 'personalevenlig' regering, blev det til et nyt triumftog, da Jernbaneforbundets førstemand kunne vende tilbage til København.

Kollektive pladsopsigelser

Dermed var modstanden mod forhandlings- og aftaleret til tjenestemændene ikke forsvundet. Ganske vist fik man indført forhandlingsregler i 1910, men det var vanskeligt at få ledelserne til reelt at inddrage organisationernes repræsentanter, og først med Tjenestemandsløven i 1919 kom et egentligt gennembrud.

Det var i slipstrømmen på Første Verdenskrig, hvor politisk kaos med stærke revolutionære strømninger prægede Europa. I det mere fredelige Danmark var tjenestemændene også parate til at anvende kollektive kampmidler for at sikre bedre løn- og arbejdsvilkår. Der blev truet med arbejdsnedlæggelse i form af kollektive pladsopsigelser. En sådan form for strejke blev dog ikke til noget, da det lykkedes organisationerne og regeringen at blive enige om indholdet i den nye lov.

Her fik tjenestemændene en *forhandlingsret*, men ikke en aftaleret. Dvs. at de resultater, der blev enighed om gennem forhandlinger, blev omsat til love og cirkulære. Det var således i grundlaget en politisk regulering i modsætning til det private arbejdsmarkeds partsregulering. Tjenestemændene fik heller *ikke* den ønskede formaliserede ret til at etablere kollektive konflikter som *strejke og blokade*. Forskellen på reguleringssystemerne i de to hovedsektorer var markant.

'Arbejde efter reglen' og lægeblokader

De faglige organisationer havde fortsat vilje til at handle kollektivt. Det gjaldt de organisationer, der var nær den socialdemokratiske fagbevægelse, som fx Dansk Jernbaneforbund og Dansk Postforbund. De blev hurtigt medlemmer af De samvirkende Fagforbund og tilsluttede sig denne sammenslutnings principper. Men det gjaldt også organisationer, der byggede på medlemmernes uddannelsesmæssige fællesskab, dvs. en professionsbaseret tilgang.

Inden for jernbaneområdet blev der tidligt talt meget om, at man kunne anvende mere utraditionelle aktionsformer som *'arbejde efter reglen'*. I første omgang trak ledelsen i DSB på skuldrene af en sådan metode, fordi det forekom at være en selvfølge, at tjenestemænd – frontsoldaterne i det statslige bureaukrati – overholdt reglerne. Men en nærmere efterprøvning viste, at det kunne få fatale konsekvenser. En rangering, der normalt tog et kvarter, kom op på 45 minutter, hvis de ansatte virkelig til punkt og prikke fulgte regelsættet.

De danske *læger* udviklede hurtigt en stærk faglig sammenslutning, hvorigennem de ville sikre en selvstyring af hele sundhedsområdet og derudover sikre acceptable løn- og arbejdsvilkår. For at nå målet benyttede lægeforeningen fra starten ofte *blokadevåbnet*. Det blev i foreningen fastsat et lønregulativ, og hvis nogle sygehuse ikke ville acceptere dette niveau, blev medlemmerne beordret til at holde sig væk fra stillingerne. Metoden var uhyre effektiv og et godt eksempel på, hvordan *professionsbaserede* organisationer i samme omfang som de mere kollektivistisk *fagforingsbaserede* forbund er parate til at anvende kollektive kampskridt.

Sygeplejerskernes kollektive opsigelser og Rødovrekonflikten

Det var også en professionsgruppe – nærmere bestemt *sygeplejerskerne* – der i forbindelse med forhandlingerne om Tjenestemandsløven af 1946 var tæt på at iværksætte en konflikt på grund af utilfredshed over niveauet på de tilbudte lønforhøjelser. Her blev igen anvendt metoden med kollektiv opsigelse. Arbejdsgiverne anfægtede fremgangsmåden, og den højeste juridiske sagkundskab fastslog, at tjenestemænd ifølge deres særlige ansættelsesforhold ikke kan strejke – hverken ved almindelig varsling, som forbundene i den private sektor, eller ved kollektiv opsigelse af stillingerne.

Da det i sidste øjeblik lykkedes at få en mindre justering gennemført, blev truslen trukket tilbage, og DSR tilsluttede sig det samlede resultat. Dermed forblev spørgsmålet om det lovmedholdelige i tjenestemandsstrejker uafklaret.

Få år senere – i 1952 – fandt den første tjenestemandsstrejke sted. Det var kontorpersonale i Rødovre organiseret i HK, der effektuerede metoden med kollektiv opsigelse. Igen blev der tordnet mod det påståede lovbrud, og der kom trusler om et politisk indgreb, der ville standse konflikten. Men inden der blev gjort alvor af denne trussel lykkedes det at forlige parterne.

Bunkebryllupsaktionen

Blandt de mere bizarre episoder var den såkaldte Bunkebryllupsaktion i 1954. Det var en illustration af den manglende ligeløn og andre uretfærdigheder i det offentlige lønsystem. Formelt set

blev der indført ligeløn allerede med Tjenestemandsløven af 1919, men reelt forblev der stor forskel mellem kvinder og mænd.

Årsagen var bl.a., at der blev indført forskellige former for tillæg, fx i lange perioder et forsørgertillæg, som ikke mindst gik kvindernes næse forbi, fordi kun gifte tjenestemænd fik det fulde tillæg. Desuden fik ægtepar, hvor begge var tjenestemænd – såkaldte samgifte – begrænset tillægget.

Der var i første halvdel af 1950'erne vilje hos parterne til at fjerne forskellene og dermed fremme ligeløn. Men det var dyrt, og derfor blev kun gennemført drypvise forbedringer. Der var utålmodighed med tempoet, og en gruppe ansatte inden for toldvæsenet besluttede at gå i aktion uden om det officielle system. De benyttede sig af en bestemmelse, hvorefter fraskilte fastholdt tillægget. Derfor kunne enlige gifte sig proforma og efter en hurtig skilsmisse opnå fuldt tillæg.

Der blev forberedt en stor aktion på rådhuset i Tårnby, hvor 100 par skulle giftes den 1. juni 1954, og denne bunkebryllupsaktion fik stor omtale i dagspressen. Både de faglige organisationer og det politiske system vendte sig mod aktionen, og efterhånden var der kun 20 par tilbage, der ville gennemføre ceremonien. Finansminister Viggo Kampmann bebudede et lovforslag, hvorefter kun tjenestemænd skilt før den 1. juni kunne fastholde fuldt tillæg, og med en dispensationsbestemmelse for at undgå urimeligheder. Samtidig lovede Kampmann at nedsætte en lønningskommission, som bl.a. skulle behandle indførelse af ligeløn.

Denne åbning blev vurderet som en sejr af aktionsgruppen, der derefter kunne aflyse den bebudede bunkebryllupsceremoni.

Centraliserede forhandlinger og koalitions karakter

Sygeplejerskernes næsten-konflikt i 1946 kan ses som et udtryk for den indbyrdes kamp mellem lønmodtagergrupperne som følge af det centraliserede forhandlingssystem, hvor forholdene for alle fra top til bund blev afgjort samlet. Den statslige arbejdsgiver dikterede sådanne forhandlinger ikke alene når det gjaldt de mere omfattende ændringer ved tilbagevendende justeringer af tjenestemandsløven, men også i løbende lønforhandlinger. Organisationerne accepterede fremgangsmåden, fordi de derved undgik at blive spillet ud mod hinanden, men til gengæld blev de også bundet op.

Det centraliserede system med koalitionsforhandlinger bredte sig fra staten til øvrige områder, fordi statens forhandlingsresultater kom til at fremstå som retningsgivende for den samlede offentlige sektor. Forhandlingsrunderne blev præget af, at der var lige så store og ofte mere alvorlige stridigheder inden for koalitionen mellem organisationerne end på tværs af bordet mellem arbejdsgivere og lønmodtagere. Historien har vist, at ingen organisationer ved at gå enegang har været i stand til at opnå mere end det resultatniveau som den samlede koalition accepterer.

Koalitionsstridigheder

Dette princip blev første gang fastslået med *Socialrådgiverkonflikten i 1981*. Socialrådgiverne strejkede for at opnå et andet resultat end de øvrige kommunalt ansatte, men de blev, da arbejdsgiverne udvidede konflikten med en lockout tvunget til at acceptere præcis det samme.

Stort set alle konflikter i det offentlige aftalesystem de seneste 50 år har handlet om det fordelingsmæssige slagsmål internt mellem lønmodtagerne. Det gjaldt DSR's og andre sundhedsorganisationernes konflikter i begyndelsen af 1970'erne i utilfredshed over en uacceptabel indplacering i Tjenestemandsløvsreformen af 1969. Og det gjaldt de tilsvarende konflikter i 1993 og 1999 med DSR i front, hvor målet var at opnå et bedre resultat end det generelle forlig.

Også *strejkerne i foråret 2008* med deltagelse af FOA, Sundhedskartellet og BUPL var en effekt af de interne koalitionsstridigheder. For disse grupper var der tale om en kamp for ligeløn, fordi de mente, at mange af de særligt kvindedominerede fag havde for lave lønninger. Der blev opnået marginale forbedringer – på samme måde som også de tidligere konflikter havde givet beskedne resultater – men de ønskede gennembrud blev ikke nået. Koalitionssystemets bindinger kunne ikke brydes.

Den udvidede trepartsforhandling

Som det er fremgået, har det offentlige aftalesystem på samme måde som det private område været præget af tilbagevendende konflikter, der har sat spor og medvirket til justeringer og reformer. Man kan se det som et resultat af, at udgangspunktet for forhandlingsystemet faktisk er parternes potentielt divergerende interesser.

Det ændrer ikke ved, at systemets nok væsentligste karakteristika er de involverede parter evne til at finde løsninger. Hovedreglen er, at der altid findes generelle forlig på de store områder – først i staten og derefter i kommuner og amter/regioner. Man kan tale om, at der er tidligt i systemets historie er udviklet en *konsensusbaseret forhandlingsstruktur*.

I tjenestemandssystemets epoke skete de væsentligste ændringer gennem justeringer i Tjenestemandsløven. Efter den første lov i 1919 blev sådanne ændringer gennemført i 1931, 1946, 1958 og 1969. I alle disse tilfælde skete det med parternes inddragelse i form af nedsættelse af lønningskommissioner, hvor der ud over parterne sad embedsmænd fra de involverede ministerier samt repræsentanter fra Rigsdagens partier.

Hver eneste gang lykkedes det disse kommissioner at nå til enighed om indholdet i den nye reviderede tjenestemandsløve. Forfatterne har kaldt det for en udvidet trepartsforhandling, fordi der ikke alene var en forhandling mellem regering og parter som i et almindeligt trepartsforløb, men samtidig med politikere, der repræsenterede et flertal i Folketinget. Med enighed i kommissionerne lå resultatet fast og det kunne kun marginalt ændres. Selv om lønmodtagerne frem til 1969 kun havde en forhandlingsret og hverken aftale- eller konfliktret, så fik de med arbejdsgivernes accept en *de facto aftaleret*.

Regeringens og partiernes egne politiske interesser måtte holdes i ave i respekt for partsrelationerne og hensynet til overholdelsen af den konsensusbaserede forhandlingskultur.

Kampen mellem ansættelsesformerne

Det offentlige aftalesystems historie – de godt 100 år fra den første tjenestemandsløve og frem til i dag – kan deles op i to hovedepoker. Det første halve århundrede var præget af tjenestemandsansættelsens dominans. Det andet halve århundrede har været præget af overenskomstansættelsens dominans, hvor der med aftaleret og mulighed for konflikt etableres forhold, der er parallelle til systemet på det private arbejdsmarked. Den store forskel på systemerne minimeres, og man kan derfor med en vis ret tale om en samlet dansk model for regulering af løn og arbejdsvilkår.

Årene fra starten af 1960'erne og frem til slutningen af 1980'erne kan ses som en overgangsperiode, hvor kampen mellem ansættelsesformerne langsomt blev afgjort. Velfærdsstatens opbygning fra 1960'erne og frem betød en voldsom vækst i antallet af offentligt ansatte, som bedre kunne håndteres med den mere fleksible overenskomstregulering end med det stive tjenestemandssystem.

Tjenestemandsskiftet af 1969 og Akademikerkonflikten

I første omgang forsøgte tjenestemændene med politisk opbakning at reformere tjenestemandssystemet og dermed fastholde deres forhandlingsmæssige magtpositioner. Det skete med Tjenestemandsskiftet af 1969.

Med overenskomsternes vækst i 1950'erne og 1960'erne lykkedes det typisk de nye grupper – herunder ikke mindst akademikere – at sikre lønninger, der lå langt over tjenestemændenes niveau. Med 1969-reformen blev disse forskelle fjernet. Akademikergrupperne, der havde oplevet overenskomsternes lønfest, så reformen som et angreb på overenskomstansættelsen. De etalerede derfor en strejke ved overenskomstfornyelsen i slipstrømmen på Tjenestemandsskiftet med sikringen af overenskomstansættelsen som mål.

Målet blev nået i form af enighed om, at akademikere i almindelige underordnede stillinger skulle være overenskomstansatte og kun ledere være tjenestemænd. I forskellige udgaver blev det bredt ud, så overenskomstansættelsens fremmarch kunne fortsætte og efterhånden blive den altdominerende ansættelsesform. På den måde understregede denne konflikt perspektiverne i fremtiden og overvandt den tilbageskuende Tjenestemandsskiftet.

Tilpasningen af forhandlingssystemet

Tjenestemandsskiftet opgav ikke uden videre deres magtstilling. De overenskomstansatte blev i første omgang holdt uden for forhandlingskoalitionerne, der også efter Tjenestemandsskiftet af 1999 var forbeholdt tjenestemandsskiftet såvel i det statslige område som på det kommunale og amtslige område, hvor der her blev oprettet et tilsvarende forhandlingskartel.

Med overenskomstgruppernes fortsatte vækst var det ikke holdbart i længden, men først i anden halvdel af 1980'erne foregik den afgørende fornyelse, hvor de overenskomstansatte blev integreret i de eksisterende tjenestemandsskiftet, så aftaleforhandlingerne blev tilpasset de store forandringer i den offentlige sektor.

En væsentlig illustration på denne fornyelse var, da det i 1989 lykkedes de kommunale parter at bryde hierarkiet i det offentlige aftalesystem, hvor det er staten, der skal indgå forlig først og dermed lægge linjen for de øvrige grupper. Det var først og fremmest i kommuner og amter, at udviklingen i den offentlige sektor var slået igennem med nye store overenskomstansatte personalegrupper inden for velfærdsområderne, og ved at indgå forlig før staten kunne man her indføre ikke alene løn under barselsorlov, men også arbejdsmarkedspension til de grupper, der ikke i forvejen havde sådanne områder.

Det er resultater med et vidtrækkende samfundsmæssigt perspektiv, og det kunne gennemføres, fordi man samtidig lønmæssigt blev enige om en meget billig overenskomst, som ikke kunne have afsmittende effekter hverken for det statslige eller det private område. Til gengæld blev begge reformresultater normgivende ikke alene for de efterfølgende statslige forhandlinger, men også for det private arbejdsmarked.

Resultaterne i 1989 brød ikke overordnet set økonomisk med princippet om, at det er det konkurrenceudsatte private område, der skal lægge linjen for de offentligt ansattes vilkår – et princip som har været gældende tilbage fra overenskomstsystemets etablering. Men indholdsmæssigt fik de kommunale parter sat dagsordenen for det samlede arbejdsmarked.

Lærerlockouten i 2013

Moderniseringsprocessen i den offentlige sektor daterer sig tilbage til 1980'ernes Schlüter-regeringer, men selv om forslagene i første omgang blev set som et angreb på aftalesystemets forudsætninger, herunder især organisationernes aftaleret, lykkedes det alligevel at håndtere det inden for rammerne af de fælles sociale værdier. Det gjaldt fx indførelsen af lokal løndannelse.

Med etableringen af Moderniseringsstyrelsen i 2011 skete en væsentlig forskydning i arbejdsgivernes syn på aftalemodellen. Ganske vist tilsluttede man sig stadig den danske model, men de reelle handlinger viste noget andet. Hvor aftaler mellem parterne og deraf følgende fælles forståelse tidligere blev set som vejen til både at sikre bedre kvalitet og højere effektivitet, blev aftaler og de dermed følgende goder nu i højere grad set som omkostninger, som burde reduceres. Der blev i stigende omfang rejst sager, hvor arbejdsgiverne søgte at frigøre sig fra indgåede aftaler. Det gjaldt fx spørgsmålet om skæve helligdage og spørgsmålet om betalt frokostpause.

Det mest dramatiske skridt var lockouten af lærergrupperne under OK13, hvor en forringelse af lærernes arbejdstidsregler blev sammentænkt med den forestående folkeskolereform som et middel til at finansiere reformen.

Arbejdsgivernes forsøg på at frigøre sig fra de gældende bestemmelser ved at etablere lockout var lige efter de arbejdsretlige principper i den danske model. Men den direkte sammentækning mellem lov og aftale synes i høj grad at være et brud på konsensusprincippet. Der var intet reelt forsøg på at skabe kompromiser.

Da lockouten endte med at blive standset ved lov, kunne det ses som et politisk indgreb i en fastlåst konflikt på samme måde, som det mange gange tidligere har været gennemført både i forhold til det offentlige og det private område. Men da loven derefter dikterede lærernes arbejdstid i fuldstændig overensstemmelse med arbejdsgivernes krav, var det usædvanligt. Sådanne indgreb plejer som regel at tage udgangspunkt i forhandlingsituationen og dermed ikke alene tilgodes den ene part.

Valg mellem politik og partssystem

Man kan se det som et åbenlyst brud på den konsensusbaserede forhandlingskultur som et resultat af, at partsrelationerne kom i konflikt med politiske reforminteresser.

Man kan også se det som udtryk for det offentlige aftalesystems fundamentale politiske karakter, hvor man har en arbejdsgiver, der ikke alene er forhandler, men også politisk myndighed, lovgiver og politisk aktør. Regering og folketing handlede på basis af den politiske legitimitet, de som valgte i et demokrati besidder. Og denne legitimitet må veje tungest, når den kommer i konflikt med partsrelationerne, selv om aftalesystemet også besidder en legitimitet, fordi det bygger på forpligtende aftaler mellem parterne.

Det offentlige aftalesystems historie viser, at der altid er tale om en balance mellem de to former for legitimitet. På lønmodtagersiden må man acceptere, at forhandlingerne foregår inden for overordnede økonomiske og politiske samfundsmæssige rammer – og det gælder i øvrigt både på det offentlige og det private arbejdsmarked. På arbejdsgiversiden må man samtidig agere på aftalesystemets præmisser og herunder ikke mindst handle i overensstemmelse med den konsensusbaserede forhandlingskultur.

I 2013 valgte arbejdsgiverne alene at forfølge deres politiske interesser og satte den konsensusbaserede forhandlingskultur til side. Det er i modsætning til hovedreglen i aftalesystemets historie.

Ny arbejdsgiverorganisering og læreraftale

Da det under OK18 under dramatiske omstændigheder i sidste øjeblik lykkedes at finde et forlig, blev det set som udtryk for, at arbejdsgivernes mere hårdhændede linje var blevet bremsset. Den nye S-regering flyttede efterfølgende i 2019 arbejdsgiverfunktionen til Skatteministeriet og lagde op til forbedret samarbejde. Dermed synes en ny linje at være på vej. Arbejdsgiverne er igen parate til at tilslutte sig den konsensusbaserede forhandlingskultur.

Denne nye retning blev styrket, da det i august 2020 lykkedes lærerne og kommunerne at enes om nye arbejdstidsregler. Dermed var såret fra lockouten i 2013 lægt. En situation præget af konflikter på alle niveauer ser ud til at blive erstattet af samarbejde om reglernes implementering.

Jesper Due og Jørgen Steen Madsen: Det offentlige aftalesystems historie I-IV

Kampen om forhandlingsretten (1850-1940), Kampen om aftaleretten (1940-1970), Kampen mellem ansættelsesformerne (1970-1990), Kampen om velfærd og magt (1990-2018).

2.696 sider, gennemillustreret, indbundet, 999 kr. Udkommer på Syddansk Universitetsforlag 16. oktober 2020.

Forfatterne kan kontaktes ved henvendelse til Jørgen Steen Madsen (mob. 4010 1273, mail jsm@faos.dk)