

# Septemberforliget og den danske model

*For 100 år siden førte en indædt kamp mellem arbejdsgivere og arbejdere til et historisk kompromis, som siden har præget såvel udviklingen på arbejdsmarkedet som i det danske samfund generelt. Spørgsmålet er, om kompromiset også holder ind i det næste århundrede.*

KRONIK

Jesper Due & Jørgen Steen Madsen

Politiken 6. september 1999

Der findes næppe nogen enkeltbegivenhed i den nyere Danmarkshistorie, der har haft mere skelsættende betydning for det danske samfunds udvikling i det 20. århundrede, end Storlockouten og indgåelsen af Septemberforliget mellem de to nyoprettede hovedorganisationer på arbejdsmarkedet, LO og DA, i 1899. Med Septemberforliget fik vi ikke alene det væsentlige grundlag for en aftalemodel til løsning af konflikter mellem parterne på arbejdsmarkedet, men også et afgørende element til et bredere velfærdsstatsligt institutionaliseret politisk system, der kan sammenfattes med udtrykket *den danske model*.

Hovedprincipperne eller rationaliteten, som lå bag indgåelsen af Septemberforliget, og som i de følgende årtier blev realiseret med opbygningen af det centraliserede forhandlingssystem, kan stadig et århundrede efter genfindes i nutidens organisations- og aftalesystem.

Der blev udviklet en aftalemodel med en række karakteristika, som har præget udviklingen siden 1930'erne, og som stadig - trods store forandringer, ikke mindst i de seneste årtier - i relativt stort omfang er blevet bevaret:

- 1) Et gennemorganiseret arbejdsmarked med stærke organisationer for både lønmodtagere og arbejdsgivere.
- 2) Centraliserede forhandlingsrunder, hvor overenskomster, der praktisk talt har effekt for hele det danske arbejdsmarked, afgøres i et synkroniseret forløb hvert andet år, og hvor den statslige forligsinstitutions kompetence til at

fremsætte sammenkædede mæglingsforslag er et afgørende element i sikringen af en samlet afgørelse.

- 3) Et konsensusbaseret forhold mellem de modstående organisationer og et relativt lavt niveau af arbejdsstandsninger og andre former for konflikter.
- 4) En aftalemæssig regulering af stort set alle forhold på arbejdsmarkedet gennem dette overenskomstsysteem, dvs. et voluntaristisk system med en begrænset regulering via lovgivning (Due, Madsen og Strøby Jensen 1993, s. 14).

Ikke mindst i 1950'erne, 1960'erne og 1970'erne var overenskomstsysteem karakteriseret af disse træk. Forandringerne i 1980'erne og ikke mindst i 1990'erne har drejet sig om at fastholde hovedlinierne samtidig med, at der blev skabt større råderum for regulering af løn- og arbejdsforhold i de enkelte virksomheder, dvs. gennemførelse af en stigende lokal aftalefrihed inden for centralt fastsatte rammeaftaler. Vi har betegnet det som *centraliseret decentralisering*. Dermed har de senere årtiers internationalisering af økonomien med krav om forøget fleksibilitet i de enkelte virksomheder ikke i Danmark - som i en del andre lande - ført til en erodering af organisations- og aftalesystemerne.

Kernen i den danske model er på den ene side løsning af konflikter om løn- og arbejdsforhold gennem et institutionaliseret forhandlingsforhold mellem de modstående parter på arbejdsmarkedet, ikke mindst repræsenteret af LO og DA, og på den anden side skabelse af konsensus mellem disse parter som forudsætning for gennemførelse af arbejdsmarkedsrelaterede politiske initiativer. Vi ser en sammenhæng mellem indgåelsen af Septemberforliget samt etableringen af et forhandlingssystem og dene efterfølgende opbygning af velfærdsstaten. Det kan også udtrykkes på den måde, at grundlaget for velfærdsstatens opbygning har været, at det danske organisations- og aftalesystem har kunnet fungere som arena for løsningen af de konfliktende interesser på arbejdsmarkedet og dermed har bidraget væsentligt til en stabil økonomisk og politisk udvikling. En udvikling, som politisk har været karakteriseret ved regeringer med socialdemokratisk ledelse i næsten tre fjerdedel af perioden fra 1929 til 1999.

Indgåelsen af Septemberforliget har dermed i høj grad været en fordel for den socialdemokratiske arbejderbevægelse. Umiddelbart skulle man derfor tro, at de begivenheder der fandt sted på det danske arbejdsmarked for 100 år siden var et resultat af fagbevægelsens strategiske valg og handlinger. Men en nøgtern historisk analyse viser, at dette så langt fra var tilfældet. Septemberforliget repræsenterede et nederlag for fagbevægelsens overordnede strategi, som den tegnede sig omkring skiftet til det 20. århundrede. Derimod repræsenterede forliget en markant sejr for arbejdsgivernes overordnede strategi, som den var blevet formuleret i anden halvdel af 1890'erne. Arbejdsgiverne fik med Septemberforliget og dets udløbere, som gennemførtes i de følgende årtier i form af et arbejdsretligt system og en stærk forligninstitution, det centraliserede aftalesystem, som de så som den eneste mulighed for at sikre deres langsigtede interesser.

Vi kan se det som et udtryk for historiens ironi, at det, der på den måde startede som en afgørende strategisk sejr for de organiserede arbejdsgivere, viste sig at blive et solidt grundlag for etableringen og oprettelsen af et stærkt velfærdssystem præget af socialdemokratiske værdier. Man kan næsten sige, at ingen mere end arbejdsgiverne har bidraget til sikringen af det socialdemokratiske velfærdssystem, men samtidig har arbejdsgiverne også sikret sig maksimal indflydelse på udviklingen på arbejdsmarkedet inden for den danske models rammer. Derfor kom Septemberforliget til at fremstå som "arbejdsmarkedets grundlov" i de næste 60 år. Og indholdsmæssigt har de væsentlige elementer overlevet i de efterfølgende hovedaftaler mellem LO og DA.

Det betyder ikke, at den danske model har fremstået uforandret gennem 100 år. Det er ikke et statisk aftalesystem. Parterne har tværtimod haft en enestående evne til at tilpasse modellen til de skiftende krav, der er fulgt med den økonomiske, politiske og teknologisk udvikling. Men det har været en forandring for at bevare de hovedprincipper, som netop har givet organisationerne på arbejdsmarkedet en væsentlig indflydelse på den danske samfundsudvikling.

100 året for Septemberforligets indgåelse er et jubilæum, der er værd at fejre - netop fordi det er en levende aftalemodel under fortsat forandring. Men så meget desto mere vigtigt er det, at fejringen også kommer til at indeholde en vurdering af jubilaren i et kritisk perspektiv og med et blik for fremtidens udfordringer.

Septemberforliget og den deraf følgende danske model beskrives ofte som baggrunden for en sjælden grad af harmoni og enighed på det danske arbejdsmarked. Men det er i bedste fald kun den halve sandhed. Vel er der et umiskendeligt konsensus-præg over den danske model, som vi har kendt den gennem det meste af dette århundrede. Relationerne mellem hovedorganisationerne bygger ganske på enighed. Men det er en *enighed om at løse uenigheden*.

Det er aftalemodellens hovedprincip, at det må ende med konflikt, hvis parterne ikke kan nå til enighed om en fornyelse af overenskomsterne. Risikoen for konflikt er motoren i systemet. Det er det element, der sikrer indrømmelser.

Man kan sige, at systemet har skabt sin egen pragmatisme, fordi kompromiser er en indbygget forudsætning for resultater - netop på grund af *konflikttruslen*. Det er selve truslen om konflikt mere end etableringen af strejker og lockouter, der får parterne til at nærme sig hinanden i de konkrete overenskomstsituationer.

Den største tilnærmelse mellem parternes krav sker i tidsrummet umiddelbart før en konflikt kan bryde ud. Hvis en konflikt først bliver en realitet, er det derimod erfaringen, at der sker en meget begrænset forskydning - om overhovedet nogen - i forhold til situationen, som den tegnede sig mellem parterne ved forhandlingernes afslutning. Og det hvad enten konflikten slutter med et nyt forlig eller med et regeringsindgreb.

Konfliktprincippet er ikke ændret gennem de forskellige statslige tiltag til løsning af overenskomstforhandlingerne. Her tænker jeg både på inddragelsen af forligsinstitutionen i en central rolle og på traditionen for tilbagevendende politiske indgreb, der blev opbygget i løbet af 1930'erne. Synspunktet var, at aftalemodellen med den frie forhandlings- og konfliktret i særlige tilfælde - som fx under en økonomisk krise som den i 1930'erne - måtte vige for de overordnede samfundsinteresser.

Men det er klart, at der er grænser for forligsinstitutionens medvirken og specielt grænser for politiske indgreb. Specielt de politiske indgreb må ikke blive for mange og for afvigende i forhold til parternes egne forhandlinger, før modellen trues. Hvis indgreb først bliver normen - som det fx skete i anden halvdel af 1970'erne - så forsvinder konflikttruslen, og så bliver aftalemodellen undergravet.

Endnu mere afgørende er det, at *ansvarligheden* forsvinder. Det er selve rationalet bag aftalemodellen, at man skaber ansvarlighed hos de direkte berørte, når de selv indgår aftaler, der regulerer arbejdsforholdene. Når det politiske system overtager reguleringen, så eroderes parternes ansvarlighed.

Man kan diskutere, om ikke regeringsindgrebet i *storkonflikten i 1998* var på kanten af, hvad modellen kan tåle. Ikke så meget fordi der blev grebet ind i en situation, hvor parterne selv var ude af stand til at finde en løsning inden for det tidsrum, der på baggrund af den forestående Amsterdamafstemning politisk var acceptabel. Men fordi der blev lagt noget oven i det niveau, som tegnede sig i hovedorganisationernes egne forhandlinger i den afsluttende fase. Hvis det bliver et almindeligt indtryk, at man kan få mere ud af at afvente et regeringsindgreb, hvorfor skulle man så selv besvære sig med at indgå et forlig, som måske endda bliver underkendte af medlemmerne?

Konfliktprincippet skal ikke overskygge, at den danske model *også* er en *konsensusmodel*. Allerede LO's første formand, Jens Jensen, konstaterede på et folkemøde den 4. september 1899: *Forliget er pæredansk!*

Det er et udtryk for, at Danmark også i 1899 ofte blev karakteriseret som et lille fredeligt land, hvor de store forandringer blev gennemført uden voldelig revolution. Fx ophævelsen af Stavnsbåndet i slutningen af 1700-tallet og Juni-grundloven i midten af 1800-tallet. "... *the Danish genius for compromise*", som den amerikanske arbejdsmarkedsforsker og kender af danske arbejdsmarkedsforhold, Walter Galenson, har kaldt det.

Septemberforliget er ikke mindre end de to andre nævnte eksempler et udtryk for, at selv de hårdeste konflikter bliver afsluttet gennem langtrækkende kompromiser. Storlockouten i foråret og sommeren 1899 blev i høj grad oplevet som en kamp på liv og død. Det var en konflikt, der kostede 3 mio. tabte arbejdsdage - et uhørt højt tal efter datidens forhold.

Septemberforligets og aftalemodellens brede samfundsmæssige betydning - herunder parternes efterfølgende inddragelse i den politiske proces og indflydelse på lovgivningen - er vel netop et resultat af, at det er så afgørende en samfundsmæssig konflikt, som parterne med forliget i 1899 viste viljen og evnen til at løse.

Både storlockoutens hårdhed og de konflikter, der fortsat dukkede op i årtiet efter indgåelsen af Septemberforliget, viser, hvor alvorligt interessekonflikten egentlig var. Men allerede i 1921 - da arbejdsgiverne holdt deres første jubilæum - kunne DA i den officielle udlægning af historien lægge vægten på udviklingen af samarbejdsrelationerne.

"Det er ikke de dårligste Fredsslutninger, der giver begge de krigsførende Parter mulighed for at tale om en Sejr.", blev det noteret. Og efterfølgende blev det tilføjet, at Danmark med Septemberforliget blev "... et Foregangsland paa den kollektive Arbejdsaftales Omraade."

Det er beskrivelsen af det, der hedder en "*win-win*"-situation på moderne sprogbrug. Aftalemodellen har siden Septemberforliget udvist en enestående evne til at udvikle overenskomstforhandlinger, hvor man gør et nulsumsspil, hvor den ene parts gevinst sker på den anden parts bekostning, til et plussumsspil, hvor begge parter opnår fordele.

Samarbejdet har udviklet sig så meget, at det af og til fremhæves, at man i dag slet ikke kan tale om nogen modsætninger eller konflikter mellem parterne. Og det er helt sikkert, at de fælles interesser tæller meget. De tæller frem for alt meget mere, end de gjorde ved det forrige århundredeskifte. De forskellige former for medarbejderinddragende ledelsesformer har skabt et nye og mere samarbejdsorienterede relationer mellem ledelse og medarbejdere.

Men det er vores påstand, at der stadig bagved potentielt ligger risikoen for, at modsatrettede interesser i givne situationer kan komme til at dominere billedet. Man kan fx opleve mange virksomheder, hvor medarbejderne er meget inddraget i den daglige ledelse, og hvor relationerne mellem ledelse og medarbejdere virker harmoniske og konfliktfri. Men opstår der så økonomiske problemer oplever man ofte, at relationerne pludselig forværres. Så dukker der konflikter op til overfladen.

Parterne bag den danske aftalemodel har ikke mulighed for at hvile på laurbærene. *Fremtidens udfordringer* må allerede tages op. Aftalesystemet er i dag under et dobbelt pres. Presset kommer både fra virksomhedsniveauet, som følge af det seneste 10-års decentralisering af forhandlingerne. Meget er lagt ud til lokal afgørelse, og derfor er det vanskeligt at gennemføre centrale forhandlinger om de overordnede rammeaftaler. Når der økonomisk er så relativt få ressourcer til fordeling centralt, hvordan skal man så kunne sikre medlemmernes opbakning om et forlig.

Problemerne med den øvelse viste sig tydeligt i 1998, hvor resultatet var en stor-konflikt.

Men den største udfordring kommer nok fra oven - nærmere bestemt fra *den europæiske udvikling*, dvs. fra tendenserne til opbygningen af en europæisk arbejdsmarkedsregulering. Selv om der bl.a. på dansk foranledning er indbygget en aftalemulighed i samarbejdet, så er det i sidste ende EU-direktiver, der kommer ud af nye reguleringsinitiativer. Arbejdsmarkedspolitikken i EU bygger grundlæggende på en lovgivningsmodel.

Vi kan godt forstå, at der er europæiske fagforeninger, der arbejder for en udvidelse af den europæiske arbejdsmarkedslovgivning. Det kan sikre dem en synlighed og en mulighed for overlevelse i en periode, hvor de i stort tal har tabt medlemmer. Og det kan i mange lande sikre lønmodtagerne nogle rettigheder, som de ikke har kunnet nå af aftalevejen - hverken individuelt eller kollektivt.

Så kan man altid diskutere, hvor funktionelt et sådant system vil blive. Spørgsmålet er, om ikke retshåndhævelsen vil være af tvivlsom værdi. Det er det, som er aftalemodellens store styrke, at det er ansvarlige parter med fingeren direkte på pulsen, der indgår aftaler. Det gør aftalerne mere i overensstemmelse med de faktiske problemer, de skal løse, og det sikrer en mere effektiv implementering og overholdelse.

Indtil nu har udviklingen af den sociale dimension med de få direktiver, der er vedtaget, tydeliggjort nogle problemer i den danske model. Jeg tænker specielt på spørgsmålet om overenskomsternes dækningsgrad. Omend den er blevet højere, så er der stadig et restproblem. Der kan argumenteres rationelt for, at vi i Danmark gennem aftaler i langt højere grad og langt bredere kan sikre lønmodtagernes rettigheder. Men det ændrer ikke ved, at restproblemet udgør et problem, når vi taler om direktiver, som bygger på princippet om individuelle rettigheder. Så er det rettigheder, som alle skal sikres.

Problemet kunne måske fortsat håndteres, hvis man tænker det i den eksisterende EU-sammenhæng. Men det bliver straks vanskeligere, hvis og når udvidelsen af EU med flere af de østeuropæiske lande bliver en realitet. Det kan måske i høj grad forstærke nødvendigheden af en udvidet europæisk arbejdsmarkedsregulering. Og det er meget vanskeligt at forestille sig, at denne regulering kan gennemføres på anden måde end via europæisk lovgivning. Det er næppe muligt at løse det problem af aftalevejen. En sådan udvikling kan derfor sætte den danske model under yderligere pres - selv om hovedorganisationerne fortsat ønsker at fastholde aftaleimplementering som *metoden* til gennemførelse af EU-direktiver i Danmark.

Man kan selvfølgelig spørge, hvad der egentlig ville ske ved at supplere aftaler med følgelovgivning. Er det meget anderledes end den danske ferielov, som også er en lovgivning, der gør rettigheder opnået gennem kollektive overenskomster til alment gældende for alle lønmodtagere. Eksemplet viser jo, at det inden for aftalemodellens rammer faktisk er muligt at kombinere aftaler og lovgivning.

Men problemet opstår selvfølgelig, hvis følgelovgivning bliver mere reglen end undtagelsen. Og hvis lovgivningen ikke kun får form af rene minimumsbestemmelser, men kommer til at ligge tæt på de reelle vilkår i virksomhederne. Så er det meget sandsynligt, at organisationerne kommer ind i en negativ spiral, hvor de mister stadig større grupper af medlemmer. Hvorfor pokker være medlem af en organisation, når man alligevel får alle rettigheder gennem lovgivning.

*Jesper Due og Jørgen Steen Madsen er begge fil.dr. i sociologi og henholdsvis centerleder og forskningsleder ved FAOS, Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.*

