

119

# LO og fremtiden for den danske model

**En vurdering af udfordringer og omverdensbetingelser for LO's udvikling**

Jesper Due & Jørgen Steen Madsen

**September 2011**

ISBN 978-87-91833-62-5

Forskningscenter for  
Arbejdsmarkeds- og  
Organisationsstudier

Sociologisk Institut  
Københavns Universitet  
Øster Farimagsgade 5  
1014 København K  
Tlf: 35323299  
Fax: 35323940  
faos@sociology.ku.dk  
www.faos.dk

## Indholdsfortegnelse

<b>Indledning</b> .....	<b>3</b>
<b>Notatets hovedkonklusioner</b> .....	<b>4</b>
<b>Hovedorganisationernes gensidige afhængighed</b> .....	<b>5</b>
Det offentlige arbejdsmarked .....	8
<b>Politisk udfordring - nationalt</b> .....	<b>9</b>
Ussings konsensusprincip.....	9
Repræsentativitetskravet .....	10
Det ad hoc-baserede trepartssystem .....	11
Den historiske udvikling .....	13
Thomas Nielsens forsøg på paradigmeskift .....	13
Fra masseprotest til fælleserklæring.....	14
Øget bredde betyder større politisk indblanding .....	15
Forudsætninger for konsensus-princippet og forumshopping.....	15
Nyt LO og erfaringerne med VK-regeringerne siden 2001.....	17
Chancen der blev spildt? .....	19
Effekten af manglende flertalsregeringer .....	21
Partssystemet og løsningen af finanskrisen .....	21
LO's opbakning til Fair Løsning .....	22
Opsamling .....	23
Ny kurs eller situationsbestemt beslutning? .....	24
<b>Den europæiske udfordring</b> .....	<b>24</b>
<b>De selvstændighedshævdeende forbund</b> .....	<b>27</b>
<b>LO's vanskelige strukturlpasning</b> .....	<b>29</b>
Det accelererende medlemsfald.....	29
Fremtidens LO-struktur .....	30
Modsætningen mellem profession og størrelse .....	33
Modsætningen mellem nærhed og professionalisme.....	34
Enighedsbevægelse .....	37
Enhedsfagbevægelse .....	38
<b>LO og "de gule" samt uorganiserede</b> .....	<b>39</b>
Faldende overenskomstdækning .....	41
<b>Norske tilstande</b> .....	<b>42</b>
Fra aftalemodel til politisk regulering .....	43
<b>Litteratur og kilder</b> .....	<b>44</b>

## Indledning

Formålet med dette notat er at give et bidrag til den diskussion, der foregår i LO frem mod kongressen i 2011 om hovedorganisationens fremtidige rolle – overenskomstmæssigt og politisk<sup>1</sup>.

Som en væsentlig aktør i den partsstyrede aftalemodel kan LO's situation ikke vurderes isoleret. Det er kun muligt at afdække de fremtidige udfordringer ved at analysere dels de relationer med andre aktører, LO indgår i, dels de eventuelle ændringer i omverdensbetingelserne, som påvirker LO's handlemuligheder.

Globalisering og europæisering har skærpet betingelserne og udfordrer aftalemodellen. Den samfundsmæssige udvikling har ført til en forskydning i erhvervs- og uddannelsesstrukturerne, som har givet og fortsat vil give et nærmest uundgåeligt medlemsfald for LO-forbundene. En tendens, der skærpes af den demografiske udvikling. Det er således mere et spørgsmål om at begrænse tabet end helt at undgå det. Trods stigende arbejdsgiverorganisering har der i de seneste år også været en faldende overenskomstdækning. Problemet med at overenskomstdække de ikke-organiserede virksomheder er tiltagende.

LO og forbundene er stillet over for alvorlige udfordringer. Det er udfordringer, der ikke kan tackles alene, men som må tages op gennem de relationer med andre aktører, LO indgår i. Analysen af fremtidens udfordringer og muligheder for LO skal derfor først og fremmest foretages i forbindelse med de fem sæt af relationer, LO indgår i.

1. Det er for det *første* relationen mellem de to dominerende hovedorganisationer, LO og DA, der både er afgørende i forhold til overenskomstsystemets udvikling og i forhold til den politiske interessevaretagelse.

2. Det er for det *andet* relationen mellem LO og det politiske system – nationalt og internationalt, der i høj grad handler om at tackle presset på den danske aftalemodel.

3. Det er for det *tredje* relationen mellem LO og medlemsforbundene, som vil være afgørende for både forbundenes og LO's muligheder.

4. Det er for det *fjerde* relationen mellem LO og de to andre hovedorganisationer, FTF og AC, der samlet udgør den overenskomstbærende fagbevægelse.

5. Det er for det *femte* LO-fagbevægelsens relationer til de ideologisk alternative, ”gule” organisationer, som er vokset til et niveau, hvor de udgør en reel udfordring for de overenskomstbærende organisationer.

---

<sup>1</sup> Notatet er skrevet i december 2010, men der er medio august 2011 foretaget enkelte justeringer på baggrund af udviklingen siden

Det er antagelsen, der danner udgangspunktet i dette notat, at det er udviklingen i disse fem sæt af relationer, som vil blive afgørende for LO's muligheder for at løfte udfordringerne og dermed holde positionen som en organisation, der indtager en afgørende institutionel samfundsmæssig rolle.

Udgangspunktet er derudover, at relationerne ikke er lige vigtige. De er indbyrdes forbundet, og nogle har klart større vægt end andre. Som det vil fremgå er den første relation fx i høj grad en forudsætning for den anden. Helt fundamentalt er det derudover, at LO er medlemsforbundenes sammenslutning, der er blevet etableret, fordi forbundene har set det som en forudsætning for den samlede interessevaretagelse.

Det er forbundene, der tildeler LO økonomiske ressourcer og beslutningskompetence. Det er også forbundene, der spiller hovedrollen i de interne beslutninger i LO om prioriteringer og politisk kurs. Det er forbundene, der har medlemmerne, og derfor har vi heller ikke medtaget den sjette relation: LO og de enkelte medlemmer. Dette forhold er dog ikke fraværende, men inddrages i de sammenhænge, hvor det har særlig relevans.

## **Notatets hovedkonklusioner**

I det følgende er notatets hovedkonklusioner opsummeret i 10 punkter, der giver et samlet overblik over analysens resultater.

- Overenskomstkoordinering – herunder ikke mindst sikringen af en fælles løsning gennem Forligsinstitutionens sammenkædningsbestrebelse – vil fortsat være LO's opgave nr. 1. Det er en simpel følge af, at DA fortsat vil indtage denne rolle på arbejdsgiversiden.
- I relationerne mellem parterne og det politiske system er konsensusprincippet – at ændret lovgivning må bygge på forudgående enighed mellem parterne – afgørende i processuelle spørgsmål og fortsat det bedste grundlag for indflydelse i substantielle spørgsmål.
- Den øgede bredde i overenskomsterne med inddragelse af velfærdselementer, der ofte reguleres både ved aftaler og lovgivning, understreger betydningen af konsensusprincippet, fordi det yderligere binder parterne sammen politisk.
- Nogle politiske aktørers manglende vilje til at inddrage parterne – selv i situationer, hvor de præsenterer fælles løsninger – er en udfordring til både konsensusprincippet og den danske model.
- Den fortrinsvis lovgivningsbaserede europæiske regulering har presset den aftalebaserede danske model, men den alvorligste internationale udfordring udgøres af den øgede indvandring af især østeuropæisk arbejdskraft de senere år. Det vil trods nye midler aftalt ved OK 2010 blive en vanskelig opgave at forsvare de overenskomstmæssige vilkår – bl.a. fordi det internationale

retssystem synes at lægge begrænsninger på anvendelsen af aftalemodellens indbyggede kampmidler.

- Medlemsnedgangen, der har præget det seneste årti, fremstår som LO-fagbevægelsens måske mest alvorlige udfordring, fordi den svækker mulighederne for at løfte de øvrige problemer.
- Overenskomstdækningen er begyndt at vige – især i virksomheder, der står uden for arbejdsgiverorganisationerne. Det er på samme måde som medlemsfaldet en særlig udfordring, fordi det svækker repræsentativitet og legitimitet, og gør det vanskeligere at imødegå det politiske pres.
- De voksende ideologisk alternative, ”gule” organisationer svækker de overenskomtbærende forbunds repræsentativitet og legitimitet. Det gør situationen særlig kritisk i Danmark i forhold til de øvrige nordiske lande, hvor der ikke findes tilsvarende alternativer.
- Mulighederne for at løse opgaverne svækkes af manglende intern enighed mellem forbundene i LO.
- En mere eller mindre fuldstændig samling af de tre store hovedorganisationer kunne give ny styrke, men også føre til en forøgelse af den samlede fagbevægelses problemer.

### **Hovedorganisationernes gensidige afhængighed**

Som de to store sammenslutninger for de organiserede interesser i et partssystem indgår LO og DA i et modsætningsfyldt samspil. På den ene side er de ultimative modparter, der repræsenterer de potentielt konfliktende interesser i forholdet mellem de to parter på arbejdsmarkedet. Men på den anden side er de nærmest symbiotisk forbundet. Der er tale om en stærk gensidig afhængighed eller interdependens, hvor parternes styrker og svagheder påvirker hinanden – næsten i forholdet én til én. Når den ene part styrkes, bliver den anden part nødt til at følge med for at matche modparten. Og når den ene part svækkes, er der heller ikke længere et behov for at opretholde den anden parts ressourcer på det hidtidige niveau.

Vurderingen af de fremtidige relationer mellem LO og DA har som udgangspunkt den antagelse, at DA's rolle på arbejdsgiversiden ikke vil ændre sig væsentligt i de kommende år. Der er allerede sket store beskæringer i DA's ressourcer på baggrund af udviklingen af strukturen i retning af nogle få, store medlemsorganisationer, der har tyngde til at løse opgaverne selv. Og der kan også fortsat ske en vis justering i forhold til denne udvikling, men det vil stadig samlet se efterlade et DA, der kan løfte de definerede kerneopgaver.

LO og DA er hovedorganisationer i en aftalemodel, der er præget af en stærk konsensusbaseret samarbejdskultur, men det er med en indbygget gensidig respekt for de potentielt konfliktende interesser, organisationerne er sat til at vare-

tage. Så konsensus betyder i aftalemodellens sammenhæng enighed om at løse uenigheden. Den danske model er først og fremmest et konfliktløsningssystem.

LO og DA er de afgørende aktører i aftalemodellen – ikke mindst fordi det er disse hovedorganisationer, der siden 1899 har indgået den hovedaftale, som er det institutionelle grundlag, hele systemet bygger på. LO og DA har desuden derigennem fået en afgørende placering i forbindelse med det statsligt understøttede arbejdsretlige system samt Forligsinstitutionen. Det processuelle regelsæt, der bygger på både aftaler og lovgivning, fokuserer således i høj grad på LO og DA.

LO og DA er konfederationer dvs. sammenslutninger af organisationer og ikke enkeltmedlemmer. Ressourcer og beslutningskompetence afgøres derfor i forholdet mellem medlemsorganisationerne og de respektive hovedorganisationer. Som vi senere skal vende tilbage til, har det historisk udviklet sig på den måde, at DA hurtigt blev en stærkt centraliseret sammenslutning med magten placeret i den øverste ledelse i bestræbelserne på at kontrollere overenskomstsystemet og sikre samlede løsninger. Det skete først og fremmest med den vedtægtsmæssige bestemmelse, der fastslår, at medlemsorganisationerne kun kan indgå overenskomster under udtrykkeligt forbehold af DA's godkendelse.

Omvendt har LO altid været præget af medlemsorganisationer, der har tilstræbt at fastholde videst mulig egen kompetence og kun i så begrænset fang som muligt har accepteret at flytte magt og ressourcer til LO-niveauet. Men presset igennem af arbejdsgiverne kombineret med udviklingen af Forligsinstitutionens sammenkædende rolle i 1930'erne blev også LO en stærk hovedorganisation, og det var således LO og DA, der i mange årtier frem til slutningen af 1970'erne kontrollerede overenskomstsystemet.

Med den *centraliserede decentralisering*, der efter en overgangsperiode slog igennem fra starten af 1990'erne, skete en forskydning af magten til sektororganisationsniveau. Det var igen betinget af arbejdsgivernes valg og handlinger. Det betød en væsentlig begrænsning af DA's ressourcer, der også kom til at påvirke LO. Ikke desto mindre blev der dog fastholdt en afgørende funktion på det overenskomstmæssige område.<sup>2</sup>

Da Dansk Industri (DI) havde og fortsat har brug for fællesskabet til at sikre en koordinering, så ingen andre arbejdsgiversammenslutninger bryder med det niveau, der bliver lagt på det retningsgivende industriområde, har DA fortsat indtaget den afgørende koordinerende rolle både i overgangen fra industriens minimallønsaftale til aftalerne på normallønsområdet og i den afsluttende fase, hvor det igennem Forligsinstitutionens sammenkædning skal sikres, at alle kommer i mål, ligesom det er DA, der sammen med LO varetager håndhævelsen af det arbejdsretlige system.

---

<sup>2</sup> Indtil da var Jernets Arbejdsgivere også en væsentlig aktør med stor indflydelse i DA's besluttende organer, men den blev sikret i et konkurrenceforhold til andre større sammenslutninger – herunder fra Industrifagene. Med sammenslutningen af JA og IF til DI blev stort set hele industrien samlet i en organisation, og DI's vægt i arbejdsgiverfællesskabet er siden udvidet ved inddragelse af andre sektorer. DI har derfor vægt til at gennemtvinge beslutninger, og magtens centrum er flyttet fra DA's øverste ledelse til DI – med den vigtige begrænsning, der ligger i, at der er brug for et forpligtende arbejdsgiverfællesskab til at sikre den ønskede samlede koordinering.

Det er kun gennem et gensidigt forpligtende fællesskab, at DI kan sikre et gennemslag hos de andre organisationer af det omkostningsniveau, som DI aftaler ved overenskomstforhandlingerne. Derfor er DA – gennem vedtægternes stemmeretsbegrænsning på 50 procent – bygget op med en gensidig vetoret mellem DI og de øvrige organisationer.

Med optagelsen af HTS i DI blev opgaven med at sikre gennembrudsforlig såvel på minimalløns- som på normallønsområdet samlet i DI, men erfaringerne fra 2010 – den første overenskomstrunde med denne nye forhandlingsform – viser, at der fortsat er brug for en koordinerende aktør uden for DI til at sikre en fleksibel overførsel til de andre store områder, ligesom der stadig er brug for en samlet varetagelse af slutspillet i Forligsinstitutionen.

Den hidtidige aftale for DA's virksomhed udløb i 2010. Den vurdering, der i forlængelse af afslutningen på OK 2010 derfor er foregået i arbejdsgiverfællesskabet af DA's funktion efter 2010, er afsluttet med den konklusion, at DA fortsat er nødvendig for i overenskomstsituationerne at sikre, at enten får alle en overenskomst, eller også kommer alle i konflikt. Betydningen af DA's overenskomstmæssige rolle er endda blevet yderligere understreget i den nye aftale. I forhold til DA-strukturen med tre afgørende medlemsorganisationer – DI, Dansk Erhverv (DE) og Dansk Byggeri (DB) – og med DI i den absolutte hovedrolle, vil der fortsat være tale om en vis tilpasning af ressourcerne, fordi de store organisationer – ud over overenskomstkoordineringen og den generelle politiske interessevaretagelse – kan klare opgaverne selv. Men DA vil blive holdt på et niveau, hvor organisationen fortsat effektivt kan udøve hovedopgaverne:

- 1) overenskomstkoordinering,
- 2) håndtering af arbejdsretssystemet og
- 3) arbejdsmarkedspolitisk interessevaretagelse.

I og med at DA fortsat kommer til at varetage disse opgaver, vil også LO nødvendigvis skulle varetage de samme opgaver på medlemsorganisationernes vegne.<sup>3</sup> De to første punkter er det sikre. Det tredje punkt er mere åbent, fordi der formentlig fortsat vil være en vis tvivl på arbejdsgiversiden om, hvor meget man skal indgå i den politiske proces som en del af partssystemet. Det kan derfor også være ad hoc-præget, hvornår der på den politiske arena vil være opga-

---

<sup>3</sup> Det er inden for sociologisk organisationsteori og teorierne om kollektive forhandlinger en veldokumenteret antagelse, at det som regel under opbygningen af kollektive aftalesystemer er arbejdsgiverne, der bestemmer niveauet i overenskomstforhandlingerne. Lønmodtagerne og deres organisationer søger regulering via kollektive aftaler for at undgå vilkårlighed fra arbejdsgiverens side. Arbejdsgiverne og deres organisationer kræver til gengæld for at indgå sådanne aftaler, at forhandlingerne foregår på et niveau, der sikrer, at de effektivt kan varetage deres interesser (Lipset 1960, Clegg 1976, Sisson 1987). Selve måden, det gennemføres på, kan de faglige organisationer derimod udøve betydelig indflydelse på. Som det vil fremgå, fik eksempelvis Forligsinstitutionen en afgørende betydning for centraliseringen af overenskomstforhandlingerne til hovedorganisationsniveau i Danmark, fordi LO's medlemsorganisationer ikke frivilligt ville afgive deres beslutningskompetence.

ver, som medlemsorganisationerne på begge sider vil overlade til deres hovedorganisationer.

Hvis man ser på definitionen af LO's kerneopgaver og projektopgaver, forekommer det at være noget af et paradoks, at den opgave, som man med stor sikkerhed i en kendt fremtid kommer til at varetage, faktisk ikke siden 2007 er defineret som en kerneopgave i samarbejdet mellem LO og forbundene. Det gælder overenskomstkoordinering, der henføres til projektopgaverne og ikke til kerneopgaverne (LO 2009b).

Det er naturligvis rigtigt, at LO's rolle i overenskomstforhandlingerne er en anden og meget mindre end under de centraliserede forhandlingers periode fra 1950'erne til 1970'erne. LO spiller ikke længere en rolle af betydning, når det gælder kravformulering og de egentlige forhandlinger. Men LO spiller stadig en vis rolle i koordineringen af forløbet, hvor gennembrudsforlig overføres til de øvrige områder, og LO er stadig sammen med DA en afgørende aktør i den afsluttende fase i Forligsinstitutionen, og det er en permanent og meget central rolle, så længe DA fortsætter i den klassiske funktion på dette felt. Her er der stadig brug for hovedorganisationer til at varetage det, der i den givne overenskomstsituation er de overordnede interesser.

Underbetoningen af den vel nok i fremtiden fortsat væsentligste LO-opgave hænger sammen med den forskellige opbygning i LO og DA, som er beskrevet ovenfor, og som vi nedenfor vender tilbage til.

Forudsætningen for, at denne funktion fastholdes i de to hovedorganisationer er naturligvis, at hovedprincippet med hensyn til reguleringen af løn- og arbejdsvilkår i den danske model fastholdes, dvs. at det fortsat er overenskomstregulering frem for politisk regulering, der er den primære reguleringsform.

### **Det offentlige arbejdsmarked**

LO's særlige overenskomstmæssige betydning understreges af, at LO-forbundene går på tværs af hovedskellet mellem det private og det offentlige arbejdsmarked. Medlemsorganisationerne og LO er ikke alene dominerende på det private område, men indtager også en nøgleposition i det offentlige aftalesystem, hvor det traditionelt har været formænd for LO-organisationer, der har varetaget opgaverne som hovedforhandlere.

Det er for tiden ikke tilfældet af særlige organisationsmæssige og personorienterede grunde på det kommunale område. Det kan til dels ses som udtryk for, at LO's stilling svækkes af FTF- og ikke mindst AC-organisationernes vækst, og LO vil næppe i længden permanent kunne fastholde den position, der var gældende frem til OK 2008, hvor det netop var LO-organisationer, der stod i spidsen for både KTO og CFU. Forskydningen i personalestrukturen, især i retning af mere akademisk personale, kan på sigt føre til en ændring især på det statslige område, hvorimod LO-organisationerne i mange år endnu vil udgøre langt den største gruppe i KTO. Det er alene den særlige situation, som FOA har stået i siden OK 2008, der har ført til et skift på formandsposten i KTO.

I det øjeblik FOA's forhold til det øvrige KTO "normaliseres", vil det derfor igen være muligt for LO-organisationerne gennem deres fælles sammenslutning for hel det offentlige område, OAO, samlet at koordinere positionerne og sikre



de overordnede LO-interesser i de offentlige aftaleforhandlinger. Det er vanskeligt nu på grund af de forskellige interesser, der lige så meget synes at skille FOA fra de øvrige LO-organisationer som fra FTF- og AC-grupperne. Dermed svækkes LO-organisationernes overordnede interessevaretagelse i det offentlige aftalesystem.

Den øjeblikkelige LO-splittelse i den offentlige sektor gør det derudover vanskeligere at sikre balancen mellem offentlig og privat. Det er netop en funktion, som LO-fagbevægelsen kan bidrage til, fordi LO-organisationerne ud over deres dominerende stilling på det private arbejdsmarked, også traditionelt har haft en betydende indflydelse i det offentlige aftalesystem.

Herved fremstår LO med en bredde, som FTF og AC ikke kan modsvare, men det skal samtidig understreges, at det ikke er LO som sådan, der udøver funktionerne i den offentlige sektor. Her er det ikke LO, der tilsvarende den private sektor har en væsentlig koordinerende rolle i den afgørende fase. LO's indflydelse går via de enkelte organisationer og deres placering i hovedorganisationsgrupperne og forhandlingskartellerne.<sup>4</sup>

## Politisk udfordring - nationalt

Den anden afgørende relation, LO indgår i, handler om forholdet mellem parterne og det politiske system – såvel på nationalstatsligt som på europæisk niveau. Udgangspunktet må her være det nationale politiske system, der i hele aftalemodellens historie har været afgørende relationer med – selv om den danske model i princippet har været en aftalemodel præget af parternes selvregulering, dvs. et system, hvor lovgivning har haft en sekundær betydning i forhold til indgåelse af kollektive aftaler direkte mellem parterne.

### Ussings konsensusprincip

Det er en relation, der både kan ses som forbindelsen mellem de to hovedorganisationer hver for sig og de politiske aktører, og som samtidig kan ses som parternes fælles relationer til det politiske system.

Initiativet kan være skiftende. Nogle gange er det de politiske aktører, der forsøger at inddrage parterne – afhængigt af emne ofte med vægt på den ene side i første omgang. I andre tilfælde kan det være parterne, der sætter dagsordenen. Enten ved at den ene part markerer sig og presser den anden part på banen, eller ved at parterne i fællesskab formulerer et udspil.

Udgangspunktet, hvis vi tager den danske models etableringsperiode som afsæt, har for fagbevægelsen været den *ensidige relation*, qua de faglige organisationers placering som en del af den samlede arbejderbevægelse.

Men med aftalesystemets etablering og det fagretlige system blev der også tale om *fælles relationer* mellem de to store hovedorganisationer og politikerne. Her er det centrale udgangspunkt, det man kan betegne som *Ussings konsensusprincip* – om end han ikke selv brugte denne betegnelse, men i stedet talte om kompromiset mellem de store samfundsklasser.

---

<sup>4</sup> Vi vender tilbage til dette spørgsmål senere i afsnittet Fremtidens LO-struktur

Formanden for Augustudvalget af 1908, Carl Ussing, som stod i spidsen for parternes arbejde med at udvikle det fagretlige system, havde et usædvanligt blik for de særlige karakteristika, der senere blev de bærende elementer i den danske model. Og hans ledelse af udvalgsarbejdet gik i høj grad ud på at understrege over for parterne, at de var bedst tjent med at løse problemerne selv. Det skar han ud i pap ved talrige lejligheder undervejs. Det skete fx ved et møde den 26. maj 1909 over for Carl F. Madsen – den tidligere formand for skomagerne – der netop i april 1909 afløste Martin Olsen som formand for De samvirkende Fagforbund (i dag LO), og som derfor var hovedforhandler på lønmodtagersiden i Augustudvalgets afgørende faser:

”Hr. Madsen udtalte sin Bekymring for, at Lovgivningsmagten skulle gaa hen og foretage Ændringer i det, som vi her bliver enige om. Det er vist ganske udelukket, at man i en konstitutionel Stat vil gøre et Indgreb i de Bestemmelser, som to store Samfundsklasser anser for bedst egnede til at regulere deres Forhold. Derimod er det langt snarere rimeligt, at Lovgivningsmagten, hvis hver af Parterne opstiller sine Særfordringer, paa egen Haand forsøger at udjævne de modstående Interesser. Og om den så vil være saa lykkelig at kunne tilfredsstille begge Parter, er vist i høj grad tvivlsomt.”

Det er vores antagelse, at anvendelsen af det princip, som her er formuleret, er den helt afgørende forudsætning for parternes særlige position i den danske model. LO og DA er ikke bare interesseorganisationer, der ensidigt varetager egne interesser på samme måde som enhver anden lobbyist. LO og DA er institutionelle aktører, som spiller en væsentlig samfundsmæssig rolle, der løfter sig over de snævre organisationsinteresser.

Forudsætningen for at kunne indtage en sådan position er for det *første*, at der kan skabes enighed mellem parterne – og vel at mærke parter med en meget bred repræsentativitet, som kun hovedorganisationerne og ikke medlemsorganisationerne kan tilvejebringe. For det *andet*, at der kan produceres løsninger, som er samfundsøkonomisk ansvarlige og derfor fastholder erhvervenes konkurrenceevne. Samtidig skal for det  *tredje* begge parters interesser tilgodeses – ellers kan man ikke rekruttere og fastholde medlemmer, der sikrer en tilstrækkelig repræsentativitet.

### **Repræsentativitetskravet**

Trepartsfunktionen kan ikke overlades til medlemsorganisationerne. Den kan kun hovedorganisationerne stå for. Medlemsorganisationerne har ikke den nødvendige helhedsorientering og repræsenterer meget forskellige interesser. LO må fremstå internt som enighedsbevægelse, der skaber fælles fodslag mellem forbundene, og eksternt som enhedsfagbevægelse med positive relationer til FTF og AC.

LO er stadig så stor i forhold til de to øvrige hovedorganisationer for lønmodtagere, at den dominerende position ikke kan anfægtes. LO's position styrkes af, at modparten i partssystemet, DA, primært har relationer til LO. Der kan nok konstateres en stigende opbakning bag synspunktet, at den offentlige sektor ikke kun er en byrde på de værdiskabende private erhverv, men i høj grad også er en forudsætning for en effektiv, vidensbaseret produktion. Men alligevel vil

fokus i den større samfundsøkonomiske og samfundspolitiske sammenhæng uvægerligt ligge på den private sektor, og derfor indtager LO og DA også stadig de dominerende roller i de fleste trepartssammenhænge. Det er i den forbindelse LO's særlige styrke, at LO går på tværs af de to hovedområder og dermed opnår en bredere repræsentation end de øvrige hovedorganisationer.

Samtidig er det klart, at en trepartsproces vil blive styrket af, at der kan skabes enighed mellem aktørerne på tværs af de samfundsmæssige hovedsektorer. Ikke mindst i den sammenhæng har det betydning, at LO's repræsentativitet samtidig er svækket af den relative nedgang i forhold til FTF og AC. Derfor er det en fordel at have de to andre med, så det er en fælles lønmodtagerrepræsentation. Som det fx var tilfældet med den vigtige Fælleserklæring af 1987, som LO og FTF var sammen om, og som AC hurtigt tilsluttede sig (Due et al. 1993, Due og Madsen 2003).

På arbejdsgiversiden fremstår DA størrelsesmæssigt som langt mere dominerende end LO. De to øvrige hovedorganisationer, FA og SALA, er små – SALA endda ved at gå helt i opløsning – og de er desuden meget specifikke branchemæssigt. De kan derfor kun opnå indflydelse i særlige spørgsmål, der alene drejer sig om deres specifikke områder. FA er desuden en ren arbejdsgiverorganisation med en selvkvørende erhvervsorganisation, Finansrådet, på sidelinjen. DA repræsenterer derimod meget bredt og har dermed stor legitimitet på de politikområder, som hovedorganisationen varetager.

I forholdet til medlemsorganisationerne er der en markant forskel. På lønmodtagersiden er det åbenlyst, at forbundene i sig selv ikke har den tilstrækkelige repræsentativitet til at sikre den brede politiske interessevaretagelse. På arbejdsgiversiden må man sige, at DI efterhånden er en så stor aktør, at denne organisation kan repræsentere meget bredt. På nogle områder – når det gælder på den ene side service, handel og transport og på den anden side bygge- og anlægsvirksomhed – er der dog konkurrerende organisationer i form af DE og DB. Når det gælder det arbejdsmarkedspolitiske område generelt, er det derfor alene DA, der samlet kan repræsentere hovedparten af erhvervslivet.

Med så væsentlige spillere som DE, DB2 og DI – og med sidstnævnte i en ganske særlig position – er det dog indlysende, at DA's repræsentation i høj grad må være en afspejling af, hvad der er DI's særlige interesse, og hvad der i den sammenhæng kan sikres opbakning til hos de to andre store medlemsorganisationer. Man kan sige, at den gensidige afhængighed mellem de væsentlige aktører i arbejdsgiversystemet indebærer, at alle må kunne se sig selv i de beslutninger, der træffes.<sup>5</sup>

### **Det ad hoc-baserede trepartssystem**

Det er vigtigt at tage med i vurderingen, at den danske model ikke er et stærkt institutionaliseret trepartssystem, når det handler om politikudvikling og beslutning af nye politiske initiativer. Der er på dette område en form for korporatis-

---

<sup>5</sup> Jf. den ovenfor omtalte stemmeretsbegrænsning i vedtægterne på 50 procent, der giver en gensidig vetoret mellem DI og de øvrige organisationer.

me, men den er ad hoc-præget og derfor også med stærkt skiftende intensitet.<sup>6</sup> Der er mellem parterne forskellige interesser, hvad angår omfanget og karakteren af samspillet med det politiske system. Derfor vil der også i mange tilfælde være tale om en mere ensidig lobbyvirksomhed fra begge sider. Fx kan det være svært at forestille sig en fælles skattepolitik mellem parterne. Det har også været tydeligt, at der på arbejdsgiver- og lønmodtagersiden er meget forskellige holdninger til, hvordan den økonomiske krise skal håndteres.

Internt på hver side er der også ofte forskellige holdninger til trepartsinstitutionen i almindelighed og konsensusprincippet i særdeleshed. Fx kan der være forbund, der mere ønsker at optræde som et politisk parti end som del af et partssystem, hvor man er bundet til arbejdsgiverne. Under opbygningen af det nye DA havde DI nok heller ikke den store interesse i forkromede trepartsprojekter, der kunne styrke DA's prestige for meget midt i den vanskelige omstillingsperiode.

Generelt skal det fremhæves, at fagbevægelsen som regel vil have en større politisk interesse end arbejdsgiverne. Dels har de faglige organisationer et behov for at synliggøre sig selv i større omfang end arbejdsgiverne. Dels har de som repræsentanter for det store flertal i befolkningen, der er lønmodtagere, et meget bredere politisk interesseområde. Det gælder ikke mindst udviklingen af velfærdssamfundet.

Arbejdsgiverne har i forhold hertil traditionelt haft mere snævre erhvervspolitiske interesser, og de vil være bekymrede for at lade sig inddrage i alt for meget trepartsarbejde, fordi der er en åbenlys risiko for, at de derigennem vil blive medansvarlige for en socialdemokratisk præget velfærdspolitisk udvikling. Det er dog i de senere årtier blevet stadig vanskeligere for arbejdsgiverne at indsnævre politikområdet. Hvad der i dag kaldes velfærdspolitik indeholder således også beskæftigelsespolitik, uddannelsespolitik og socialpolitik, der samlet set er afgørende for arbejdsudbuddet – og det er netop et væsentligt interesseområde for arbejdsgiverne.<sup>7</sup>

Når det gælder LO, vil en del medlemsorganisationer typisk presse på for at sikre en mere aktiv politisk linje. Det er ikke nemt at forklare medlemmerne, at man ikke bare kan føre ren lønmodtagerpolitik, men af hensyn til en abstrakt størrelse som den danske model skal tage særlige hensyn til de organiserede arbejdsgivere.

Det er formentlig særligt vanskeligt at forstå i organisationer, hvor alle medlemmer eller hovedparten af medlemmerne er ansat i den offentlige sektor. Hvorfor skal der tages særligt hensyn til private arbejdsgiverinteresser, hvis der er mulighed for at opnå resultater mere direkte politisk?

---

<sup>6</sup> Det skal dog tilføjes, at der faktisk er tale om en særdeles omfattende repræsentation af hovedorganisationerne i et meget stort antal råd, udvalg og nævn. Så derfor er der i den administrative praksis en form for mere permanent trepartsstyring, hvis betydning ikke skal undervurderes.

<sup>7</sup> Dertil kommer – som vi skal se det – at den udvidede bredde i overenskomsterne med flere velfærdsopgaver har givet nye emner, som også arbejdsgiverne må forholde sig til.

Der er næppe nogen tvivl om, at det har bidraget til at skabe intern splid i LO-fællesskabet, hvor det især er den største danske organisation for offentligt ansatte, FOA, der ofte kommer til at indtage et andet standpunkt end de fleste af de øvrige LO-organisationer med større medlemsandele i den private sektor og med en dybere forankring i den danske model.

### **Den historiske udvikling**

Hvis vi ser på den historiske udvikling af den danske model, er det vigtigt at fremhæve, at konsensusprincippet efterhånden blev styrket, men det var frem til 2. verdenskrig kun gældende for så vidt angår rammerne for den processuelle regulering, og her blev det siden et næsten absolut dogme, at ændringer i lovgivningen om arbejdsret og forligsinstitution kun blev gennemført politisk på grundlag af forudgående enighed mellem parterne.

Når det gælder den substantielle regulering var der derimod i fagbevægelsen frem til 2. verdenskrig den klare holdning, at forbedringer kunne gennemføres ensidigt via samspillet med de socialdemokratiske ledede regeringer. Det førte i anden halvdel af 1930'erne til både ferielov og funktionærlov. De to bedste eksempler på, at den danske model ikke er en ren aftalemodel. Men af endnu større betydning var den politiske understøtning af arbejdsløshedsforsikringen gennemført allerede i 1907, som via reglen om fagligt afgrænsede a-kasser gav fagforbundene et de facto monopol på a-kasser og instituerede dobbeltmedlemskab nærmest pr. automatik. Det gav fagbevægelsen en meget effektiv rekrutteringsmekanisme – den såkaldte Gent-effekt (Due et al. 2010).

Da den overenskomstsmæssige regulering alene handlede om løn og arbejdstid, var det for organisationerne naturligt, at man måtte arbejde for at supplere med lovgivning til forbedring af lønmodtagernes arbejds- og levevilkår i øvrigt. Samtidig stod dog konsensusprincippet fortsat stærkt, hvad angår både det processuelle og hele det arbejdsmarkedspolitiske område. Når det gjaldt de direkte ansættelsesvilkår var det blevet et fælles princip, at det skulle reguleres via de kollektive overenskomster. Funktionærloven var på den måde undtagelsen, der bekræftede reglen. Ferieloven blev opretholdt, men den blev så at sige integreret i aftalemodellen på den måde, at alle forbedringer blev gennemført via overenskomstsyste­met og først derefter skrevet ind i loven som en form for udvidelsesmekanisme.<sup>8</sup>

På den baggrund kan det fastslås, at der altid har været en vis usikkerhed om grænserne mellem lovgivning og aftaler i den danske model, men at der hele tiden har været særlig vægt på betydningen af parternes selvregulering.

### **Thomas Nielsens forsøg på paradigmeskift**

Set i det lys var 1970'erne den periode, hvor der for alvor blev sat et spørgsmålstegn ved modellen. Det var LO's daværende formand, Thomas Nielsen, der forsøgte at få gennemført et paradigmeskift, der ændrede vægten, så den politiske regulering – herunder statslig indkomstpolitik – blev det afgørende led. Det

<sup>8</sup> I dag ville man tale om almengørelse eller almenyldiggørelse – begreber som er blevet aktuelle på baggrund af indvandringen af østeuropæisk arbejdskraft og forsøget på at hindre social dumping. En problemstilling, der tages op senere.

ene af de to vigtigste eksempler i denne sammenhæng var, at LO arbejdede for indførelsen af en lønmodtagerlovgivning, der på linje med en tilsvarende lovgivning i Sverige indførte minimumsbestemmelser for ansættelsesvilkårene.

Det andet eksempel var, at Thomas Nielsen med sin vedholdende stædighed søgte politisk at få gennemført en form for ØD (Økonomisk Demokrati) eller OD (Overskudsdeling). Det var lige ved at lykkes. I sidste instans kunne der dog ikke samles det nødvendige flertal. Men selv om man havde opnået det, er det tvivlsomt, hvor langtidsholdbar ordningen havde været. Gennemførelsen af en lignende fondsdannelse i Sverige blev således ophævet igen, da en borgerligt ledet regering efterfølgende kom til magten.

Den politiske kurs i kombination med 1970'ernes oliekriser gjorde det nærmest umuligt for parterne at finde hinanden i overenskomstforhandlingerne. Således blev en konflikt i 1973 afløst af tre på hinanden følgende politiske indgreb. Det fik Thomas Nielsen til at satse på indførelsen af et overordnet indkomstpolitisk system, dvs. en form for fast institutionaliseret trepartsorgan. LO-formanden fremhævede, at man ikke skulle overdrive betydningen af frie forhandlinger. I arbejderbevægelsen gik man ind for planøkonomi.

#### **Fra masseprotest til fælleserklæring**

1980'erne blev en overgangsperiode, der i første omgang var præget af et opgør med de konservativt ledede regeringer og fagbevægelsen i bestræbelserne på at få cementeret den nye lavinflationsøkonomi bl.a. gennem en afskaffelse af den automatiske dyrtidsregulering og opstramninger i overførselsindkomsterne.

Kulminationen var storkonflikten i 1985, der blev standset med et indgreb, som førte til omfattende masseprotester. Herefter vendte udviklingen, og der blev

i stedet tale om et tættere samarbejde, der kulminerede med *Fælleserklæringen af 1987*, hvor den konkurrencefremmende lønpolitik fik fagbevægelsens tilslutning, samtidig med at regeringen gav løfte om at støtte indførelsen af arbejdsmarkedspension.<sup>9</sup>

Formuleret med parolen *Jobfest frem for lønfest* lagde LO sig på en kurs, der prioriterede sikringen af den langsigtede samfundsøkonomiske ansvarlighed

<sup>9</sup> Der var i dette forløb langt fra fælles fodslag mellem LO og Socialdemokratiet. Det kulminerede i et tillidsbrud mellem LO-formanden, Finn Thorgrimson, og Socialdemokratiets nye formand, Svend Auken, som ledte direkte frem til formandsopgøret i 1992. De to var lige så uenige om kursen, som tidligere Thomas Nielsen og Anker Jørgensen havde været det – blot med omvendt fortegn. Hvor den regeringstyngede Anker Jørgensen måtte slå bremserne i over for den reformivrige Thomas Nielsen, plæderede Thorgrimson for en pragmatisk kurs over for Schlüter-regering i modsætning til den mindre samarbejdsvillige oppositionsleder Auken. Trods det nære slægtskab er historien således fyldt med eksempler på situationer, hvor LO-fagbevægelsen og Socialdemokratiet har ageret hver for sig. Det går helt tilbage til Augustudvalgets arbejde i 1909, hvor formanden for partiet, P. Knudsen, var direkte imod det kompromis, som DsF (i dag LO) var på vej til at acceptere. DsF's formand, Carl F. Madsen, fastholdt den pragmatiske linje og ignorerede partiformandens anbefalinger. Fagbevægelsens langsigtede interesse i et fagretligt system, der sikrede overenskomstresultaterne uden konflikter, var vigtigere for Madsen end partiets dengang relativt ortodokse socialistiske kurs (Due og Madsen 2008, Erichsen 1981).

som forudsætningen for også at sikre medlemmernes realløn og udviklingen af arbejds- og levevilkår.

### **Øget bredde betyder større politisk indblanding**

Arbejdsmarkedspensionen blev en realitet via overenskomsterne i den private sektor i 1991 i sammenhæng med cementeringen af overgangen til sektorbase-rede overenskomstforhandlinger. Samtidig markerer de første bestemmelser om ret til efteruddannelse indført 1991 således et afgørende skift i overenskomstsyste-met, der siden har været præget af, at stadig flere velfærdsspørgsmål nu også reguleres via de kollektive overenskomster. Det sker ofte i en kombination med lovgivning, således at der bliver tale om en form for dobbeltregulering. Det gælder fx vilkårene under barsels- og forældreorlov, hvor det politiske system fastlægger længden af orloven med ret til dagpenge, mens overenskomstparter-ne supplerer med ret til fuld løn.

Betydningen af denne *større bredde i overenskomsterne* kan næppe overvur-deres, fordi det for alvor har bragt parterne og det politiske system sammen. Det gør politikernes forsøg på at blande sig i overenskomstspillet legitimt. Dobbelt-reguleringen åbner op for et tættere samspil, der må respektere præmisserne i begge systemer. Det tvinger parterne til enighed om et bredt udvalg af emner, der dækker store dele af velfærdsstatens område. Uden enighed kan selvregule-ningen ikke sikres.

Det er – jf. ovenfor – ikke så let for arbejdsgiverne, der her kommer til at stå som garant for det socialdemokratisk funderede velfærdssamfund. Til gengæld kan de via overenskomsterne få en vis kontrol over udviklingen og dermed de økonomiske omkostninger.

Velfærdsspørgsmålenes indtog har derfor også særlig betydning, fordi det i høj grad forpligter parterne til at leve op til konsensusprincippet og dermed cementere Ussings definition af den danske models grundlag. Det var netop også, hvad LO, med Hans Jensen som formand, levede op til på kongressen i 1999. Her var programmet *Fremtidens velfærd* en understregning af parternes nye fælles rolle og ansvar for velfærdssamfundets udvikling – herunder sikrin-gen af en langsigtet økonomisk ansvarlighed. Det var en markering af LO's fulde tilslutning til de principper, der er kommet til at inkarnere den danske model.

### **Forudsætninger for konsensus-princippet og forumshopping**

Det var dog samtidig tydeligt på kongressen, at en del organisationer ikke ønskede en så kraftig binding til konsensusprincippet, men i stedet ville fastholde muligheden for i særlige situationer at gå ensidigt efter politiske resultater, i det omfang man ikke kunne få arbejdsgiverne med.

I årene efter 1999-kongressen viste der sig også at være store problemer med at skabe fælles løsninger mellem LO og DA. Set fra LO's synsvinkel var hovedårsagen, at DA – formentlig til dels blokeret af DI – ikke var til at hugge eller stikke i. DA blokerede spillet.

En sådan form for blokering er i modstrid med konsensusprincippet, hvis forudsætning netop er, at det ikke er tale om en vetomodel. Hvis den ene part

ønsker at gennemføre et reformforslag, og sagen har aktuel samfundsmæssig betydning, kan den anden part ikke blot forhindre dette ved at sige nej, så man ikke kan nå et fælles udspil. Der skal være en udbredt kompromisvilje hos begge parter (Due og Madsen 2006).

Set fra DA's synsvinkel var problemet ikke, at arbejdsgiverne sagde fra, men at LO i flere politiske spørgsmål valgte at satse på at gå den politiske vej. LO strammede egne udspil så meget, at DA nødvendigvis måtte sige fra, og fik derefter gennemført en politisk løsning. Denne form for politisk enegang blev betegnet som *forumshopping*, fordi det indebærer, at man vælger det forum, hvor man kan opnå de bedste resultater i stedet for at holde sig på dydens smalle vej, der er foreskrevet af konsensusprincippet i den danske model.

Problemet med forumshopping eller ensidig lobbyisme er, at gennemførte forslag bliver afhængige af de skiftende politiske konjunkturer, og med stor sandsynlighed vil blive ændret igen, når en ny regering træder til. Derimod betyder anvendelsen af konsensusprincippet, at et gennemført forslag ikke påvirkes af skiftende politiske konjunkturer, men kun ændres, hvis parterne på et senere tidspunkt opnår enighed om det.<sup>10</sup>

Det er klart, at det netop er langtidsholdbarheden ved fælles løsninger, der også for LO er fordelene ved den danske model, og som var baggrunden for vedtagelsen af Fremtidens velfærd. Men det var – vurderet fra LO's synsvinkel – vanskeligt at holde sig til princippet, når arbejdsgiverne nærmest nægtede at lege med. Der skal to til tango. Det betød, at de organisationer i LO, der ønskede at benytte muligheden for ensidig lovgivning, fik vind i sejlene.

Dette dilemma synes afspejlet i den rapport, som LO's arbejdsretsudvalg havde arbejdet med siden kongressen, og som blev offentliggjort i 2001 under titlen *Diskussionsoplæg om Fremtidens Arbejdsret – lovgivning og/eller kollektive overenskomster*. Rapporten fastslog ganske vist, at den kollektive aftaleregulering stadig skulle være den mest anvendte metode, men samtidig blev det tilføjet, at der kunne være tilfælde, hvor lovgivning måtte anses for at være mest hensigtsmæssig. Der blev henvist til funktionærlov og ferielov og derudover til nødvendigheden af dobbeltregulering i forbindelse med en række af de velfærdsspørgsmål, der var blevet en del af overenskomsterne.

Det var således grundlæggende en præcis analyse af det komplekse samspil mellem parter og politik, der især med overenskomsternes større bredde har fået større vægt. Alligevel blev rapporten på arbejdsgiversiden opfattet som en kanonisering af forumshopping som legitim metode, fordi lovgivning og aftaler blev fremstillet som to relativt sidestillede metoder til opnåelse af politiske mål. Dermed var man reelt i direkte modstrid med Ussings konsensusprincip.

I den politiske og administrative ledelse i LO-huset så man kritikken som forfejlet. Her blev udspillet vurderet som et led i en proces, der var startet med et egentligt og omfattende program om fremtidens arbejdsret, der blev vedtaget på LO-kongressen i 1991 og opdateret i 1995. Dette program indeholdt bl.a. et

---

<sup>10</sup> Vi har i *Fra storkonflikt til barselsfond* nærmere redegjort for skismaet mellem DA og LO i disse år og diskussionerne om forumshopping og konsensusprincip. Her er også flere eksempler mere fyldigt gennemgået.



forslag om ”en samlet lov om lønmodtagernes retsstilling”, så her var lovgivningsmetoden endnu mere fremhævet. Set i forhold hertil var rapporten et forsvar for aftalemodellen og et forsøg på at fastholde den overordnede ide i *Fremtidens velfærd*.

Det er utvivlsomt en korrekt vurdering, men dermed åbenbares også de to hovedlinjer, der præger LO. På den ene side *forligsmagerne*, der vil fastholde konsensusprincippet for at sikre langtidsholdbare løsninger, og på den anden side *forumshopperne*, der mere pragmatisk vil vælge mellem aftaler og lovgivning alt efter, hvor man kan opnå mest.

Det skal tilføjes, at det er vanskeligt i praksis at opstille problemstillingen som et enten-eller. Dels er der utvivlsomt situationer, hvor modparten afviser ethvert kompromis. Dels indgår spillet mellem parterne i de samtidige relationer til de politiske aktører, hvorved kompleksiteten øges yderligere. I virkelighedens verden er det derfor utænkeligt at forestille sig en proces, hvor den danske models konsensusprincip uden problemer kontinuerligt anvendes. Der vil være situationer med konflikt mellem parterne, hvor den ene eller begge for en tid vil søge de politiske muligheder – uden at det afgørende ændrer parternes vilje til at samarbejde. Eksempelvis kan man sige, at LO's arbejdsretsprogram fra 1991 ikke var en hindring for det overenskomstmæssige gennembrud for arbejdsmarkedspension samme år eller den nye hovedaftale mellem LO og DA fra 1993. Sagen havde dog utvivlsomt været en anden, hvis LO's programformuleringer var blevet en lovgivningsmæssig realitet.

Den danske model er – som sagt – et konfliktløsningssystem, og derfor er der også perioder med kriser både parterne imellem og mellem parterne og det politiske system. Hovedproblemet er derfor ikke nødvendigvis spillet mellem parterne. Det kan også være de politiske aktørers evne og vilje til at indgå i en proces, hvor aftalemodellens muligheder for at sikre langsigtede løsninger udnyttes. Fx er det vel netop situation i skrivende stund, at det politiske system er blokeret, fordi alle tænker på valg.

### **Nyt LO og erfaringerne med VK-regeringerne siden 2001**

Den store omlægning af LO med etableringen af Nyt LO i 2003 var først og fremmest en understregning af fagbevægelsens selvstændige status. Den gensidige repræsentation mellem LO og Socialdemokratiet blev fjernet allerede midt i 1990'erne, og på kongressen i 2003 blev de økonomiske bånd kappet, idet LO herefter ikke længere støtter partiet direkte økonomisk.

Efter godt to årtier med skiftende politiske regeringer – fra Anker Jørgensen via Schlüter og Poul Nyrup til Anders Fogh Rasmussen – var det en understregning af, at LO-fagbevægelsen må være i stand til at samarbejde med den til enhver tid siddende regering. Ellers er det ikke muligt at udvikle et overenskomstsystem, hvor forbedringer på velfærdsområdet med dermed følgende dobbeltregulering spiller en væsentlig rolle.

Nyt LO skal derfor også ses som en videreførelse af *Fremtidens velfærd* og en tilslutning til hovedprincipperne i den danske model.

Det er bemærkelsesværdigt, at LO holdt fast i den nye kurs med beslutningerne i 2003, hvor det kun var godt et år siden, at Socialdemokratiet igen havde tabt regeringsmagten. Især fordi den nye VK-regering, der formede en stærk flertalskoalition med Dansk Folkeparti, lagde ud med noget, der lignede et generalangreb på fagbevægelsen.<sup>11</sup>

Alvorligst var her, at der fra 2002 generelt blev åbnet op for tværfaglige akasser. Dermed blev de etablerede faglige kassers reelle monopol fjernet, og det effektive rekrutteringsinstrument, som lå i det nærmeste automatiske dobbelt-medlemskab, blev stærkt svækket. Det må vurderes, at der næppe er nogen anden enkeltbeslutning, der som denne har bidraget så meget til LO-forbundenes faldende medlemstal, der startede i anden halvdel af 1990'erne, men netop tog fart efter VK-regeringens svækkelse af Gent-systemet.

I de efterfølgende år har der dog været en del eksempler på et mere konstruktivt samspil mellem regeringen og partssystemet. Der har nok blandt parterne – og især på arbejdsgiversiden efter indførelsen af barselsudligning under *OK 2004* – været en fornemmelse af, at de politiske aktører havde begrænset respekt for selvreguleringen. Men ikke mindst trepartsforløbet omkring kompetenceudvikling i perioden op til og med *OK 2007* er et eksempel på et nærmest eksemplarisk samspil mellem parter og politik, hvor aftale om overenskomstforbedringer følges op af øgede politiske midler, dvs. en form for dobbeltregulering, hvor der både tages hensyn til parternes overenskomstforhandlinger og politikernes politiske præferencer.

Man kan samtidig se det som et udtryk for, at parterne fortrinsvis kan opnå indflydelse i situationer, hvor de så at sige selv ”har pengene med” (Mailand 2008). Men det er vel netop logikken i den øgede bredde i overenskomsterne – som det også direkte udtrykkes i LO's velfærdsprogram. Parterne tager et direkte medansvar for velfærdsudvikling og opnår derigennem indflydelse.

De største problemer i forbindelse med trepartsforløbene havde LO i forhold til Socialdemokratiet, der følte sig sat ud på et sidespor. Men LO prioriterede at varetage medlemmernes interesse ved at indgå aftaler med regeringen – selv om denne utvivlsomt også brugte det i et taktisk spil, hvor regeringen blev styrket på oppositionens bekostning.

Det var nok mest udtalt i *trepartsforhandlingerne* i 2007 i sammenhæng med kvalitetsreformen for den offentlige sektor. Det var fra regeringens side i høj grad et taktisk træk for at forbedre et blakket image over for de offentligt ansatte forud for det forestående folketingsvalg. Men det gav de offentligt ansatte milliardforbedringer vedrørende efteruddannelse, seniorpolitik mv. LO valgte derfor sammen med den største medlemsorganisation på dette område, FOA, at gå efter guldet – om end det ikke var uden indbyrdes kontroverser mellem de to hovedforhandlere, Hans Jensen og Dennis Kristensen.

---

<sup>11</sup> Der er formentlig også en sammenhæng med et værdimæssigt skift i medlemmernes holdninger. Dels som et resultat af den voksende organisationsgrad frem til midten af 1990'erne, hvorved nye grupper med større afstand til de traditionelle kollektive værdier blev en del af de faglige organisationer. Dels som et udtryk for et samfundsmæssigt værdiskred, hvor individuelle værdier vandt frem. Der var tydeligvis mange medlemmer, der med deres stemmer havde medvirket til skiftet fra SR til VKO.

Hos Socialdemokratiet på Christiansborg førte det til åbenlyse frustrationer. Det var en illustration af de nye betingelser i forholdet mellem parti og fagbevægelse – langt fra forholdene i den traditionelle arbejderbevægelse. Som FOA's formand, Dennis Kristensen, udtrykte det, hørte det fortiden til, at faglige ledere skulle forbi et partihovedkvarter, før de indgik aftaler med den siddende regering.<sup>12</sup>

Vurderet efter en økonomisk målestok og i lyset af finanskrisen, vil nogen nok se netop denne trepartsforhandling som udtryk for, at det ikke nødvendigvis styrker langsigtede samfundsmæssige interesser, blot regeringen og arbejdsmarkedets parter finder sammen. I 2007 var kvalitetsreformen et udtryk for, at VK-regeringen fulgte et opportunistisk spor for at sikre magten. Der var et håb om, at de ekstra mange millioner til lønmodtagerne i den offentlige sektor kunne lette det vanskelige overenskomstforløb, der lå forude i 2008. Men effekten var måske lige så meget, at der for alvor blev åbnet op for politisk indblanding i dette forløb, der dermed blev endnu mere kompliceret.

Men umiddelbart var der med trepartsaftalen i 2007 tale om en klar sejr for lønmodtagerne. Der blev derfor i forlængelse af de to seneste trepartsforløb talt om, at der klart var opnået bedre resultater med VK-regeringen end i den forudgående periode i 1990'erne med SR-regeringen. Det er der næppe nogen, der vil sige i dag.

### **Chancen der blev spildt?**

Der skete en for parterne negativ vending allerede i efteråret 2008, hvor der ellers var lagt op til et stort skridt til styrkelse af partsmodellen. Det handlede om en reform af arbejdsløshedsforsikringssystemet. Med indførelsen af de tværgående a-kasser i 2002 i sammenhæng med højkonjunkturen begyndte især LO-forbundenes kasser at miste medlemmer.

De statsunderstøttede a-kasser har været et væsentligt stabiliserende element i den danske model. Det har sikret fagforeningerne medlemmer og dermed høj repræsentativitet, som har legitimeret systemet med aftaleregulering. Det har eksternaliseret omkostninger for arbejdsgiverne, gjort arbejdskraften mobil, og dermed skabt et fleksibelt arbejdsmarked. Men uden at arbejdsgiverne har haft et direkte ansvar. Det var oprindeligt mere en toparts- end en trepartsinstitution, fordi den bygger på et kompromis mellem fagbevægelsen og politikerne med arbejdsgiverne på sidelinjen. Den tilknyttede beskæftigelsespolitik har derimod været præget af et stærkt trepartssystem med fælles indflydelse og ansvar til parterne.

Ideen var at forsøge på at revitalisere systemet gennem en reform, der gav overenskomstsyste­met en direkte rolle. Der lå mere eller mindre et kompromis i luften, hvor fagbevægelsen accepterede en kortere dagpengeperiode mod en forbedring af den efterhånden faldende økonomiske dækning via dagpengene bl.a. gennem etablering af et supplerende forsikringssystem aftalt via overenskomsterne.

---

<sup>12</sup> Som det fremgik ovenfor, har der nu gennem historien været en del eksempler på konflikter mellem parti og fagbevægelse. Når interesserne har været tilstrækkeligt forskellige, har hverken parti eller fagbevægelse ladet sig binde af det nære slægtskab.

Det startede med direkte kontakter mellem parterne, men det blev besluttet at overlade slutspillet til partierne på Christiansborg. Tidspunktet for et bredt forlig var gunstigt, fordi der var lang tid til det næste valg. Regeringen kunne få gennemført en væsentlig reform, der også var vigtig for Socialdemokratiet i bestræbelserne på at fremstå som et regeringsdueligt parti. Men processen løb af sporet. Endnu en gang demonstrerede de politiske aktører deres manglende evner til at gennemføre langtrækkende reformer med bredt flertal.

Det kunne ellers have underbygget a-kassesystemet, men blev i stedet endnu et søm til ligkisten. Den umiddelbare effekt var, at regeringen i stedet sammen med Dansk Folkeparti besluttede at fremskynde kommunaliseringen af jobcentrene. Her kunne LO og DA endelig enes 100 procent – om at være imod. De tordnede mod forslaget – støttet af den økonomiske sagkundskab med vismændene i spidsen – men regeringen gennemførte alligevel reformen.

Spørgsmålet er, om det bliver muligt i fremtiden at foretage et nyt forsøg på at revitalisere a-kasserne, eller om fagbevægelsen her har passeret *the point of no return* – punktet hvorfra ingen tilbagevenden er mulig. Med de tværgående kasser og kommunaliseringen giver systemet ikke længere de store positive effekter for den overenskomstbærende fagbevægelse. I stedet for – som tidligere – at sikre medlemmer til de overenskomstbærende forbund, bidrager det mere til de ”gule” organisationers fortsatte vækst. Når man ser deres annoncekammer bygger de i høj grad på, at de kan tilbyde en billig samlet pakke.

At administrere a-kasser udvikler sig i stigende grad til at være en overbureaukratisk administrativ klods om benet, samtidig med at den medlemsgenererende fordel er svækket i betydelig grad. Set fra medlemmernes synsvinkel kan det også blive opfattet som en tvivlsom fordel, fordi de derved kommer til at opleve a-kasserne mere som et statsligt kontrolsystem end som deres egen demokratiske organisation. Så måske skal LO-forbundene begynde at vænne sig til, at en verden uden a-kasser, hvis det håndteres rigtigt, kan blive en strategisk fordel i kampen om medlemmerne.

Umiddelbart betød den manglende reform af a-kassesystemet i 2008, at parterne svækkede sig selv, fordi de ikke kunne finde en fælles løsning. Det understreger den væsentlige pointe, at det ikke er nok, at parterne er enige om at være imod et politisk initiativ. Parterne skal samtidig være i stand til at præsentere et mindst lige så effektivt alternativt forslag, hvis de skal gøre sig håb om betydende indflydelse.

Det er netop nødvendigt at bruge udtrykket ”gøre sig håb om” i denne sammenhæng. For udviklingen såvel under de socialdemokratiske ledede regeringer i 1990’erne og VK-regeringerne siden 2001 har vist, at fælles udspil ikke er nogen garanti for indflydelse. Måske kommer den største udfordring for den danske model fra de politiske aktørers manglende vilje – på nogle områder – til at lade parterne styre, selv hvor parterne er enige? Det er en vigtig udfordring af konsensusprincippet og afspejler måske et skred i magtbalancen mellem parter og politik (Mailand 2008).

### **Effekten af manglende flertalsregeringer**

Ussing-princippet har stået forholdsvist stærkt i Danmark, fordi intet parti mere permanent har haft flertallet. De skiftende regeringer har altid været afhængige af et midterparti – som hovedregel De Radikale. Derfor viste eksempelvis Thomas Niensens store projekt i 1970'erne sig også at være en blindgyde.

VKO-flertallet, der det senest tiår har kunnet lovgive uden om midten, har ændret præmisserne. Og derfor har regeringen kunnet svække fagbevægelsen i a-kassespørgsmålet – om end den samtidig har været villig til at give betydelig indflydelse på flere områder via trepartsarrangementer.

Hvis LO og DA havde været enige, så havde VKO haft vanskeligere ved at vælge fagbevægelsen over ende. Men det må tilføjes, at kommunaliseringen af jobcentrene – som det er fremgået – samtidig kørte arbejdsgiverne ned. Så her tog regeringen hverken hensyn til LO eller DA.

Konsekvensen af, at parterne på arbejdsmarkedet ikke kan finde fælles fodslag i spørgsmål, der er afgørende placeret på den politiske dagsorden, er, at de med stor sandsynlighed mister kontrollen over den politiske udvikling.

### **Partssystemet og løsningen af finanskrisen**

Det er netop i situationer, hvor de politiske aktører står med et afgørende samfundsmæssigt problem, at parterne har den største mulighed for indflydelse, når de anvender Ussing-princippet. Til gengæld vil det så også ofte være situationer, hvor lønmodtager- og arbejdsgiversynspunkterne som udgangspunkt står langt fra hinanden. Den administrerende direktør i Novo Nordisk, Lars Rebien Sørensen, blev måske med rette hånet for at være naiv, da han i efteråret 2010 talte for nødvendigheden af en bredt funderet kriseløsning. Men har han ikke ret i, at netop det kunne bidrage med langtidsholdbare løsninger?

Det er blot en næsten umulig opgave, dels fordi de politiske partier kun har blik for et kommende valg og nøjes med at tælle til 90, dels fordi parternes vurdering af, hvordan krisen umiddelbart skal håndteres, er modsatrettet. Man kan sige, at den danske models styrke er, at parterne netop i sådanne situationer kan finde kompromisernes balancepunkt, men når ingen aktører i det politiske system vil lege med, så er der også meget ringe mulighed for, at parterne vil tage den vanskelige opgave på sig.

Resultatet bliver, at alle bare venter på et valg, mens mange sidder med en fornemmelse af, at det kan medføre en mere varig svækkelse af det danske samfunds muligheder, hvis der skal gå endnu et år, før effektive skridt bliver taget.

Den afgørende udfordring kan LO og DA og deres medlemsorganisationer enes om. Den kan formuleres i spørgsmålet om, hvordan der kan sikres en øget vækst baseret på en genopretning af den høje produktivitet og en dermed følgende forstærket konkurrenceevne gennem en produktion baseret på styrket uddannelse og forskning. Her kan man konstatere, at aktører som DI og CO-Industri har en fælles målsætning om at fremme en sådan udvikling gennem fastholdelse af en industriel produktion i Danmark. Det kan ses som en snæver interessevaretagelse i at sikre virksomheder og arbejdspladser, men er det netop ikke det nødvendige grundlag for en fremtidssikret vidensbaseret vækst, der også kan skabe grundlaget for opretholdelsen af velfærdssamfundet?

Det er klart, at hvis parterne i overensstemmelse med Ussing-princippet i fællesskab kan udvikle en politik, der fremmer sådanne mål og sikrer den langsigtede samfundsøkonomiske balance, vil det uundgåeligt påvirke den til enhver tid siddende regering og gøre det vanskeligt for de politiske aktører ikke at følge de retningslinjer, der dermed lines op.

### **LO's opbakning til Fair Løsning**

Det er gået lige modsat. Baggrunden er uenigheden om håndteringen af krisen. LO ønskede på linje med Socialdemokratiet og SF at fastholde en form for Keynesiansk kriseløsning for at holde gang i det spæde opsving efter det dybe fald i økonomien i 2008-9, mens regeringen i foråret 2010 begyndte at fremhæve nødvendigheden af en opstramning for at bremse det stigende underskud i de offentlige finanser.

Der var en kløft, der ikke umiddelbart kunne bygges bro over, og LO valgte i den givne situation at bakke oppositionen op ved at tilslutte sig Socialdemokratiets og SF's fælles udspil *Fair Løsning*. Hovedideen var at arbejde sig ud af krisen ved at skaffe langsigtet balance ved anvendelsen af en lang række midler, herunder med øget arbejdstid som et væsentligt element. I præsentationen af planen blev hovedvægten lagt på arbejdstid med anvendelsen af sloganet: 12 minutter om dagen.

Ved fremlæggelsen af *Fair Løsning* blev det understreget, at den færdige pakke skulle realiseres på baggrund af trepartsforhandlinger, således at arbejdsmarkedets parter fik både indflydelse og ansvar, dvs. en fremgangsmåde i overensstemmelse med LO's langsigtede strategi. Det er stadig medio august 2011 – op til det forestående efterårsvalg – S/SF's hensigt at gennemføre et sådant trepartsforløb, hvis valget fører til en ny regering. Det har åbnet en anrebsflanke for regeringspartierne, fordi man ikke på forhånd kan sige, hvad der præcist kommer ud af et sådant forløb – ud over et løfte om at sikre det nødvendige niveau.

Anvendelsen af trepartsinstitutionen er pr. definition kompleks, når man som i Danmark i øvrigt har et aftalebaseret reguleringssystem på arbejdsmarkedet. Det er således forskellige parter, der agerer i henholdsvis trepartsregi og i aftalesystemet, hvor en del af det aftalte i trepartsforløbet skal realiseres. I trepartsregi er hovedorganisationerne aktørerne sammen med regeringen.

I aftalesystemet er det de store sektororganisationer for lønmodtagere og arbejdsgivere. Netop spørgsmålet om arbejdstid illustrerer kompleksiteten. Det er ikke hovedorganisationerne, der regulerer arbejdstiden, og derfor kan der i trepartsregi kun på det område udstikkes overordnede rammer eller hensigtserklæringer i forhold til de sektororganisationer, der gennem overenskomstforhandlingerne regulerer disse spørgsmål.

Der er et stort skridt fra trepartsaftale til den egentlige realisering af indholdet. Selv om der er flere håndtag, overenskomstparterne kan dreje på for samlet at øge arbejdstiden, er det en vanskelig opgave, og den bliver ikke nemmere af, at det af ikke ligefrem vil være populært blandt LO-forbundenes medlemmer med en øget arbejdstid.

Dermed kan man ikke slutte, at *Fair Løsning*s trepartsmetode er uden mulighed. Der har i tidligere trepartsforløb været tale om særdeles håndfaste langsigtede effekter. Det bedste eksempel er Fælleserklæringen af 1987, der også kun var en hensigtserklæring, men som ikke desto mindre – om end efter megen besvær – førte til de ønskede resultater:

1) indførelse af en arbejdsmarkedspension også for de store grupper, der ikke hidtil havde haft sådanne ordninger, og

2) parternes tilslutning til en konkurrencefremmende lønpolitik. Dengang var i øvrigt også mange medlemmer imod arbejdsmarkedspensionen. Det kan derfor bestemt ikke udelukkes, at man under en S/SF-regering kan få et tilsvarende effektivt trepartsforløb.

I forlængelse af LO's tilslutning til *Fair Løsning* slog regeringen tilbage. Måske fremmet af, at LO meddelte, at man ikke havde i sinde at indgå lignende trepartsaftaler med den siddende regering. Da regeringen fremlagde sin *Genopretningspakke* i foråret 2010 var et afgørende element i udspillet et stop for regulering af overførselsindkomsterne, som var vanskeligt at sluge for støttepartiet Dansk Folkeparti. I sidste forhandlingsfase blev det derfor besluttet at skifte dette element ud med en beskæring af arbejdsløshedsdagpengenes længde fra fire til to år. Det var i modstrid med regeringens løfter om ikke ensidigt at ændre på dagpengene. Dermed var det set fra en kontraktpolitisk synsvinkel mere kritisabelt end det efterfølgende efterlønsindgreb. Det sidste blev dog aftalt på en måde, så det først realiseres efter et valg, hvor befolkningen har haft mulighed for at tage stilling. Derimod blev dagpengeperioden forkortet med det samme i modstrid med de principper, VK-regeringen fastlagde ved sin tiltræden i 2001. Et løftebrud og et farvel til Anders Fogh Rasmussens kontraktpolitik.

Indtil genopretningspakken har Dansk Folkeparti stået i vejen for en sådan forringelse af dagpengesystemet af frygt for at miste vælgere blandt de grupper, som partiet har givet løfte om at beskytte. Men i den aktuelle situation valgte partiet hensynet til pensionisterne frem for hensynet til de arbejdsløse lønmodtagere.

Dertil kom en forlængelse af genoptjeningsperioden fra 26 til 52 uger, dvs. forslag, der samlet set svækkede incitamentet til a-kassemedlemskab og dermed den samlede fagbevægelses muligheder for at rekruttere og fastholde medlemmer. I samme retning trak forslaget om at begrænse fradraget for fagforeningskontingent til 3.000 kr. årligt, hvilket ramte stort set alle de overenskomstbærende organisationer, men lige præcis friholdt de ideologisk alternative ”gule” organisationer.

### **Opsamling**

Det samlede regnskab for VK-regeringen fra 2001 til og med 2010 indeholder væsentlige negative elementer set fra fagbevægelsens synsvinkel, fordi beslutningerne om tværgående a-kasser, kommunalisering af jobcentre og beskæringen i dagpengeperioden svækker grundlaget for de faglige organisationer og dermed bidrager til det faldende medlemstal, der især har ramt LO-forbundene. Samtidig har VK-regeringen også været en aktør, der har kunnet forhandles med, og som derfor har medvirket til en række forbedringer – oftest gennem

udviklingen af velfærdsordninger, dels via lovgivning, dels gennem de kollektive overenskomster.

Denne dobbeltregulering indebærer et langt større politisk pres på aftalemødelen, end der tidligere har været tale om. Blandt organisationerne på begge sider er der derfor også en ikke ubetydelig tilslutning til det synspunkt, at politikernes tilbøjelighed til at agere på trods af parterne – uanset om de fremstår enige eller ej – tendentielt vil svække den danske model. Derved udfordres det bærende konsensusprincip i den danske model.

Der vil ikke i tilstrækkelig grad blive taget hensyn til parternes selvregulering, og derfor kan resultatet alene på baggrund af det nationale politiske pres føre til en ændring af reguleringssystemet, der gør den politiske proces på Christiansborg til det afgørende element.

### **Ny kurs eller situationsbestemt beslutning?**

Spørgsmålet er, om LO's tilslutning til *Fair Løsning* er udtryk for en ny linje, hvor samarbejdet med Socialdemokratiet igen bliver det afgørende. Eller om der er tale om et ad hoc-præget valg i en ganske særlig situation. Umiddelbart har prisen i form af dagpengeindgrebet været høj, men det kan indhentes igen, hvis der kommer et regeringsskifte, og LO får betydelig indflydelse på den nye økonomiske politik. Hvis VK-regeringen fortsætter efter et valg, vil LO-fagbevægelsen stå i en vanskelig situation, og der vil næppe være andet at gøre end at vende tilbage til den pragmatiske linje hidtil under VK-regeringen og forsøge at opnå konkret indflydelse.

Hvis planen med *Fair Løsning* lykkes, er det heller ikke det samme som en permanent opslutning om S/SF. Der vil utvivlsomt opstå situationer, hvor der politisk og fagligt vil være divergerende interesser. Umiddelbart kan man opnå et resultat, hvis man på samme måde, som det tidligere i mange årtier var tilfældet i Sverige, via fælles udspil med regeringen kan presse arbejdsgiverne ind i et trepartssamarbejde. Og hvor arbejdsgiverne må tilpasse sig i forhold til de rammer, der derved fastlægges, og forsøge inden for det at optimere interessevaretagelsen.

En langsigtet kurs efter de linjer vil forudsætte, at den danske venstrefløj, som det dengang var tilfældet i Sverige, opnår et langvarigt regeringsmonopol. Men det er næppe sandsynligt, at en socialdemokratisk ledet regering vil kunne operere uden støtte fra et eller flere midterpartier. Det danske socialdemokrati vil næppe kunne indtage en magtposition, der gør en tilbagevenden til det permanente S/LO-samarbejde til en farbar vej. Set fra den synsvinkel er det derfor sandsynligt, at principperne i Nyt LO vil blive fastholdt – som det da også allerede er blevet markeret af LO's formand, Harald Børsting i sammenhæng med tilslutningen til *Fair Løsning*. Den langsigtede samfundsøkonomiske ansvarlighed må forblive et væsentligt pejlemærke.

### **Den europæiske udfordring**

Den europæiske integration har lige siden Danmark blev medlem af det europæiske fællesskab i 1973 presset den danske arbejdsmarkedsregulering. Særlig



tydeligt blev det fra begyndelsen af 1990'erne, hvor en række arbejdsretlige direktiver og dermed fælles lovgivning blev vedtaget på europæisk niveau. 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 (Andersen 2003, Due og Madsen 2006).

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 bortforklare, at der formelt var en restgruppe på mindst en femtedel af lønmodtagerne, der ikke var dækket af kollektive aftaler. Derfor truede Kommissionen 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.

Det afgørende set fra partssystemets synsvinkel er, at denne form for udvidelse eller almenyldiggørelse så at sige er blevet indkapslet i aftalemodellen, idet det er den kollektive aftaleindgåelse, som er blevet omdrejningspunktet. Det svarer til den måde ferielovgivningen er blevet tacklet på, hvor ændringer i ferielovgivningen siden den første lov i anden halvdel af 1930'erne netop kun er blevet gennemført på baggrund af behandlingen af ferierespørgsmålet i overenskomstforhandlingerne på LO/DA-området.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Her er endda vægten på den kollektive regulering yderligere styrket de senere år, idet indførelsen af den 6. ferieuge i form af fem feriefridage under OK 2000 alene er overenskomstmæssigt bestemt. Det er ikke blevet en del af ferieloven, hvilket er et bevidst forsøg på at understrege overenskomstreguleringens betydning.

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 (Due et al. 2010, Hansen og Hansen 2009).

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 reguleringssystem (Andersen og Pedersen 2010, Pedersen og Andersen 2010, Due og Madsen 2010).

Det kan komme til at fremstå som et valg mellem pest eller kolera. Selv om der med OK 2010 er udviklet et meget konstruktivt samarbejde mellem parterne for at sikre overenskomstdækningen, er det vanskeligt at gøre noget ved de substantielle problemer. Fx at det i en kriseramt bygge- og anlægssektor med mange arbejdsløse i Danmark i meget stort omfang er udenlandske firmaer med udenlandsk arbejdskraft, der gennemfører de offentlige anlægsprojekter, der er blevet sat i gang. Det er ikke vanskeligt for fagbevægelsen at opnå overenskomster, men problemet er, at aflønningen ofte kommer til at ligge på minimallønnen eller ikke meget over minimallønnen. Derved overholdes overenskomsten, men de forudsætninger minimallønssystemet bygger på tilsidesættes. I transportsektoren, hvor den økonomiske aktivitet er kommet op på niveau med situationen før krisen, har det ikke betydet, at de arbejdsløse danske chauffører er kommet i arbejde.

Derfor er der tale om et langt og sejt træk, hvis de faglige organisationer med opbakning fra deres arbejdsgiver-modparter skal sikre den danske model. Opgaven bliver ikke lettere af, at internationale retsafgørelser – herunder især fra EF-domstolen – sætter grænser for anvendelsen af de nødvendige kampmidler til sikring af overenskomstmæssige vilkår. Det er måske kun de rent lønmæssige forhold og ikke den store bredde af emner, der i dag indgår i de danske overenskomster, man gennem kollektive kampskridt kan arbejde for at sikre. Det kan vise sig at være den alvorligste udfordring for den danske model, at anvendelsen af de kampmidler, der er en integreret del af modellen, bliver mere eller mindre stækket.

Anvendelsen af den supplerende politiske regulering via almengyldiggørelse er heller ikke nogen universalløsning. For det *første* involverer beslutningerne om almengyldiggørelse ikke kun parterne, som ofte vil være uenige, men også en tredje mæglende aktør, dvs. at man gør overenskomsterne til et voldgifts-

spørgsmål. For det *andet* vil der også her være begrænsninger på, hvad der kan sikres. Det vil således kun være en form for minimumsstandarder, man kan få efterleveret. I virkeligheden vil det derfor ikke bringe dansk fagbevægelse meget længere end det, som i dag kan opnås via de midler, der er aftalt i overenskomsterne.

Endelig skal det erindres, at det næppe er noget tilfælde, at det er i Norge, anvendelsen af almenyldiggørelse er blevet indført. Det norske arbejdsmarked er præget af en væsentligt lavere organisationsgrad og en deraf følgende lavere overenskomstdækning i den private sektor. Derfor er behovet for sikring af områder, der er meget svagt overenskomstdækket, meget større end i Danmark.

Der er ingen tvivl om, at den frie bevægelighed har sat den danske model under et alvorligt pres, og at det pres fortsat vil gøre sig gældende i de kommende år. Men inden der gribes til mere drastiske metoder, som i deres grundlag bryder med selvreguleringsprincippet, vil det være hensigtsmæssigt at afvente, hvordan de midler, der blev indført med OK 2010, fungerer i hele overenskomstperioden frem til 2012.

Det er et problemkompleks, som først og fremmest hører hjemme på medlemsorganisationernes bord, men hovedorganisationerne har også en vis rolle. Under OK 2010 var det karakteristisk, at overenskomstparterne skabte løsninger, der var tilpasset de forskellige områder, men samtidig kom det også via LO's og DA's koordinering med som en del af mæglingsforslaget. Man kan sige, at LO og DA skal sikre, at der – trods de branchemæssige forskelligheder – bliver en overordnet sammenhæng i løsningsmodellerne.

## De selvstændighedshævende forbund

Når det handler om den  *tredje relation* – mellem LO og *medlemsforbundene* – er det helt afgørende udgangspunkt, at LO-fagbevægelsen udgør en demokratisk organisation, der er opstået fra neden i rækkefølgen enkeltlønmodtagere, der begyndte at agere sammen, stiftede lokale afdelinger eller fagforeninger, der igen er samlet i fagforbund, som afslutningsvis har skabt en fælles hovedorganisation. Det er en opbygning, som ofte også i høj grad præger de enkelte forbund, hvor afdelingerne kun nødtvungent overlader beslutningerne opad. Tænk blot på SiD/3F med de *suveræne* afdelinger. Og det samme gælder naturligt forholdet mellem forbundene og LO.

Som faglige organisationer, hvis afgørende formål og magtmiddel er at indgå overenskomster på et bestemt defineret område, har LO-forbundene ønsket at fastholde magten over deres egne aftaler. Det er blevet indskrænket ved hjælp af arbejdsgivernes lockoutstrategi efterfulgt af udvidelsen af forligsmandens kompetence – med fremsættelse af et samlet mæglingsforslag og en sammenkædet afstemning. Dermed var der i mange årtier i realiteten tale om forhandlinger under DA's og LO's kontrol. Men forbundene har aldrig formelt givet slip på deres kompetence og overenskomstmæssige suverænitæt.

Det skal tilføjes, at den reelle magtplacering overenskomstmæssigt i LO har været forskellig fra DA. Hvor arbejdsgivernes beføjelser var placeret entydigt i den centrale ledelse med den administrerende direktør og formanden i spidsen,

lå den i LO – som bl.a. Svend Auken (1970) påviste det – i det snævre forhandlingsudvalg, dvs. i et spil mellem på den ene side de to store, DASF/SiD og Dansk Metal, og på den anden side LO-formanden – efterhånden også med HK som medspiller. LO-formandens muligheder for at styre processen har ligget i at skabe kompromiserne mellem de store i en proces, hvor de mange små forbund, der var afhængige af LO, var en vigtig allieret. Det var altså en proces præget af et demokratisk styret spil.

Man kunne sige, at reformen af DA i 1989 og etableringen af nye stærke medlemsorganisationer med DI i spidsen og den dermed følgende flytning af magten overenskomstmæssigt (og politisk) fra hovedorganisations- til sektororganisationsniveau, har ændret på den centraliserede struktur med grundlag i DA's vedtægter. Men det er i virkeligheden lige så centraliseret som altid, men blot konstrueret på en anden måde. Nu er det bare DI via DA, der fastlægger omkostningsniveauet i overenskomstforhandlingerne, hvor det frem til 1980'erne var DA's centrale ledelse, der kontrollerede systemet.

Uviljen mod at placere en del af beslutningerne i LO handler først og fremmest om overenskomstområdet, men man kan også tale om en delvis generel tendens. Den politiske beslutningsproces er derfor – som demokratiske processer ofte er det – lang og besværlig i LO.

I sit udgangspunkt er der altså tale om en demokratisk organisationskultur, hvor afdelingerne – der er tættest på medlemmerne – holder fast i forhold til forbundene, og hvor forbundene, der har de individuelle medlemmer, holder fast i forhold til LO. Men det er ikke nødvendigvis i bunden af systemet, at demokratiet – defineret som medlemmernes ønsker – er stærkest. Fx er det i mange tilfælde en begrænset skare af aktive medlemmer, der sammen med ansatte og valgte træffer beslutningerne lokalt. Men det er ikke givet, at disse beslutninger udtrykker de fleste mulige medlemmers ønsker. Det vil i mange tilfælde bedre kunne overskues på forbunds niveau.

Den stærke insisteren på selvstændig lokal beslutningskompetence er i mange tilfælde udtryk for en *organisationskonservatisme*, dvs. stivnede sociale normer og værdier, som også kan hindre en nødvendig fornyelsesproces. På samme måde kan enkelte forbunds mere specifikke interesser meget vel være på kollisionskurs med, hvad mange andre lønmodtagergrupper uden for disse forbund måtte ønske. Hvis overordnede lønmodtagerinteresser skal varetages, er der derfor et behov for mekanismer, der sikrer, at beslutninger kan træffes på trods af enkelte forbund i en hovedorganisation som LO. Sådanne muligheder findes også i LO's vedtægter, men der skal ikke være mange imod, før beslutningsprocesser blokeres.

Et væsentligt problem i denne sammenhæng er også, at det bliver vanskeligt at skabe en mere klar *arbejdsdeling* mellem forbundene og LO. Derfor udføres stadig i for stort omfang et unødvendigt dobbeltarbejde, der hæmmer mulighederne for at sikre en overordnet interessevaretagelse, og som der slet ikke er råd til i en periode med faldende medlemstal.

## LO's vanskelige strukturtilpasning

Det har af samme grund altid været vanskeligt at få gennemført strukturændringer i LO. I princippet ligger der i dette begreb, at demokratiske organisationer skal nedlægge sig selv, og det er pr. definition ikke nogen let opgave. Det bidrager til den ovennævnte *organisationskonservatisme*, som her også udtrykker ønsket om at fastholde velerhvervede rettigheder, og som kan gøre rationelle beslutninger vanskelige at gennemføre.

De strukturændringer, der er gennemført, er som hovedregel presset igennem udefra. Dels via teknologiske ændringer, der har udraderet mange fag. Dels via arbejdsgivernes ageren på overenskomstområdet. Dels via lovgivning, hvor øgede krav til antallet af medlemmer af a-kasserne som betingelse for at opnå statsanerkendelse har været den væsentligste bidragsyder til sammenlægninger (Due og Madsen 2001, LO 2010a).

### Det accelererende medlemsfald

Det seneste tiår er strukturprocessen blevet fremskyndet af den vedvarende tendens til faldende medlemstal i LO-forbundene, der har gjort sig gældende siden toppunktet medlemsmæssigt blev nået i midten af 1990'erne. Det faldende medlemstal er accelereret i de seneste år, og det fremstår derfor i dag, som en af LO-fagbevægelsens største udfordringer.<sup>14</sup>

Det er endda sådan, at det faldende medlemstal nærmest alene er et LO-problem. Det fremgår klart af tabel 1, hvor medlemstallet af de faglige organisationer er fordelt på hovedorganisationsområder. Medlemsforbundene i de øvrige betydende hovedorganisationer har alle haft fortsat stigende tal. Det har dog langt fra været nok til at opveje LO-forbundenes tab, der har været markant stigende i de seneste år, samtidig med, at de ideologisk alternative, ”gule” organisationer har haft en stærk vækst.

Selv om en væsentlig del af medlemsfaldet i LO-organisationerne kan tilskrives en ændring i erhvervs- og uddannelsesstrukturerne, så lønmodtagerne så at sige vokser ud af LO's traditionelle organisationsområde, er de ”gule” organisationers indhug på dette område en lige så væsentlig faktor.

Det faldende medlemstal og de dermed følgende formindskede indtægter både i forbundene og i LO har i høj grad bidraget til at sætte fart i sammenlægningsprocessen – selv om det skal understreges, at den dybereliggende årsag er de ændrede erhvervs- og uddannelsesstrukturer, som har indskrænket LO-forbundenes organisationsområde. Mange forbund er blevet svækket og har derfor valgt at søge sammen med andre, mens de selv har kunnet vælge. De store forbund – og herunder ikke mindst 3F – har samtidig søgt at begrænse skadevirkningerne af faldende medlemstal ved med større eller mindre held at bejle til andre forbund. Men som vi skal se det, har dette forsøg på at opnå stor-driftsfordele ikke i væsentlig grad bidraget til at standse medlemsnedgangen.

---

<sup>14</sup> En nærmere analyse af årsagerne til det faldende medlemstal kan findes i LO-dokumentation nr. 1/2010 (Due et al. 2010) samt i Ibsen et al. 2011.

**Tabel 1. Udviklingen i hovedorganisationernes medlemstal 1995-2011 (tal i 1.000'er, udviklingen 1995-2011 i procentpoint)**

	1995	2000	2005	2010	2011	1995-2011
LO	1.208 65 %	1.167 62 %	1.142 60 %	955 53 %	917 52 %	-291 -13 %
FTF	332 18 %	350 19 %	361 19 %	358 20 %	356 20 %	+24 +2 %
AC	132 7 %	150 8 %	163 9 %	187 10 %	190 11 %	+58 +4 %
LH	75 4 %	80 4 %	76 4 %	83 5 %	86 5 %	+11 1 %
Ideologisk alternative	53 3 %	68 4 %	94 5 %	173 10 %	175 10 %	+122 +7 %
Øvrige uden for	62 3 %	55 3 %	57 3 %	48 3 %	54 3 %	-8 0 %
I alt	1.862 100 %	1.870 100 %	1.893 100 %	1.804 101 %	1.778 101 %	-84

Arbejdskraftundersøgelserne, 1. kvartal de udvalgte år, Danmarks Statistik, tal fra LO og egne beregninger. Medlemstallene er fra 1. januar de udvalgte år.<sup>15</sup>

Medlemsfaldet er således et alvorligt organisatorisk problem, og det gør det i sig selv nødvendigt for LO-fagbevægelsen at få gjort noget ved problemet. Men det skal ikke overskygge den største fare ved det faldende medlemstal, der er en svækket repræsentativitet og legitimitet og dermed en trussel mod den danske aftalemodel.

### Fremtidens LO-struktur

De seneste år er strukturudviklingen gået hurtigt i retning af det, som 3F's formand, Poul Erik Skov Christensen, kaldte den tredje vej, dvs. en samling af LO-organisationer i nogle af de allerede eksisterende store forbund, så der ikke bliver meget mere end fem medlemsforbund tilbage. Senest er TIB i efteråret 2010 – efter at det mislykkedes i første runde – blevet en del af 3F, fusionen mellem SiD og KAD fra 2007.<sup>16</sup>

Som det fremgår af skema 1 nærmer LO sig en opbygning, hvor der reelt kun er fire store forbund tilbage. Hvis vi tager udgangspunkt i de forskellige grupper, der allerede indgår i de fire store generelle forbund, der er listet op i skemaets venstre søjle, så kan der meget let tegnes et scenarie, der viser, hvordan de øvrige forbund fordeler sig. Det er lettest at placere de forbund, der kan betegnes som søgende. Her hører Fødevarerforbundet og Malerforbundet klart til under 3F – i henholdsvis industrigruppen og byggegruppen, og det er formentlig kun et spørgsmål om tid, før dette bliver en realitet – om end Malerforbundet i efteråret 2010 besluttede at fortsætte som selvstændigt forbund. Serviceforbun-

<sup>15</sup> I AC er, for at kunne sammenligne akademikerområdets udvikling over tid, også for 2010 og 2011 medregnet IDA og Landinspektørforeningen, der ellers pr. 1.1. 2009 forlod AC. Tallene for 2011 er fra Ibsen et al. 2011, hvor arbejdsstyrken er opgjort pr. 4. kvartal 2010.

<sup>16</sup> Vi har nærmere gennemgået strukturudviklingen i LO generelt i LO-dokumentation nr. 1/2001 (Due og Madsen 2001) og har desuden analyseret dannelsen af 3F i bogen Den nødvendige fusion (Due, Madsen et al. 2007).

det og Frisørforbundet må være hjemmehørende i HK – med 3F som et evt. alternativ. Og endelig forekommer det mest nærliggende, at Jernbaneforbundet indgår i det generelle forbund på det tekniske område – især fordi trafikområdet er på vej fra den offentlige til den private sektor. Et alternativ er en sammenlutning med HK's brancheafdeling *Trafik & Jernbane*, der som Jernbaneforbundet har sine rødder i det gamle etatssystem, hvor de tilhørte henholdsvis ”guldsnorene” og ”sølvsnorene”.

#### Skema 1: Billede af forbundenes aktuelle stilling i strukturudviklingen

Generelle forbund	Fagfaglige forbund	Søgende forbund
3F (TIB)	SL	Fødevarerforbundet
HK	HKKF	Serviceforbundet
FOA	Fængselsforbundet	Malerforbundet
Teknik (Metal, El-forbundet, Blik og Rør, TL)	Artistforbundet	Jernbaneforbundet
	Spillerforeningen	Frisørforbundet

(LO 2010a.)

Det afgørende i denne sammenhæng er altså, at de søgende forbund vil kunne indpasses under de fire store, hvor de kan fastholde et særligt branchemæssigt fællesskab. Vanskeligere er det at placere de såkaldte *fagfaglige* forbund, som de er blevet betegnet internt i LO (2010). Vi ville i stedet foretrække at kalde det for professionsbaserede eller uddannelsesbaserede organisationer, hvad enten der er tale om erhvervsfaglige uddannelser eller videregående uddannelser. SL er i denne sammenhæng den eneste egentlige professionsorganisation, mens HKKF og Fængselsforbundet mere må karakteriseres som meget branchespecifikke organisationer. De har alle tre altovervejende medlemmerne i den offentlige sektor. Selv om alle de store generelle forbund har medlemmer i den offentlige sektor, er det kun FOA, der fremstår som et egentligt offentligt forbund, og de kunne derfor indgå som særlige branchegrupper her. Det kunne forekomme naturligt for SL's vedkommende, da FOA med LFS allerede rummer en gruppe med pædagogisk uddannelse. Men der er historiske og personmæssige hindringer for dette. Mange i SL vil nok finde, at de har et nærmere slægtskab med FTF-forbundet BUPL.

Artistforbundet og Spillerforeningen er i denne sammenhæng noget helt specielt og kan for så vidt fortsætte som selvstændige organisationsdannelser. At der stadig vil findes enkelte små forbund under LO-paraplyen, er der ingen problemer med. Derfor er der heller ikke noget i vejen for, at flere af forbundene i midtergruppen også fortsætter som selvstændige i nogle år endnu.

Man vil derfor relativt hurtigt kunne nå til et resultat, hvor der i realiteten kun er fire store generelle forbund tilbage i LO plus et begrænset antal små organisationer uden den store vægt i det samlede billede. Spørgsmålet er i denne sammenhæng kun, hvornår man kan realisere dannelsen af det fjerde generelle forbund for det tekniske område.

Problemet med en struktur efter disse linjer er, at de fire generelle forbund går på tværs af grænserne mellem de store overenskomstområder, og det vil derfor fortsat være nødvendigt med tværgående samarbejdsformer i form af

forhandlingskarteller og lign. Det er bl.a. baggrunden for, at 3F's formand igen har lanceret det gamle SiD-forslag om *ét stort forbund*, og mens det i sin tid måtte anses for at være en ren omgåelsesmanøvre, er det i dag et mere realistisk forslag. For nogle – også i 3F – er det dog problematisk på den måde også at samle de to hovedsektorer på arbejdsmarkedet. Den netop afgåede industrigruppeformand, Børge Frederiksen, har således som et alternativ talt om etableringen af to store forbund for henholdsvis den offentlige og den private sektor.

Det afgørende for fagforbund er, at de i videst muligt omfang kan matche den eller de arbejdsgiverorganisationer, som de har overenskomst med. Derfor er der en nærmest uundgåelig sammenhæng mellem fagbevægelsens og arbejdsgivernes strukturudvikling. Man må tilpasse sig i forhold til det niveau, hvor arbejdsgiverne lægger den overenskomstmæssige tyngde. Ellers kan fagbevægelsen ikke matche arbejdsgivernes magtressourcer og koordineringskapacitet.

Da reformen med udvikling i retning af et fåtal af store arbejdsgiversammenlutninger blev sat i værk i DA, var LO's svar karteldannelser, da det var umuligt at samle forbundene i tilstrækkeligt omfang. Karteludviklingen har haft begrænset succes – for at udtrykke det diplomatisk. Det er kun dannelsen af CO-Industri, som et stærkt forhandlingskartel, der har kunnet matche udviklingen på arbejdsgiversiden her i form af samlingen i Dansk Industri. Men med DI's udvikling i retning af at dække de andre store brancheområder på det private arbejdsmarked, er vilkårene ændret. Med omdannelsen til *DI – Organisation for erhvervslivet* dækker DI nu de afgørende overenskomster på både minialløn- og normallønsumrådet. Hvordan skal LO-fagbevægelsen reagere på det?

Under OK 2010 lykkedes det at sikre en koordinering af det traditionelle CO-industri-område og det nye transportområde i DI via 3F-grupperne. Dermed har 3F fået en forstærket position. Men er det også det endelige svar på samlingen på arbejdsgiversiden?

Der er noget problematisk i en struktur, hvor det afgørende overenskomstområde er samlet på arbejdsgiversiden, men opdelt på flere organisationer på lønmodtagersiden. Hvis det ikke kan være anderledes, kræver det opretholdelse af et forhandlingskartel – måske i form af en udvidelse af CO-Industri til CO-Industri, transport & service? Det er en konstruktion, som kan være vanskelig at få realiseret, fordi det traditionelt mest centralt placerede forbund i CO-Industri, Dansk Metal, vil blive relativt mindre. Det kan dog hjælpe på det, hvis det lykkes at få skabt det fjerde store generelle forbund for det tekniske område.

Med den faktiske strukturudvikling kan det fastslås, at man ikke kan undgå, at de store forbund hver især har større eller mindre medlemsgrupper på de fleste overenskomstområder af betydning. Fx vil både 3F, HK og Teknik være repræsenteret på DI's overenskomstområder, og derfor kan man ikke undgå en fortsat form for karteldannelse. Når det gælder det offentlige område vil alle fire forbund være repræsenteret i såvel kommuner og regioner som i staten. Men FOA vil være langt den største organisation, når det gælder kommuner og regioner. Her kræves der også en koordinering, som via de offentlige aftalesystemer



i mange år har foregået gennem henholdsvis CFU og KTO på tværs af hovedorganisationsgrænserne.

Den eneste metode til at undgå overlappende forbund på de forskellige overenskomstområder er at gennemføre de mest drastiske strukturforslag i form af enten ét samlet forbund eller to forbund for henholdsvis den offentlige og den private sektor. Det sidste har klare fordele i, at man begrænser indbyrdes konflikter, men til gengæld bliver det svært at undgå konflikter på tværs mellem de to store forbundsblade. Det vil give store vanskeligheder i sammenhæng med fremtidige udliciteringer, offentlige/private partnerskaber og lign. Man får i en skærpet form de klassiske 3F/FOA-konflikter om medlemmer på områder, der dækkes både af offentlige og private udbydere.

Man kunne også opretholde en struktur med tre forbund i den private sektor og et LO-forbund for alle de offentligt ansatte. Det vil være vanskeligt at realisere, fordi det betyder, at de tre private forbund skal afgive medlemsgrupper. Det er under alle omstændigheder vanskeligt, og det hjælper ikke på mulighederne, at der i de senere år har været intern splittelse i de offentlige forhandlingskarteller, hvor det største forbund på det offentlige arbejdsmarked, FOA, har stået på den ene side over for stort set alle – herunder også de øvrige LO-forbund.

LO's særlige muligheder for at påvirke balancen mellem offentlig og privat synes således at være vanskeliggjort af interne interesseforskelle, hvor der i hvert fald aktuelt kan ses en skillelinje mellem forbund med altovervejende offentligt ansatte medlemmer og de mere "blandede" forbund. Opdelinger med et skarpt organisatorisk skel mellem offentlig og privat kan derfor have den utilsigtede konsekvens, at de interne modsætninger intensiveres.

Omvendt kan det siges, at forudsætningen for holdbare løsninger er at finde kompromisernes balancepunkt mellem offentlig og privat. Det forudsætter en stærk organisatorisk placering af begge hovedgrupper af ansatte.

### **Modsætningen mellem profession og størrelse**

Der er et andet alvorligt problem ved den aktuelle udvikling i retning af en LO-struktur bestående af fire store generelle forbund. Undersøgelser viser entydigt, at profession, dvs. organisering efter uddannelsesmæssige linjer, giver det stærkeste grundlag for at rekruttere og fastholde lønmodtagere. Det giver en umiddelbar identifikation mellem fag/profession og fagforening. Problemet er, at professionerne – hvad enten det er erhvervsuddannelser eller videregående uddannelser – i mange tilfælde ikke udgør et tilstrækkeligt grundlag for en bæredygtig faglig organisation. Derfor er det dominerende billede i LO etableringen af generelle organisationer, der ofte dækker mange – mere eller mindre beslægtede – fag.

Det er derfor, at mange sammenlægninger kan være en kortsigtet gevinst, fordi der ikke er en tilstrækkelig identifikation til at sikre nye medlemmer. Det afgørende er derfor på den ene side at fastholde professionspræget inden for den store enhed gennem landsklubber mv., der giver reel indflydelse, og på den anden side at skabe et overordnet projekt, der kan samle hele organisationen og virke tilstrækkeligt tiltrækkende på de potentielle medlemmer.

Det første er meget lettere end det sidste. Fx er det tydeligt i 3F, at murerne og andre fagbaserede grupper har en højere organisationsgrad og et højere aktivitetsniveau, end det generelt er gældende. Det samme gælder grupper med særligt arbejdsfællesskab som fx Falck. I TIB, der nu er blevet en del af 3F, var organisationsgraden også højere for de faguddannede end for specialarbejderne i træindustrien. Og i HK ligger en gruppe som laboranterne også på et særligt højt niveau. Det er altafgørende, at disse faglige fællesskaber inden for de store generelle forbund stadig fastholdes.

### **Modsætningen mellem nærhed og professionalisme**

Et stadig mere udtalt strukturelt problem er spørgsmålet om sikring af forbindelseslinjerne til medlemmerne og den lokale politiske interessevaretagelse. Med kommunalreformen og – i slipstrømmen heraf – kommunaliseringen af jobcentrene er der mere end nogensinde et behov for en direkte interessevaretagelse i forhold til samtlige tilbageværende 98 kommuner samt de fem regioner.<sup>17</sup>

Men specielt når det gælder kommunerne, går LO-forbundenes strukturudvikling i retning af stadig færre og større samt mere professionelle lokale enheder. Antallet af afdelinger er fra 1998 til 2010 således blevet mere end halveret – fra 886 til 339 (LO 2010b). Nærheden i forhold til medlemmerne og i forhold til de relevante lokale problemer er blevet stadig mindre – nærmest i takt med at behovet er blevet større. Der synes at være en modsætning mellem nærhed og professionalisme – og det er en modsætning, som er vanskelig at overvinde.

Den direkte forbindelseslinje til medlemmerne og tillidsrepræsentanterne er først og fremmest en forbundsopgave og ikke en kerneopgave for LO. Men den nævnte ændring af omverdensbetingelserne har ført til, at der samtidig i endnu højere grad end tidligere er brug for en overordnet tværgående interessevaretagelse i forhold til den kommunale beskæftigelsespolitik, erhvervs politik og spørgsmålet om kommunernes administration og udvikling af de grundlæggende velfærdsområder, som er placeret her. Det er en opgave for *LO-sektionerne*, hvoraf der per 1. oktober 2010 er 41, og flere sammenlægninger overvejes. Og så her synes der at være en tendens til sammenlægninger i enheder af en størrelse, der bliver økonomisk og mandskabsmæssigt bedre funderet, men hvor det til gengæld bliver vanskeligere at sikre nærheden i forhold til alle de kommuner, der dækkes.

De fleste sektioner er karakteriseret ved at dække flere kommuner og mange har begrænsede økonomiske ressourcer, således at det er vanskeligt effektivt at dække alle kommuner. Typisk vil hovedvægten ligge, hvor formanden for LO-sektionen kommer fra. Den samme problemstilling gælder forbundenes afdelinger.

---

<sup>17</sup>Vi bevæger os her ind på et område, hvor vi ikke har et forudgående mere dybtgående kendskab til forholdene. Men da det er en vigtig brik til det samlede billede af LO's aktiviteter, skal det alligevel med. Vi har derfor her i høj grad trukket på det analysearbejde, der internt i LO er foretaget om LO-sektionernes arbejde. De pointer, vi uddrager af dette materiale, er dog helt vores egne.

Ud over 3F er der ingen forbund, der er i stand til at fremstå med en synlig tilstedeværelse i alle kommuner, og derfor vil det i mange tilfælde kun være LO-sektionen, der kan bidrage til, at fagbevægelsen får en kontinuerlig rolle i forbindelse med den lokale politiske dagsorden.

Med 3F's omfattende lokale tilstedeværelse sammenlignet med de øvrige forbund er det ikke mærkeligt, at 3F også er stærkt overrepræsenteret blandt de 41 sektionsformænd. Ikke mindre end 25 formænd kommer fra 3F (inkl. TIB) svarende til godt 60 procent Andre af de store forbund som HK, FOA og Metal har kun henholdsvis 4, 4 og 2 formandsposter. De fleste forbund er på mange andre måder aktive i det lokale arbejde, men fordelingen af formandsposterne viser alligevel den karakteristiske skævhed i den lokale repræsentation – en skævhed, der gør det vanskeligt at sikre en bred politisk interessevaretagelse, som forbundene og deres afdelinger generelt har et ejerskab til.

LO-sektionernes aktiviteter og økonomi er nærmere beskrevet i en analyse til Organisationspolitisk Udvalg (LO 2010b), og vi skal i denne sammenhæng ikke nærmere gengive dette. Det er en bred vifte af organisationspolitiske, beskæftigelsespolitiske og mere generelt politiske arbejdsopgaver, og umiddelbart springer det i øjnene, at det også er for mange opgaver sammenholdt med de ressourcer, der er til rådighed.

Den højest prioriterede opgave er at sikre en effektiv repræsentation i de *lokale og regionale beskæftigelsesråd* – LBR og RBR – samt kommunale erhvervsudvalg og de regionale vækstfora. I disse fora er der en bred deltagelse fra LO-forbundene, men det kunne tolkes som et problem i forhold til repræsentationen, når man ikke kan udfylde alle suppleantpladser i de lokale jobcentre. Således er der 70 vakante suppleant-poster.

Det største problem i forhold til beskæftigelsesrådene er dog, at DA ikke er gearret til at varetage opgaverne i forhold til 91 spredte enheder. Der er områder, hvor arbejdsgivernes tilstedeværelse er ganske svag. Det betyder, at det tidligere partssamarbejde i forhold til det amtslige niveau hidtil ikke har kunnet genskabes i samme omfang. I en del tilfælde søges det kompenseret ved, at LO-konsulenterne i realiteten også servicerer arbejdsgiversiden (LO 2010b).

De steder, hvor arbejdsgiverne står stærkere – ofte via DI's lokalstruktur – er det netop lykkedes i et betydeligt omfang i forhold til det kommunale niveau at etablere partnerskaber, hvor lønmodtager- og arbejdsgiverrepræsentanter agerer i fællesskab i forhold til de lokale myndigheder ikke mindst omkring beskæftigelse og erhvervsudvikling, men også i forhold til kompetenceudvikling og infrastruktur.

I forbindelse med dette arbejde spiller de *lokale konsulenter* – finansieret af støtten fra LO – en afgørende rolle. Det er dem, der servicerer repræsentanterne gennem formøder, kurser og konferencer, og det er også dem, der har den daglige – og ofte uformelle – kontakt med embedsværket. Når det gælder beskæftigelsesområdet og det erhvervspolitiske område generelt, sikres det således, at LO-sektionerne udøver indflydelse i forhold til alle kommuner og regioner. Der er her sket en professionalisering, som er nødvendig både for at klæde de politisk udpegede repræsentanter på og for at optimere indflydelsen.

Det er også i denne sammenhæng, at der er tætte relationer til de lokale *a-kasser*, hvorigennem bl.a. er opnået de såkaldte partnerskabsaftaler med en række kommuner. Endelig foregår der i forhold til erhvervsskolerne mv. et væsentligt arbejde, som også i fremtiden må være højt prioriteret.

Den geografiske spredning af konsulenterne udgør i sig selv en form for afgrænsning, idet de fleste sektioner må etablere et samarbejde for at få økonomi til en konsulent. Der er i alt 22 konsulenter, og de dækker således i gennemsnit hver mere end fire kommuner eller jobcentre (hvoraf der er 91).

Hvorfor så egentlig ikke lade sektionsgrænserne svare til det og dermed gennemføre en koncentration af økonomiske og personmæssige ressourcer, der kunne sikre et mere effektivt og målrettet arbejde?

Problemet er, at det bliver store enheder, hvor nærheden svækkes, hvis ikke der gøres noget ekstraordinært for at sikre den politiske synlighed i forhold til alle kommuner. Omvendt er nogle af de små sektioner funderet på kun 2-3 lokalafdelinger, og det er ikke meget at skabe samling om, hvis LO-sektionernes arbejde også skal bygge på et fagligt fundament, dvs. have en rod i det konkrete lokale fagforeningsarbejde.

Den mest hensigtsmæssige løsning kan næppe realiseres, men det er klart, at jo færre sektioner, man skærer ned til, jo vanskeligere vil det være at fastholde fagbevægelsens synlighed i en lang række mindre kommuner. Man kan godt sikre repræsentationen i forhold til de formelle organer mv., men de mange medlemmer, der trods alt bor i sådanne kommuner vil ikke mærke meget til LO-fagbevægelsens tilstedeværelse.

Det har derfor også været en ledetråd i opbygningen af sektioner, at man i videst muligt omfang skal sikre sammenhængende enheder, hvor der er en trafikmæssig infrastruktur, der samler. Det følges ikke altid i de sammenlægningsprocesser, der har været i gang i de senere år. Her nærmer man sig enheder, der ganske vist får et meget stærkere økonomisk fundament, men som reelt består af adskilte geografiske områder uden sammenhæng.

Det skal i denne forbindelse tilføjes, at sikringen af nærhed ikke alene drejer sig om antallet af afdelinger og LO-sektioner. Når det gælder *tillidsrepræsentanterne*, kan grupper eller sektorer i de store forbund udgøre en lige så effektiv eller endnu mere effektiv forbindelseslinje end afdelingerne. Det er en problemstilling som ofte fører til interne stridigheder i forbundene, men opgaven er så vigtig, at man må finde de gode løsninger og se bort fra, hvem der har "retten" til kontakten.

Vi lever i en periode, hvor forskellige former for netværksopbygning udgør de centrale kommunikationslinjer, og der kan derfor ofte være tale om netværk, der går på tværs af formelle strukturelle grænselinjer. I det omfang de udgør et værktøj til at sikre opbakning til og udvikling af tillidsrepræsentanterne, skal de naturligvis anvendes.

Når det gælder kontakten til *medlemmerne*, er afdelingerne i høj grad medlemmernes formelle indgang til deres fagforening. Men det skal understreges, at det i mange tilfælde nok så meget kan være andre fora, som set fra medlemmernes synsvinkel er de vigtige. Det gælder ikke mindst fagligt og/eller uddannelsesmæssigt forankrede landsklubber, hvor medlemmernes identifikation med

den faglige organisation er stærkest – også sammenholdt med den lokale afdeling. Identifikationen ligger for medlemmerne først i faget/uddannelsen, dernæst i arbejdspladsfællesskabet, mens lokalområdet, som afdelingerne dækker, kun kommer i tredje række. Der er i et betydeligt omfang heller ikke lighedstegn mellem arbejdsplads og bopæl. Mange kan derfor bo langt fra afdelingen. Det understreger de andre kommunikationskanalers betydning.

Hvordan den bedst mulige balance mellem nærhed og professionalisme skal søges opnået i fremtiden, vil i høj grad afhænge af forbundenes fremtidige strukturudvikling. Her er det oplagt, at forslaget om ét stort forbund giver de største muligheder for en stærk lokal repræsentation. Det vil dog ikke være hensigtsmæssigt at realisere ideen fra det oprindelige forslag om ét stort forbund, der indeholder en lokalstruktur med én afdeling i hver kommune. Tværtimod kan det i mange tilfælde være en fordel at dække flere kommuner, fordi det skaber sammenligningsmuligheder og flere strenge at spille på i den kommunale interessevaretagelse.

Det kræver til gengæld, at forbundene og deres afdelinger prioriterer det tværgående lokale arbejde højere, således at der i forhold til de enkelte kommuner bliver den tilstrækkelige tyngde i repræsentationen. Det fremhæves ofte, at der er et generationsproblem, hvilket kan ses i, at en stor del af sektionsformændene tilhører de ældre alderskategorier, samtidig med en tendens til, at det bliver en form for retræteposter, dvs. at de aktive i sektionerne ikke har den tilstrækkelig daglige kontakt med fagforeningsarbejdet.

Problemet er vanskeligt at tackle, fordi alt for mange af de nye, større afdelinger, som karakteriserer de fleste forbund, har nok at gøre med at få det daglige fagforeningsarbejde til at fungere. Der er nærmest tale om en permanent omstilling på afdelingsniveau i disse år, og så er det svært at finde ressourcer nok til mere tværgående opgaver. Det er bagsiden af medaljen ved den kontinuerlige sammenlægningsproces gennem fusioner og optagelser. Processen får ingen ende. LO-fagbevægelsens muligheder ville utvivlsomt blive styrket ved en hurtigere afklaring af den overordnede struktur. Det vil skabe arbejdsro og tid til udvikling og flytte fokus fra interne omstillinger til udadvendt politisk virksomhed.

### **Enighedsbevægelse**

Som i enhver demokratisk sammenslutning af selvstændige organisationer har der altid været og er der fortsat interesseforskelle med dertil hørende konflikter i LO. Det kan der ikke ændres på i fremtiden. Det er et naturligt vilkår. Men samtidig skal det fremhæves, at de udfordringer LO og medlemsforbundene står overfor er så alvorlige, at det stiller store krav til evnen og viljen til at finde fælles løsninger. Intern splittelse i LO vil svække mulighederne for at fastholde LO-fagbevægelsens position både overenskomstmæssigt og politisk.

Det kan være meget vanskeligt at opnå, hvis tendensen til faldende medlemstal fortsætter samtidig, fordi det medfører alvorlige beskæringer i de enkelte organisationers – og dermed også LO's – økonomiske ressourcer. Der skal kontinuerligt foretages tilpasninger, som ikke kan undgå at føre til personale-

mæssige nedskæringer. I en sådan proces vil det være svært stadig i tilstrækkelig grad at prioritere det tværgående.

I denne sammenhæng forekommer det især at være et problem, at der i de senere år ofte har været stridigheder mellem på den ene side den suverænt største organisation for offentligt ansatte, FOA, og en række af de øvrige toneangivende organisationer. Som det fremgår af afsnittene ovenfor om den politiske interessevaretagelse – især *Partssystemet og løsningen af finanskrisen* – er der brug for løsninger, der sikrer beskæftigelse og velfærdsgoder gennem en vidensbaseret vækst. På den måde er det den private sektor, der er lokomotivet, men projektet kan kun løses i et samspil med en effektiv offentlig sektor, der medvirker til at sikre nødvendige rammebetingelser.

Derfor er stridigheder i samfundet i almindelighed og i LO i særdeleshed, hvor skillelinjen går mellem offentlig og privat, særdeles kontraproduktive. Det afgørende er derimod at skabe løsninger, der kan samle tilslutning på tværs af hovedsektorerne. LO har, som en sammenslutning med stor medlemsmængde, tyngde både på det private arbejdsmarked og i den offentlige sektor, gode muligheder for at bidrage til sådanne løsninger.

### **Enhedsfagbevægelse**

Men ikke mindst i denne sammenhæng er det også vigtigt at sikre et samspil med de to andre store hovedorganisationer, FTF og AC, der i endnu højere grad end LO har deres tyngde i den offentlige sektor. Ikke mindst set i en international sammenligning kan det fastslås, at der allerede i dag i Danmark er en form for enhedsfagbevægelse, fordi de tre store hovedorganisationer i hovedsagen ikke bekriger hinanden, men i højere grad har delt markedet mellem sig.

Det giver den samlede fagbevægelse bedre muligheder for at opnå indflydelse i Danmark end i andre lande. Siden etableringen af Nyt LO, der afskar de direkte økonomiske bånd mellem LO og Socialdemokratiet, har det været et diskussionsemne, om konsekvensen ikke burde være en samling af hovedorganisationerne – enten alle tre eller i det mindst LO og FTF.

En umiddelbar fordel vil være, at det ellers uundgåelige medlemsfald ville blive stærkt reduceret – og måske endda vil kunne vendes til fremgang, hvis man også får AC med. Problemet er, at man i forhold til økonomiske interesser vil få en så stor spændvidde, at det vil skabe for store indre modsætninger. Der vil være tale om en mastodont, som mange lønmodtagere i endnu mindre grad end de eksisterende hovedorganisationer vil kunne identificere sig med.

Prisen vil helt sikkert være en ændret politisk rolle, der ikke alene cementerede principperne for Nyt LO, men yderligere understreger den partipolitiske neutralitet. Interessemæssigt vil det – som nævnt – ikke alene blive utrolig bredt fagligt, men også politisk. Og så kan det være vanskeligt at agere uden at støde store medlemsgrupper fra sig.

Konklusionen må være, at en egentlig sammenlægning af hovedorganisationerne ligger et stykke ude i fremtiden. Det, der står på dagsordenen her og nu, er sikring af et mere effektivt samarbejde.

Et sådant samarbejde har gode muligheder, fordi FTF i stigende grad også agerer politisk. Den partipolitiske neutralitet er dybt forankret, men det er altså i

stigende grad blevet kombineret med en aktiv politisk interessevaretagelse. Hvis man ser på de områder, der dækkes af medlemsorganisationerne, er det grupper, der politisk i det seneste årti har ligget mere til venstre for midten end LO's medlemmer. Så i reaktionerne på udspil fra VK-regeringen har LO vel nærmest været i modstrid med større medlemsgrupper, der fx har stemt på Dansk Folkeparti og Venstre, end FTF, hvor medlemmerne i højere grad placerer sig fra Det Radikale Venstre og udad.<sup>18</sup>

## LO og "de gule" samt uorganiserede

Den eksplosive udvikling af de ideologisk alternative "gule" organisationer i det seneste tiår har skabt en ny og væsentlig udfordring for LO-fagbevægelsen. LO har – jf. tabel 1 – mistet 291.000 medlemmer. "De gule" er vokset med 122.000, så der pr. 1. januar 2011 er 175.000 svarende til 10 procent af de organiserede lønmodtagere. Fra en ubetydelig marginal organisationsdannelse er de "gule" foreninger vokset til at udgøre noget, der begynder at ligne en mere reel trussel mod de overenskomstbærende organisationer.

**Tabel 2. Lønmodtagere fordelt på fagforeningsmedlemmer og ikke-fagforeningsmedlemmer 1995-2010 (tal i 1.000'er)**

	1995	2000	2005	2010	2011
Lønmodtagere og ledige i arbejdsstyrken	2.547	2.614	2.640	2.676	2.655
Fagforeningsmedlemmer	1.862 73,1 %	1.870 71,5 %	1.893 71,7 %	1.804 67,4 %	1.778 67,0 %
Ikke-medlemmer	685 26,9 %	744 28,5 %	747 28,3 %	872 32,6 %	877 33,0 %
Fagforeningsmedlemmer eksklusiv "gule"	1.809 71,0 %	1.802 68,9 %	1.799 68,1 %	1.631 60,9 %	1.603 60,4 %
Outsidere inkl. "gule"	738 29,0 %	812 31,1 %	841 31,9 %	1.045 39,1 %	1.052 39,6 %

Kilder: Samme datamateriale som i tabel 1.

Men det er ikke kun de "gule" fagforeninger, der er en udfordring for den overenskomstbærende del af fagbevægelsen. Det samme gælder de uorganiserede, dvs. de lønmodtagere der helt holder sig fra faglig organisering. Som det fremgår af tabel 2 er antallet af ikke-medlemmer steget fra at udgøre godt en fjerdedel til at udgøre næsten en tredjedel af beskæftigede lønmodtagere og ledige i arbejdsstyrken. Denne gruppe er vokset med godt og vel 190.000 fra 1995 til 2011 og udgør nu små 900.000.

Organisationsgraden er faldet fra tre fjerdele til to tredjedele siden 1995, og hvis vi fraregner "de gule" er organisationsgraden nu nede på godt 60 procent. Det er stadig internationalt set høje tal, men den klart nedadgående tendens er

<sup>18</sup> Rent organisationsmæssigt er der i øvrigt væsentlige forskelle på LO og FTF. Selvom LO's strukturudvikling har været længe undervejs, er den dog nået betydeligt længere end FTF, når det gælder samling i nogle få store, bæredygtige enheder. FTF har for det store flertal, der dækker den offentlige sektor, bevaret en langt mere atomiseret struktur med et stort antal meget små organisationer. Det har været muligt for dem at opretholde selvstændigheden, fordi deres overenskomstmæssige interesser varetages via de store forhandlingskarteller i den offentlige sektor.

bekymrende set i forhold til fastholdelsen af det selvregulerede aftalesystems repræsentativitet og legitimitet.<sup>19</sup>

Det er klart, at det vil blive tiltagende vanskeligt at få politikerne til at afholde sig fra lovgivning og stadig tilslutte sig princippet om regulering via kollektive aftaler, hvis denne gruppe yderligere vokser i de kommende år. Jo flere, der står udenfor organisationssystemet, desto vanskeligere bliver det at fastholde dets legitimitet. Det afgørende i denne sammenhæng er dog – jf. næste afsnit – om den stigende gruppe af ikke-organiserede lønmodtagere samtidig fører til et fald i overenskomstdækningen.

Når det gælder de ideologisk alternative organisationer, er der en markant forskel på Danmark og de øvrige nordiske lande. Her findes der ikke reelle alternativer til medlemskab i de overenskomstbærende organisationer. Fx kunne parterne i Norge i oktober 2010 holde jubilæum i anledning af den norske hovedaftales 75 år i stor selvbevidsthed om egen styrke – trods en faglig organisationsprocent og overenskomstdækning – der jf. afsnittet nedenfor – ligger væsentligt under de danske tal.

Efter åbningen for tværfaglige a-kasser i 2002 er konkurrencesituationen blevet skærpet generelt, og det er således ikke kun de traditionelt ”gule” organisationer, der har erobret medlemsandele fra LO-forbund og a-kasser. Også Ledernes Hovedorganisation forsøger at vinde medlemmer mere bredt ved at åbne op for lønmodtagere mere generelt i en offensiv kampagne, der er rettet mod medlemmer af både LO- og FTF-organisationer.

Man kan sige, at ”de gule” i høj grad lukrerer på a-kassesystemet. Spørgsmålet er, hvor meget grundlag de ville have, hvis a-kasserne blev afskaffet og erstattet med et statsligt forsikringssystem, som det er tilfældet i de fleste lande? Det interessante er jo, at ”de gule” i lige så høj grad bygger deres organisering på dobbeltmedlemskabet som det bærende. A-kassekontingenterne er der ikke de store forskelle på. Nogle af LO-forbundenes kasser er endda billigere. Og det er derfor kun, når ”de gule” præsenterer den samlede pakke, at de fremstår som det klart billigere alternativ.

Hvis det ellers nogenlunde lykkes at neutralisere ”de gule”, er en faldende medlemsandel ikke kun et problem for LO-forbundene. Der kan også argumenteres for, at organisationsgraden – bl.a. på grund af efterlønnen – kom så højt op, at en stigende gruppe lønmodtagere, der værdimæssigt ellers ligger fjernt fra LO-forbundene, har meldt sig ind. Det har betydet, at ikke mindst LO’s politiske ageren har været en torn i øjet på mange medlemmer. Når organisationsgraden falder, betyder det ikke mindst, at de grupper, der værdimæssigt ligger længst fra de overenskomstbærende organisationer, forlader fællesskabet. Medlemsmassen bliver igen mere politisk homogen, og dermed bliver det mindre problematisk for ledelsen i både forbund og LO at agere.

---

<sup>19</sup> Man kan beregne organisationsgraden på forskellige måder. Der er i LO-dokumentation nr. 1, oktober 2010, nærmere redegjort herfor (Due et al. 2010). Tallene, der er gengivet her, er fra denne publikation, og de giver sandsynligvis et billede, der er lidt for negativt. Men tendensen er der ingen tvivl om. Den peger nedad uanset hvilken metode, der anvendes. Vi har tilføjet tal for 2011 fra Ibsen et al. 2011.



Det kan dog give bagslag, hvis faldet bliver så stort, at der politisk kommer en modreaktion, som væsentligt ændrer den danske model, så reguleringen af løn- og arbejdsvilkår i højere grad bliver politisk baseret. Det vil betyde, at ”de gule” organisationer alt andet lige kommer til at stå stærkere i konkurrencen med de overenskomstbærende organisationer, der dermed vil miste deres de facto reguleringsmonopol. Hvis flere og flere forhold reguleres politisk, forsvinder den afgørende forskel mellem de ideologisk alternative og de overenskomstbærende forbund.

Indkapsling af problemet med de ideologisk alternative ville være en stor fordel. Det lykkedes jo tidligere at indgå borgfredsaftale med FTF, der dengang blev opfattet som et mere eller mindre ”gult” foretagende. Men det er til gengæld en meget vanskeligere opgave. De fleste FTF-organisationer – som dækkede offentlige velfærdsopgaver og den private finanssektor – var slet ikke ”gule”, men ganske almindelige faglige interesseorganisationer. Og den del af FTF, der med rette kunne betegnes som ”gul”, blev faktisk afsondret og har sammen med Kristelig Fagforening udgjort grundlaget for det, der siden har udviklet sig til flere forskellige ideologisk alternative organisationer. Og her er der ingen kompromiser mulige – med mindre ”de gule” organisationer afgørende lægger linjen om.

### Faldende overenskomstdækning

Man kan allerede som et forventet resultat af den faldende organisationsgrad se en effekt på overenskomstdækningen – og dette til trods for, at arbejdsgivernes organisationsgrad har været stigende. Det ikke-organiserede område på arbejdsgiversiden er således faldet fra 48 procent til 41 procent fra 1997 til 2007.

**Tabel 3. Udviklingen i overenskomstdækningen på det private arbejdsmarked 1997-2007**

(procent og antal fuldtidsbeskæftigede i 1.000'er)

	1997		2002 / Med OK		2007 / Med OK	
	Pct. og antal med OK	samt antal i alt	Pct. og antal med OK	samt antal i alt	Pct. og antal med OK	samt antal i alt
<b>DA</b>	89	539 - 602	91	595 - 657	90	655 - 740
<b>FA</b>	96	54 - 56	93	53 - 57	91	59 - 65
<b>SALA</b>	95	55 - 58	95	36 - 38	84	32 - 38
<b>Andre/uorgan.</b>	57	366 - 642	53	363 - 685	45	276 - 621
<b>Privat sektor i alt</b>	75	1.014 - 1.358	73	1.047 - 1.437	71	998 - 1.464
<b>Offentlig sektor</b>	100	756 - 756	100	765 - 765	100	838 - 838
<b>Samlet O og P</b>	84	1.770 - 2.114	83	1.832 - 2.202	80	1.836 - 2.302

Kilde: DA Arbejdsmarkedsrapport 1998, 2003 og 2009. DA's egne beregninger på baggrund af specialkørsler fra Danmarks Statistik og oplysninger fra FA og SALA. Gruppen "An-

dre/uorganiserede" er residualt bestemt på baggrund af Danmarks Statistiks tal for de private virksomheders overenskomstdækning 1995/97 (83 procent), 2002 (79 procent) og 2006 (74 procent).<sup>20</sup>

Som det fremgår af tabel 3 er overenskomstdækningen på det private arbejdsmarked ifølge den opgørelse, DA har foretaget siden slutningen af 1990'erne, faldet fra 75 procent i 1997 til 71 procent i 2007. Ifølge beregningen er 90 procent af lønmodtagerne på selve DA-området omfattet af kollektive overenskomster – heri indgår dog en stor del af de funktionærer, der på grund af 50 procent reglen for HK-området ikke formelt er omfattet. Der er derfor tale om en form for maksimumtal. Blandt de resterende 10 procent uden overenskomst udgøres langt den største gruppe af akademiske medarbejdere, der traditionelt set er ansat alene på individuelle kontrakter. Da denne gruppe må forventes at vokse i fremtiden, vil det yderligere bidrage til et vist fald i overenskomstdækningen.

I de kommende år kunne det medvirke positivt til en højere overenskomstdækning, dels hvis arbejdsgiverorganisationerne accepterede en form for rammeaftaler på AC-området, dels hvis HK's 50 procent-regel blev ændret eller helt fjernet. Men det skal understreges, at det kun vil give begrænsede ændringer. Det er ikke her hovedproblemet ligger.

Det er faldet i overenskomstdækningen på det ikke-organiserede arbejds-giverområde, der giver anledning til den største bekymring. Den er faldet fra 57 procent i 1997 til 45 procent i 2007. Det må være et resultat af, at det i stigende grad er blevet vanskeligere for LO-forbundene at tegne tiltrædelsesoverenskomster. Der er derfor tale om et alvorligt problem, der ved en fortsat nedadgående tendens kan føre til et øget politisk pres for en større grad af politisk regulering. Det kan medføre en betydelig indskrænkning i parternes selvregulering, der ellers har været det bærende princip i den danske model.

Tal fra den netop udkomne TR-undersøgelse på LO-området (Larsen et al. 2010, Navrbjerg et al. 2010 og Johansen et al. 2010) indikerer en fortsat nedgang. Her viser en ledersurvey en overenskomstdækning på 65 procent i den private sektor i 2010, dvs. at mindst 50 procent af de ansatte er overenskomstdækket i virksomheder med 10 ansatte og derved, hvor det var 74 procent ifølge DA's opgørelse i 2006 – den såkaldte indirekte overenskomstdækning (Larsen et al. 2010).

## Norske tilstande

Spørgsmålet er derfor, om LO-fagbevægelsen skal begynde at indrette sig i forhold til en situation, hvor organisationsprocent og overenskomstdækning kommer ned på det niveau, der – jf. tabel 4 – er gældende i Norge, hvor det manglende Gent-system har medført, at fagbevægelsens medlemstal i mange årtier har ligget langt under det danske niveau.

<sup>20</sup> I LO-dokumentation nr. 1/2010 er selve beregningsmetoden nærmere forklaret. Der er tale om en justering i forhold til de hidtidige opgørelser i DA's Arbejdsmarkedsrapport, fordi det har været muligt at anvende nyere tal i forhold til skønnet over overenskomstdækningen på det ikke-organiserede område (Due et al. 2010).

**Tabel 4. Organisationsgrad og overenskomstdækning 2008**

	Norge	Danmark
<b>Organisationsgrad:</b>		
I alt	53 %	71 %
Offentlig sektor	80 %	83 %
Privat sektor	38 %	65 %
<b>Overenskomstdækning:</b>		
I alt	74 %	80 %
Offentlig sektor	100 %	100 %
Privat sektor	59 %	71 %

Kilder: Neergaard og Stokke 2010, AE/FAOS-undersøgelsen (Due et al. 2010).

Tabellen viser – måske til en vis beroligelse – at der stadig er langt endnu. Men det skal med i billedet, at der i Norge ikke er konkurrerende ”gule” organisationer, og hvis vi fjerner de ideologisk alternative, indskrænkes afstanden væsentligt. Problemet er, at der fortsat ikke synes at være tegn til et stop på nedgangen i Danmark, og derfor er det et realistisk scenario, at det ikke varer mange år, før dansk fagbevægelse kommer ned på samme niveau.

Det må antages at være et langt større problem at tabe så mange medlemmer og at skulle tilpasse sig de stadig mere begrænsede økonomiske ressourcer, end – som den norske fagbevægelse – permanent at have ligget på godt 50 procent. Men hvis man kan gennemføre den utvivlsomt hårde og vanskelige tilpasning, kan LO-fagbevægelsen også sikre en fortsat fremtrædende samfundsmæssig position. Hvis man måler temperaturen i den norske fagbevægelse, viser resultatet, at de norske faglige organisationer i almindelighed og den norske model i særdeleshed er ”still going strong”. Det er dog samtidig tydeligt, at der – netop på grund af en lavere organisationsgrad og overenskomstdækning – er tale om en mere lovgivningspræget model. Det er derfor en sandsynlig udvikling, at der også vil komme et stigende politisk pres med en øget politisk regulering som resultat, hvis tendensen i Danmark fortsætter i de kommende år. Det kan blive særdeles vanskeligt at fastholde parternes selvregulering.<sup>21</sup>

#### **Fra aftalemodel til politisk regulering**

I forbindelse med den faldende overenskomstdækning og den deraf følgende trussel mod et aftalesystem, der bygger på kollektive aftaler, er det vigtigt afslutningsvis at fremhæve, at fjernelsen af overenskomstreguleringen ikke er det samme som fjernelse af regulering overhovedet. Det bliver snarere øget politiske regulering. Som regel er det en pointe, som det er vigtigt at fremhæve over for mere traditionsbundne arbejdsgivere, som godt kan se en interesse i at få lidt mere frit spil uden indblanding fra overenskomster og tillidsrepræsentanter.

Men i denne sammenhæng er det endnu vigtigere at fremhæve, at det er en pointe, som ikke mindst kan komme til at ramme de overenskomstbærende faglige organisationer. Med politisk regulering frem for kollektive aftaler fjerner man mere eller mindre de traditionelle fagforbunds reguleringsmonopol. Og

<sup>21</sup> Den norske models historiske udvikling og aktuelle status er analyseret i bogen *Avtalt spill*, der er udgivet 7. oktober 2010 i anledning af den norske hovedaftales 75 år (Berg red. 2010).

hvad er det så lige, der adskiller de overenskomstbærende organisationer fra de ideologisk alternative ”gule” organisationer. Det er ikke for ingenting, at de som regel lægger vægt på nødvendigheden af øget lovgivning.

## Litteratur og kilder

Andersen, Søren Kaj og Pedersen, Klaus. 2010. Social dumping. FAOS’ Forskningsnotat nr. 110, juni 2010. København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Andersen, Søren Kaj. 2003. ”Danmark: Vejen mod en erga omnes model”, i Andersen, Søren Kaj (red.): EU og det nordiske spil om lov og aftaler. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.

Auken, Svend. 1970. ”Tilrettelæggelse af dansk fagbevægelses politik i overenskomstforhandlingerne på det private arbejdsmarked”. Økonomi og Politik. Årgang 44, nr. 2, s. 115-42. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Berg, Trond (red.). 2010. Avtalt spill. Hovedaftalen LO-NHO 75 år. Oslo: LO og NHO.

Clegg, Hugh A. 1976. Trade Unionism under Collective Bargaining: A Theory Based on Comparisons of Six Countries. Oxford: Blackwell.

Due, Jesper, Madsen, Jørgen Steen, Dalskov Pihl, Mie. 2010. Udviklingen i den faglige organisering: årsager og konsekvenser for den danske model. LO-dokumentation nr. 1/2010. København: LO, Landsorganisationen i Danmark.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2010. Vedligeholdelsesforlig med modelperspektiv. FAOS’ Forskningsnotat nr. 108, februar 2010. København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2008. OK2007 og OK2008 – Perspektiver og konsekvenser. FAOS’ Forskningsnotater nr. 100, september 2008. København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Due, Jesper, Madsen, Jørgen Steen, Johansen, Mikkel Møller og Søndergård, Katrine. 2007. Den nødvendige fusion. Fra KAD og SiD til 3F – Fagligt Fælles Forbund. København: 3F.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2006. Fra storkonflikt til barselsfond. Den danske model under afvikling eller fornyelse. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2003. Fra magtkamp til konsensus. Arbejdsmarkedspensionerne og den danske model. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2001. Fagbevægelsens struktur i det 20. århundrede. Forhandlingssystemet som problemløser og hindring for udvikling. LO-information nr. 1, marts 2001. København: LO, Landsorganisationen i Danmark

Due, Jesper, Madsen, Jørgen Steen og Jensen, Carsten Strøby. 1993. Den danske model. En historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Erichsen, Bjørn. 1981. 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. Erichsen, Bjørn. 1981.

Hansen, Jens Arnholtz og Hansen, Nana Wesley. 2009. Polonia i København. Et studie af polske arbejdsmigranteres løn-, arbejds- og levevilkår i Storkøbenhavn. LO-dokumentation, nr. 1, 2009. København: LO.

Ibsen, Christian Lyhne, Madsen, Jørgen Steen og Due, Jesper. 2011. Hvem organiserer sig? Forklaringer på medlemskab af fagforeninger og A-kasser. LO-dokumentation, 2011. København: LO.

Johansen, Mikkel Møller, Larsen, Trine P. og Navrbjerg, Steen E. 2010. Fokus på tillidsrepræsentanterne 2010. Rapport III: Tillidsrepræsentanten og kompetencerne. København: LO.

Larsen, Trine P., Johansen, Mikkel Møller og Navrbjerg, Steen E. 2010. Fokus på tillidsrepræsentanterne 2010. Rapport I: Tillidsrepræsentanten og arbejdspladsen. København: LO.

Lipset, Seymour Martin. 1960. Political Man. London: Mercury Books.

LO. 2010a. LO-fagbevægelsens udfordringer – status og perspektiv. Notat til PDL/DL. København: LO, Landsorganisationen i Danmark.

LO. 2010b. De lokale og regionale tværfaglige opgaver. Baggrundsrapport nr. 2 til Organisationspolitisk Udvalg. 28. november 2010. København: LO.

LO. 2009a. Værdigrundlag, Fagpolitisk Grundlag & Love. København: LO, Landsorganisationen i Danmark.

LO. 2009b. Samarbejdet mellem LO og forbundene om den politiske interessevaretagelse. Diskussionsoplæg til Daglig Ledelses udvidede møde den 31. marts 2009. København: LO, Landsorganisationen i Danmark.

LO. 2007a. LO's fremtidige rolle og opgaver. Rapport fra LO's kongresudvalg, september 2007. København: LO, Landsorganisationen i Danmark.

LO. 2007b. LO's fremtidige rolle og opgaver. Bilagsrapport. Rapport fra LO's kongresudvalg, september 2007. København: LO, Landsorganisationen i Danmark.

Mailand, Mikkel. 2008. Regulering af arbejde og velfærd. Mod nye arbejdsdelinger mellem staten og arbejdsmarkedets parter. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Navrbjerg, Steen E., Johansen, Mikkel Møller og Larsen, Trine P. 2010. Fokus på tillidsrepræsentanterne 2010. Rapport II: Tillidsrepræsentanten og organisationssystemet. København: LO.

Nergaard, Kristine og Stokke, Torgeir Aarvaag. 2010. Organisationsgrader og tariff-avtaledekning i norsk arbeidsliv 2008. Fafo-notat 2010:7. Oslo: Fafo.

Pedersen, Klaus og Andersen, Søren Kaj. 2010. Social dumping – kædeansvar og andre ansvarsformer. FAOS' Forskningsnotater nr. 112, september 2010. København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Sisson, Keith. 1987. The Management of Collective Bargaining. An Institutional Comparison. Oxford: Blackwell