FAOS

Typer af samspil mellem lov og overenskomstaftaler i Danmark igennem tiden

Samspillet mellem lov og aftale i den danske model, der er komplekst og varierer på tværs af områder, analyseres igennem seks cases. Samspillet er i modellens nyere historie øget, blandt andet som følge af bredere overenskomster og stigende EU-regulering.

Af Mikkel Mailand

Op til den offentlige sektors overenskomstfornyelse 2026 (OK26) er der igen opstået debat om relationen mellem politik, overenskomster og Den danske models grænser. Med baggrund i OK25 i den private sektor, hvor der blev aftalt ret til fri ved barnets tredje sygedag og to årlige omsorgsdage til børnebørn, er fokus på frihed under barnets sygedage og hvilken rolle henholdsvis lov og aftale kan og bør spille i en eventuel udvidelse af antallet af fridage ved børns sygdom samt finansiering af lønudgifterne forbundet hermed.

Denne debat har skabt interesse i at kigge bagud i Den danske models historie for at få et billede af, hvordan samspillet mellem lov og aftale er forløbet historisk.

Samspillet handler både om interaktionen mellem aktørerne, der skaber regulering i form af love og kollektive overenskomster, og om samspillet mellem lovenes og overenskomsternes indhold.

I processen omkring skabelsen af ny regulering handler samspillet om, i hvilket omfang arbejdsmarkedets parter bliver inddraget i lovens tilblivelse – via fx høring, trepartsdrøftelser, trepartsforhandling, kommissionsarbejde – og hvor stor indflydelse de opnår herigennem.

Den anden type samspil handler om, hvordan den færdige lov relaterer sig indholdsmæssigt til overenskomster (OK) og vise-versa indenfor de områder, hvor såkaldt 'dobbeltregulering' råder (Due og Madsen 2006). En form for dobbeltregulering sker, når OK tilvejebringer de OK-dækkede ansatte goder – fx fuld løn – oveni de rettigheder og goder, som loven sikrer, fx løn under barsel. En anden form for dobbeltregulering finder sted, når en lov foreskriver, at løn og arbejdsvilkår skal være på OK-niveau, eller at OK-dækning decideret

er en forudsætning for anvendelse af loven. Et nyligt eksempel på denne form er den politiske aftale om en 'ny ordning for international arbejdskraft på ordnede løn og arbejdsvilkår', der blev indgået i juni i 2025 og endnu ikke er omsat til egentlig lovgivning. En tredje form for dobbeltregulering er den udbredte kombination af OK- og lovimplementering af EU-direktiver. En fjerde form ses, når en politisk aftale – eventuelt via en trepartsforhandling – sætter økonomiske midler af, som der indgås aftale om ved efterfølgende overenskomstforhandlinger. Et kendt eksempel på denne sjældne form for dobbeltregulering er trepartsaftalen fra 2023 om lønløft i den offentlige sektor. Denne form vil ikke blive inddraget i analysen herunder. Det samme gælder for politiske indgreb i strandede overenskomstfornyelser, som har en noget anden karakter end de øvrige former.

Seks korte cases

Det er ikke muligt at lave en fyldestgørende kortlægning af alle relevante danske reguleringstiltag med betydning for OK inden for rammerne af et kortfattet notat. Men notatets formål er heller ikke at bestemme udbredelsen af de forskellige typer af samspil mellem lov og aftale eller at vurdere deres fordele og ulemper, men alene at illustrere de forskellige typer.

Det arbejdsretslige område omfatter den regulering, der har mest direkte relevans for arbejdsvilkår og ansættelsesforhold, og derfor kommer til at fylde mest i det efterfølgende. Området indeholder ifølge Beskæftigelses-ministeriet (2025) for nuværende 31 forskellige love, hvoraf forenings-frihedsloven, lov om Arbejdsretten og faglige voldgiftsretter kan siges at udgøre det retslige grundlag for Den danske model. Dertil kommer en række love, der fokuserer på mindre specifikke grupper, og en række love med relevans for større grupper såsom funktionærloven, ferieloven og love om arbejdstid, ligestilling/forskelsbehandling, medarbejderinddragelse og om orlov/fravær. I det følgende ses nærmere på tre emner – ferie, deltid og barsel – inden for den sidstnævnte gruppe af arbejdsretslige love. Disse har relevans for lønmodtagere generelt og har samtidig en høj grad af samspil med OK.

Men regulering af arbejdsmarkedet handler om mere end løn, arbejdsvilkår og ansættelsesforhold. Udenfor det arbejdsretslige område er der også samspil mellem lovgivning og OK på områderne pension/tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, arbejdsmiljø, erhvervs-/efteruddannelse, arbejdsløshedsforsikring, og beskæftigelsespolitik. Det er valgt også at tage tre af disse emner – arbejdsmiljø, arbejdsløshedsforsikring og beskæftigelsesindsatser – med for at illustrere samspillet udenfor det arbejdsretslige område.

I det nedenstående vil først de to arbejdsretslige emner blive analyseret, dernæst arbejdsmiljø og til sidst de velfærdspolitiske emner vedrørende arbejdsløshedsforsikring og beskæftigelsesindsatser.

Ferie

Ferie er et emne med et omfattende samspil mellem lov og aftale. Her kom OK før lov, da lønmodtageres adgang til ferie (med løn) først blev etableret i forbindelse med OK. Fagbevægelsen havde i årtier krævet ret til ferie med løn, men arbejdsgiverne modsatte sig, omend enkelte overenskomster gav få dages,

eller i sjældne tilfælde ugers, fri. Men i 1938, knap 40 år efter Den danske models 'fødsel', og samme år som Funktionærloven blev vedtaget, vedtog Folketinget den første ferielov, der ligesom Funktionærloven stadig udgør en vigtig del af Den danske models regelsæt.

Ferieloven gav alle lønmodtagere ret til årligt to ugers ferie med løn. I modsætning til en række senere indførte goder var overenskomstdækning ikke en forudsætning for at opnå løndækning i tilfældet med ferie. Ved lovens ikrafttræden havde parterne allerede i et vist omfang oprettet feriekasser og andre institutioner, som sikrede, at udbetaling af feriegodtgørelse kunne finde sted, når ferieretten indtrådte. For øvrige lønmodtagere oprettede social-ministeren et feriemærkesystem med hjemmel i ferieloven (Feriefonden 2025).

Ferieloven blev indført under en SR-regering, den tredje regering under Stauning, og kan ses som en del af den tidligere udbygning af den danske velfærdsstat. Loven bidrog til, at regeringen kunne ratificere ILO's Konvention om Ferie med Løn. I modsætning til Funktionærloven, der er en minimumslov, gav ferieloven fra starten af ret til, at OK kunne afvige fra lovens bestemmelser på enkelte punkter. Også i modsætning til Funktionærloven, som fagbevægelsen i starten var imod, da de så den som et forsøg på at modvirke faglig organisering, havde ferielovens opbakning fra fagbevægelsen fra dens start. Også revisionerne af lovene gennem årene er typisk foregået med stærk inddragelse af parterne, herunder deltagelse i lovforberedende kommissioner (Kristiansen 2015). En væsentlig revision fandt sted i 1953, hvor der blev indført tre ugers ferie for alle, og i 1979 kom en større revision af ferieloven, der gav alle danskere ret til fem ugers ferie årligt (Feriefonden 2025).

Aftalesystemet har også leveret forbedringer, og ofte er det OK, der har været trendsættende, mens ferieloven er tilpasset efterfølgende. OK'erne har siden den første ferielovs vedtagelse kun haft mulighed for at give samme eller bedre vilkår end loven foreskriver, og typisk giver OK nu muligheder for længere ferie i form af en sjette ferieuge og en højere feriegodtgørelse. At kravet om en sjette ferieuge ikke blev indfriet ved OK98 i den private sektor var en hovedårsag til, at det udviklede sig til storkonflikt. Den sjette ferieuge blev en realitet under den efterfølgende OK20, hvor der i industriens overenskomst blev aftalt fem feriefridage for alle med 9 måneders anciennitet (Due og Madsen 2006).

Den foreløbigt seneste ændring af ferieloven trådte i kraft i 2020, efter EU i en åbningsskrivelse fra 2014 havde gjort opmærksom på, at den danske ferielov – hvor man skulle have optjent et helt års feriebetaling, før man kunne begynde at holde ferie med løn eller få feriegodtgørelse – var i modstrid med EU Arbejdstidsdirektiv fra 1993 og stillede nyuddannede og jobskiftere dårligere end andre. Den nye lov bygger på det såkaldte samtidighedsferieprincip, hvor alle lønmodtagere optjener 2,08 betalte feriedage pr. måned, som de kan afholde umiddelbart derefter. Loven øgede også muligheden for fravigelse via OK væsentligst.

Deltid

Arbejdstid er et kerneemne i de danske overenskomster, der også dækker den ca. fjerdedel (DA 2019) af alle beskæftigede i Danmark, der arbejder på deltid. Deltid er da stort set heller ikke reguleret af love med dansk oprindelse, men er

alligevel for visse spørgsmåls vedkommende lovreguleret i Danmark som følge af tiltag, der startede med EU-direktivet om deltid vedtaget i 1997. Det er et af de få direktiver, der bygger på en forudgående forhandlet rammeaftale mellem de europæiske arbejdsmarkedsparter, og ikke bare på den normale EU-politiske proces. Direktivet har som formål at forhindre forskelsbehandling af deltidsansatte og forhindre, at arbejdstagere, der afviser eller retter henvendelse til deres arbejdsgiver om at gå op eller ned i tid, kan afskediges med henvisning til deres forespørgsel herom.

Da der er tale om EU-regulering, er de danske arbejdsmarkedsparters muligheder for at øge indflydelse indirekte. Det er dels de europæiske paraplyorganisationer og EU Kommissionen, og dels den danske regering, der skal påvirkes. LO havde frygtet, at direktivet ville fremme deltidsjob på bekostning af fuldtidsjob. Men da det vedtagne direktiv i deres optik fokuserede på at forhindre forskelsbehandling snarere end at promovere deltidsjob, var LO tilfredse. Desuden vurderede de danske parter med tilfredshed, at direktivet i sin endelige udformning lod det være op til medlemsstaterne at fastsætte det konkrete indhold, og at direktivet blot ville kunne løfte bundniveauet og sikre minimumsrettigheder i de sydeuropæiske lande, men ikke forventedes at ville have den store effekt i Danmark (Andersen 2003).

Men faktisk fik direktivet indflydelse i Danmark. Deltidsdirektivet blev efter samråd med arbejdsmarkedets parter, i lighed med Arbejdstidsdirektivet fra 1993, implementeret både via OK og lov, men på en sådan måde, at overenskomsterne havde primat, og den efterfølgende lovgivning i form af Lov om gennemførelse af deltidsdirektivet (2001) kun var tænkt gældende for beskæftigede på den del af arbejdsmarkedet, der ikke var dækket af OK. Oprindeligt havde parterne foretrukket en ren OK-implementering, men i løbet at processen erkendte man, hjulpet på vej af en såkaldt åbningsskrivelse fra EU, at der var et problem med den restgruppe, der ikke var OK-dækket.

EU-påvirkningen ses mest direkte af, at Funktionærlovens timegrænse for hvem, der dækkes af dens bestemmelser og dermed betragtes som deltidsansatte, blev ændret i forbindelse med direktivets implementering. Ændringen betød, at Funktionærlovens timegrænse blev nedsat fra 15 til 8 ugentlige arbejdstimer under henvisning til, at 15-timersgrænsen stred mod EU-traktatens ligestillingsprincip. Tilsvarende timegrænser i andre EU-lande var da også generelt lavere. Reelt betød det, at den større andel af deltidsansatte i både den private og den offentlige sektor fik rettigheder, de ikke før havde haft (Larsen, 2002; Andersen 2003).

Men allerede året efter dens vedtagelse i 2001 ændredes loven, da den nytiltrådte VK-regering som en del af sin 'frihedspakke' fik vedtaget ændringer i form af bestemmelser om adgang for lønmodtageres og arbejdsgiveres til at aftale deltidsarbejde uanset overenskomstens bestemmelser. Arbejdsgiverforeningerne opfordrede i beslutningsprocessens slutfase indtrængende Folketinget til at respektere skillelinjen mellem lov og OK og fremførte, at lovgivning kun burde komme på tale efter tilbundsgående involvering af parterne. LO fremførte, at VK-regeringens forslag til ændring af deltidsloven fjernede den beskyttelse, som lønmodtagerne havde haft imod at blive tvunget på deltid, og ville ugyldiggøre de betingelser, begrænsninger og påbud i relation

til deltid, som allerede var bestemt via OK. Lovgivningen ville dermed have tilbagevirkende kraft på OK. Oppositionen endte med at stemme imod loven, og LO, FTF og AC klagede til ILO's Komite for Organisationsfrihed, der gav delvist medhold og opfodrede regeringen til at genåbne tilbundsgående høringer af parterne. Dette afviste regeringen dog, samtidig med at den konfirmerede, at loven fremadrettet ville få konsekvenser for OK (LO 2004; Beskæftigelses-ministeriet 2003).

Deltidsloven er revideret flere gange siden, men deltid er stadig primært OK-reguleret. Dertil er det på det offentlige område blevet et emne for et længere højtprofileret partsprojekt – 'En fremtid med fuldtid' – der forsøger at få de mange kommunalt og regionalt deltidsansatte op i tid for at imødegå rekrut-teringsproblemerne.

Barsel

Barselsloven er en af de arbejdsretslige love, men barsel er også en del af familie-arbejdslivsområdet, der rækker ud over det entydigt arbejdsretslige og ind over de velfærds- familie- og ligestillingspolitiske områder, der igennem årene delvist har været forankret i andre ressortministerier end Beskæftigelses-ministeriet. Det er et område med et omfattende samspil med OK, men der er ikke på familie-arbejdslivsområdet etableret permanente trepartsfora fra nationalt til lokalt niveau, som der er på de beskæftigelses-, erhvervs- og efteruddannelsespolitiske områder, og arbejdsmarkedets parter har i mindre grad haft privilegeret adgang til politikformuleringen. Det afspejles bl.a. af, at NGO'er som fx Børnerådet og Dansk Kvindesamfund har spillet en stor rolle, at parterne har måttet dele repræsentation i Ligestillingsrådet med NGO'erne, og af at profilerede tiltag som fx Familie-Arbejdslivskommissionen (2005-07) blev nedsat uden partsrepræsentation (Borchorst 2004; Mailand 2008).

Det var en Højre-regering, der introducerede den første barselsorlov. Det blev til fire ugers obligatorisk orlov for kvindelige, der var ansatte på fabrikker med mere end fem ansatte. Det skete i forbindelse med vedtagelsen af Fabriksloven 1901(Borchorst 2004). I 1945 blev overenskomsterne for første gang trendsættende på barselsområdet, idet HK-overenskomsten indførte løn under barsel. De samme barselsregler blev en del af funktionærloven i 1947, da denne blev revideret. Der blev i resten af århundredet introduceret ret til dagpenge under barsel, graviditetsorlov før fødsel og senere forældreorlov, ligesom barsels-perioder såvel som af løn under barsel blev øget. Kvindeorganisationer og kvinder i fagbevægelsen var en vigtig drivkraft for disse ændringer, og ofte blev de nye bestemmelser introduceret i overenskomsterne først med lignede ændringer i funktionærloven efterfølgende (Borchorst 1998; Hansen 2003; Mailand 2008).

Med den første Fogh-regering i 2001 kom nogle af de væsentligste nyere ændringer af barselsloven. Allerede i optakten til valgkampen havde Venstre lovet at arbejde for en udvidelse af barselsorloven til et helt år. Men da lovforslaget forelå, ville oppositionen ikke støtte forslaget, medmindre regeringen ville indføre en pasningsgaranti, droppe sine ideer om at afvikle børnepasningsorloven og reducere den obligatoriske barselsorlov. I sin endelige udformning gav loven i alt 52 ugers barselsorlov med 14 uger reserveret moderen lige efter fødslen. Også arbejdsmarkedets parter var kritiske i

processen, dels over for de manglende planer om en børnepasningsgaranti efter 6 måneder, men måske især over regeringspres på parterne for at finde en løsning på sikring af løndækning under orloven. Denne ordning blev fundet med oprettelsen af barselsfondene på arbejdsmarkedet under de efterfølgende overenskomstfornyelser, der blev suppleret med følgelovgivning for de udækkede grupper (Due og Madsen 2006).

Øremærkningen af orloven til faderen blev i de efterfølgende år det mest debatterede emne indenfor familie-arbejdslivsområdet. Thorning-regeringen havde det med i sit regeringsgrundlag fra 2011, men droppede planen i 2013. Bolden var dermed tilbage på partsarenaen. Med overenskomstfornyelsen i den offentlige sektor 2015 (Hansen og Mailand 2015) startedes en proces, hvor løn under den øremærkede barsel til fædre blev gradvist øget.

Hvad der især kom til at øge øremærkningen af barsel, var dog EU Kommissionens tiltag. Som en del af formand Junckers plan på at få mere gang i Det social Europa, foreslog kommissionen i 2017 et Familie-arbejdslivsdirektiv indeholdende en markant øremærkning af barselsorloven i 2017. De danske arbejdsgiver- og fagforeninger var internt delte i deres holdning til direktivet (de la Porte et al. 2020). For især fagbevægelsen skulle – som det ofte er tilfældet med EU-regulering – indholdsmæssige gevinster balanceres op imod subsidiaritetsprincippet og hensynet til Den danske model, som fagbevægelsen delte med arbejdsgiverorganisationerne, og som generelt er en kilde til skepsis i forhold til EU-regulering. Men parternes udmeldinger ændrede sig gradvist. På arbejdsgiversiden kom de første positive meldinger fra DI i 2019 (Mailand, Larsen og Arnholtz 2022; Mailand 2020).

Forud for implementeringen af EU's Familie-arbejdslivsdirektiv valgte parterne i den private sektor under OK20 at udvide den øremærkede barsels-orlov til 8 uger med fuld løn til den ene forælder, 5 uger til den anden og 3 uger til deling, mens der under OK21 i den offentlige sektor ikke ændredes i den eksisterende ret til 6 ugers øremærket barsel til hver forælder og 6 uger til deling. I forbindelse med lovimplementeringen fremsatte DA og FH et fælles lovforslag omkring en ny lovmodel for den øremærkede barsel (DA og FH 2021), men fra politisk side valgte man en anden model, hvor fordelingen af de allerede eksisterende 52 ugers betalt orlov med dagpenge blev ændret (Andersen og Hansen 2020; de la Porte et al. 2020).

Arbejdsmiljø

I modsætning til stort set alle andre virksomhedsinterne arbejdsmarkedsforhold, var arbejdsmiljøet i mange år næsten udelukkende lovreguleret. Men parterne har haft indflydelse via trepartsarenaen, bl.a. i Arbejdsmiljørådet og Branchemiljørådene. Der har dog været enkelte arbejdsmiljøspørgsmål, fx bestemmelser om ulempe- og genetillæg og udlevering af personlige værnemidler og lignende, der længe har været overenskomstreguleret.

Lovregulering af arbejdsmiljøet startede allerede i 1870'erne og fokuserede på børnearbejde (Kristiansen 2015). I løbet af det 20. århundrede blev arbejdsmiljølovgivningen gradvist udvidet. Alle bestemmelser var baseret på en ret detaljeret beskrivelse af standarder, der skulle håndhæves. Omfattende lovgivning udviklede sig gradvist på baggrund af dette princip og kulminerede med vedtagelsen af arbejdsbeskyttelseslovgivningen i 1954, der dækkede langt

de fleste ansatte. Men da den teknologiske udvikling medførte både stigende kompleksitet og et højere forandringstempo, viste denne reguleringsforms svagheder sig. Når en regel endelig var vedtaget, kunne den hindre nye teknologiske muligheder, der var ukendte på tidspunktet for reguleringens udarbejdelse (Hasle and Petersen 2004). Men først med den stadig gældende Arbejdsmiljølov fra 1975 blev der indført et fælles grundlæggende regelsæt for alle virksomheder og lønmodtagere. Initiativet til loven kom fra regeringen, men DA og LO var stærkt involverede i det lovforberedende arbejde (Kristiansen 2015).

Fra 1990erne har OK fået en større rolle og samspillet er dermed øget. Eksempler på dette er Handlingsplanen mod ensidigt gentaget arbejde fra 1993 og revisionen af arbejdsmiljøloven i 1997, der betød, at der kunne indgås partsaftaler på enkelte virksomheder om alternative udformninger af sikkerhedsorganisationen i de offentlige virksomheder. Senere blev lignende bestemmelser indført i den private sektor. Samspillet blev øget yderligere i 2001 da Arbejdsministeriet, LO og DA blev enige om en bekendtgørelse om mobning og seksuel chikane, der foreskrev, at lovens krav om strafsanktioner kan afløses af en partsaftale, og strafsanktioner afgøres af Arbejdsretten (Hasle et al. 2003; Due et al. 1994; Mathiesen and Hvengaard 2001).

Generelt har det psykiske arbejdsmiljøs gradvise fremvækst på dagsorden gjort det mere oplagt med OK-regulering, da det er vanskeligt med lovregulering af dette område (Hasle et al. 2003; Hasle and Petersen 2004). I en periode var det mest overvågningen af de lovformulerede regler og ikke formuleringen af dem, som parterne havde mulighed for at spille en rolle i via OK, og muligheden blev kun blevet anvendt i begrænset omfang (Kristiansen 2015). Men det psykiske arbejdsmiljø er de seneste ti år blevet en mere permanent del af OK'erne, ikke mindst i den offentlige sektor, og det har resulteret i en række projekter, uddannelses- og rådgivningsindsatser.

En andet udvikling er den stigende EU-regulering af arbejdsmiljøet. De første arbejdsmiljødirektiver blev vedtaget i 1970'erne, men det var først da arbejdsmiljøet blev indskrevet i traktatgrundlaget, og der blev åbnet op for kvalificeret flertalsafgørelser frem for enstemmighed på arbejdsmiljøområdet, at EU-reguleringen greb om sig. Situationen er nu, at en stor del af de danske arbejdsmiljøregler stammer fra EU. Den danske arbejdsmiljøregulering indeholder således mere end 160 EU arbejdsmiljødirektiver, forordninger, rammeaftaler (indgået mellem de europæiske arbejdsmarkedsparter), retningslinjer og standarder, og en række EU-domme har ligeledes medført regelændringer inden for arbejdsmiljøområdet (Mailand, Larsen og Arnholtz 2022). For samspillet mellem lov og aftale har det betydet, at en del af både parternes og regeringernes fokus rettes mod Bruxelles, når politikformuleringen ønskes påvirket.

I forhold til lovaftalesamspillet er det bemærkelsesværdigt, at Arbejdsmiljø-rådet i 2024 blev nedlagt som selvstændigt råd og lagt sammen med Arbejds-markedsrådet (se herunder) til et nyt Arbejdsmarkedsråd, der dækker både arbejdsmiljø og beskæftigelsespolitik. Det er endnu for tidligt at vurdere, om dette vil påvirke samspillet væsentligt.

Arbejdsløshedsforsikring

Den første dagpengelov blev vedtaget i 1907 under en Højre-regering på baggrund af en politisk kommission uden partdeltagelse, der var blevet nedsat efter langvarigt socialdemokratisk pres (Nørgaard 1997:168). Loven oprettede a-kasserne, som blev tilknyttet fagforeningerne, indførte en række betingelser for dagpengemodtagelse og sikrede statslig medfinansiering. Det blev, i modsætning til i mange andre lande, frivilligt at forsikre sig mod ledighed i Danmark (Kristiansen 2015).

Fra 1990'erne blev dagpengesystemets fokus på at kompensere for indkomsttab ved ledighed gradvist suppleret aktiveringskrav og fokus på den enkelte lediges ansvar for at komme tilbage i beskæftigelse (se afsnittet om beskæftigelsesindsatser).

Mens fagbevægelsen via a-kasserne er sikret en rolle i implementeringen af dagpengelovgivningen, kan parterne ikke tage inddragelse i politik-formuleringen for givet inden for arbejdsløshedsforsikring. Arbejdsmarkeds-kommissionen, der i 2007 anbefalede den forkortelse af dagpengeperioden til 2 år og øgning af genoptjeningskravet, der blev realiseret i 2010, var uden partsdeltagelse, ligesom selve beslutningsprocessen op til dagpengereformen 2010 var det – og i en grad at man i dele af fagbevægelsen talte om, at reformen kom 'som en tyv om natten'. Omvendt sad parterne med og fik markant indflydelse på dagpengereformen fra 2015, ligesom de også var med til at udforme regelsættet om selvstændige i dagpengesystemet via en arbejdsgruppe i 2017 (Mailand 2019).

Inden for arbejdsløshedsforsikring spiller OK kun en meget begrænset rolle, men der kom en afskedigelsesgodtgørelse ind i industriens og andre OK i OK10, der dækker løntab fra dagpenge op til 85 procent af den hidtidige løn i et begrænset antal måneder (Due og Madsen 2010). Men på dagpengeområdet har det i modsætning til på pensionsområdet generelt ikke været den 2. søjle (overenskomsterne), men i stedet den 3. søjle (private forsikringer), der har suppleret den 1. søjle (offentlig finansiering). Det er sket i form af de mange lønforsikringer, som forsikringsselskaber tilbyder, enten alene eller i samarbejde med a-kasser.

Beskæftigelsesindsatser

Allerede efter 1. verdenskrig introduceres lovmæssig mulighed for at iværksætte såkaldte 'nødhjælpsarbejder' med offentlig støtte for at imødegå arbejdsløshed (Damgaard 2003), men det er almindeligt at pege på 1969, hvor arbejdsformidlingen overgår fra a-kasserne til den nyoprettede offentlige arbejdsformidling, som starttidspunktet for en egentlig aktiv arbejdsmarkeds-politik og dermed for beskæftigelsesindsatserne (fx Jørgensen 1986). Kort efter etableredes trepartsfora på både nationalt og regionalt niveau. De har – udover i kortere perioder for de regionale foras vedkommende – eksisteret lige siden og har penduleret mellem at have besluttende og rådgivende kompetencer. Men parternes indflydelse på politikformuleringen har ikke kunnet tages for givet på dette område (fx Winter 2003; Mailand 2008; Mailand 2020).

Den danske beskæftigelsespolitik har – sammenlignet i en international sammenhæng – meget højt budget. Fra 1990'erne og frem er målgrupperne bliver bredere, kravene til de ledige øget og dagpengeperioden for de forsikrede

ledige blevet kortere. Indsatserne var tidligere præget af en ’human capital’ tilgang med fokus på at investere i de lediges kvalifikationer (fx igennem uddannelse og jobtræning) til fra 00’erne at bevæge gradvist og delvist over imod en ’work first’ tilgang, hvor hovedfokus er på at komme hurtigst muligt i arbejde, og at det økonomisk har skullet kunne betale sig at arbejde (fx Larsen and Mailand 2007).

Reformer af beskæftigelsespolitikken har der været mange af i løbet af årene. I 2014 var der med kritik af ’meningsløs aktivering’ forventet større ændringer, men det blev mest til justeringer, bl.a. reduktion til ét aktiveringstilbud og en forkortelse af perioden ledige kunne være i løntilskud. Det var en reform, der blev forberedt i en ekspertgruppe uden partsdeltagelse, men parterne blev alligevel involveret på forskellig vis. Større ændringer vil blive et resultat af den reform af beskæftigelsesindsatsen, der blev indgået politisk aftale om i foråret 2025. Jobcentrene afskaffes, og det bliver op til den enkelte kommune, hvordan den vil organisere indsatsen. Endvidere skal der gennemføres milliardbesparelser, bl.a. igennem en markant reduktion i antallet af samtaler med de ledige, ved at de regionale arbejdsmarkedsråd nedlægges og ved den ovenfor omtalte sammenlægning af nationale råd.

Vedrørende lov-aftale samspillet har OK ikke så stor en rolle, og samspillet er dermed mindre. Det skyldes dels, at parterne ikke har ønsket at anvende overenskomsterne til meget andet end at signalere god vilje til fastholdelse, forebyggelse og integration, dels, at det politiske system ikke har presset parterne til at deltage i finansiering eller har forsøgt at forpligte andre virksomheder end de offentlige på deltagelse i aktiveringen. Opfattelsen har været, at man kom længst ad frivillighedens vej (Mailand 2008). Der har dog været tilfælde, hvor overenskomsterne har været brugt. Et eksempel er de aftalebaserede skånejob, som er en del af en række OK’ers såkaldte sociale kapitler. Skånejobs giver mulighed for at oprette aftalebaserede jobs, så ansatte med nedsat arbejdsevne kan fastholdes. Der følger ikke offentligt tilskud til lønnen med de aftalebaserede skånejob, men der er heller ikke noget merbeskæftigelseskrav eller rimelighedskrav (dvs. krav om rimeligt forhold mellem ordinært ansatte og ekstraordinært ansatte) kendt fra andre beskæftigelsespolitiske ordninger, fordi et aftalebaseret skånejob er en ordinær ansættelse, hvor der dog gives mulighed for at fravige overenskomstens bestemmelser om løn- og ansættelsesvilkår.

En anden form for samspil er, at der i Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats stilles krav om, at løn- og arbejdsvilkår skal være overenskomstmæssige eller sædvanligt gældende, for at en arbejdsgiver kan modtage støtte til ansættelse med løntilskud. Dette er den måske vigtigste funktion, som aftalesystemet har for beskæftigelsesindsatserne, men det er en regel, der kun gælder i forhold til løntilskudsjob og ikke andre beskæftigelsesindsatser.

På tværs af casene[1]

Nogle af de vigtigste karakteristika ved de seks cases er forsøgt opsummeret i skematisk form i tabellen herunder.

	DK/EU grundlag	*Partsinddragelse i DK lovformulering***	*Lov og OKs indhold*	*Lov kræver OK-vilkår*	*OK impl. direktiver**
Ferie	DK + EU	ja i oprindelig lov, ja i de fleste ændringer	lov sikrer min.-ret. inkl. løn OK øger ferielængde/feriegodtg.	nej	nej
Deltid	DK + EU	ja i oprindelig lov ja i de få ændringer	lov sikrer rettigheder, mest betydning for ikke-OKdækkede	nej	ja
Barsel	DK + EU	partsinddragelsen svinger	lov sikrer min.-ret ekskl. Løn OK sikrer løn under barsel	nej	ja
Arbejdsmiljø	DK + EU	ja i oprindelig lov, ja i de fleste ændringer	lov og OK sikrer min-standarder og rettigheder	nej	ja
Arbejdsløsheds-forsikring	DK	partsinddragelsen svinger	lov sikrer min. rettigheder, få OK giver få yderlige rettigheder	nej	nej
Beskæftigelses-indsatser	DK	partsinddragelsen svinger	lov sikrer rettigheder og pligter, OK sikrer ordinære vilkår	ja	nej

Note: Min. = minimum. Ret. = rettigheder. *= Inkl. lov- og aftaleimplementering kombineret. ** = Denne kolonne inkluderer ikke den indirekte partsindflydelse, der sker, når nye love eller lovændringer i større eller mindre omfang modelleres efter eksisterende OK

De seks cases illustrerer det mangefacetterede samspil mellem lov og aftaler, hvor der er ligheder såvel som forskelle mellem områderne. Håndfaste konklusioner kan ikke drages efter så kortfattet en analyse, men der er indikationer på en række sammenhænge og tendenser:

Vedrørende lovenes tilblivelse antyder de seks cases et mønster, der er forbundet med parternes selvregulering af løn, arbejds- og ansættelsesvilkår i Den danske model. Når der endelig skal lovgives om disse forhold via de arbejdsretslige love, er omfattende partinddragelse tæt på konsekvent, omend undtagelser findes (fx Store Bededagsloven). Denne partsinddragelse er dog ikke altid en garanti for stærk indflydelse, som deltidsloven viser, og den direkte partsinddragelse kan være begrænset til implementering, når der er tale om EU-direktiver.

Bevæger vi os fra Den danske models kerne ud i dens periferi, hvor velfærdspolitikkerne (bl.a. arbejdsløshedsforsikring, beskæftigelsesindsatser og delvist også barsel) findes, er omfattende partsinddragelse mindre konsekvent. Der er mange eksempler, hvor det ikke bliver til meget andet end høring af parterne. Stærkere partsinddragelse i lovenes tilblivelse er noget, parterne kan forsøge at tilkæmpe sig, men i mange tilfælde afgøres anvendelsen af stærk partsinddragelse eller ej af regeringens strategiske valg: Er det forudsete nettobidrag fra partnerne via partsinddragelsen positivt i forhold til regeringens mål eller ej? (Mailand 2008; 2020).

Nogenlunde samme mønster træder frem vedrørende OK'ernes vægt i dobbeltreguleringen. Det er inden arbejdsmiljø og især ansættelsesret, at OK spiller den største rolle, mens OK spiller en mindre rolle i de velfærdspolitiske emner arbejdsløshedsforsikring og beskæftigelsesindsatser. OK'ernes rolle i

[1] Ultimo oktober er nogle af vurderingerne vedr. arbejdsmiljø i dette afsnit ændret og der er foretaget præciseringer vedr. lovgivning om deltid både i dette afsnit og på side 4.

barsel, der hører lige meget hjemme på det arbejdsretslige og velfærdspolitiske område, er relativ stor.

Et tredje forhold, der antydes i casene, men er blevet mere udførligt behandlet i andre analyser, er, at dobbeltreguleringen nogle gange fører til spændinger mellem parterne og det politiske system og andre gange ikke gør det. Eksempler på det første i de seks cases er ændringerne i deltidsloven 2002 og de politiske signaler, der fulgte efter indførelsen af den 1-årige barselsorlov samme år. Ændringerne i deltidsloven var en del af den første Fogh-regerings såkaldte 'frihedspakke', der på forskellig vis udfordrede fagbevægelsen og som også indeholdt et opgør med eksklusivaftalerne (Due og Madsen 2006). Tydelige eksempler på koordineret dobbeltregulering er fraværende i de seks cases, men trepartsaftalen om efteruddannelse i 2007, som parterne fulgte op med efteruddannelsesfonde under OK07 (Mailand, Due og Madsen 2008), er et eksempel. Om det ender med spændinger eller ej, afhænger bl.a. af, om dobbeltregulering er koordineret (aftalt) mellem aktørerne, eller om den er ukoordineret (ikke aftalt). Har regeringen og parterne koordineret den, er der bedre muligheder for at undgå utilsigtede konsekvenser, spændinger og beskyldninger mellem politikere og parter (Mailand 2008).

En inkludering af efteruddannelse – og af pension/tilbagetrækningsområdet – blandt casene ville også have fået en fjerde pointe til at fremstå tydeligere. Nemlig at dobbeltreguleringen er øget over årene. Det er ikke mindst sket som følge af, at fagbevægelsen med det daværende LO i spidsen, med udgangspunkt i arbejdsmarkedspensionerne i 1990'erne, i stigende grad talte for, at parterne skulle tage medansvar for udviklingen af velfærdssamfundet, og at overenskomsterne kunne spille en rolle heri. Det kulminerede med vedtagelsen af LO's store velfærdspolitiske program på kongressen i 1999 (Due og Madsen 2012), som stadig præger FH[2].

Endelig, for det femte, antyder casene, at en meget stor andel af de arbejdsretslige og arbejdsmiljøpolitiske love fra slutningen af forrige århundrede og frem kan føres tilbage til EU-initiativer. Og det passer også, hvis fokus spredes ud fra de udvalgte cases. Med ganske få undtagelser har alle arbejdsretslige love siden starten af 1990'erne deres udspring i EU-direktiver (Kristiansen 2015: 59). Denne påvirkning af det danske arbejdsmarked, der nok ikke fuldt ud er erkendt herhjemme (Mailand, Larsen og Arnholtz 2022), har betydning for lov-aftale samspillet på flere måder. Dels kommer der mere af det, end der ville have gjort uden EU-regulering, da de danske aktører foretrækker aftaleimplementering, men ofte er nødsaget til at lave supplerende lov-implementering. Dels bliver påvirkningsmulighederne for parterne for en større andel af reguleringen indirekte, da EU-institutionerne skal påvirkes via europæiske paraplyorganisationer og den danske regering. I forhold til sidstnævnte spiller Beskæftigelsesministeriets permanente trepartsforum, Implementeringsudvalget, en nøglerolle, også i forbindelse med en eventuel

[2] Et mere kompleks bud på hvorfor og hvordan samspillet mellem politik og aftale er øget, findes i Ove K. Pedersen 'Myten om den danske model' (2023). Heri beskrives hvordan Den danske model i slutningen af det 20. århundrede bliver en del af en konkurrencestatslignende 'samfundsmodel' og får stadig større rolle i kampen om grænserne mellem politik og aftale.

efterfølgende følgelovgivning. Samme udvikling mod øget EU-lovgivning ses ikke på de velfærdspolitiske områder, hvor EU's kompetencer begrænser sig til koordinering af medlemsstaternes politikker, og lovgivning derfor ikke er en mulighed.

Tak til Jørgen Steen Madsen og Nana Wesley Hansen, begge fra FAOS, for konstruktive kommentarer til et udkast af dette brief.

Referencer

Andersen, S. K. (2003): Danmark – vejen mod en erga omnes model. I Andersen S. K. (red.): *EU og det nordiske spil om lov og aftale*. Report no. 2:2003, Stockholm: Saltsa.

Andersen, S. K. og N. W. Hansen (2020): OK20: Livsfaseoverenskomsten - udfoldet, dumping uforløst og corona som joker. FAOS rapport nr. 108. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Arbejdsmarkedet feriefond (2025): Fondens Historie. https://aff.dk/om-fonden/historie/

Beskæftigelsesministeriet (2003): Ingen hold i ILO-kritik af deltidsloven. Pressemeddelelse 25. marts.

Beskæftigelsesministeriet (2025): Oversigt over arbejdsretslige love. https://bm.dk/arbejdsomraader/arbejdsvilkaar/arbejdsretlige-love/oversigt-over-arbejdsretlige-love.

Borchorst, A. (2004): *Køn, magt og beslutninger. Politiske forhandlinger om barselsloven 1901-2002*. Århus: Magtudredningen.

de la Porte, C. ,T. P. Larsen, D. Szelewa (2002): The work-life balance directive: Towards a gender equalizing EU regulatory welfare state? *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science Series*.

Damgaard, B. (2003): *Social- og Arbejdsmarkedssystemerne - En flerstrenget historie*. København: SFI.

Due, J. og J. S. Madsen (2003): *Fra magtkamp til konsensus: arbejdsmarkeds-pensionerne og den danske model*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, J. og Madsen, J. S. (2006). *Fra storkonflikt til barselsfond. Overenskomst-forhandlingerne 1998, 2000 og 2004*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, J. og J. S. Madsen (2010): OK 2010: Vedligeholdelsesforlig med modelperspektiv. FAOS forskningsnotat nr. 108. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Due, J. og J. S. Madsen (2012): Når trepartssamarbejde skaber reformer - Historien om trepartssamarbejde i Danmark i lyset af 25-året´for Fælles-erklæringen af 1987. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Due, J, J. S. Madsen, C S Jensen (1993): *Den danske Model - En historisk sociologisk analyse af det danske aftalesystem*. København: Jurist- & Økonomforbundets Forlag.

Hansen, A. E. (2003): *Barselsorlovens historie igennem 100 år*. København: Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv.

Hansen, N. W. og M. Mailand (2015): Vindstød uden stormstyrke - Overens-komstfornyelsen 2015 i den offentlige sektor. FAOS forskningsnotat nr. 145. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Halse, P. and Petersen J. (2004): The role of agreements between labour unions and employers in the regulation of the work environment. *Policy and practice in Health and Society* 2:1.

Hasle P., J. Voxtrup og I. M. Wiegmann (2003): Partsaftalernes rolle i regulering af arbejdsmiljøet. *Arbejdsliv* 5:2.

Jørgensen H. (1986): *Arbejdsmarkedsnævn i arbejdsmarkedspolitikken*. Aalborg: AUC.

Kristiansen, J. (2015): The growing conflict between European uniformity and national flexibility: The case of Danish flexicurity and European harmonisation of working conditions. Copenhagen: Djøf Publishing.

Larsen, T. P. (2002): Den danske model en hellig ko – et spil om interesser, når EU's arbejdstidsdirektiv implementeres i Danmark. Speciale, Aalborg: Aalborg universitet.

Larsen, F. and M. Mailand (2007): Danish activation policy: the role of the normative foundation, the institutional set-up and other drivers. In A. Serrano Pacual (ed.): *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe*. Brussels: Peter Lang.

LO (2004): *Deltidsloven med kommentarer*. København: LO.

Mailand, M. (2008): *Regulering af arbejde og velfærd: mod nye arbejdsdelinger mellem staten og arbejdsmarkedets parter*. København: Jurist- og Økonom-forbundets Forlag.

Mailand, M. (2019): Trepart under og efter krisen - Hvordan og hvorfor trepartssamarbejdet kom igen. FAOS rapport 172. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Mailand, M. (2020): *Corporatism since the Great Recession - Challenges to Tripartite Relations in Denmark, the Netherlands and Austria*. Cheltenham: Edward Elgar.

Mailand, M. J. Due og J. S. Madsen (2008): Efteruddannelse. I Mailand, M. (2008): *Regulering af arbejde og velfærd: mod nye arbejdsdelinger mellem*

staten og arbejdsmarkedets parter. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Mailand, M. T. P. Larsen og J. Arnholtz (2022): EU og den danske fagbevægelse – lønmodtager-rettigheder, indflydelse og dilemmaer. FAOS rapport nr. 189. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Mathiesen and Hvengaard (2001): Nre Work Councils: Expanded Cooperation in the Public Sector in Denmark. *Human Factors and Ergonomics in Manufacturing* 11(2): 145-57.

Nørgaard, A. S. (1997): The Politics of Institutional Control: Corporatism in Danish Occupational Safety and Health Regulation & Unemployment Insurance 1870-1995. Ph.D. dissertation. Aarhus: Departments of Political Science, University of Aarhus.

Petersen, O. K. (2023): Myten om den danske model. København: Informations Forlag.

Winter, S. (2003): Kanalrundfart eller zapning? – om kanaler og arenaer i den aktive arbejdsmarkedspolitik. I Petersen, L. og P. K. Madsen (red.): *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*. København:[i] SFI.

Dette Brief er finansieret af FAOS' forskningsprogram (2024-2028) med støtte fra danske fagforeninger, arbejdsgiverorganisationer og Beskæftigelsesministeriet. FAOS er omfattet af Københavns Universitets retningslinjer for god forskningspraksis, herunder forskningsfrihed og armslængdeprincippet. Analyser og konklusioner er udelukkende forfatternes ansvar og udtrykker ikke holdninger hos eksterne aktører.