



A2JYA

the
HMV
shop

RESTAURANT
Basilico
&
DRINK BAR

BEEP PAN

PIZZA
& SALATBORD
SPIS KVADOKAN
39
49

matas

matas

REINHOLD MÄGER

Jesper Due og Jørgen Steen Madsen

Septemberforliget 1899 og udviklingen af den danske aftalemodel

I en sammenligning med både den norske og den svenske arbejdsmarkedsmodel skiller Danmark sig ud på flere punkter. Det første særlige kendetegn, der springer i øjnene, er, at det kollektive overenskomstsysteem blev institutionaliseret meget tidligere i Danmark end i Norge. Mens 75 året for den norske hovedaftale kan fejres i år, er det allerede mere end et årti siden, at den første danske hovedaftale passede de 100 år. Udgangspunktet var Septemberforliget af 1899, der ganske vist ikke førte til etableringen af et fuldt færdigt kollektivt aftalesystem, men som satte afgørende institutionelle spor, der lagde grunden til det reguleringssystem, der efterhånden blev etableret, og som i dag kendes under betegnelsen den danske model.

Septemberforliget var den første og afgørende begivenhed, der satte udviklingen af den særlige danske aftalemodel i gang. Men der skulle andre strategiske beslutninger til, før modellen kom på plads, og der måtte foretages justeringer og reformer for siden at tilpasse modellen til de skiftende ydre omstændigheder. Septemberforliget var således kun det *første* af parternes svar på væsentlige begivenheder, der har skabt udviklingen af arbejdsmarkedsreguleringen i Danmark.

Blandt andre strategiske faser kan for det *andet* nævnes arbejdet i Augustudvalget af 1908, der resulterede i udviklingen af et statsligt understøttet fagretligt system og forligsinstitutionen. For det *tredje* etableringen af et statsligt understøttet arbejdsløshedskassesystem under de faglige organisationers kontrol – det såkaldte Gent-system – i 1907. For det *fjerde* udvidelsen af Forligsinstitutionens beføjelser i 1930'erne, der førte til det centraliserede aftalesystem, som kom til at kendetegne reguleringen af løn- og arbejdsvilkår helt frem til 1980'erne med fælles samordnede forhandlinger på nationalt niveau. For det *femte* etableringen af en praksis for politiske indgreb i fastlåste overenskomstsituationer.

For det *sjette* fornyelsen af aftalemodellen fra begyndelsen af 1990'erne, hvor

nye stærkere sektororganisationer gennemførte en decentralisering af forhandlingerne med udlægning af vidtrækkende kompetence til parterne på virksomhedsniveau. En proces, vi har karakteriseret som centraliseret decentralisering. Og for det *syvende* i sammenhæng hermed en fornyelse af relationerne mellem parterne og det politiske system med udgangspunkt i indgåelsen af treparts-aftalen, *Fælleserklæringen af 1987*, hvor fagbevægelsen forpligtede sig til en konkurrencefremmende lønpolitik, og hvor vejen samtidig blev banet for arbejdsmarkedspension til det store flertal af lønmodtagere aftalt gennem overenskomsterne. Et første væsentligt skridt til inddragelse af velfærdsgoder i overenskomsterne og dermed til et tættere samspil mellem parter og politik.

Det deraf følgende øgede politiske pres på parternes selvregulering blev for det *ottende* også i løbet af 1990'erne for alvor udvidet til det internationale niveau i form af en vanskelig tilpasning til den fremvoksende EU-regulering.

Formålet med dette kapitel er at gennemgå denne proces, der viser de historiske beslutningers betydning for etableringen af udviklingen af aftalesystemet. Den tidlige etableringsperiode sætter blivende spor, der påvirker udviklingen – herunder også de efterfølgende strategiske faser i institutionsudbygningen.¹ Men samtidig viser disse beslutninger gennem mere end 100 år parternes særlige evne til at justere systemet, så det tilpasses ændrede ydre omstændigheder. Og det er netop denne tilpasningsevne, der har været modellens særlige styrke.

Vi vil derudover som afslutning for det *niende* tegne linierne op og vurdere de fremtidige perspektiver for det danske aftalesystem på baggrund af de seneste tiårs faldende medlemstal i både a-kasser og fagforeninger. Er det begyndelsen til enden for den danske model?

Den danske model er først og fremmest karakteriseret ved parternes selvregulering og dette voluntaristiske eller liberale træk præger i endnu højere grad end i de øvrige nordiske lande den danske arbejdsmarkedsregulering eller de industrielle relationer, som det hedder i fagsproget. Det er ved siden af den tidligere etablering i årene omkring år 1900 nok på dette punkt, at det danske aftalesystem adskiller sig mest markant fra det norske og svenske system. Men selvreguleringen betyder ikke, at der er vandtætte skotter mellem parterne og de politiske aktører. Der er tætte forbindelser gennem trepartsforhandlinger og lignende, der derfor samtidig giver aftalemodellen et korporativt præg.

Den danske model udgør således en særlig hybridform mellem det *korporative IR-regime* og det *pluralistisk/liberale IR-regime*.² Den grundlæggende regulering af løn- og arbejdsvilkår gennem kollektive aftaler følger i hovedsagen de liberale principper, men de samtidig tætte – om end i hovedsagen ad hoc prægede – forbindelseslinier til det politiske system giver et markant korporativt præg.

Storlockout og Septemberforlig

Det liberale grundtræk ved den danske model var kendetegnende allerede fra udgangspunktet med etableringen af det kollektive forhandlingsystem gennem



Danske bygningsnekkere som oppholdt seg i Norge i 1899 demonstrerte mot lockouten i Danmark.

indgåelse af Septemberforliget i 1899 mellem de to nystartede hovedorganisationer for henholdsvis lønmodtagere og arbejdsgivere De samvirkende Fagforbund (i dag LO, Landsorganisationen i Danmark), og DA, Dansk Arbejdsgiverforening.

På det tidspunkt var reguleringen af løn- og arbeidsvilkår gjennom kollektive aftaler ved at blive den generelle reguleringsform i byerhvervene. Deraf fulgte også skærpede konflikter mellom de nye modstående organisationer. Da den danske erhvervsstruktur var præget af mange og relativt små håndværksprægede virksomheder og et fravær af mange store virksomheder, havde arbeidsgiverne især i økonomiske opgangstider problemer med at klare sig mod de fremvoksende fagforeningers decentrale lønstrategi, hvor de pressede forbedringer igennem ved at tage virksomhederne en efter en – og om nødvendigt anvende faglige kampmidler – den såkaldte «omgangsskrue» strategi.³

Mange arbeidsgivere ønsket på dette tidspunkt helt at eliminere faglig organisering, men da fagforeningerne hadde vokset sig for sterke, søgte arbeidsgiverne i stedet at få etableret et centraliseret overenskomstsysteem. De gikk til modangreb med anvendelse af lockoutmidlet og i 1899 førte det til, at en mindre snedkerstrejke på få uger utviklet seg til en landsomfattende lockout, som strakte seg fra foråret og frem til september. Det var på det tidspunkt også internasjonalt vurderet den hidtil mest omfattende konflikt på arbeidsmarkedet.⁴

Storlockouten fandt sted under afslutningen af den langvarige forfatningskamp mellem det konservative godsejerparti, Højre, og det liberale bondeparti, Venstre. Den konservative regering klyngede sig til magten, selv om Venstre havde flertallet i det daværende danske underhus, Folketinget. Først i 1901 måtte de konservative give op, og med dette systemskifte blev den parlamentariske styreform, hvor regeringen er afhængig af flertallet i det folkevalgte parlament, en realitet. Disse særlige politiske forhold var en stærkt medvirkende årsag til, at parterne på arbejdsmarkedet – trods deres konfliktfyldte forhold – udviklede deres eget forhandlingsystem.

Den danske models etableringsfase startede med Septemberforliget i 1899. Hermed blev de væsentlige principper for et institutionaliseret aftalesystem formuleret, idet de organiserede arbejdsgivere og lønmodtagere gensidigt anerkendte hinanden og dermed gjorde kollektive overenskomster til den foretrukne reguleringsform.

Til gengæld måtte fagforeningerne anerkende arbejdsgivernes ledelsesret inden for de rammer, overenskomsterne satte. Det blev fastlagt, at konflikter skulle varsles og vedtages med kvalificeret majoritet, og heri lå også princippet om fredspligt i overenskomstperioden og dermed en begrænsning af strejker og lockouter til kampen om fornyelsen af gældende kollektive aftaler eller om indgåelse af aftaler på områder, hvor der endnu ikke var kollektive overenskomster.

Augustudvalget af 1908

Men der var langt fra princip til virkelighed. Der var fortsat i årene efter århundredeskiftet alvorlige konflikter mellem parterne på arbejdsmarkedet. Bl.a. opstod der problemer, fordi Septemberforliget alene var indgået mellem hovedorganisationerne. DA, der allerede fra starten havde en centraliseret beslutningskompetence, gik ud fra, at medlemsorganisationerne dermed også var bundet, men forbundene i LO, der ønskede at fastholde den videst mulige selvstændighed, ville ikke uden videre underlægge sig sådanne restriktioner. DA's hovedmål – et centraliseret overenskomstsistem under hovedorganisationernes kontrol og med fredspligt i overenskomstperioderne – var derfor vanskeligt at realisere.

Der manglede også fortsat et system til håndtering af konflikterne. Der var ganske vist som en følge af Septemberforliget nedsat en Permanent Voldgiftsret, som blev politisk understøttet gennem en lovgivning, der fastsatte vidnepligt som ved almindelige domstole. Men denne retsinstans havde kun kompetence til at behandle spørgsmål om Septemberforliget og ikke om de talrige kollektive overenskomster, som medlemsorganisationerne havde indgået, og som var det afgørende led i reguleringen af løn- og arbejdsvilkår. Uklarheden om, hvorvidt underorganisationerne var bundet af Septemberforligets restriktioner i forbindelse med iværksættelsen af konflikter, blev brugt af flere af LO's medlemsorganisationer, der således fortsatte med at iværksætte strejker uden hensyn til Septemberforligets varslingsbestemmelser.

muligheden alene er gældende ved fornyelsen af eksisterende overenskomster eller indgåelse af kollektive aftaler på nye områder. Arbejdsgiverne pressede på for at få bremsede de fortsatte konflikter, og også den nye liberale regering ønskede – som det blev udtrykt – en civilisering af arbejdskampen. Det førte efter en serie konflikter i foråret 1908 til, at regeringen nedsatte et fællesudvalg bestående af repræsentanter fra de to hovedorganisationer med det formål at skabe et egentligt arbejdsretligt system og en styrkelse af forligsmulighederne under tilspidsede forhandlinger.

Augustudvalget af 1908 bestod af repræsentanter for de to hovedorganisationer, DA og LO, med den hidtidige formand for Den Permanente Voldgiftsret, dommeren, dr. jur. Carl Ussing, som formand. Han var en særdeles engageret og reformivrig leder af arbejdet, og han fik efterhånden presset parterne i retning af enighed om væsentlige hovedprincipper i et nyt partsstyret arbejdsretligt system.⁵

I starten af 1910 kunne augustudvalget fremsætte forslag til et omfattende fagretligt system. Udgangspunkt var opdelingen mellem retskonflikter og interessekonflikter. Retskonflikter om fortolkning af gældende aftaler skulle afgøres ved faglig voldgift hvor en opmand træffer afgørelsen, hvis parterne ikke selv kan finde en løsning. Retskonflikter om brud på overenskomsterne skulle behandles i en ny arbejdsret med partsdommere og et formandskab med professionelle dommere. Reglerne for Faglig voldgift blev overladt til parterne selv i form af den såkaldte Norm for behandling af faglig strid – i daglig tale *Normen*. Retningslinierne for Arbejdsretten blev derimod fastsat i en særlig *lov om arbejdsret*.

Det samme gjaldt Augustudvalgets tredje resultat – etableringen af en statslig *forligsinstitution*. Med det nye fagretlige system var fredspligten i overenskomsterperioderne sikret, således at konflikter på overenskomstdækkede områder alene kunne iværksættes efter behørig varsling i forbindelse med fornyelsen af de kollektive aftaler. Forligsinstitutionens opgave var at mægle mellem parterne i overenskomstforhandlingerne og dermed yderligere begrænse konflikttruslen.

For Carl Ussing var det afgørende ved det nye samlede fagretlige system, at der dermed blev skabt en statsligt understøttet håndhævelse af de kollektive overenskomster med parternes egen direkte deltagelse. Ussing vidste fra sine egne erfaringer, at de almindelige domstole var både uendeligt langsomme og uden dybere viden om arbejdsmarkedsforhold. De var derfor ringe til beskyttelse af arbejdernes vilkår, ligesom de ikke kunne danne værn mod de mere eller mindre uvarslede arbejdsnedlæggelser, der var specielt generende for arbejdsgiverne.

«Intet, tror jeg, har ført Arbejderne i så rivende fart ind i Organisationerne som vor skandaløse Retspleje, og intet som den bragte Arbejdsgiverne ind under Fagforeningens Forgodtbefindende.»⁶

Gent-systemet i 1907

Allerede før den statslige understøtning af det arbejdsretlige system i 1910 blev vedtaget lovgivning, der skulle få afgørende betydning især for fagbevægelsen, og som ligeledes blev gennemført på en måde, der styrkede en model præget af



Murere og mursvenner i København rundt 1900.

selvregulering. Det var lov om statsanerkendte *arbejdsløhedskasser*, der fastsatte regler for arbejdsløhedsunderstøttelse i overensstemmelse med det såkaldte Gent-system.

Det indebar, at de faglige organisationers arbejdsløhedskasser fra 1907 blev omdrejningspunktet for administrationen af arbejdsløhedsunderstøttelsen. En velfærdsydelse, der i mange lande blev administreret af det offentlige, kom dermed under de faglige organisationers kontrol. Det satte et reelt lighedstegn mellem medlemskab af a-kasse og fagforening og bidrog dermed til yderligere at styrke de faglige organisationer og sikre de høje organisationsprocenter og den dermed følgende brede overenskomstdækning, der var en af forudsætningerne for udviklingen og fastholdelsen af en arbejdsmarkedsregulering baseret fortrinsvis på aftaler mellem organisationerne for lønmodtagere og arbejdsgivere.⁷

Det er her tale om et afgørende punkt, hvor den norske model adskiller sig fra det danske og derudover det finske og det svenske reguleringssystem, der også har haft a-kasser under fagforeningernes kontrol. Her har man hovedforklaringen på, at organisationsgraden i Norge aldrig har bevæget sig over de ca. 55 pct., mens den i de tre andre lande på toppunktet kom helt op omkring 80 pct.⁸

I 1907 havde Venstre, det liberale parti, flertal i Folketinget. Det kan synes paradoksalt, at der under disse forhold kunne vedtages en lovgivning, der i den grad støttede fagbevægelsen. Men Venstre så alternativet – opbygningen af et stort statsligt styret administrationsapparat – som en større risiko. De selvstændige a-kasser byggede trods alt på et liberalt frivillighedsprincip. Desuden var det en simpel nødvendighed at give fagforeningerne kontrollen, fordi det betød, at så godt som alle fagforeningsmedlemmer tilsluttede sig arbejdsløshedskasserne, hvilket var forudsætningen for, at forsikringssystemet kunne hænge sammen økonomisk.

Konsensusprincippet

Gennemførelsen af den understøttende lovgivning om det arbejdsretlige system viste præcist de afgørende karakteristika ved relationerne mellem parterne og det politiske system. Overenskomstsyste­met fungerer ikke løsrevet fra det omgivende samfund, men må tilpasse sig de overordnede krav, som de politiske magthavere stiller til arbejdsmarkedsreguleringen. Forudsætningen for parternes udslagsgivende indflydelse har været, at lønmodtager- og arbejdsgiverorganisationer har kunnet skabe kompromiser mellem deres forskellige interesser og præsentere fælles løsninger for det politiske system.

Det har vi betegnet som *konsensusprincippet*, og det er som en absolut hovedregel blevet fulgt i overenskomstsyste­mets historie, når det gælder lovgivningen, der understøtter partssystemet. En af de første, der for alvor havde blik for denne særlige sammenhæng mellem partsystem og politisk system var netop Augustudvalgets formand, Carl Ussing.⁹

Når det gælder den begrænsede lovgivning, der trods selvreguleringen har været om indholdet i reguleringen – fx ferieloven og funktionærloven – og når det gælder parternes inddragelse i den politiske regulering – herunder ikke mindst arbejdsmarkedspolitik, men også mere brede samfundspolitiske spørgsmål – har konsensusprincippet været mindre absolut. Her har der til tider været konkurrence mellem parterne om at sikre sig den størst mulige indflydelse, men erfaringerne synes at vise, at arbejdsmarkedets parter sikrer sig den største og mest vedvarende indflydelse, når de også her bygger på konsensusprincippet.

Det skal tilføjes, at et væsentligt område som *arbejds­miljø* også er reguleret via lovgivning. Det hænger bl.a. sammen med, at de første fabrikslove blev indført i anden halvdel af 1800-tallet, før de nye organisationer på arbejdsmarkedet for alvor var blevet udviklet. Parterne har dog haft en væsentlig rolle i systemet gennem placering i nationale råd og et særligt samarbejdssystem på virksomhedsniveau. Parterne har også været involveret i de tilbagevendende ændringer af lovgivningen. Tendensen har i det seneste årti været, at parterne har fået et større ansvar.

Forligsinstitutionen som omdrejningspunktet

Det nye arbejdsretlige system medførte ikke direkte, at arbejdsgivernes ønske om koordinerede overenskomstforhandlinger under hovedorganisationernes kontrol blev opfyldt. De enkelte forbund holdt fast i at forhandle egne aftaler direkte. Magtkampen om overenskomstsystemets centraliseringsgrad fortsatte. Parternes forskellige strategier afspejlede sig i deres interne magtstruktur, hvor DA var præget af en stærk kompetencecentralisering, mens LO's ledelse aldrig fik kontrollen over medlemsorganisationernes overenskomstrettigheder.

DA måtte derfor arbejde videre på centraliseringsprojektet dels ved en koordinering af opsigelsesbestemmelserne i overenskomsterne, så flere og flere aftaler udløb på samme tidspunkt, dels ved en lockoutstrategi med anvendelse af sympatikonflikter. Ved de efterhånden omfattende overenskomstforhandlinger pressede DA's fælles koordinering skridt for skridt de faglige organisationer til at indgå aftaler på et ensartet niveau. Hvis nogle fagforbund sagde nej, blev der varslet lockout, således at også de organisationer, som ellers havde indgået aftaler, blev omfattet. Derved blev skabt et internt pres i fagbevægelsen, så overenskomstrunderne efterhånden på begge sider blev mere og mere koordinerede.

Denne *centraliseringsfase* strakte sig over det første halve århundrede af det danske aftalesystems historie, dvs. frem til begyndelsen af 1950'erne. De organisationsopdelte forhandlinger på brancheniveau blev fastholdt, og DA måtte derfor også fortsætte med at anvende truslen om sympatilockouter som middel til at sikre et samlet forløb. En skelsættende fornyelse skete dog med ændringer i hovedorganisationernes forhandlingsregler og forligsmandsloven gennemført i 1934 og 1936. Hermed blev effektueret en de facto centralisering ved at udvide forligsmandens kompetence til at fremsætte mæglingforslag og gennemføre en sammenkædet afstemning efter princippet, at enten fik alle en aftale eller også kom alle i konflikt.

Arbejdsgiverne havde ellers ved etableringen af forligsinstitutionen været betænkelige, fordi de frygtede, at en sådan institution ville begrænse parternes frihed – og herunder arbejdsgivernes mulighed for gennem lockoutvarsler at kontrollere forhandlingerne. Men nu blev det netop forligsinstitutionen, som for alvor sikrede DA's overordnede mål. Forligsmandens fremsættelse af mæglingforslag blev dermed i Danmark «... *the crucial stage in collective bargaining*». ¹⁰

Praksis for politiske indgreb

1930'erne var ikke alene – gennem udviklingen af forligsinstitutionen – afgørende for overenskomstforhandlingernes centralisering. Det var samtidig udgangspunktet for etableringen af et system med direkte politiske indgreb i overenskomsterne. 1930'erne var det første årti med socialdemokratisk ledede regeringer, og denne regering indførte en praksis for *politiske indgreb i konflikter*. Når det ikke via forligsinstitutionen var muligt at finde fredelige løsninger, valgte regeringen flere gange at gribe ind for at standse arbejdskonflikter, der

ikke mindst under den økonomiske krise i dette årti blev opfattet som en samfundsøkonomisk trussel.

Det har siden mere været reglen end undtagelsen, at det politiske system har grebet ind i større konflikter på arbejdsmarkedet. Synspunktet har været, at vel er konfliktmidlet et væsentlige element i den danske model som et redskab til at bøje parterne mod hinanden, men hvis konflikter bryder ud uden udsigt til en snarlig løsning, og sådanne konflikter skønnes at kunne få negative konsekvenser økonomisk og/eller politisk, så vælger partierne i Folketinget at gribe ind. Fra det første indgreb i 1993 og frem til i dag har Folketinget – som regel med meget brede flertal – gennemført mere end 30 love, der har standset en truende eller igangsat overenskomstkonflikt. Det skete senest på LO/DA-området i den private sektor i 1998.¹¹

Samordnede overenskomstforhandlinger

Først fra begyndelsen af 1950'erne kom de tilbagevendende overenskomstrunder til at foregå under hovedorganisationernes kontrol. Og LO og DA fastholdt denne styring frem til slutningen af 1970'erne. Det skete gennem en opdeling i hovedorganisationernes forhandlingsregler mellem specielle og generelle krav, således at de overordnede generelle spørgsmål i realiteten i disse årtier blev forhandlet direkte mellem hovedorganisationerne – som regel under Forligsinstitutionens medvirken.

Det tog således et halvt århundrede, før arbejdsgiverne havde vundet slagmålet om gennemførelsen af overenskomstforhandlinger under hovedorganisationernes kontrol. Det kunne lade sig gøre, fordi flere og flere forbund også kunne se en fordel i et mere centraliseret system, der bl.a. gav bedre muligheder for at gennemføre en solidarisk lønpolitik.

Trods stadigt tilbagevendende konflikter er relationerne mellem hovedorganisationerne i stigende grad blevet konsensusbaserede, men vel at mærke med udgangspunkt i en gensidig respekt for deres divergerende interesser og i enighed om, at retten til at etablere konflikt ved forhandlinger om indgåelse og fornyelse af overenskomster stadig var et afgørende princip. Denne konfliktrisiko blev af parterne betragtet som et nødvendigt middel til at skabe kompromiser mellem modstående parter.

Samtidig skete der en udvikling af det offentlige forhandlingssystem fra første halvdel af 1970'erne, hvor overenskomstansættelse blev det afgørende princip og tjenestemandsområdet, der var uden konfliktret, efterhånden svandt ind. Det førte i kombination med de centraliserede forhandlinger på LO/DA-området i den private sektor til etableringen af de hidtil mest samordnede overenskomstfornyelser i Danmark. De som regel toårige aftaler blev fornyet i en samlet proces hvert andet år med udgangspunkt i forhandlingerne på LO/DA-området i den private sektor. Når først forhandlingerne var afsluttet her, kunne resultatet overføres til den offentlige sektor. Dermed var skabt et klart hierarki i denne samord-

nede aftalemodel, hvor de konkurrenceudsatte erhverv lagde linien.

Også de øvrige arbejdsgiverområder i den private sektor – henholdsvis landbrugs- og finansområdet – fik fornyet deres kollektive overenskomster i samme takt som LO/DA-området. Og der var dermed nærmest tale om et totalt koordineret og centraliseret overenskomstsistem.¹²

Denne udvikling viser, at evnen til at tilpasse sig nye vilkår, er en af styrkerne ved den danske model. Og denne evne har været endnu mere udtalt i perioden siden 1970'erne, hvor systemet blev præget af en krise, der først blev overvundet i slutningen af 1980'erne med overgang til et mere decentraliseret system med større fleksibilitet.

Arbejdsdeling mellem hovedorganisationerne

Stabiliteten i aftalesystemet er utvivlsomt blevet styrket af, at der kun i meget begrænset omfang har været konflikter og kamp om medlemmer mellem de faglige organisationer. LO er den ældste og markant største sammenslutning af fagforbund, der via de kollektive overenskomster med DA-organisationer i den private sektor har en afgørende placering, som også bidrager til den politiske tyngde. LO-organisationerne har udgangspunkt i organiseringen af faglærte og ufaglærte arbejdere, men har bredt sig til funktionærområdet på det private arbejdsmarked og den offentlige sektor.

FTF (Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd) er en hovedorganisation for forbund, der ikke mindst organiserer grupper med mellemlang videregående uddannelse som lærere, pædagoger og sygeplejersker. Tyngden ligger derfor på det offentlige arbejdsmarked, men der er også FTF-organisationer i den private sektor, hvor de har et de facto monopol inden for finansområdet. FTF dækkede oprindeligt mange privatansatte kontorfunktionærer o. lign., der typisk var samlet i firmaforeninger, og havde en årtier lang hård konkurrence med LO-forbundet HK (Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund). Det er efterhånden blevet nedtonet som en konsekvens af den borgfredsaftale, der blev indgået mellem LO og FTF i 1973.

AC (Akademikernes Centralorganisation) omfatter forbund, der organiserer akademikere, dvs. lønmodtagere og selvstændige med lang videregående uddannelse. AC-organisationernes tyngdepunkt ligger især i den offentlige sektor, men der er også en større gruppe privatansatte medlemmer. Der har aldrig været et egentligt konkurrenceforhold mellem LO-forbund og AC-organisationer, mens der har været en hvis bevægelse mellem FTF- og AC-området.

Siden 1970'erne har der således i højere grad været tale om en opdeling af markedet efter uddannelsesmæssige og funktionsmæssige linier mellem de tre store hovedorganisationer. Der har i mange henseender udviklet sig et tæt samarbejde, og således har LO, FTF og AC fælles repræsentation i den europæiske fagbevægelse.

Ved siden af disse tre sammenslutninger findes også en fælles organisation

for ledere, LH (Ledernes Hovedorganisation), der historisk har udviklet sig på baggrund af en bestemmelse i Septemberforliget fra 1899. Heri blev fastslået, at arbejdsledere ikke måtte være i samme organisation som de øvrige ansatte. Det gav baggrund for en selvstændig organisering. I mange årtier var der – bortset fra den offentlige sektor – ingen kollektive overenskomster på dette område. Det var en væsentlig forskel sammenlignet med de tre andre sammen slutninger, der netop er kendetegnet ved at samle de overenskomstbærende organisationer. Men siden har LH indgået en rammeaftale med DA, så der også på dette område er tale om kollektiv overenskomstdækning – om end det er en aftale uden lønsatser.¹³

De store skel mellem fagorganisationer efter religiøse linier, som findes i dele af det kontinentale Europa, har stort set været ikke-eksisterende i Danmark, hvis faglige organisationer derfor samlet set kan karakteriseres som en enhedsfagbevægelse. Der blev dog allerede i 1898 dannet en kristelig fagforening med udgangspunkt i vækkelsesbevægelsen Indre Mission. Det var ikke en egentlig fagforening, idet den fraskrev sig retten til konflikt og var samlet under en fælles paraply med en kristelig arbejdsgiverforening. I nogle udkantsområder og specielt inden for landbrugssektoren har der gennem årene været hårde slagsmål mellem LO-forbundene og den kristelige fagforening, hvis medlemmer optrådte som strejkebrydere. Men det har været marginalt og har ikke anfægtet de overenskomstbærende organisationers vedvarende fremgangslinie.

Først fra midten af 1990'erne, hvor LO-forbundene begyndte at tabe medlemmer, har der været en større vækst i den kristelige fagforening og andre tilsvarende 'gule' organisationer, der siden er kommet til. Og som vi skal se det i det afsluttende afsnit af dette kapitel, udgør de nu en reel trussel mod den etablerede fagbevægelse – selv om der fortsat er tale om organisationer, der – med ubetydelige undtagelser – ikke har været i stand til selv at tegne overenskomster.¹⁴

I det afsluttende afsnit gennemgås desuden udviklingen i hovedorganisationernes medlemstallene fra 1995 til 2010 – herunder også stigningen i de 'gule' organisationer og i gruppen af lønmodtagere, der holder sig helt fra faglig organisering.

Centraliseret decentralisering

De seneste tiårs udvikling af aftalemodellen, har haft udgangspunkt i 1970'ernes krise. Den klassiske danske aftalemodel med de samordnede centraliserede overenskomstforhandlinger for hele arbejdsmarkedet hvert andet år havde vanskeligt ved at håndtere 1970'ernes stagflation og tilbagevendende oliekriser. Det blev stadig vanskeligere for de to hovedorganisationer, DA og LO, at leve op til konsensuskulturen og skabe fælles løsninger på deres divergerende interesser. 1970'ernes overenskomstforhandlinger startede med en storkonflikt på det private arbejdsmarked i 1973 og derefter fulgte tre på hinanden følgende politiske indgreb i 1975, 1977 og 1979. Systemet var i krise. Det kunne ikke producere de nødvendige overenskomstløsninger.

Ikke mindst i LO's ledelse var der et ønske om at løse krisen gennem etablering af et institutionaliseret trepartssystem og dermed i højere grad en regulering af løn- og arbejdsvilkår gennem indkomstpolitiske midler. Samtidig var det LO's mål med denne linie at fremme resultater på områder, hvor de ikke var i stand til at opnå kompromiser med arbejdsgiverne. Det gjaldt ønsket om at få indført økonomisk demokrati samt en omfattende lønmodtagerlovgivning med rettigheder, som ellers hidtil havde tilhørt overenskomsternes område. Hvis LO havde haft magt, som de havde agt, så havde det været slut med den danske model allerede i 1970'erne. Men i sidste instans var der ikke et stabilt parlamentarisk flertal med Socialdemokratiet i spidsen, der kunne realisere disse mål. Samtidig var der også flere medlemsorganisationer, som ønskede at fastholde selvreguleringen og det dermed følgende tætte forhandlingsforhold med arbejdsgiverne.

Svaret på 1970'ernes krise blev derfor ikke en yderligere centralisering i form af et institutionaliseret trepartssystem, men derimod en bevægelse den modsatte vej i form af en flytning af omdrejningspunktet i overenskomstforhandlingerne fra hovedorganisationerne til sektororganisationerne, hvor det også tidligere var placeret. Der blev dog fastholdt en overordnet koordinering med en fælles afstemning af overenskomstresultaterne for hele LO/DA-området gennem Forligningsinstitutionen. Vi har derfor betegnet den nye fase i den danske model, der udviklede sig i løbet af 1980'erne og fortsatte ind i 1990'erne, med begrebet *centraliseret decentralisering*. Et af de afgørende kendetegn ved den danske model: de nationalt samordnede overenskomstforhandlinger, blev der således ikke ændret ved. Men omdrejningen for denne samordning blev flyttet til et nyt niveau.

Derudover foregik der specielt fra slutningen af 1980'erne og frem en organisatorisk centralisering med den begyndende dannelse af nye store sektordækkende organisationer, der inden for mere rammeprægede overenskomster kunne fastholde en overordnet koordinering trods udlægningen af forhandlinger til parterne i virksomhederne. Det var fx i denne periode, at den nye stærke sammenslutning på arbejdsgiversiden, Dansk Industri (DI), blev etableret, samtidig med at der på lønmodtagersiden med CO-industri blev etableret et forhandlingskartel, der skulle matche DI.¹⁵

Udgangspunktet for den centraliserede decentralisering blev således jernindustrien, dvs. det område i overenskomstsyste­met, der altid har været norm­settende for de øvrige forhandlinger – «the key bargaining sector». På dette område var decentrale lønforhandlinger ikke noget nyt. Allerede fra systemets etablering i begyndelsen af 1900-tallet blev det således med den toneangivende overenskomst inden for jernindustrien skabt en overenskomst, hvor den faktiske lønudvikling blev aftalt af parterne i virksomhederne. Den åbenlyse risiko for, at centraliserede overenskomstforhandlinger ville føre til manglende fleksibilitet, blev således allerede i overenskomstsyste­mets etableringsperiode imødegået inden for den mest eksportudsatte sektor.¹⁶

Samtidig med forskydningen i overenskomstforhandlingerne fra hovedorgani­sations- til sektororganisationsniveau skete der fra begyndelsen af 1990'erne

en decentralisering i to sideløbende processer.

For det *første* blev stadig flere overenskomster ændret fra normallønsaftaler, hvor lønnen fastsættes centralt ved forhandlingsbordene, til forskellige former for *bevægelige lønsystemer*, hvor lønnen fastsættes gennem forhandlinger på virksomhedsniveau. Her blev området med det stive normallønsystem fra 1989 til 1993 mere end halveret – fra 34 pct. til 16 pct. – mens områder med bevægeligt lønsystem voksede fra 66 pct. til 84 pct. Siden da er forholdet mellem de to hovedområder blevet fastholdt, men det bevægelige lønsystem er blevet yderligere decentraliseret eller måske snarere individualiseret, idet overenskomster helt uden centralt aftalte lønsatser er blevet næsten seksdoblet i perioden frem til 2007, hvor de er vokset fra 4 pct. til 22 pct. af de ansatte. (DA 1998 og DA 2009). Samtidig er der også på den fortsat største del af området, der er omfattet af overenskomster med kollektive lønforhandlinger på virksomhedsniveau, udviklet en større grad af supplerende individuelle lønforhandlinger.

For det *andet* skete der udover på lønområdet også vedrørende andre spørgsmål – herunder ikke mindst arbejdstid – en *udlægning af forhandlingskompetence* til parterne på virksomhedsniveauet. Det har ikke mindst gjort sig gældende vedrørende overenskomsternes arbejdstidsbestemmelser. Virksomhederne har derigennem fået stærkt øgede fleksibilitetsmuligheder bl.a. gennem vidtstrakte muligheder for fleksibel arbejdstidsfastsættelse. Det er sket gennem en opblødning af overenskomsternes bestemmelser op gennem 1990'erne, hvor ikke mindst overenskomstopparterne inden for indus-



Forsidene på de danske avisene var preget af storstreiken som pågik i 1973.



Fagorganiserte postbud demonstrerte i slutten av 70-årene mot statlige inngrep i forhandlingene mellom LO og arbeidsgiverne.

trien gikk i spidsen for utviklingen på det private arbeidsmarked.

Kulmination var indførelse af den såkaldte forsøgsbestemmelse i industriens overenskomst i 2000. Denne paragraf gav mulighed for, at de lokale parter helt kunne fravige overenskomstens bestemmelser på en række væsentlige områder herunder arbejdstid – under forudsætning af lokal enighed. I første omgang fastholdt organisationerne, dvs. DI og CO-industri, kontrollen, idet der var tilføjet et krav om overenskomstparternes godkendelse. Med overenskomsten i 2004 fik de lokale parter ret til at bruge forsøgsparagraffen uden godkendelse. Organisationerne skulle herefter blot orienteres om sådanne lokalaftaler. Med den nye overenskomst fra 2007 blev bestemmelsen gjort til en permanent gældende mulighed.

Indtil 2000 var det den absolutte hovedregel, at overenskomsternes arbejds- tidsbestemmelser var ufravigelige. – også selv om de lokale parter i virksomhe-

derne kunne enes om noget andet. Men med udgangspunkt i ændringerne af industrioverenskomsten er mulighederne for lokale aftaler blevet spredt til en række andre områder, således at mere end tre fjerdedele af de ansatte på LO/DA-området efter OK 2007 er omfattet af bestemmelser, hvorefter de lokale parter selv kan fastsætte deres arbejdstidsregler – i øvrigt sammen med mange andre forhold i overenskomsterne. For næsten 60 pct. af de omfattede lønmodtagere er det endda uden krav om godkendelse af overenskomstparterne centralt.¹⁷

Selv om det *offentlige aftalesystem* stadig er præget af en stærkere centraliseringsgrad, er der også her parallelt med udviklingen på det private arbejdsmarked foregået en proces – både hvad angår løn og arbejdstid – i retning af udlægning af kompetence til de lokale parter under styrede former, dvs. centraliseret decentralisering.

Decentralisering med lokal aftaleret

Decentraliseringstendensen er en udvikling, som har været initieret af arbejdsgiverne, fordi medlemsvirksomhederne var underlagt en stigende international konkurrence og dermed oplevede et behov for større fleksibilitet, men det er blevet accepteret af de i udgangspunktet skeptiske lønmodtagerorganisationer. Dels fordi de som betaling for at gå ind i denne proces har kunnet opnå nye forbedringer i form af sociale emner i overenskomsterne mv. Dels fordi aftaleretten fulgte med ud. Det sidstnævnte er det springende punkt. Forudsætningen for at kunne benytte fleksibilitetsmulighederne er således lokale aftaler på virksomhedsniveau. Det er en styret eller koordineret udlægning af kompetence, hvor hovedprincippet i det nationale overenskomstsistem blev fastholdt på lokalt plan.¹⁸

Arbejdsgiverne har erkendt nødvendigheden af stærke organisationsrepræsentanter lokalt på virksomhederne, fordi det er en forudsætning for, at virksomhederne kan bruge de fleksibilitetsmuligheder, der er bygget ind i overenskomsterne. Sikringen af et veludviklet net af tillidsrepræsentanter er så at sige blevet en fælles interesse for arbejdsgivere og lønmodtagere, og det var en del af baggrunden for, at der med overenskomstforhandlingerne i 2007 blev gennemført væsentlige forbedringer af tillidsrepræsentanternes vilkår – herunder indførelse af et særligt honorar for udførelse af funktionen.

Men der er ikke alene tale om en udlægning af forhandlingskompetence og dermed en reproduktion af aftalesystemets kerne. Samtidig er det også en proces, der reproducerer forhandlingskulturen på det centrale niveau i de enkelte virksomheder. Det er derfor, vi har valgt begrebet centraliseret decentralisering i stedet for koordineret eller styret decentralisering, der først og fremmest handler om magtrelationerne og ikke den samarbejdsorienterede forhandlingskultur.¹⁹

Der er således både centralt og lokalt blevet udviklet en *konsensuskultur* præget af evnen til at gøre distributive forhandlinger integrative.²⁰ Den amerikanske IR-forsker Walter Galenson, der havde et indgående kendskab til de skandinaviske IR-systemer og ikke mindst Danmark, talte om «... *the Danish genius for compromise*».²¹

I aftalesystemets etableringsperiode med Septemberforliget af 1899 og Augustudvalget af 1908 var parterne mest optaget af at løse deres stærkt konfliktfyldte forhold, men allerede Carl Ussing havde blik for dette træk ved den danske model. Han talte blot ikke om forhandlingskultur, det begreb var ikke opfundet endnu, men 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?»²²

Fælleserklæringen af 1987

Årtierne efter 2.verdenskrig kan med en vis ret karakteriseres som aftalemodellens guldalder. Det var i denne periode, at de principper, der blev fastslået ved aftalesystemets etablering, kom til fuld udfoldelse. Samtidig begyndte den stærke centraliseringsgrad dog også at give problemer. Reguleringen blev for rigid, og det blev vanskeligere for virksomhederne at tilpasse sig i forhold til den stigende internationale konkurrence. Ikke mindst den automatiske dyrtidsregulering bidrog under 1970'ernes stagflationsperiode til en stigende løn-pris spiral, der havde negative konsekvenser både virksomheds- og samfundsøkonomisk.

Det var umuligt for parterne at sikre overenskomstløsninger, der kunne bidrage til at løse krisen, og det førte bl.a. til en tiltagende konflikt mellem LO og Socialdemokratiet, der som regeringsbærende parti sad med det samfundsøkonomiske ansvar. Det endte med, at socialdemokraterne frivilligt overlod regeringsbærende til de borgerlige partier, der trådte til i efteråret 1982 under ledelse af den konservative Poul Schlüter. Den nye regering startede med et opgør mod fagbevægelsen. Det skete med suspensionen og senere afskaffelsen af den automatiske dyrtidsregulering, der var stærkt inflationsfremmende og hindrede overgangen til den nye lavinflationspolitik, som regeringen ønskede at føre i tråd med tendenserne i udlandet på den tid.

Man kan se det som et eksempel på, hvad der sker i en situation, hvor aftalesystemet ikke kan levere. Så suspenderes selvreguleringen og politikerne overtager roret. Parterne og deres kollektive overenskomster eksisterer ikke i et vakuum, men må forholde sig konstruktivt til omgivelserne og ikke mindst det politiske system.

Relationerne mellem fagbevægelsen og Schlüter-regeringen forblev anstrengte frem til anden halvdel af 1980'erne. Kulminationen på det dårlige forhold var det politiske indgreb i overenskomstsituationen 1985, som fagbevægelsen oplevede som ensidigt arbejdsgivervenligt. Men efterhånden opblødtes relationerne og kulminationen på tilnærmelserne var et længere forløb med trepartsforhandlinger, der førte til *Fælleserklæringen af 8. december 1987* – en trepartsaftale indgået mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter. Hermed forpligtede lønmodtagernes hovedorganisationer sig til at føre den konkurrencestyrkende lønpolitik, som derefter blev fulgt af parterne ud fra deisen om, at det er bedre

med jobfest end lønfest. Aftalemodellen blev igen i stand til at producere funktionelle løsninger, dvs. overenskomstresultater, der både sikrer lønmodtagerne en reallønsstigning og samtidig fastholder virksomhedernes konkurrenceevne.

Prisen for denne samfundsøkonomiske ansvarlighed var, at den borgerlige regering til gengæld støttede op om LO's krav om indførelsen af arbejdsmarkedspension (AMP) via overenskomsterne, om nødvendigt med en supplerende lovgivning, der sikrede alle lønmodtagere. Parterne og regeringen kunne her mødes i en fælles erkendelse af nødvendigheden af stigende opsparring.

På grund af uenigheder både internt i regeringen og mellem regeringen og de øvrige partier i Folketinget blev denne følgelovgivning ikke til noget. Men arbejdsmarkedets parter tog ansvaret på sig alene og fik gennemført AMP for de store grupper specielt på det private arbejdsmarked, der endnu ikke var dækket af en sådan ordning. Udgangspunktet var den offentlige sektor under forhandlingerne i 1989 og det blev fulgt op på LO/DA-området med industrien som spydspids i 1991.²³

Overenskomsternes stigende bredde

På det indholdsmæssige område foregik der således fra starten af 1990'erne en fornyelse, der har fået afgørende betydning. Der var nærmere bestemt tale om en udvidelse af *overenskomsternes bredde*. Hvor det – som i de fleste lande – hidtil næsten udelukkende havde været løn og arbejdstid, der blev reguleret via overenskomsterne, blev især fra begyndelsen af 1990'erne og frem inddraget en række velfærdsspørgsmål. I forlængelse af indførelsen af AMP er overenskomsternes bredde yderligere udvidet gennem nye bestemmelser om ret til efteruddannelse mv., sociale kapitler og ret til løn under sygdom, barselsorlov og fratrædelsesgodtgørelser.

Med denne udvikling er den klare skillelinie mellem de emner, der reguleres via kollektive overenskomster, og de emner, der reguleres via lovgivning, blevet udvisket. Der har udviklet sig en form for *dobbeltregulering*, hvor velfærdsspørgsmål som fx barselsorlov både reguleres via overenskomster og via lovgivning. Det skaber et større samspil mellem arbejdsmarkedets parter og de politiske aktører og legitimerer, at politikerne sikrer sig direkte indflydelse på dagsordenen ved de skiftende overenskomstforhandlinger. Det styrker på den ene side parternes mulighed for indflydelse, men på den anden side presses parternes selvregulering.

Den øgede bredde i overenskomsterne er bl.a. et resultat af, at det politiske system har brug for aflastning, når det gælder finansiering af den voksende velfærdsstat. Fagbevægelsens interesse ligger i, at man derved kan skaffe eftertragtede goder til medlemmerne, mens arbejdsgiverne får en vis kontrol med udformningen og udbygningen af sådanne ordninger.

Det nationale overenskomstniveau med forhandlingerne mellem de direkte overenskomstparter og hovedorganisationerne i en koordinerende funktion er

med den nævnte udvikling ikke længere det altafgørende element i arbejdsmarkedsreguleringen. Relationerne til det politiske system i forbindelse med udbygningen af velfærdsgoderne har fået større vægt, og organisationerne mærker også et stigende pres fra det lokale niveau, der via udlægningen af overenskomstkompetence har fået udvidet betydning. Dertil kommer den internationale regulering – ikke mindst via EU – som overenskomstparterne også må tage hensyn til.²⁴

International regulering

Den europæiske integration har lige siden Danmark blev medlem af det europæiske fællesskab i 1973 presset den danske arbejdsmarkedsregulering. Særligt tydeligt blev det fra begyndelsen af 1990'erne, hvor en række arbejdsretlige direktiver og dermed fælles lovgivning blev vedtaget på europæisk niveau. Blandt direktiverne var regulering af arbejdstid, deltidsansættelser, midlertidige ansættelser, direktiv om europæiske samarbejdsudvalg samt direktiv om udstationering af medarbejdere til andre medlemsstater.

Spørgsmålet var, hvordan sådanne direktiver skulle implementeres på det danske arbejdsmarked. Implementeringen af europæiske direktiver berører et kernepunkt i den danske arbejdsmarkedsregulering: den subtile balance mellem aftaler og lovgivning. Det er denne balance, der sikrer parternes autonomi vedrørende regulering af løn- og arbejdsforhold, samtidig med at det sikres, at det politiske system accepterer udviklingen. Blandt arbejdsmarkedets parter og i store dele af det politiske system var frygten, at lovgivningsbaserede EU-direktiver ville føre til en underminering af denne balance og dermed den danske model.²⁵

De danske aktører forsøgte muligheden for selv at vælge implementeringsformen ved at aftaleimplementere de europæiske direktiver. Det stod dog også klart, at den europæiske regulering kræver, at alle lønmodtagere omfattes af de fælles direktiver. Både det daværende Arbejdsministerium og arbejdsmarkedets parter forsøgte at overbevise Kommissionen om, at tiltrædelsesoverenskomster indgået med uorganiserede arbejdsgivere samt overenskomsternes såkaldte 'afsmittende' virkning i realiteten ville betyde, at stort set alle lønmodtagere ville blive omfattet af direktivernes bestemmelser. Men det kunne ikke bortforklære, at der formelt var en restgruppe på mindst en femtedel af lønmodtagerne, der ikke var dækket af kollektive aftaler. Derfor truede Kommissionens med at indklage Danmark for EF-domstolen for mangelfuld implementering.

Løsningen blev, at der oprettedes et 'Implementeringsudvalg' med repræsentanter fra arbejdsmarkedets hovedorganisationer og staten. I dette trepartsorgan vurderer man nu i fællesskab, hvordan direktiver skal implementeres. Generelt er modellen blevet, at først aftaleimplementerer arbejdsmarkedets parter direktivbestemmelserne i forbindelse med fornyelsen af de kollektive overenskomster. Dernæst gennemføres der en følgelovgivning i Folketinget, som sikrer, at den omtalte restgruppe også bliver omfattet af direktiverne. Teknisk set er dermed

skabt en form for udvidelsesmekanisme («extension mechanism») vedrørende de bestemmelser i de kollektive aftaler, der omhandler implementeringen af europæiske arbejdsretlige direktiver. Hermed kom der lovgivning om spørgsmål, der hidtil udelukkende havde været aftalereguleret.

I de senere år har europæiske reguleringsinitiativer været begrænsede. Men i stedet har en anden side af EU – arbejdskraftens frie bevægelighed – givet nye udfordringer. Det har ført til øget indvandring af især østeuropæisk arbejdskraft efter udvidelsen af EU. Fagbevægelsen har haft vanskeligt ved at organisere og overenskomstdække de nye lønmodtagere og virksomheder, og det synes – trods krisen – at være en udfordring, der er kommet for at blive. Det viser sig bl.a. ved, at det ved siden af de yngre årgange ikke mindst er indvandrere og efterkommere, som den danske fagbevægelse har fået stigende vanskeligheder med at organisere.²⁶

Der er gennemført forskellige tiltag – senest ved overenskomstforhandlingerne i foråret 2010 – men spørgsmålet er, om parternes selvregulering via kollektive overenskomster i længden kan løse disse problemer, eller om det bliver nødvendigt at indføre muligheden for en form for almengyldiggørelse svarende til det system, der er etableret i Norge. Indtil nu er svaret blandt de toneangivende organisationer både på lønmodtager- og arbejdsgiversiden nej. De frygter, at selvreguleringen vil blive afgørende svækket, og at man åbner vejen for et mere politisk baseret reguleringsystem.

Perspektiver for den danske model

Udviklingen i den danske model har i de senere år fremstået som et paradoks. Med de nye velfærdsgoder i overenskomsterne har der aldrig været flere 'varer på hylderne', og internationalt har den danske arbejdsmarkedsregulering nærmest vundet berømmelse i sammenhæng med flexicurity-debatten. Men samtidig har ikke mindst LO-organisationerne mistet mange medlemmer, og overenskomstdækningen har været vigende. Indtrykket af deroute er blevet forstærket af den økonomiske krise fra 2. halvår 2008, der også har ramt Danmark. Og trods en begyndende genopretning i løbet af 2010 er det karakteristisk, at det er en udvikling uden jobskabelse. Danske virksomheder synes at have problemer med for svag produktivitetsudvikling og dermed forringet konkurrenceevne.

Parternes særlige position i den danske model legitimeres af en høj organisationsgrad og overenskomstdækning. Hvor langt kan medlemsfaldet fortsætte, før det bliver et problem? Antallet af organiserede lønmodtagere var konstant stigende fra midten af 1920'erne og frem til midten af 1990'erne, hvor 73 pct af alle lønmodtagerne var organiseret. Siden er den samlede organisationsgrad – som det fremgår af tabellen – faldet til godt 67 pct i 2010.

Table 1 Udviklingen i hovedorganisationernes medlemstal 1995-2010 (tal i 1.000'er. Udviklingen 1995-2010 i procentpoint)

	1995	2000	2005	2009	2010	1995-2010
LO	1.208 65%	1.167 62%	1.142 60%	987 54%	955 53%	-253 -12%
FTF	332 18%	350 19%	361 19%	358 20%	358 20%	+26 +2%
AC	132 7%	150 8%	163 9%	182 10%	187 10%	+55 +3%
LH	75 4%	80 4%	76 4%	80 4%	83 5%	+8 +1%
Ideologisk alternative, 'gule'	53 3%	68 4%	94 5%	153 8%	173 10%	+120 +7%
Øvrige uden for	62 3%	55 3%	57 3%	58 3%	48 3%	-14 0%
I alt	1.862 100%	1.870 100%	1.893 100%	1.818 99%	1.804 101%	-58
Lønmodtagere og ledige	2.547	2.614	2.640	2.677	2.676	
Organisationsgrad	73,1%	71,5%	71,7%	67,9%	67,4%	- 6%
Ekskl. alternative	71,0%	68,9%	68,1%	62,2%	60,9%	-10%

Kilder: Danmarks Statistik, Arbejdskraftundersøgelserne, 1. kvartal de udvalgte år, samt egne beregninger. Medlemstallene er pr. 1. januar de udvalgte år.²⁷

Udviklingen er ikke dramatisk, men tendensen ser ud til at fortsætte. Det samlede antal organiserede er kun faldet svagt, men på grund af en stigende arbejdsstyrke i det seneste tiår, har der alligevel været et mærkbart fald i organisationsgraden. Det bliver især alvorligt, når man tænker på, at de alternative 'gule' organisationer i samme periode har haft en betydelig vækst og i dag udgør hver tiende fagligt organiseret lønmodtager. Fra et være et absolut marginalt element, er de ideologisk alternative organisationer ved at udvikle sig til en trussel mod den etablerede fagbevægelse – og herunder ikke mindst LO.



I 1985 ble Danmark lammet av storstreik. Konfliktene medførte både ville streiker og lockout-aksjoner. Da regjeringen og Folketinget vedtok å gripe inn med lønnsdiktat, utløste det store protester.

Det er således næsten udelukkende LO-forbundene, der står for den store tilbakegang, mens FTF's og AC's medlemsorganisasjoner er gået frem. Det er et uttrykk for væsentlige forskydninger i erhvervs- og uddannelsesstrukturerna. Der bliver færre ufaglærte og faglærte i industri og håndværk, mens grupperne med mellemlang (FTF) og lang (AC) videregående uddannelse har været i konstant vækst.

LO's tab af medlemmer skyldes således i noget omfang strukturelle årsager, men det store tab til de 'gule' organisationer viser også, at der er andre faktorer,

der bidrager til forklaringen. Ændringer i sociale værdier og normer, individualisering mv., har medvirket til fagbevægelsens tab af medlemmer. Hverken LO eller fagforbundene har indtil nu været i stand til at tilpasse sig og forstærke organiseringsbestrebelseerne – måske på grund af den indbyggede konservative tendens, der ofte præger store, gamle organisationer.²⁸

En væsentlig del af forklaringen på det dalende medlemstal ligger i ændringen af Gent-systemet – den tætte sammenknytning mellem fagforeninger og arbejdsløsheds-kasser. Den tidligere faglige afgrænsning, der i høj grad bidrog til at sikre de etablerede faglige organisationer kontrollen, blev blødt op ved en lov, der fra 2002 åbnede op for tværfaglige a-kasser. Det er blevet lettere at vælge alternativt, og dermed er det nærmest automatiske dobbeltmedlemskab af såvel fagforening som den dertil knyttede a-kasse forsvundet. De traditionelle fagorganisationers effektive rekrutteringsmekanisme er afgørende svækket.

Det faldende medlemstal og den deraf følgende svækkede repræsentativitet rejser spørgsmålet, om det lykkes for fagbevægelsen at fastholde sin legitimitet såvel over for arbejdsgiverne som over for det politiske system. Hvis man sammenligner med Norge, er der dog stadig tale om et højere niveau – både hvad angår organisationsgrad (70 pct. i forhold til 53 pct.) og overenskomstdækning (71 pct. i forhold til 59 pct. i den private sektor), så måske er den danske model blot i gang med en omstillingsproces, der ender med et norsk niveau?²⁹

Risikoen er dog, at det er vanskeligere – som den danske fagbevægelse er udsat for – at tilpasse et system med stadigt faldende medlemstal og deraf følgende indtægtstab, end stabilt at ligge på et noget lavere niveau – som det er tilfældet i Norge. Det er derfor et muligt scenario, at de danske organisationer rammes af en selvforstærkende negativ spiral, der vil true aftalemodellens legitimitet.

Den underliggende forudsætning er, at parterne fortsat vil vise sig i stand til at producere funktionelle overenskomstløsninger, der både skaber forbedringer af lønmodtagernes vilkår og sikrer virksomhedernes fleksible rammer og styrket konkurrenceevne, samtidig med at de er samfundsøkonomisk forsvarlige. Det er også forudsætningen for, at parterne bliver en interessant medspiller for det politiske system.

Den danske model har de seneste tiår været underlagt et stigende politisk pres. Det er legitimt for politikerne at blande sig i parternes forhandlinger, når de i stigende grad drejer sig om velfærdsspørgsmål, der også politisk reguleres – som fx vilkårene under barselsorlov eller efteruddannelse. Men parterne skal samtidig have det nødvendige råderum til at føre selvstændige forhandlinger. Det har i praksis vist sig vanskeligt at balancere mellem disse forskellige interesser.

Sådan var situationen allerede under de socialdemokratisk ledede regeringen i 1990'erne, og det er ikke blevet meget anderledes under den borgerlige Venstre/Konservative regering siden 2001. Samlet må det dog siges, at samarbejdet mellem især fagbevægelsen og regeringen vedr. velfærdsspørgsmålene nærmest er blevet bedre i de snart 10 år, VK-regeringen har eksisteret. Det er også et

udtryk for, at LO har ændret sig og i mindre udstrækning har bundet sig til Socialdemokratiet i erkendelse af, dels at det gælder om at optimere interessevaretagelsen i forhold til den til enhver tid siddende regering, dels at mange LO-medlemmer politisk ligger til højre for Socialdemokratiet.

Men på et afgørende område har VK-regeringen været et dyrt bekendtskab for fagbevægelsen. Det gælder som nævnt ændringen i Gent-systemet i 2002, som i høj grad har bidraget til fagbevægelsens tab af medlemmer. En yderligere svækkelse blev en realitet med kommunaliseringen af jobcentre i 2008, der betød mindre partsinddragelse og partsindflydelse i arbejdsanvisningssystemet. Denne tendens er fortsat med regeringens Genopretningspakke i foråret 2010, der bl.a. indeholdt en halvering af dagpengeperioden fra fire til to år.

På dette afgørende område har VK-regeringen og støttepartiet, Dansk Folkeparti, uden at konsultere parterne gennemført ændringer, der har kostet fagbevægelsen medlemmer og kan forventes fortsat at bidrage til medlemsfald.

Noter

- 1 Analysen af det danske aftalesystems opkomst og udvikling bygger således på et dynamisk institutionsbegreb, der er inspireret af Michael Poole (*Theories of Trade Unionism. A Sociology of Industrial Relations*, Routledge & Kegan Paul, London, 1984). Se også S.N. Eisenstadts definition i artiklen Social Institutions fra D. Sills (red.): *International Encyclopedia of Social Sciences*, McMillan & Free Press, New York 1968. Vægten i analysen lægges således på de sociale dramaer i udviklingen, hvor parternes strategiske valg og handlinger får institutionelle konsekvenser (A. Pettigrew, On Studying Organizational Cultures, i J. Van Maanen (red.): *Qualitative Methodology*, Sage, Beverly Hills, 1983).
- 2 Vi diskuterer nærmere denne særlige hybridform på baggrund af Jelle Visser (Kapitel 1 i J. Van Ruysseveldt & J. Visser: *Traditions and Transitions in Industrial Relations: a European View*, Sage, London, 1996) og Søren Kaj Andersen (*Mellem politik og marked*, DJØF Publishing, København, 2001), i vores værk fra 2006 (Jesper Due og Jørgen Steen Madsen: *Fra storkonflikt til barselsfond. Den danske model under afvikling eller fornyelse*, DJØF Publishing, København 2006). Det er en videreførelse af Jesper Due, Jørgen Steen Madsen og Carsten Strøby Jensen: *Den danske model*, hvor vi afdækker den danske models samlede historie fra anden halvdel af attenhundredetallet til 1990'erne (DJØF Publishing, København, 1993).
- 3 Strejke blev på dette tidspunkt i Danmark kaldt «skrue» eller «omgangsskrue», fordi man tog arbejdsgiverne en efter en, således at de arbejdende kunne understøtte de strejkende og lægge maksimalt tryk på arbejdsgiverne.
- 4 Som det er beskrevet af Colin Crouch i *Industrial Relations and European State Traditions* (Oxford, Oxford University Press, 1993). Vi bygger vores gennemgang af storkonflikten og Septemberforliget bl.a. på vores jubilæumsskrift fra 1999 (Jesper Due og Jørgen Steen Madsen: *Septemberforliget og den danske model. Baggrund, indhold og udvikling 1899-1999*, København, LO og DA.

- 5 Vi har analyseret augustudvalgets arbejde i et skrift i anledning af 100-året for etableringen af det fagretlige system (Jesper Due og Jørgen Steen Madsen: *OK 2007 og OK 2008 – Perspektiver og konsekvenser. Augustudvalget 100 år*, FAOS' Forskningsnotat nr. 100, FAOS, København, 2008). En vigtig kilde til udvalgsarbejdet er de udvalgte skrifter af Carl Ussing, der blev udgivet efter hans død (O.H. Krabbe (red.): *Carl Ussing i Skrift og Tale. Afhandlinger, Foredrag og Livserindringer*. København: G.E.C. Gads Forlag, 1935). Forløbet af Augustudvalget er også blevet afdækket i et speciale af Bjørn Erichsen: *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, 1982.
- 6 Citeret fra Krabbe 1935, jf. forrige note.
- 7 Formelt har det altid lovgivningsmæssigt været fastslået, at der er tale om adskilte størrelser, men i praksis er det indtil de senere år aldrig blevet opfattet sådan. Man kan med det sociologiske definitionsparadigme sige, at når folk oplever noget som virkeligt, så bliver det virkeligt i sine konsekvenser (Georg Ritzer: *Fundamentale perspektiver i sociologien*, Fremad, København, 1975).
- 8 Statsunderstøttede arbejdsløshedskasser under fagforeningernes kontrol kaldes Gent-systemet, fordi det første gang blev realiseret i byen Gent umiddelbart forud for den danske lov i 1907. Se Anders Kjellberg: 'The Swedish unemployment insurance – will the Ghent system and trade union survive?', *Transfer*, vol. 12, nr. 1, ETUI, Bruxelles, 2006, Jens Lind: 'The restructuring of the Ghent model in Denmark and consequences for the trade unions', *Transfer*, vol. 10, nr. 4, ETUI, Bruxelles, 2004, Jesper Due og Jørgen Steen Madsen: *Det danske Gent-systems storbed – og fald*, i Jesper Hartvig Pedersen og Aage Hulgaard (red.): *Arbejdsløbsforsikringsloven 1907 – 2007: Udvikling og perspektiver*, Arbejdsdirektoratet, København, 2007.
- 9 Due, Madsen og Strøby Jensen 1993 samt Due og Madsen 2006, jf. ovenstående note 2, og Krabbe 1935, jf. ovenstående note 5.
- 10 Citat fra den amerikanske IR-forsker Walter Galensons standardværk om den danske model (*The Danish System of Labor Relations. A Study in Industrial Peace*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1952).
- 11 Her er kun medregnet større indgreb på det private og det offentlige område, hvor en del dog er partielle konflikter. Se Due, Madsen og Strøby Jensen 1993 samt Due og Madsen 2006, jf. note 2, og derudover Jesper Due og Jørgen Steen Madsen: *Politiske indgreb og den danske model*, i FAOS' årbog 2007, FAOS, København, 2008. Konflikten i foråret 2008 på ældre- og sundhedsområdet kan ses som en undtagelse, idet konflikten fik lov til at løbe indtil parterne blev presset tilbage til forhandlingsbordet. Om det er undtagelsen, der bekræfter reglen, eller en egentlig fornyelse, vil kun kunne besvares når en tilsvarende konfliktsituation igen opstår på det private arbejdsmarked.
- Denne praksis for politiske indgreb så den svenske IR-forsker Nils Elvander som et udtryk for et stærkt politisk præg ved den danske model. Når vi omvendt vurderede det svenske system som mere politisk orienteret end det danske, havde vi ikke så meget blik for denne praksis, men lagde større vægt på den generelle svenske lovgivning om løn- og ansættelsesforhold – en lovgivning, der ikke findes i Danmark. Jf. Nils Elvander: 'Industrial Relations –

- Från Webb til Warwick», Arbetsmarknad & Arbetsliv, vol. 4, nr. 3, Stockholm, 1998, samt Jesper Due og Jørgen Steen Madsen: «Varför är den danska avtalsmodellen annorlunda än den svenska?», i Stig Tegle (red.): *Har den svenska modellen överlevt krisen?*, Arbetslivsinstitutet, Stockholm. 2000.
- 12 Afsnittet bygger på Due, Madsen og Strøby Jensen 1993 samt Due og Madsen 2006, jf. note 2.
- 13 Gennemgangen bygger udover Due, Madsen og Strøby Jensen 1993 (jf. note 2) også på Jesper Due og Jørgen Steen Madsen: «Fagbevægelsens struktur i det 20. århundrede», LO-dokumentation nr. 1. 2001, LO, København, samt Jesper Due, Jørgen Steen Madsen og Mie Dalskov Pihl: «Udviklingen i den faglige organisering: årsager og konsekvenser for den danske model», LO-dokumentation, oktober 2010, LO, København.
- 14 Se Due, Madsen og Dalskov Pihl 2010, jf. note 13. At de ideologisk alternative organisationer bliver kaldt 'gule', går helt tilbage til slutningen af 1800-tallet, hvor det var et udbredt fænomen, at der opstod alternative strejkebryderorganisationer – ofte initieret af arbejdsgiverne. I forbindelse med en konflikt i Frankrig kastede strejkende arbejdere sten igennem ruderne i den bygning, hvor strejkebryderne holdt til. Vinduerne måtte derfor klistres til med gult papir – heraf navnet, som også blev anvendt af de 'gule' selv (J. Friis og T. Hegna (red.): *Arbejdernes Leksikon, Bind 2*, Pax, Oslo, 1974.
- 15 På grund af Dansk Industris ekspansion inden for andre sektorer, har organisationen i 2008 skiftet navn til DI - Erhvervenes organisation.
- 16 Her bygges på Due, Madsen og Strøby Jensen 1993 samt Due og Madsen 2006, jf. note 2.
- 17 Jf. DA: Arbejdsmarkedsrapport 1998 og 2009, DA, København, 1998 og 2009. Anna Ilsøe har undersøgt betydningen af bl.a. arbejdstidsfleksibiliteten for udviklingen af det lokale virksomhedsbaserede forhandlingssystem i sin ph.d.-afhandling «Negotiated Flexibility», FAOS, Sociologisk Institut, København 2010. Afsnittet bygger i øvrigt på Due og Madsen 2006, jf. note 2.
- 18 Jf. Due og Madsen 2006 (se note 2) og Ilsøe 2010 (se note 17).
- 19 Udtrykket centraliseret decentralisering er hentet fra den såkaldte Chicago-skole inden for sociologien, hvor det stammer fra en analyse af byudvikling og netop betegner en reproduktion af egenskaber ved bykernen i de nye forstæder. Frantz Traxler har udviklet begrebet organiseret decentralisering («Farewell to Labour Market Associations? Organized versus Disorganized Decentralization as a Map for Industrial Relations», kapitel 1 i: F. Traxler og C. Crouch (red.): *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?*, Avebury, Aldershot, 1995. I en tysk sammenhæng anvendes også udtrykket kontrolleret decentralisering som alternativ til organiseret decentralisering (Ilsøe 2010, jf. note 17). Se også Andersen 2001 samt Due og Madsen 2006, jf. note 2.
- 20 Jf. Richard E. Walton og Robert B. McKersie: *A Behavioral Theory of Labor Negotiations – An Analysis of a Social Interaction System*, McGraw-Hill, New York, 1965, samt Walton, McKersie og Joel E. Cutcher-Gerschenfeld: *Strategic Negotiations – A Theory of Change in Labor-Management Relations*, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts, 1994.

- 21 Galenson 1952, jf. note 5.
- 22 Krabbe 1935, jf. note 5. Citatet stammer fra et foredrag holdt på DA's generalforsamling den 20. maj 1930.
- 23 Afsnittet bygger ikke mindst på Due og Madsen 2006, jf. note 2.
- 24 Jf. Due og Madsen 2006 (se note 2).
- 25 Afsnittet bygger på Søren Kaj Andersen: «Danmark: Vejen mod en erga omnes model», i Søren Kaj Andersen (red.): *EU og det nordiske spil om lov og aftaler*, Arbejdslivsinstitutet, Stockholm 2003, samt Due og Madsen 2006, jf. note 2.
- 26 Jf. Due, Madsen og Dalskov Pihl, se note 13. Den østeuropæiske indvandring til Danmark og de deraf afledte problemer for aftalemodellen er bl.a. behandlet i Jens Arnholtz Hansen og Nana Wesley Hansen: «Polonia i København. Et studie af polske arbejdsmigranternes løn-, arbejds- og levevilkår i Storkøbenhavn», LO-dokumentation, nr. 1, 2009, LO, København, samt i Søren Kaj Andersen og Klaus Pedersen: *Social dumping*, FAOS' Forskningsnotat nr. 110, juni 2010, FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- 27 Det statistiske grundlag for tallene er nærmere beskrevet i Due, Madsen og Dalskov Pihl 2010, jf. note 13. Ræsonnementerne i dette afsluttende perspektivafsnit bygger også på denne publikation.
- 28 Nils Elvander, der bruger den meget sigende betegnelse 'organisationsbevarandet', har behandlet dette fænomen i *Den svenska modellen. Löneförhandlingar och inkomstpolitik 1982–1986*, Almqvist & Wikströms Förlag/ Publica, Stockholm, 1988.
- 29 Tallene er fra 2008 og hentet fra Due, Madsen og Dalskov Pihl 2010, jf. note 13, samt fra Kristine Nergaard og Torgeir Aarvaag Stokke: *Organisationsgrader og tariffavtaledækning i norsk arbeidsliv*, Fafo-notat:7, Fafo, Oslo, 2010.