

Koalitionner og kollektive aftalesystemer

Forkortet, justeret udgave offentliggjort i *Politica – Tids-
skrift for politisk videnskab*, 28. årgang nr. 2, 1996, s.
195-221

Jesper Due, Nikolaj Lubanski og Jørgen Steen Madsen

Oktober 1995

ISBN

Employment Relations
Research Centre
Department of Sociology
University of Copenhagen

Forskningscenter for
Arbejdsmarkeds- og
Organisationsstudier
Sociologisk Institut
Københavns Universitet

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

Med udgangspunkt i det danske aftalesystem indenfor den offentlige sektor argumenterer forfatterne for nødvendigheden af, at koalitioner inddrages som et væsentligt teoretisk aspekt i analysen af overenskomstforhandlinger. Hidtil er forhandlingerne blevet analyseret som et spil mellem lønmodtager- og arbejdsgiverorganisationer. De interne forhandlingsprocesser på hver side af forhandlingsbordet er i høj grad blevet negligeret. Disse processer kan indfanges med begrebet om koalitioner, og i udviklingen af dette begreb ligger der samtidig et kim til den videre udvikling af forhandlingsteorien.¹

Forhandlingsteorien har siden midten af tresserne udviklet sig til at være et omfattende selvstændigt forskningsområde indenfor studiet af industrielle relationer (IR-teori). Nye perspektiver er kommet til, og den teoretiske viden om forhandlingsprocesser er blevet væsentligt forbedret. Det gælder både vores forståelse af relationerne mellem de to forhandlingsparter og de intraorganisatoriske processer hos hver af parterne.

Alligevel er der et afgørende område i forskningen af kollektive aftalesystemer, hvis betydning er blevet overset, nemlig at mange forhandlinger foregår i koalitioner.² Forhandlinger analyseres for det meste som en relation mellem arbejdstagere og arbejdsgivere, hvor de to parter hver især opfattes som en samlet enhed. Dette er et forsimplet billede af forhandlinger. Indledningsvis vil vi definere koalitioner i IR-systemer som foreningen af to eller flere selvstændige organisationers magt og/eller ressourcer med henblik på at forøge mulighederne for at overkomme svaghed eller kontrollere andre parter uden for koalitionen. Forhandlinger analyseres for det meste som en relation mellem arbejdstagere og arbejdsgivere, hvor de to parter hver for sig opfattes som en samlet enhed. Dette er et forsimplet billede af forhandlinger.

Selvom det er et velkendt fænomen, at der til stadighed har været koalitionsdannelser mellem parter med forskellige interesser i overenskomstforhandlinger, er disse koalitioner ikke blevet tillagt den store betydning. Koalitioner er blevet begrebsliggjort som noget, der opstod og forsvandt igen med korte intervaller, og som derfor ikke havde varige implikationer for aftalesystemets samlede udvikling.

Vi vil argumentere for, at denne opfattelse i høj grad skyldes, at den teoretiske opfattelse af koalitioner er og har været for snæver. Hvis den teoretiske forståelse af koalitioner udvikles, så de hverken opfattes som løse alliancer mellem parterne eller som egentlige organisationer, bliver det tydeligt, hvilken central rolle koalitioner kan spille i overenskomstforhandlinger.

Dette fremgår af vores studie af det danske kollektive aftalesystem indenfor den offentlige sektor.³ Igennem de seneste otte år har vi analyseret for-

¹Denne artikel er udarbejdet som et led i projektet *Den danske aftalemodel i nationalt og internationalt perspektiv*. Forskningsprojektet er støttet af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd, Arbejdsministeriet, CO II, Danmarks Lærerforening, Danmarks Jurist- og Økonomforbund, Dansk Magisterforening, Dansk Sygeplejeråd, Forbundet af Offentligt ansatte, Gymnasieskolernes lærerforening, HK/Kommunal, HK/Industri, Ingeniørforbundet i Danmark, Industriens Uddannelsesfond, Det Kommunale Momsfond, Statsansattes Kartel, Omstillings- og Efteruddannelsesfonden og Entreprenørbranchens Uddannelsesfond.

²Trods en stigende interesse for koalitioner og koordinerede forhandlingsforløb i slutningen af 1960'erne (se f.eks. Chernish 1969, Farmer 1967, Hildebrand 1968, Northrup 1966 og Schwartz 1970) blev dette perspektiv aldrig fastholdt og er i dag nærmest fraværende i teorier om forhandling.

³ Dette studie er en del af vores samlede forskningsprojekt og i dette har analyserne af udviklingen i den offentlige sektor stået på siden 1981. Den første del af studierne i det offentlige aftalesystem er blevet publiceret i form af en analyse af overenskomstforhandlingerne i 1987 (Due og Madsen 1988). Analyser af de tre efterfølgende forhandlingsrunder i den offentlige sektor (1989, 1991 og 1993) udgives primo 1996 (Due og -

handlingerne i den offentlige sektor. Ved hver af de fire forhandlingsrunder, der har været siden 1987, er alle de centrale forhandlere blevet interviewet. Derigennem er der frembragt et materiale, der er blevet anvendt til fremstillingen af en række casestudier af de enkelte forhandlingsrunder. Af disse casestudier fremstår koalitionerens betydning på en måde, som har implikationer for udviklingen af teorier om forhandlinger.

Argumentationen vil blive udviklet over fire dele. I den *første del* vil det kollektive aftalesystem i den offentlige sektor i Danmark blive beskrevet med det formål at få identificeret koalitionerens betydning i systemet. Herunder vil der blive givet eksempler på lønmodtagerkoalitionerens konkrete betydning i forhandlingerne. Den *anden del* fokuserer på den teoretiske forståelse af koalitioner. Hvad er en koalition og hvordan adskiller en koalition sig teoretisk fra en organisation? Med udgangspunkt i blandt andet Coser (1956) bliver den traditionelle begrebsliggørelse af koalitioner diskuteret. På baggrund af vores empiriske resultater er vores væsentligste anke, at koalitioner gøres til en meget flygtig og foranderlig organiseringsform. Derfor diskuterer vi først forskellen på koalitioner og organisationer, og redegør derefter for vores definition af koalitioner, som medregner mere permanente og strukturelt sammenhængende sammenslutninger. I den *tredje del* vil der blive sat fokus på udviklingen i forhandlingsteorien med afsæt i Walton og McKersies '*A Behavioral Theory of Labor Negotiations*' (1965). Deres teoretiske ramme har siden været genstand for fortolkning, præcisering og videreudvikling (Bacharach og Lawler 1981, Fisher og Ury 1981 og Friedman 1994). Vores påvisning af koalitionerens betydning i det danske kollektive aftalesystem vil blive sat i forhold til denne teoretiske udvikling, og der vil blive argumenteret for, at koalitionsforhandlinger skal medtænkes som en vigtig selvstændig faktor. Den *fjerde del* er konkluderende. Her diskuteres det om de fundne resultater af vores arbejde med analysen af koalitioner i det danske aftalesystem er afhængige af nogle bestemte faktorer og hvorvidt det i forlængelse heraf er muligt at udbrede resultaterne til andre aftalesystemer.

Det kollektive aftalesystem i den offentlige sektor

I forhold til mange andre lande har det offentlige arbejdsmarked i Danmark en betydelig størrelse og en meget høj organiseringsgrad (ca.95%). Over en tredjedel af den totale arbejdsstyrke er ansat i den offentlige sektor. Et antal, der stort set kun findes tilsvarende i Sverige. Der har været tradition for, at det offentlige område har måttet følge forhandlingsresultater skabt i den private sektor ud fra deisen om, at man ikke ville lade den offentlige sektor lægge niveauet i for eksempel lønspørgsmål. Det skulle være eksporterhvervenes opgave. Parterne i den offentlige sektor har derfor begrænset sig til at arbejde for en udligning af lønforskellene mellem den private og den offentlige sektor gennem reguleringsordninger.

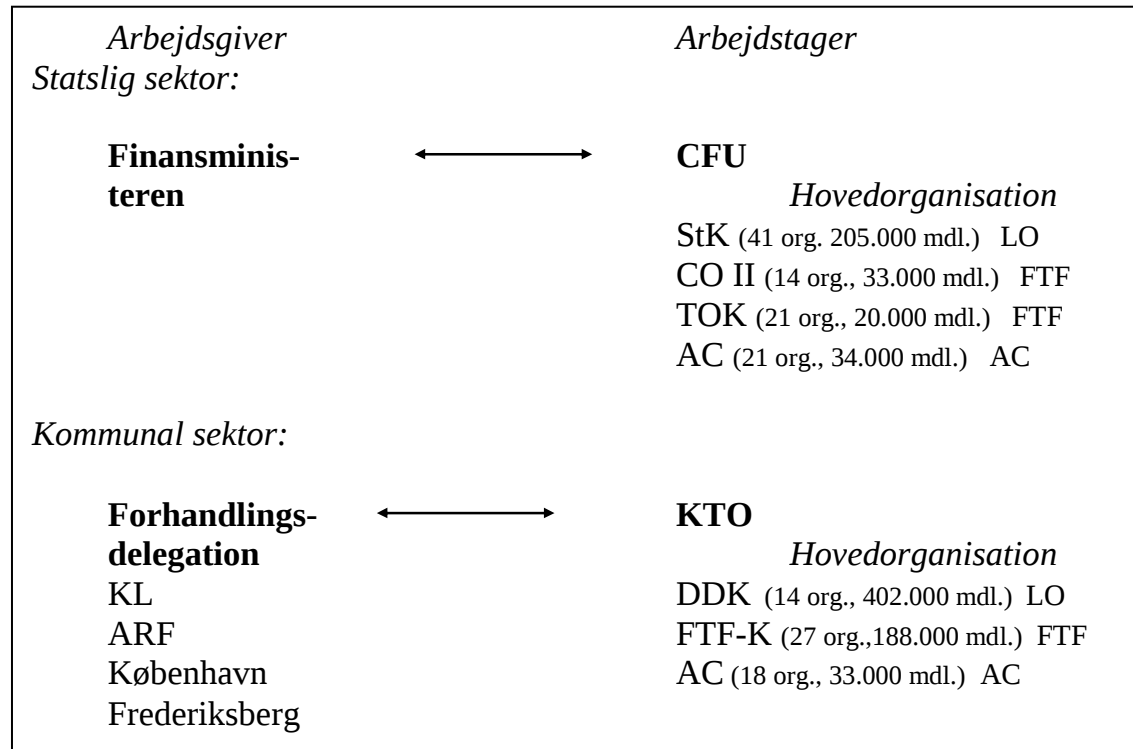
Siden 1989 har der været opbrud i denne tradition. Således har den offentlige sektor vundet frem i betydning, specielt på en række områder der ikke direkte er forbundet med løn. Det være sig eksempelvis vedrørende pensionsordninger, fuld løn under barsel, uddannelse og aftrædelsesordninger. Igennem forhandlingerne på det offentlige område er der skabt resultater, der senere er blevet indført på det private område. Denne udvikling har betydet, at den offentlige sektor nu er ved at opnå den betydning for de samlede forhandlinger på det danske arbejdsmarked, som dens størrelse allerede i slutningen af 1970'erne kunne have givet anledning til.

Struktur

Det kollektive aftalesystem i den offentlige sektor dækker over to områder: det statslige og det kommunale område. Således kører forhandlingerne formelt adskilt indenfor hver af de to områder.

På det statslige område repræsenterer finansministeren arbejdsgiveren i sin egenskab af samtidig at være lønnings- og pensionsminister. Overfor finansministeren er arbejdstagerne repræsenteret igennem CFU (Centralorganisationernes Fællesudvalg), der er en koalition sammensat af fire centralorganisationer, som igen er en koalition af en række personaleorganisationer. De fire sammenslutninger er StK (Statsansattes Kartel), der dækker mange lavtlønnede og lavt uddannede grupper, CO II (Statstjenestemændenes Centralorganisation II) og TOK (Tjenestemænds og Overenskomstansattes Kartel), som er de mellem lønnede og mellem uddannedes forhandlingsorganer. Endelig repræsenterer AC (Akademikernes Centralorganisation) de højtlønnede og højtuddannede i staten. Disse fire centralorganisationer har tilknytning til de tre danske hovedorganisationer, StK til LO (Landsorganisationen i Danmark), CO II og TOK til FTF (Fællesrådet for Tjenestemænd og Funktionærer) og for AC's vedkommende er der sammenfald mellem centralorganisationen og hovedorganisationen.

Det kommunale arbejdsgiverområde dækker både det lokale og regionale niveau og arbejdsgiverkoalitionerne består derfor af fire selvstændige sammenslutninger eller områder: KL (Kommunernes Landsforening) som er organisation for kommunerne; ARF (Amtsrådsforeningen) der repræsenterer amterne; samt endelig de to hovedstadskommuner København og Frederiksberg, der har en særlig status som både lokal og regional myndighed. Over for denne arbejdsgiverkoalition er arbejdstagerne repræsenteret igennem KTO (Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte). KTO er en sammenslutning af en lang række selvstændige organisationer, hvis medlemmer er ansat i amter og kommuner. Det betyder, at selvom forhandlingerne forestås af KTO, er det overladt til organisationerne selv at indgå overenskomst. KTO er således formelt set en løst struktureret koalition. Reelt er kompetencen dog stærkt centraliseret som følge af den måde, de styrende organer i almindelighed og forhandlingsudvalget i særdeleshed er sammensat på. Det sker tillige efter tilhørsforholdet til hovedorganisationerne LO, FTF og AC. Forhandlingsudvalget er sammensat af tre repræsentanter for LO-organisationer, to fra FTF-tilknyttede organisationer og endelig en repræsentant fra en AC-organisation. De tre valggrupper kan hver især nedlægge veto mod et givent forslag. Denne centralisering understøttes af, at de enkeltstående organisationer i de seneste år har formet kartellignende grupperinger ud fra hovedorganisations tilhørsforhold, DKK (Det Kommunale Kartel) på LO-området, FTF-K samt AC. Samlet kan det kollektive aftalesystem i den danske offentlige sektor fremstilles som vist i figur 1.



Figur 1: Det kollektive aftalesystem i den statslige og den kommunale sektor 1996

Forhandlingssystem

For at illustrere koalitionerens afgørende betydning i det kollektive aftalesystem må det samlede offentlige forhandlingssystem analyseres. Systemet er kendetegnet ved, at der foregår forhandlinger i tre sammenhænge:

- Forhandlinger mellem *to modstående parter*
- Forhandlinger indenfor *koalitioner*
- Forhandlinger indenfor *organisationer*

Før det er muligt at forny overenskomsterne på det offentlige område, har der været en lang proces af forhandlinger i de tre sammenhænge. Hele fundamentet for aftalesystemet i den offentlige sektor er eksistensen af *a) modstående parter med konfliktende og til tider uforenelige interesser*. På den ene side står lønmodtagerne med deres interesser omkring løn, sikkerhed, aftaleret m.fl., og på den anden side står arbejdsgiverne med interesser i retning af at holde omkostningerne nede, at lede og fordele arbejdet m.fl. Udover de to direkte parter må det politiske system betragtes som en indirekte part med mulighed for at intervenere i konfliktsituationer. Herved understreges det, at de to modstående parter og det aftalesystem, der er bygget op omkring dem, er en del af et overordnet politisk og økonomisk system, der begrænser de direkte parters råderum. I tilknytning til det offentlige aftalesystem indtager det politiske system, særligt repræsenteret ved finansministeren, en interessant dobbeltrolle - både som direkte arbejdsgiver og som garant for sikringen af den overordnede økonomiske politik i samfundet.

Historisk har kampen om varetagelse af interesserne været meget mere dramatisk end den er i dag. Udviklingen i relationen mellem de to parter er gået i en reformistisk retning med regelmæssig fastsættelse af løn- og arbejdsvilkår

gennem indgåelse af overenskomster, dvs. kompromiser baseret på det aktuelle styrkeforhold mellem parterne i de konkrete forhandlinger under hensyntagen til udviklingen i den private sektor og i samfundsøkonomien. Aftalesystemets reformistiske udvikling i den offentlige sektor har altid været mere udtalt end i den private sektor, fordi langt størstedelen af de ansatte historisk set var tjenestemænd med de færre konfliktmuligheder, der ligger i en sådan ansættelsesform, og fordi der generelt har været en mindre udtalt lønmodtagerbevidsthed blandt de offentligt ansatte.

Magtrelationen mellem de to parter er således blevet institutionaliseret i hovedaftaler, der fastsætter, hvordan parterne skal samarbejde for at forsøge at løse stridigheder om løn- og arbejdsvilkår ved kollektive overenskomster. Hvis parterne ikke er i stand til at blive enige i forhandlingerne om fornyelsen af overenskomsterne, er der mulighed for at afprøve styrkeforholdet mellem dem igennem kollektive kampskridt. Derved er interessekonflikterne mellem lønmodtagerorganisationerne og de organiserede arbejdsgivere fundamentet for hele aftalesystemets eksistens.

Men som det fremgår af ovenstående tredeling, foregår forhandlingerne ikke bare mellem de to modstående parter. I den anden sammenhæng *b) foregår de tillige indenfor og mellem koalitioner*. Det skal ses i relation til, at den danske aftalemodel har en udpræget centralistisk karakter, som arbejdsgiverne historisk har haft magtressourcer til at gennemtrumfe i den private sektor, og som har været en indbygget del af den offentlige sektor fra 1919, da staten var den dominerende offentlige arbejdsgiver og tjenestemandsansættelsen den almindelige ansættelsesform. I det offentlige aftalesystem foregår forhandlingerne for alle ansatte uanset uddannelses- og stillingsniveau på én og samme gang ved såvel det statslige forhandlingsbord som ved det kommunale. Dvs. der skabes med ét hug en løsning for alle løngrupper, der i princippet har vidt forskellige lønpolitiske interesser. Konkret foregår forhandlingerne som beskrevet i en parallel proces indenfor det statslige og det kommunale område.

Som en følge af, at parterne er repræsenteret igennem koalitioner, går forhandlingerne i det offentlige aftalesystem ikke kun på at få løst de modstridende interesser mellem to modparter, men også på at få løst de væsentlige interessekonflikter på begge sider af bordene. I den sammenhæng taler vi om *kompromisernes balancepunkt*, som en betegnelse for målet for forhandlingerne indenfor koalitioner, nemlig at sikre et forlig indeholdende en afvejning af alle de forskellige og til tider modstridende interesser på kryds og tværs i systemet (Due/Madsen 1988:21).

Den tredje sammenhæng, der foregår forhandlinger i, er *c) indenfor de respektive organisationer*. Det gælder såvel på lønmodtagersiden som på arbejdsgiversiden. Grundlaget for disse forhandlinger er, at organisationerne er opbygget som repræsentative politiske systemer, hvor det er (ud)valgte chefforhandlere, som har kompetence til at indgå aftaler såvel med de øvrige koalitions partnere som med modparten. Dvs. der foregår en delegering af kompetence i form af et mandat til chefforhandlerne. En ikke uvæsentlig del af de samlede forhandlinger omhandler fastsættelsen af dette mandat. Her skal der ikke blot tages hensyn til de kompetente organer i den pågældende organisation, men også til hvilke holdninger de menige medlemmer er bærere af. Samlet udgør de kompetente organer og de menige medlemmer baglandet for forhandlerne.

Hertil kommer, at der indenfor hver organisation opbygges en tradition for, hvordan en chefforhandler skal varetage organisationens interesser. Således kan måden at agere på for en chefforhandler til tider være lige så afgørende som det resultat, der kan skabes enighed om. Opnås der en aftale, som godt nok tilgodeser organisationens interesser, men ved brug af metoder, som går på tværs af kulturen i organisationen, da er aftalens videre skæbne mht. godkendelse i de kompetente organer og urafstemning blandt medlemmerne uvis.

Eksempler på koalitioner betydning

I vores hidtidige forskning har vi studeret forhandlingsprocesserne indenfor hver af de tre ovennævnte sammenhænge. Her vil vi dog nøjes med at fokusere på den rolle, som koalitionerne spiller i forhandlingerne.

Med henblik på at illustrere, hvordan koalitionerne får betydning i praksis, vil vi her gennemgå tre eksempler, der viser udsnit af de processer, som udspiller sig i koalitionsammenhæng.

Første eksempel: Kravformuleringen i KTO

De indledende bestræbelser på at afdække kravene til de kommende forhandlinger foregår i hver enkelt organisation. Her drøftes det, hvilke krav man vil stille til modparten. Som regel gennemføres denne drøftelse ved, at organisationens kompetente forsamling kommer med et udspil, der sendes ud til høring blandt medlemmerne. Denne proces kan udfoldes gennem afholdelsen af medlemsmøder, hvor oplægget diskuteres, eventuelt suppleret med udsendelse af spørgeskemaer for at få indblik i opbakningen bagved forskellige krav. Endelig afsluttes kravformuleringen i de enkelte organisationer med, at den kompetente forsamling vedtager organisationens samlede kravliste.

Dernæst vil der foregå en samordning af kravene på kartelniveau. Dvs. at organisationerne indenfor for eksempel Det Kommunale Kartel drøfter de forskellige organisationers krav og ender med at vedtage en samlet kravformulering. Denne bringes så videre til koalitionen. I KTO vil det medføre en møderække, hvor de forskellige krav først drøftes i forhandlingsudvalget. Her enes man efter en række forhandlinger om en indstilling, som så sendes til vedtagelse i bestyrelsen og i repræsentantskabet.

Et eksempel på, hvordan denne proces fungerer i praksis, er behandlingen af spørgsmålet om lokalløn i forbindelse med forhandlingerne i 1993.⁴ Lokalløn har stået højt på arbejdsgivernes ønskeseddel igennem nogle år. Lokalløn betragtes fra deres side som en mulighed for at skabe mere fleksibilitet i lønssystemet og som en mulighed for at skabe større effektivitet i forvaltningerne. Den har dog været upopulær hos lønmodtagerne, især hos FTF-organisationerne. Blandt lærere og sygeplejersker, dvs. faggrupper der er præget af at have samme arbejdsfunktioner og -betingelser, er ordningen for det første blevet kritiseret for at være et ubrugeligt instrument. Man finder det svært på en rimelig måde at uddele tillæg til medarbejdere med fuldstændig samme vilkår. Derudover er lokallønnen blevet kritiseret for fortrinsvis at gå til medarbejdere i administrative stillinger tæt ved de uddelende ledere.

Også i blandt de LO-tilknyttede organisationer i Det Kommunale Kartel var der modstand mod lokallønnen i dens nuværende form. Nogle organisationer ville have den afskaffet, mens andre foreslog, at lokallønnen for eksempel skulle kunne bruges til uddannelsesformål. Efter en række forhandlinger gik Det Kommunale Kartel ind for, at man som krav skulle stille, at ordningen skulle afvikles. Men den underliggende dagsorden var, at man gik efter et kompromis, der betød en bevarelse af lokallønnen under forudsætning af, at den blev forandret.

Her var man på linje med AC, som gik ind for en forbedring af lokallønsordningen, men under betingelse af at der ikke blev anvendt flere midler til den af den samlede lønsum.

Som følge af FTF-organisationernes betydelige modstand mod lokallønsordningen endte parterne i koalitionen KTO med at blive enige om, at den skulle afvikles. Men ud fra en forventning om, at arbejdsgiverne ville kæde lokallønsordningen sammen med de offentligt ansattes muligheder for at få

⁴ Lokalløn er en form for decentral løn, som fordeles lokalt efter aftale. Den blev indført i anden halvdel af firserne, men udgør stadig kun omkring en procent af den samlede lønsum.

reguleret deres lønudvikling i forhold til udviklingen på det private arbejdsmarked igennem den såkaldte reguleringsordning, anså parterne i KTO det for nødvendigt at stille med et alternativ.⁵

På den baggrund endte kravformuleringsfasen i KTO med, at man i forhold til arbejdsgiverne stillede det overordnede krav, at lokallønnen skulle afvikles, men på de indre linjer gik man efter at få gennemført ændringer. Man præciserede endda, under hvilke former KTO kunne acceptere en videreførelse af lokallønnen. Det skulle blandt andet specificeres hvilke grupper, der kunne modtage den, retten til at give et individuelt engangsbeløb skulle så vidt muligt fjernes, og den skulle kunne bruges til uddannelse.

Eksemplet med lokallønsordningens vej gennem kravformuleringsfasen viser, hvordan koalitionen udgør det forum, hvor de forskellige interesser formidles. Koalitionen repræsenterer et filter for de mange krav, som de forskellige organisationer ønsker at stille. Dertil kommer, at en stor del af de samlede forhandlinger allerede er gennemført i koalitionen, før arbejdsgiveren i det hele taget kommer ind i billedet. I eksemplet med lokallønnen er KTO's underliggende dagsorden stort set identisk med det endelige forhandlingsresultat på dette område. Det forhandlingsspil, der foregår i koalitionen, var med andre ord afgørende for det samlede resultat. Af hensyn til den del af koalitionen, hvor lokallønsmodstanden var størst, stillede man krav om afvikling, men af hensyn til den del af koalitionen, hvor man ønskede ordningen bevaret i en justeret form, havde man dette som den underliggende dagsorden.

Andet eksempel: Fuld løn under uddannelse

Til forhandlingerne i 1993 ønskede man indenfor HK/STAT at stille kravet om, at lønmodtagere på uddannelsesorlov skulle kunne oppebære fuld løn i hele perioden. Repræsentanten for HK/STAT, som tillige er formand for StK og chefforhandler i koalitionen CFU, bragte derfor dette krav med til de indledende drøftelser i StK. Her blev kravet om fuld løn under uddannelse afvist af de øvrige organisationer i StK. Begrundelsen var, at disse organisationer ikke ønskede at stille for mange uddannelsesmæssige og sociale krav til de kommende forhandlinger, da udgifterne til dækningen af sådanne krav ville hindre muligheden for at opnå reelle lønforbedringer. Det primære krav skulle i deres øjne være mere i lønningsposen.

På den baggrund opgav HK/Stats repræsentant kravet. Dette skete også ud fra en vurdering af, at de øvrige centralorganisationer i det fælles forhandlingsudvalg, CFU, snarere ville arbejde for lønforbedringer end uddannelsesmæssige og sociale krav. Dette gjaldt specielt FTF-grupperne, som i forhandlingerne i endnu højere grad end StK-organisationerne ønskede at gå efter lønforbedringer. StK bragte således ikke kravet videre til CFU, og CFU-formanden gik ind til forhandlingerne forvisset om, at dette krav ikke ville blive diskuteret i denne overenskomstrunde.

Det skulle dog gå anderledes. Midt i de centrale forhandlinger mellem finansministeren og CFU faldt den borgerlige regering på grund af Tamilsagen. Derved var banen ryddet for skabelsen af en socialdemokratisk ledet regering, som tiltrådte knapt en måned inde i forhandlingerne i januar 1993. Gennem uformelle kontakter mellem den nye socialdemokratiske finansminister og CFU's chefforhandler blev det klart, at finansministeren generelt var interesseret i at styrke efteruddannelsesmulighederne for medarbejderne i staten. Denne interesse skal ses i sammenhæng med den nye regerings betydelige satsning på at styrke uddannelsesområdet i samfundet. Derved så CFU's

⁵ Indarbejdet i de offentlige overenskomstaftaler har der i årtier været skiftende former for reguleringsordninger i forhold til lønudviklingen i den private sektor. Den eksisterende reguleringsordning sikrer de offentlige ansatte en automatisk lønafsmitning på 80% af den gennemsnitlige lønstigning i den private sektor.

chefforhandler en mulighed for at få bragt spørgsmålet om fuld løn under uddannelse tilbage i forhandlingsspillet. Denne mulighed havde ikke været til stede, hvis den tidligere borgerlige finansminister fortsat havde udgjort modparten.

Kravet om fuld løn under uddannelse endte med at være en del af det samlede forhandlingsresultat. Der blev fastsat nogle betingelser for dækningen af udgifterne til ordningen og nogle rammer for antallet af uger, der samlet kunne bevilges orlov.

Dette eksempel er en illustration af, at der kan være situationer, hvor der er en større grad af interessesammenfald på tværs af forhandlingsbordet mellem enkelte lønmodtagergrupper og arbejdsgiveren end mellem lønmodtagergrupperne. HK/Stats interesser passede i dette tilfælde sammen med finansministerens generelle interesser, hvorimod de delvist var i konflikt med de øvrige koalitionspartners interesser. Disse partnere måtte afstå nogle midler fra de direkte lønforbedringer til dækningen af uddannelsesordningen. Derudover viser eksemplet, hvilken central rolle *de uformelle kontakter* spiller i forhandlingerne. Det er i de fortløbende uformelle kontakter, både mellem de centrale forhandlere og mellem embedsmændene i organisationerne, at de mange forskellige løsningsmuligheder afdækkes.

Ofte er det endvidere via sådanne kontakter, at forløbet i – og ofte også resultatet af – forhandlingerne besluttet. De her indgåede aftaler vil så ved en senere lejlighed blive formaliseret i det formelle forhandlingssystem. Denne forhandlingskultur er et væsentligt element, der er med til at holde sammen på koalitionerne. Igennem den hyppige udveksling af informationer via de uformelle kontakter sikres det, at intet kommer bag på forhandlerne i de formelle forhandlingsforløb. Dette medvirker til at dæmpe det offentlige drama mellem parterne, som ellers kan uddybe deres interesseforskelle snarere end at løse dem.

Tredje eksempel: Lønspredningen mellem lønmodtagergrupperne

Som tidligere beskrevet er det offentlige aftalesystem i Danmark karakteriseret ved, at alle lønmodtagergrupper forhandler sammen igennem de to centrale koalitioner: CFU og KTO. De skabte aftaler fastsætter for en periode løn- og arbejdsforholdene for alle fra de lavest lønnede ufaglærte og til de højest lønnede chefer. Et vigtigt kendetegn ved systemet har været den udprægede solidariske holdning grupperne imellem. Der er blevet kæmpet for gennemførelsen af en solidarisk lønpolitik med henblik på at få løftet lønnen for de svagere stillede grupper i systemet. Siden 1989 er det sket i forbindelse med pensionsopbygning for de fortrinsvis lavtlønnede grupper, der ikke var i besiddelse af pensionsordninger. De mellem- og højtlønnede grupper, der i forvejen havde pensionsordninger, bidrager også til deres finansiering.

Et resultat af den solidariske lønpolitik har været, at en række af de lavtlønnede LO-grupper i den offentlige sektor er blevet lønførende på deres område i forhold til lignende grupper i den private sektor. Et forhold, der strider imod traditionerne på det danske arbejdsmarked, hvor det som omtalt har været eksportindustriene, som lagde niveauet for de øvrige grupper. Ydermere er det vanskeligt at forestille sig, at disse grupper var blevet lønførende, hvis de havde forhandlet som enkeltstående organisationer udenfor de eksisterende koalitioner.

Den væsentligste årsag til, at visse LO-grupper er blevet lønførende, skal findes i de alliancer, der er opstået indenfor koalitionerne. På det statslige område, i koalitionen CFU, består den vigtigste alliance mellem akademikerne tilsluttet AC og de ufaglærte samlet i StK. Det er disse to grupperinger, som ofte har arbejdet sammen om delingen af det samlede resultat. I nogle forhandlingsrunder bliver fordelingen på de forskellige medarbejdergrupper allerede fastsat i den afsluttende kravformuleringsfase i koalitionerne, hvor den såkaldte 'skævdeling' aftales. I andre forhandlingsrunder sker det først under

forhandlingsforløbet – ofte i den afsluttende, højdramatiske fase. Skævdelingen fastsætter, hvor meget de svagere grupper skal tilgodeses i forhold til de bedre stillede grupper. Igen et eksempel på hvor stor en del af resultatet, som reelt lægges på plads i koalitionerne.

Grunden til, at det er StK og AC, som ofte har fundet sammen i fordelingen af resultatet, er for det første, at disse to medarbejdergrupper næsten ikke har nogen grænsestridigheder. Konkurrencen mellem dem er meget begrænset, de repræsenterer to vidt forskellige jobkategorier. For det andet er det relativt billigt for den store gruppe i StK at tilgode den væsentligt mindre AC-gruppe. Traditionelt er der foregået et 'trade off' mellem de to grupper, hvor LO-grupperne i StK har sikret gennemførelsen af en solidarisk lønpolitik mod at give AC-grupperne mulighed for eksempel at udvikle specielle cheflønsprojekter.

Dette eksempel viser derved først og fremmest, at det reelt er igennem forhandlingerne i koalitionen, at lønspredningen mellem grupperne finder sted. Naturligvis forhandles den samlede ramme for lønudviklingen med arbejdsgiverne, men er lønmodtagerne i koalitionerne CFU og KTO først blevet enige om fordelingen af resultatet, er det endog meget vanskeligt for arbejdsgiversiden at få ændret på denne. I fordelingsprocessen spiller de sociale normer om lighed og retfærdighed en betydelig rolle.

Koalitionsbegrebet

De anførte eksempler peger i retning af, at omdrejningspunktet i de konkrete forhandlinger er koalitionerne. Det er igennem koalitionerne, at såvel arbejdsgiver- som arbejdstagerinteresser formidles.⁶ Men hvad er en koalition? Hvad kan en koalition teoretisk adskilles fra en organisation? Og hvad kendetegner koalitionerne i det offentlige aftalesystem i Danmark?

Hvis der gribes tilbage i den litteratur, som har arbejdet med koalitioner og koalitionsbegrebet, vil man hovedsageligt finde to typer af værker.

Den ene type behandler eksplicit koalitioner i for eksempel kollektive aftalesystemer eller i politiske systemer (Chernish, 1969; Riker, 1962). Her afdækkes det, hvordan koalitioner opstår i større politiske sammenhænge. Hos Chernish (1969) studeres det eksempelvis, hvordan forskellige lønmodtagerorganisationer skaber koalitioner for at modstå arbejdsgivernes forhandlingsstyrke, der kan være en følge af, at en koncern har opsplittet sine aktiviteter på en lang række lokaliteter, hvor lønmodtagerorganisationerne hver især ikke har styrke nok til at modstå arbejdsgiveren. Den teoretiske udvikling af koalitionsbegrebet er dog nedtonet i denne type af litteratur. Fokus er mere på koalitionerens realiseringsproces og på de konsekvenser, koalitionsdannelsen har for de tilknyttede organisationer og for udfaldet af forhandlingsprocesser.

Den anden type er mere relevant for den teoretiske udvikling af et koalitionsbegreb. Her er fokus først og fremmest på, hvad der er de bagvedliggende årsager til at koalitioner dannes, hvad der kendetegner koalitioner, og hvilke konstellationer af koalitions partnere, der er den mest sandsynlige (Coser, 1956; Boissevain, 1974; Rubin/Brown, 1975; Bacharach/Lawler, 1980 og Bazerman 1986).

Blandt de nævnte forskere leverer Coser (1956:139-149) et interessant bidrag til begrebsliggørelsen af koalitioner. Ifølge Coser opstår koalitioner som følge af et ude fra kommende pres i en konfliktsituation. Det kan for eksempel gælde organisationer i forhandlinger. Hver organisation kæmper for at varetage sine interesser i forhandlingen, og er de bedst varetaget gennem en koalition, da er organisationerne parate til at indgå i et fornufttægteskab (Coser, 1956:143). Dog vil hver enkelt organisation kun afgive en grad af kompetence til koalitionen, så det lige netop er muligt at gennemføre den fælles kamp. Coser

⁶ Undtaget herfor er den statslige arbejdsgiver, finansministeren, hvilket i mange tilfælde har givet denne flere manøvreringsmuligheder i det samlede offentlige aftalesystem.

betrakter altså koalitioner som den simpleste form for enhed, hvor mange af parterne i koalitionen ikke har meget andet til fælles end den fælles fjende. På grund af de divergerende interesser organisationerne imellem kan de ikke slå sig sammen, hvorfor de i stedet på et bestemt område afgiver kompetence til skabelsen af en koalition.

Dette stiller samtidig koalitionsparterne frie til at forfølge egne interesser udenfor koalitionen domæne. Ifølge Coser (1956:144) gør det koalitioner til en meget ustabil organiseringsform, da interesseforskellene konstant vil være årsag til konflikter mellem parterne i koalitionen. Idet hver af de selvstændige organisationer, der indgår i koalitionen, primært er fokuseret på deres egen overlevelse, vil de kontinuerligt eftersøge alternativer til koalitionen, og som en følge heraf vil koalitioner dannes og opløses relativt hyppigt. Koalitioner er med andre ord en flygtig og foranderlig organiseringsform.

Et tilsvarende perspektiv ses hos de øvrige anførte forskere (Boissevain, 1974; Rubin/Brown, 1975; Bacharach/Lawler, 1980 og Bazerman 1986). Personer eller grupper søger midlertidige koalitioner for at opveje en reel og/eller opfattet magtfordeling mellem dem og en modpart. Koalitioner vil hele tiden forandre sig, det de kan samles om er begrænset, og hvilke parter, som er attraktive som koalitions partnere, vil variere efter det mål, der efterstræbes og efter de aktører, der er indblandet. Disse bestanddele udgør den mest fremtrædende teoretiske opfattelse af begrebet koalition.

Som det er fremgået af gennemgangen af det offentlige aftalesystem i Danmark adskiller de koalitioner, som vi har studeret dér, sig fra denne begrebsliggørelse. For det *første* er de ikke nær så flygtige og foranderlige, som der ellers lægges op til. Såvel CFU som KTO er forholdsvis stabile enheder, som stort set har eksisteret med den samme konstellation af partnere igennem en årrække.⁷ For det *andet* er det område, som koalitionerne er samlet om, relativt udstrakt. CFU og KTO har vide beføjelser i forhandlingsspillet og har således reelt retten til at indgå aftaler på en række områder. Disse aftaler er i vid udstrækning i stand til at sætte dagsordenen for kommende overenskomstperioder.

Det nærliggende spørgsmål er så, hvorfor vi alligevel tillader os at kalde CFU og KTO for koalitioner? På hvilken måde adskiller koalitionerne på det danske offentlige arbejdsmarked sig fra de andre koalitioner i litteraturen? Ville det på den skitserede baggrund ikke være mere korrekt at opfatte dem som organisationer?

Et første skridt i retning af besvarelsen af disse spørgsmål vil være at sammenligne de teoretiske kendetegn ved henholdsvis koalitioner og organisationer. Dette er en vanskelig øvelse, da den teoretiske forståelse af organisationer dels har udviklet sig historisk og dels langt fra er præget af enighed i dag. Et eksempel herpå er Scotts (1992) gennemgang af tre forskellige perspektiver på organisationer, som rationelle, naturlige eller åbne systemer. Alligevel er der en række parametre, der går igen, når kendetegnene ved organisationer tematiseres. Det er for det *første* den interesse eller det mål organisationer er skabt for at efterstræbe (Simon, 1964). Det er for det *andet*, hvad der holder organisationer sammen – integrationsmekanismer (Parsons, 1960). Det er for det *tredje*, hvordan magt- og kompetencestrukturen – hierarkiet – er opbygget (Weber, 1947). Det er for det *fjerde*, hvilke ressourcer

⁷ De to væsentligste forandringer i det seneste tiår er for det første, at de overenskomstanstatter har fået plads i de centrale forhandlinger. I takt med, at tjenestemandsansættelsen er blevet nedprioriteret, er antallet af overenskomstanstatter forøget markant. Først fra midten af 1980'erne er deres betydning for det samlede aftalesystem blevet taget til indtægt gennem repræsentation i de afgørende forhandlingsudvalg.

For det andet er lærernes overgang fra det statslige system til det kommunale en betydelig forandring, som bl.a. medførte en udvidelse af KTO's snævre forhandlingsudvalg fra 4 til 6 medlemmer.

– produktionsmidler – organisationer har, og hvordan de forvaltes – opbygning af et bureaukrati (Selznick, 1948). Endelig medregnes ofte for det femte organisationers rumlige og tidslige forankring (Ahrne, 1990). Da den rumlige forankring delvist er dækket af relationen til ressourcegrundlaget vil et femte kendetegn være den tidslige udstrækning.

Opstilles disse kendetegn skematisk for henholdsvis koalitioner og organisationer mener vi, at CFU og KTO må karakteriseres som koalitioner og ikke som organisationer. Se figur 2.

Organisationer er kendetegnet ved, at de varetager deres medlemmers interesser bredt. Det, der holder en organisation sammen, er - udover de fælles mål - det fælles norm- og værdigrundlag. Den holdes med andre ord sammen af nogle indre faktorer. Dertil kommer, at organisationer opbygger magt- og kompetencestrukturer (et hierarkisk autoritetssystem), som sikrer medlemmerne specifikke rettigheder og forpligtelser samt varetager håndhævelsen af dem. Fundamentet for organisationen er de ressourcer, der overføres fra medlemmerne, og som derefter ligger til disposition for organisationen som samlet enhed. Forvaltningen af ressourcerne varetages af et opbygget bureaukratisk system. Dette system er endvidere medvirkende til at sikre organisationen en relativ lang tidslig udstrækning, da et af organisationens primære mål er dens bevarelse som selvstændig enhed, hvilket netop i stor udstrækning sikres af det bureaukratiske system.

Figur 2

Kendetegn	Koalitioner	Organisationer
1) Interessefællesskab (mål)	Snævert defineret	Bredt defineret
2) Sammenholdsfaktor (integration)	Ydre (fjende)	Indre (fælles værdigrundlag)
3) Magt- og kompetencestruktur (hierarki)	Begrænset (kan vetoes eller fravælges)	Udbredt (skal følges af medlemmer)
4) Ressourcer (produktionsmidler – bureaukrati)	Små (afhængig af det enkelte medlems ressourcer)	Store (selvstændigt bureaukrati og midler fra medlemmer)
5) Tidslig udstrækning	Relativ kort (afhængig af målindfrielse)	Relativ lang (primære mål er interessevaretagelse og bevarelse af organisationen)

I forhold til disse idealtypiske kendetegn for organisationer adskiller CFU og KTO sig markant. For både CFU's og KTO's vedkommende varetager de næsten udelukkende deres medlemsorganisationers *interesser* indenfor et område, nemlig forhandlingerne om løn- og arbejdsvilkår i forhold til arbejdsgiversiden. På de øvrige områder er de enkelte organisationer frie til at forfølge egne interesser og strategier. Det må dog samtidig siges, at disse forhandlinger står meget centralt, og med de beføjelser, der er overført til koalitionerne, vil interessevaretagelsen være forholdsvis generel. I forlængelse

af Coser (1956) kan det fremhæves, at koalitionerne er bygget på et højere niveau, end hvad de divergerende interesser måske berettiger til. Dette medfører dog ikke, at koalitionerne kolliderer af den grund. Snarere sker der det, at interessekonflikterne føres ind i forhandlingerne.

Den altovervejende grund til *dannelsen* af CFU og KTO, og det, *der holder sammen* på koalitionerne, er eksistensen af en ydre fjende i form af en magtfuld arbejdsgiverside. CFU er en koalition af centralorganisationer, og disse centralorganisationer er igen koalitioner bestående af enkeltorganisationer. Det eneste, der i princippet binder den samlede koalition CFU sammen, er de fælles forhandlinger med finansministeren. Der gør sig dog det særlige gældende, at det er via lovgivningen, at forhandlingsretten er placeret i centralorganisationerne for tjenestemændenes vedkommende. Det hedder, at forhandlingsretten tildeles de centralorganisationer, som staten som arbejdsgiver indgår hovedaftale med. Derfor har centralorganisationerne på det forhandlingsmæssige område visse organisationstræk. Forhandlingsretten er således ikke delegeret fra enkeltorganisationerne, men ovenfra overladt til centralorganisationerne, samtidig med at det forudsættes, at der forhandles samlet gennem CFU. Det betyder, som omtalt, at der i samme proces forhandles løn- og arbejdsvilkår for alle ansatte, fra de højestlønnede til de lavestlønnede og dækkende alle jobkategorier i staten. Selvom det historisk har været arbejdsgiverne, der gennemtrumfede dette meget centralistiske system, må det i dag siges at være de faglige organisationer selv, som opretholder samarbejdet. Sammenholdet kommer fra en frygt for at blive spillet ud imod hinanden, hvis organisationerne forhandlede enkeltvis.

Årsagen til sammenholdet er det samme for KTO's vedkommende. Dog er der en forskel i koalitionen struktur. I KTO er forhandlingsretten delegeret fra de enkelte organisationer, og der er heller ikke et centralisationsniveau skudt ind imellem koalitionen og organisationerne, som tilfældet er i CFU. Her er der tale om en direkte koalition mellem de 62 fagforbund, der repræsenterer lønmodtagerne i den kommunale sektor. Reelt er der dog tale om, at de tre hovedorganisationsgrupper, der er repræsenteret i forhandlingsudvalget, danner et mellemlid svarende til CFU's centralorganisationer.

Hverken CFU eller KTO har nogen klart defineret *kompetencefordeling*, endsige nogen ledelsesmæssig kontrol af de tilknyttede organisationer. Enhver af de tilknyttede organisationer kan træde ud af koalitionerne og forsøge at gennemtvinge et særskilt resultat. Den eneste sanktionsmulighed, koalitionerne har i så tilfælde, er at undlade at bakke denne organisation op.

CFU's og KTO's *ressourcer* er nært bundet op på de deltagende organisationer. I tilfælde af konflikt med arbejdsgiverne er koalitionerne helt afhængige af organisationernes villighed til for eksempel at sende deres medlemmer i strejke. Med hensyn til bureaukratiske strukturer har både CFU og KTO formelt set selvstændige organer, hvilket giver dem et vist organisationspræg. I CFU er der dog tale om en 'tom skal', da de selvstændige organer udgøres af en sekretariatsleder og en sekretær fra det toneangivende kartel, StK. I KTO er der i højere grad et administrativt apparat, men på et meget begrænset niveau med ca. 10 medarbejdere.

Som omtalt må både CFU og KTO karakteriseres som stabile enheder med forholdsvis lange tidslige udstrækninger. Igen et træk med et vist organisationspræg i sig. Dette skyldes dog primært det område, koalitionerne er dannet omkring, nemlig interessevaretagelsen i de fælles forhandlinger med arbejdsgiveren. På sin vis vil disse forhandlinger næppe nogensinde ophøre, men koalitionerens berettigelse eksisterer kun som en følge af den høje grad af centralisering i systemet. Decentraliseres eller individualiseres forhandlingerne, vil CFU's og KTO's overlevelse som koalitioner blive sat på prøve. Derfor må CFU og KTO betragtes som temporære. De vil kun eksistere, så længe størstedelen af de forskellige organisationer (eller de mest magtfulde af dem)

mener, de bedre kan optimere deres interessevaretagelse ved at være medlem af koalitionen end ved at stå udenfor.

Definitionen af koalitioner

Denne analyse viser efter vores opfattelse, at der er et behov for at udvikle definitionen af koalitioner, så også koalitioner af mere permanent og strukturelt sammenhængende karakter kan medregnes. Herved anser vi det for sandsynligt, at det vil blive mere åbenbart, hvilken central rolle koalitioner spiller i kollektive aftalesystemer.

Vi definerede indledningsvis koalitioner i IR-systemer som foreningen af to eller flere selvstændige organisationers magt og/eller ressourcer med henblik på at forøge mulighederne for at opnå et ønsket resultat, overkomme svaghed eller kontrollere andre parter udenfor koalitionen. Således antager hver deltager i koalitionen, at de bedre kan optimere interessevaretagelsen ved at være en del af koalitionen end ved at stå udenfor.

På baggrund af ovenstående analyser mener vi endvidere, at koalitioner er kendetegnet ved at have et *snævert defineret interessefællesskab*, udenfor hvilket de deltagende parter kan efterstræbe egne strategier og interesser. En *ydre faktor*, for eksempel i form af en stærk forhandlingsmodpart, er den væsentligste årsag til, at koalitioner hænger sammen. Koalitioner råder kun over *begrænsede magtmidler og ressourcer*, hvis anvendelse forbliver afhængige af de deltagende parter. Den *tidslige udstrækning* vil tendere til at være *kort*, men vil i øvrigt være afhængig af modpartens styrke og af indfrielsen af koalitionen's interesseområde.⁸

Ud fra vores studie af aftalesystemet i den offentlige sektor i Danmark betragter vi denne begrebsliggørelse som mere adækvat i forhold til den traditionelle og mere flygtige forståelse af koalitioner. I det danske offentlige aftalesystem har forhandlingerne i koalitionerne haft en afgørende betydning for forløbet i og resultatet af de samlede forhandlinger.

Afslutningsvis vil det blive diskuteret, hvilke faktorer der er medvirkende til, at koalitionerne står så centralt i det danske offentlige aftalesystem samt hvorvidt dette resultat kan udbredes til andre aftalesystemer. Først vil vi dog argumentere for, at der med fokus på forhandlinger i koalitioner kan ligge et bidrag til udviklingen af forhandlingsteorien. På den baggrund vil vi i det følgende fremhæve væsentlige udviklinger i forhandlingsteorien med henblik på efterfølgende at præcisere, hvad bidraget kan bestå i, og hvordan det kan indtages i forhandlingsteorien.

Forhandlingsteoriens klassiske udgangspunkt

At koalitioner står så centralt i forhandlingerne i det danske offentlige aftalesystem kan medføre en ændring i den måde, der er blevet teoretiseret om forhandlinger på. I forhandlingsteorien står Walton og McKersies '*A Behavioral Theory of Labor Negotiations*' fra 1965 stadig som et af de mest centrale værker. Med skabelsen og relateringen af begreberne om 'distributive bargaining', 'integrative bargaining', 'attitudinal structuring' og 'intraorganizational bargaining' konstruerede Walton og McKersie en teoretisk ramme, der skulle kunne redegøre for alle aktiviteter i forhandlingsprocessen mellem lønmodtagere og arbejdsgivere. Walton og McKersie mente med begreberne, at der var tale om fire forskellige typer af aktiviteter (kaldet subprocesser) i forhandlinger, hver med deres egen interne logik. Ifølge Walton og McKersie har hver subprocess 'its own identifiable set of instrumental acts or tactics' (1965:viii). Deres forståelse af de fire subprocesser er som følger:

⁸ For f.eks. Clegg (1976:10) er det arbejdsgivernes struktur og handlinger, der i hovedtrækkene bestemmer etableringen af og indholdet i det kollektive overenskomsts-system. I forlængelse heraf er det tillige arbejdsgiverne, der har kunnet gennemtrumfe, hvorvidt forhandlingerne skulle foregå centralt eller decentralt.

Konfliktforhandling ('Distributive bargaining') er den første subproces. Dens funktion er 'to resolve pure conflicts of interest' (1965:4). Den omhandler de situationer, hvor den ene parts stræben efter nogle bestemte mål er i direkte konflikt med modpartens forfølgelse af dennes specifikke mål. Der er med andre ord tale om en målkonflikt, og denne kan 'relate to several values; it can involve allocation of any resources, e.g., economic, power or status symbols' (1965:4). De situationer, Walton og McKersie har i tankerne, når de taler om distributive bargaining, er de samme, som spilteoretikere omtaler som nulsumsspil: den ens gevinst er lig den andens tab. Et typisk eksempel er forhandlinger om løn: hvis lønmodtagerne får lønforhøjelser uden modrydelse, er det et direkte tab for arbejdsgiveren.

Konsensusforhandling ('Integrative bargaining'), som er den anden subproces, refererer til aktiviteter, hvor parternes efterstræbelse af mål ikke er grundlæggende i konflikt. Parternes mål 'are said to define an area of common concern, a problem' (1965:5). Både konflikt- og konsensusforhandling er processer, hvor begge parter træffer beslutninger ud fra hinandens handlinger. Der er dog meget forskel på de to; integrative potentialer er tilstede, når det omhandler et problem, hvor begge parter kan profitere af løsningen af det, eller i det mindste hvor den ens gevinst ikke er på bekostning af den anden part. Det er altså tæt relateret til det spilteoretikere kalder plussumsspil. Uddannelse af medarbejdere er et udmærket eksempel. Uddannelse kan være til gavn for den enkelte og forøger måske samtidig medarbejderens produktivitet til gavn for arbejdsgiveren.

De to ovennævnte processer refererer til kampen om fordelingen af økonomiske goder eller til de rettigheder eller forpligtelser, hver part har. Herudover er der yderligere en proces, nemlig *holdningspåvirkende forhandling* ('attitudinal structuring'), som omhandler 'influencing the relationships between the parties, in particular such attitudes as friendliness-hostility, trust, respect, and the motivational orientation of competitiveness-cooperation' (1965:5). Til trods for, at der er mere varige forhold, der spiller ind (for eksempel de personlige karakteristika, den teknologiske og økonomiske kontekst osv.), så kan parterne drage fordel af at frembringe attitudemæssige forandringer hos modparten. Hvor de to første processer svarer til situationer med tosidige beslutninger, er attitudinal structuring snarere 'a socioemotional interpersonal process designed to change attitudes and relationship' (1965:5). Det væsentligste i denne proces er at opbygge tillid mellem parterne. Oplever eksempelvis en arbejdsgiver, at arbejdstagermodparten ikke stoler på de løfter, denne giver, kan der være brug for en periode, hvor arbejdsgiveren udelukkende arbejder på at opbygge sin troværdighed i forhold til modparten.

De tre ovenstående processer er, ifølge Walton og McKersie, rettet mod løsningen af forholdet mellem fagforeninger og virksomheder. Hertil kommer så den fjerde subproces: *intraorganisatorisk forhandling* ('intraorganizational bargaining'). Denne subproces betegner det system af aktiviteter, som er designet til at opnå konsensus indenfor fagforeningen eller indenfor virksomheden. 'Intraorganizational bargaining refers to the system of activities which brings the expectations of principals into alignment with those of the chief negotiator' (1965:5). Det er, som Walton og McKersie fremhæver det, et spørgsmål om, at en given chefforhandler mødes med to kravsat – et på tværs af bordet og et fra egen organisation. Hertil kommer, at chefforhandlerens problem i forhold til intraorganisatorisk forhandling stammer fra 'conflict at two levels: differing aspirations about issues and differing expectations about behavior' (1965:6). Ifølge Walton og McKersie er intraorganisatorisk forhandling mest interessant på fagforeningssiden, fordi der er et bagland, som står helt udenfor forhandlingerne, men som alligevel har meget interesse deri, og for hvem det kan have stor betydning, hvordan forhandlingerne ender. Hertil kommer, at de faglige organisationer er repræsentative politiske systemer, hvor forhandlerne kan blive afsat, hvis de ikke lever op til baglandets forventninger.

Walton og McKersies væsentligste interesse med tematiseringen af de fire subprocesser er at efterforske, hvordan de fire subprocesser er relateret til hinanden, og hvilke dilemmaer de derved kan stille den enkelte forhandler overfor. Trods det faktum, at hver proces har sin egen indre logik med deraf følgende taktikker og handlinger, er processerne forbundet og forløber simultant. Det medfører, at en handling, der er hensigtsmæssig indenfor den ene subproces, kan være direkte kontraproduktiv for gennemførelsen af de øvrige subprocesser. 'For example, a power ploy which is tactical to distributive bargaining may be detrimental to attitudinal structuring ...' (1965:viii).

Ud fra denne indfaldsvinkel fremkommer Walton og McKersie med en række interessante udsagn om samspillet mellem de forskellige subprocesser, og om hvordan forhandlere kan løse de dilemmaer, der opstår som følge af subprocessernes forskelligartede krav til dem.

Hermed var der skabt en teoretisk ramme, som udgjorde et væsentligt bidrag til udviklingen af forhandlingsteorien. Trods Northrups kritik af, at Walton og McKersies arbejde var gammel vin på nye flasker (1966:460), har vi fundet deres begreber meget værdifulde at analysere forhandlingsforløb ud fra. Tilsvarende giver deres analyse af samspillet mellem de fire subprocesser ofte et meget præcist billede af de vanskeligheder, forhandlere står overfor i det komplekse forhandlingsspil, der skal føre til en holdbar aftale mellem arbejdstagere og arbejdsgivere. Specielt konflikten mellem at sætte magt bag nogle givne krav i forhold til modparten samtidig med, at man forsøger at holde et relativt åbent kommunikationsflow og opbygge tillid for at udvide de potentielle løsningsmuligheder, er et let genkendeligt problem for alle forhandlere i det kollektive aftalesystem. Et problem som kun forværres af, at forhandleren fortløbende skal holde baglandet under kontrol (Walton og McKersie, 1965:354-359).

Udviklingen i forhandlingsteorien

Analyseres udviklingen i forhandlingsteorien siden midten af tresserne, er der kommet mange nye perspektiver til, og vi har fået mere viden om en lang række områder.

Det gælder for det *første* indenfor økonomisk teori og spilteori (se for eksempel Rapoport, 1966 og Schubik, 1975 (1964)), hvor relationen mellem præferencestrukturer og resultatfordelinger analyseres med henblik på at kunne forudse, hvilke forhandlingstræk de respektive parter kan formodes at foretage.

For det *andet* gælder det den socialpsykologiske tradition (se for eksempel Rubin/Brown, 1975; Pruitt, 1981 og Bazerman/Neale, 1992), hvor det analyseres, hvordan enkeltindivider reagerer på forskellige forhandlingssituationer. I fokus er det eksperimentelle studie af, hvordan forhandlingsresultater influeres af en lang række forskellige variable, det være sig personlighed, erfaring, tidsbegrænsninger etc.

For det *tredje* har der været en interessant udvikling indenfor det, man med en samlebetegnelse kan kalde '*the managerial perspective*' eller den forhandlingsstyrende tradition (Fisher/Ury, 1981; Rojot, 1991 og Hall, 1993). Særligt samlet omkring Harvard og deres *Program on Negotiation* har der været arbejdet på at udvikle mere konkrete foreskrifter for, hvordan forskellige strategier føres ud i livet. Det kan være i et konkurrenceperspektiv, hvor der eksempelvis er mange muligheder for at afskære modparten fra information. Dog har det specielt været vedrørende det integrative perspektiv, at en spændende videreudvikling er sket, hvorigennem forhandlere er blevet givet brugbare redskaber i hånden til at prøve at udvide spektret af mulige forhandlingsløsninger gennem at arbejde sammen.

Trods denne intense udvikling har ingen grundlæggende antastet Walton og McKersies begreber. Snarere er der blevet arbejdet på at præcisere og videreudvikle dem. Det netop omtalte '*managerial perspective*' kan betragtes som et forsøg på at præcisere henholdsvis distributive bargaining og integrative

bargaining. Hvad er et nødvendigt grundlag for at kunne føre for eksempel integrative strategier ud i livet, hvordan forbereder man sig på dette område, og hvordan skal man agere overfor modparten for at opnå det mest hensigtsmæssige resultat? Således kan dette arbejde anskues som et forsøg på yderligere at specificere og konkretisere Walton og McKersies teorier.

Koalitionsforhandlinger - en femte subproces?

Trods videreudviklingen af de klassiske antagelser i forhandlingsteorien er det samlede billede af forhandlingsprocesser endnu for forenklet. Der opereres kun med to forhandlingssammenhænge: enten mellem de to modstående parter eller indenfor den enkelte organisation mellem chefforhandleren og baglandet. Der tages således ikke hensyn til, at der som oftest er endnu et led, som komplicerer forhandlingerne yderligere. Det er naturligvis, som vores resultater peger på, det led, der udgøres af koalitionerne.

Set i forhold til Walton og McKersies begreber er koalitioner hverken at betragte som modstående parter eller som et intraorganisatorisk element. I forlængelse af vores definition af koalitioner kan koalitionsparter ikke betragtes som modstående parter. De sidder på samme side af forhandlingsbordet og har koordineret deres krav, så de fremstår som en samlet forhandlingsenhed. Alligevel kan de ikke betragtes som tilhørende samme organisation. For godt nok stiler de efter indgåelsen af en fælles aftale, men løbende må hver forhandler konsultere sit bagland for at få afklaret sit mandat. I en organisation ville denne proces foregå ét og samme sted, nemlig i den pågældende organisations kompetente organer. Problemet bliver mest markant, når for eksempel en lønmodtagerkoalition mødes med et specifikt krav fra arbejdsgiveren, der ligger udenfor det fælles forhandlingsgrundlag, som er forhandlet frem i lønmodtagerkoalitionen. Et sådant krav vil først skulle til forhandling mellem parterne i koalitionen, og som oftest vil de forskellige koalitionsparter konsultere deres respektive baglande for at få afdækket, om det givne krav ligger indenfor mandatet eller om mandatet i givet fald skal justeres. Således er forhandlingsprocessen ikke altid bare et spil mellem to parter og deres organisatoriske baglande, men kan tillige være et spil mellem partnere indenfor en koalition på hver side af bordet. Et spil der, som beskrevet, kan kaldes koalitionsforhandlinger.

Derved vil vi argumentere for, at koalitionsforhandlinger er at betragte som en yderligere subproces i forhold til Walton og McKersies andre subprocesser. Denne subproces har, som de øvrige, en egen intern logik med dertil hørende specifikke taktikker og handlinger.

Samtidig er det vigtigt at være opmærksom på, at der reelt er en forskel på Walton og McKersies begreber. I virkeligheden dækker de over relativt forskellige forhold, hvilket Walton og McKersie også selv er opmærksomme på. I deres egne nutidige refleksioner over '*A Behavioral Theory of Labor Negotiations*' (1965) nævner de, at intraorganisatorisk forhandling ikke var med i deres teoretiske ramme fra begyndelsen (Walton/McKersie, 1992). Denne subproces kom med som følge af den erfaring, at mange af forhandlingerne ikke foregik ved selve forhandlingsbordet. Som påpeget hænger det formodentlig endvidere sammen med, at kollektive aftalesystemer traditionelt tænkes som et spil mellem modstående parter. De forhandlingsformer, der kan identificeres i denne proces, er så konfliktforhandling ('distributive bargaining'), konsensusforhandling ('integrative bargaining') og holdningspåvirkende forhandling ('attitudinal structuring'). Disse tre processer behandler særligt det, som forhandlinger *handler om*, dvs. hvilket indhold forhandlingerne har. Enten har de et distributivt eller integrativt indhold, eller også går forhandlinger ud på at påvirke modpartens attituder.

Til sammenligning er det væsentlige ved den fjerde subproces, intraorganisatorisk forhandling ('intraorganizational bargaining'), den sammenhæng forhandlingerne foregår i. Fokus er på chefforhandlerens evner og

muligheder for at kontrollere baglandet, samtidig med at der skal sikres opbakning til den førte forhandlingslinje. Herunder er det politiske spil mellem forskellige fraktioner indenfor organisationen af stor betydning.

Denne interne organisatoriske proces kan tematiseres med sammenhængen mellem begreberne *Krav - Mobilisering - Forlig* (Due/Madsen, 1988:22). Kravene til modparten må være af en sådan art, at det både er muligt at mobilisere medlemmerne bag dem og at indgå forlig. Skrues kravene for højt op, bliver forhandleren enten bundet så meget, at forlig må opgives, eller også indgås et forlig, der skaber utilfredshed i baglandet. Skrues kravene for langt ned, kan det føre til en passivitet i baglandet, som kan svække forhandlerens stilling overfor modparten.

Tilsvarende er sammenhængen, hvori forhandlingerne foregår, det væsentlige i koalitionsforhandlinger. Her er det centrale, at selvstændige organisationer med hver deres organisatoriske baglande er gået sammen med henblik på at opnå det bedst mulige resultat og overkomme den svækkelse af deres forhandlingsmagt, de hver især kunne opleve, hvis de forhandlede enkeltvis. Arbejdsgiverens mulighed for at spille organisationerne ud imod hinanden ville derved være væsentlig større. Målet for de interne forhandlinger i koalitioner er at finde det kompromisernes balancepunkt, som alle parter kan leve med. Som vi har beskrevet det i analysen af den danske offentlige sektor, bliver effekten af et samlet forhandlingsforløb, hvor alle grupper fra top til bund dækkes af den samme aftale i et hug, at det i høj grad er lønmodtagerne selv, der gennem koalitionen afgør spørgsmålet om fordelingen af det forhandlingsresultat, som kommer ud af forhandlingerne med arbejdsgiveren. Derfor opleves det ofte, at det bliver de interne konflikter indenfor en given koalition, som er mere afgørende for udfaldet end konflikterne mellem de modstående parter. Forhandlingsspillet handler for den enkelte organisation, som deltager i koalitionen, om at kunne legitimere sine krav i forhold til de øvrige partnere. Altså at kunne sandsynliggøre, at kun et bestemt resultat vil stå distancen i den organisatoriske afstemningsprocedure. Ydermere gælder det om at mobilisere medlemmerne og offentligheden bag organisationens krav. Oftest rettes mobiliseringen mere mod koalitionsparterne end mod modparten, som der ellers traditionelt fokuseres på.

Koalitionsforhandlinger har således på linje med intraorganisatorisk forhandling nogle særlige karakteristika. Der er tale om nogle andre taktikker og handlinger, som har effekt i forhandlingssituationen. Kort sagt, en anden intern logik. Måske en femte subproces indenfor Walton og McKersies teoretiske ramme?

Koalitioner - et fremtidigt forskningsområde

Hvorvidt koalitionsforhandlinger skal medinddrages som en femte subproces generelt i analysen af overenskomstforhandlinger, afhænger af, om koalitioner er et udbredt fænomen i en række aftalesystemer. I vores foreløbige forskning har vi kunnet påvise, at koalitionerne i det danske offentlige aftalesystem har en større betydning end hidtil antaget. Vi er tillige kommet et stykke nærmere en afdækning af den interne logik i koalitionsforhandlinger. Således har studierne af det offentlige aftalesystem i Danmark indtil nu gjort os i stand til at opstille følgende teser:

(1) Koalitioner er et vigtigt filter for de krav, der bliver stillet i forhold til modparten. Således er det kun de krav, der kan skabes enighed om i koalitionen, der vil blive bragt videre til modparten.

(2) Interessekonflikter mellem koalitionsparterne på samme side af forhandlingsbordet er ofte mere afgørende for det samlede resultat end konflikterne på tværs af bordet i forhold til modparten.

(3) En forhandlingspart kan have større interessesammenfald med modparten end med sine koalitionsparterne.

(4) Det er i koalitioner, at det opnåede forhandlingsresultat fordeles. Derved er det også igennem koalitioner, at de sociale normer, blandt andet angående lighed og retfærdighed, får betydning i praksis.

(5) En effekt af de sociale normers betydning i koalitioner er, at lønspredningen mellem grupperne udvikler sig væsentligt anderledes end tilfældet ville være, hvis grupperne forhandlede enkeltvis.

(6) I koalitionssamarbejdet udvikler der sig en forhandlerkultur baseret på en udbredt brug af uformelle relationer.⁹ Disse uformelle relationer på kryds og tværs har en afgørende betydning i retning af at holde sammen på en given koalition.

(7) Ingen organisationer har hidtil kunnet opnå bedre resultater ved køre sololøb udenfor en koalition.

Det spørgsmål, der endnu står tilbage, er om koalitionsforhandlinger har betydning i andre aftalesystemer end det danske. De særlige kendetegn, der præger det danske offentlige aftalesystem, kan være afgørende for, at koalitionerne spiller en så central rolle, som de gør. Her tænkes specielt på tre kendetegn: (1) Den høje organiseringsgrad, som sikrer at organisationerne har en central magtbase, (2) den markante centralisering, som medvirker til, at der kan findes en løsning for alle løngrupper på en og samme gang, og endelig (3) det danske aftalesystems voluntarisme, som betyder, at det er parterne, der bestemmer systemets udvikling i langt højere grad end statens lovgivning.

Næste skridt for forskningen er således at analysere om disse kendetegn er forudsætninger for, at koalitioner har den centrale betydning, som de har i det danske offentlige system. Genstandsfeltet for vores forskning vil derfor i første omgang blive udvidet til andre europæiske landes offentlige aftalesystemer. Har koalitioner samme centrale betydning i disse aftalesystemer og hvilke faktorer er deres betydning i så fald afhængige af?

Ligeledes vil det være interessant at afsøge koalitions betydning på det private arbejdsmarked. I takt med, at flere og flere private koncerner går sammen eller blot ekspanderer i en globaliseringsproces, vil der – i fald fagfor- eninger ikke holdes ude – blive tale om, at der skal gennemføres samlede for- handlinger for relativt forskelligartede medarbejdergrupper. Koalitionsdannelse vil være en oplagt mulighed for lønmodtagerne med henblik på at undgå at blive spillet ud imod hinanden. Således kan koalitioner blive det felt, hvorigennem de pågældende gruppers interesser formidles og de sociale normer afstemmes. Mange af de vigtige slag i forhandlinger kan fremtidigt tænkes at finde sted i koalitioner.

Der forestår dog endnu meget forskningsarbejde for at få afdækket koalitions betydning i forskellige aftalesystemer nationalt og internationalt, samt for at få kortlagt måden, de interne processer foregår på. Vores antagelse er, at dette arbejde samtidig vil danne grundlag for udviklingen af for- handlingsteorien som helhed.

Redigeret 10. februar 2011 med enkelte indholdsmæssige ændringer, der har overført justeringer fra den reviderede artikel i Politica 1996 til det oprindelige forskningsnotat. Engelsk udgave – 'Coalitions and Collective Bargaining: a Fifth Subprocess?' – fremlagt ved IIRA's 10. verdenskongres, Washington DC, USA, 31-05-95 - 03-06-95.

⁹ Studiet af uformelle relationer i kollektive aftalesystemer har i en årrække været et prioriteret område i vores forskning (Due/Madsen 1988). Således udgør tematiseringen af de uformelle relationers betydning tilsvarende en væsentlig del af vores kommende analyse af det offentlige aftalesystem i Danmark (Due og Madsen 1996).