

Fra tjenestemænd til overenskomstansatte – en historisk analyse af konfliktformer i det offentlige aftalesystem

**Jesper Due, professor emeritus (jd@faos.dk) og
Jørgen Steen Madsen, professor emeritus (jsm@faos.dk),
FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet**

Etableringen af et offentligt aftalesystem med forhandlingsret til de ansatte var en proces, der fra starten var præget af konflikt – forstået som uoverensstemmelser mellem parterne om reguleringen af løn- og arbejdsvilkår. I denne artikel gennemgås konfliktformernes historie i det offentlige og skillelinjerne mellem reguleringssystemerne på det offentlige og det private arbejdsmarked præciseres. Udgangspunktet for det offentlige system var tjenstemandsansættelsen, og gennem de første 50 år af systemets historie var der debat om, hvorvidt tjenstemændene overhovedet havde ret til at anvende strejken som kollektive kampmiddel. Derimod var blokadevåbnet aldrig anfægtet, og det blev for en professionsgruppe som lægerne et effektivt middel. Med overenskomstansættelsens voksende omfang fra 1950'erne og frem blev også strejker og lockouter et legitimt middel, og tilbagevendende konflikter kom til at præge den nyere historie.

Denne artikel er en historisk sociologisk analyse af konfliktformerne i den offentlige sektor med fokus på overgangen fra den traditionelle tjenstemandsansættelse uden fastslået konfliktret til overenskomstansættelse, som fik sit gennembrud i 1950'erne med organisationer, der repræsenterede akademikere, i front.

Det er en væsentlig pointe, at det først og fremmest var de professionsbaserede akade-

mikere, der stod i spidsen for fornyelsesprocessen, hvorigennem aftalesystemerne i den offentlige og den private sektor i højere grad kom til at ligne hinanden. Det var paradoksalt nok dem, der var parat til at sætte tjenstemandsideologien til side og anvende fagforeningsideologiens militante midler, mens organisationer med tættere forbindelse til den traditionelle fagbevægelse i LO holdt sig til tjenstemandsdyderne og ikke kæmpede for at få indført en formel konfliktret.

Med overenskomstansættelsen blev strejker og lockouter almindeligt anerkendte midler i det samlede reguleringssystem. Men da det – også efter Tjenstemandsreformen af 1969 – stadig var tjenstemændene, der havde den afgørende position i aftalesystemet, er det diskutabelt, om man kan tale om et aftalesystem, der på det tidspunkt levede op til de kriterier, som normalt karakteriserer en aftalt regulering, dvs. ikke alene en fri organisationsret og en ret til at forhandle og indgå aftaler, men også retten til at anvende kollektive kampmidler, når parterne ikke kan enes. Tjenstemandsreformen gav ganske vist tjenstemændene en egentlig aftaleret, men stadig ingen konfliktret. Som den øvrige gennemgang viser, var det først med den efterføl-

gende integration af overenskomstgrupperne i det centraliserede forhandlingssystem, at det blev tilfældet.

Analysen viser, at konfliktretten stadig har meget anderledes betingelser i det offentlige end i den private sektor. En del af denne forskellighed skal netop findes i den historiske udvikling, hvor personalegruppernes stærke loyalitetsbånd i forhold til tjenestemandsansættelsen kom til at præge reguleringen næsten op til i dag.

I næste afsnit opridses kort de væsentligste forskelle i forhold til konfliktretten i aftalesystemerne i henholdsvis den offentlige og private sektor. Dernæst præsenteres kilder og analysemetode til den historisk sociologiske analyse. Herefter følger den egentlige analyse af konfliktformer og konfliktret i det offentlige aftalesystem historisk i seks delafsnit.

Forskel på regulering offentlig-privat

Det offentlige system blev etableret 20 år efter det kollektive forhandlingssystem i den private sektor. På tre punkter adskilte det offentlige og private aftalesystem sig tidligt fra hinanden. For det *første* havde det offentlige aftalesystem – der blev fastslået med *Tjenestemandsskiftloven af 1919* – udgangspunkt i en ansættelsesform, der grundlæggende adskilte sig fra det private arbejdsmarkeds kontraktforhold. Tjenestemændene var ansat ifølge lov, og selv om deres organisationer med loven fra 1919 fik en forhandlingsret, var der ikke tale om en egentlig aftaleret, idet forhandlingsresultatet blev implementeret gennem regulativer, dvs. en ensidig forvaltningsakt. Organisationerne havde desuden ingen fastslået konfliktret, og dermed fraveg det offentlige aftalesystem i sit grundlag fra principperne i Septemberforliget (1899) og Augustudvalgets arbejdsretlige system (1910) på de to væsentligste punkter: parternes frie aftaleret og konfliktret i forbindelse med etablering og fornyelse af

overenskomster, dvs. interessekonflikter. Det er grundlæggende elementer i det, der efterfølgende har fået betegnelsen *den danske model* (Due o.a., 1993).¹

For det *andet* var og er den offentlige sektors aftalesystem uafhængig af spørgsmålet om ansættelsesformen – tjenestemænd vs. overenskomstansatte – principielt forskelligt fra det private system. På det private arbejdsmarked er ledelsesretten baseret på den grundlovssikrede private ejendomsret. På det offentlige arbejdsmarked er den baseret på princippet om *statens suverænitet* og udøves på et politisk mandat.

Løn- og arbejdsvilkår er således i sidste instans er politisk styrede på det offentlige område, mens de er markedsstyrede i den private sektor.

Deraf følger, at det offentlige eller staten som arbejdsgiver fungerer på andre vilkår. Man kan tale om den *offentlige arbejdsgivers tredobbelte rolle*. Dels som modpart til lønmodtagernes repræsentanter i forhandlinger om reguleringen af løn- og arbejdsvilkår. Dels som repræsentant for samfundets politiske myndighed. Og dels som partipolitisk aktør (Petersen, 1987; Pedersen, 1993; Hasselbalch, 1984; Due og Madsen, 1996, 2009).²

For det *tredje* adskiller den offentlige sektor sig væsentligt fra den anden hovedsektor ved at konflikter mod den offentlige arbejdsgiver ikke har og aldrig har haft samme umiddelbare effekt, som når en privat arbejdsgiver rammes og mister produktion og indtægter. Som hovedregel bliver serviceydelserne i den offentlige sektor udskudt ved konflikt, og den mest synlige effekt er, at det offentlige sparer lønkroner. I sidste instans kan arbejdsgiverne som partipolitikere rammes, hvis de i den offentlige debat får »skylden« for konflikten, men det er en forsinket og usikker effekt.

Når det gælder livsvigtigt arbejde og arbejde

af særlig central betydning for det offentlige samlede funktion, er effekterne mere umiddelbare. Men problemet for lønmodtagersiden er, at der i sammenhæng med hovedaftaler mv. er indført bestemmelser om nødberedskab, der afmonterer effekterne, dvs. principper i overensstemmelse med tjenestemandsansættelsens logik. Det var f.eks. tydeligt under den langvarige konflikt på sundhedsområdet i 2008. Resultatet er, at det nærmest pr. definition bliver umuligt for de faglige organisationer at strejke arbejdsgiverne til væsentlig indrømmelser (Due og Madsen, 2009; Jacobsen og Pedersen, 2010).

I næste afsnit præsenteres kort de anvendte kilder, den historiske analysemetode og de teoretiske begreber, som anvendes i forbindelse hermed. Dernæst følger den historiske analyse af konflikterettens etablering i det offentlige.

At læse historiske kilder som ideologiske fodspor

Udgangspunktet for denne artikel er et tobindsværk under udgivelse om det offentlige aftalesystems historie (Due og Madsen, under udgivelse). Det analytiske redskab er her – som i bogen – de forskellige *ideologiformer*, der prægede de offentlige ansatte i den proces, hvor de udviklede og tilsluttede sig faglige organisationer og begyndte at arbejde i fællesskab for bedre løn- og arbejdsvilkår.

Det er for det *første* en *tjenestemandsideologi*, hvor tjenestemændenes troskabspligt og loyalitet over for staten er centrale elementer. Det indeholder en accept af, at staten ensidigt fastsætter løn- og arbejdsvilkår. Til gengæld kan tjenestemændene forvente tryghed i ansættelsen og en særlig pension samt en »fortjent lønning«, der står i forhold til sammenlignelige grupper (Andersen, 1965: 160).

Det er for det *andet* en *professionsideologi*, der har haft stor betydning for grupper med særlige uddannelsesmæssig baggrund, der

giver monopol på udøvelsen af samfundsmæssigt vigtige funktioner. Denne position bruges til sikring af gunstige løn- og arbejdsvilkår gennem selvkontrol (Millerson, 1964; Brante, 1988). Professioner fastsætter f.eks. selv løn- og arbejdsvilkår ved interne beslutningen, som medlemmerne forpligtes til at overholde. Arbejdsgivere, der ikke acceptere dette, blokeres. På den måde er professionerne ikke imod kollektive kampmidler, men som udgangspunkt tager de afstand fra de traditionelle fagforeningers strejkemiddel (Due og Madsen, 1990).³

Det er for det *tredje* en *fagforeningsideologi*, som tager afsæt i, at der eksisterer en interesse modsætning mellem ledelse og medarbejdere, og at forudsætningen for at sikre ordentlige løn- og arbejdsvilkår er viljen til anvendelsen af kollektive kampmidler (Blackburn og Prandy, 1965).

Det skal understreges, at der med denne skitsering af tre forskellige ideologier, der dækker forskellige grupper af ansattes forestillinger og sociale værdier, er tale om opstillinger af *idealtypisk* karakter, dvs. at der – jf. Max Weber – foretages en »rendyrkning« af de karakteristiske træk ved en social relation. Opstillingen er derfor ikke et udtryk for de virkelige forhold, der er langt mere komplekse og modsigelsesfyldte (Weber, 1949).

Vores analyseapparat tilhører det, der hos Weber betegnes som de historisk specifikke idealtyper, fordi de henviser til konkrete historiske fænomener og forløb. Det fremstår særligt tydeligt for disse idealtyper, at de ikke prætenderer at være teorier, men først og fremmest er metodiske hjælpemidler, som kan bruges til at undersøge virkeligheden (Weber, 1949; Larsen og Petersen, 2011).

Artiklen bygger på et omfattende kildemateriale bestående af fagblade og aviser, jubilæumsskrifter, videnskabelige artikler og monografier, kommissionsbetænkninger, lov-

tekster og interviews med aktører, hvad angår udviklingen det seneste halve århundrede. Tilgangen til dette kildemateriale er analytisk set at eftersøge de ideologiske udsagn, der markerer ideologiformernes udvikling.

Har offentligt ansatte overhovedet en strejkeret?

I det første halve århundrede, hvor tjenestemandssystemet var dominerende, var det centrale spørgsmål ikke så meget, hvad der skete under en konflikt. Det drejede sig i stedet om, hvorvidt offentlige ansatte tjenestemænd overhovedet skulle have adgang til at anvende kollektive kampmidler?

De offentligt ansattes organisering tog afsæt i tjenestemandsideologiens loyalitetsforpligtelser, der udelukkede anvendelsen af konfliktmidler. Med organisationernes stigende styrke udvikledes en supplerende *fagforeringsideologi*, hvor anvendelsen af kollektive kampskridt blev accepteret. Netop som den nye tjenestemandsslov var på vej i 1919, var der stigende utilfredshed blandt tjenestemændene, og for at sætte trumf på i forhandlingerne truede de med kollektive kampskridt. Der var enighed om, at der på grund af den særlige ansættelsesform ikke kunne varsles strejke. Men det måtte efter organisationernes opfattelse være muligt at iværksætte en konflikt gennem *kollektive opsigelser*. Derfor fik organisationerne deres medlemmer til at deponere deres pladsopsigelser.

Dette kampskridts lovlighed blev anfægtet af den juridiske sagkundskab, og de borgerlige partier i Rigsdagen fandt organisationernes trusler anstødelige. De ønskede et forbud mod strejker indført som en del af tjenestemandssloven. Den radikalt ledede regering og dens socialdemokratiske støtteparti fik forhindret et sådant forbud, og spørgsmålet om tjenestemandsstrejkers lovlighed forblev derfor uafklaret.

Heller ikke senere kom der afklaring på dette

spørgsmål, selv om det ikke mindst fra den juridiske sagkundskabs side unisont blev fastholdt, at strejker i enhver form måtte anses for at være ulovlige for tjenestemændenes vedkommende. Mest markant i denne debat fremstod professor, dr.jur. Poul Andersen, der etablerede forvaltningsretten i Danmark. Helt tilbage fra den første revision af tjenestemandssloven i 1931 og frem til tjenestemandssreformen i 1969 argumenterede han entydigt for forbudslinjen (Andersen, 1926, 1930, 1936, 1957, 1965, 1966).

Ifølge Poul Andersen kunne den individuelle opsigelsesret ikke lovligt anvendes kollektivt, fordi formålet så blev ændret fra ønsket om anden beskæftigelse til ønsket om at få forbedret eksisterende vilkår gennem at lægge pres på staten. En konflikt på det private arbejdsmarked stod mellem to retligt set ensartede økonomiske interesser, mens en offentlig konflikt handlede om tjenestemændenes interesse i højere løn over for den offentlige interesse i statsfunktionernes uforstyrrede gang. Der lå i troskabspligten et krav om at fremme det offentlige interesse, og da en strejke ville skade staten, måtte iværksættelse af sådanne aktioner anses for at være i strid med troskabspligten. Poul Andersen fremhævede derudover, at da tjenestemændenes stilling var ensidigt fastsat af regering og rigsdag, måtte en ret til konflikt, der netop ville skade staten, anses for at være ulovlig – med mindre det modsatte udtrykkeligt var fastsat (Andersen, 1930).

Set fra Poul Andersens synsvinkel ville tjenestemandsstrejker være et uforholdsmæssigt kampmiddel. Dels fordi tjenestemændenes lønninger blev fastsat under samfundsmæssige garantier, der gjorde anvendelse af strejkevåbnet mindre velbegrundet end på det private arbejdsmarked. Dels fordi tjenestemandsstrejker kunne udsætte samfundet for alvorlige forstyrrelser. Dertil kom, at staten i praksis var afskåret fra at lockoute sine tjenestemænd – »... dels af Hensyn til Statsfunk-

tionernes uforstyrrede Gang, dels fordi de afskedigede Tjenestemænd vilde faa Krav paa Pension.» (Andersen, 1930: 266).

Poul Andersens konklusion blev blandt andet delt af professor, dr.jur. Knud Illum, der oprettede arbejdsretten som universitetsfag (Illum, 1930, 1951). Men det fik ikke tjenestemandsgesandhederne til at fravige deres opfattelse af kollektive opsigelsers lovlighed. Det var dog uhyre sjældent, at det kom til direkte trusler om anvendelsen af dette middel. Tæt på var Dansk Sygeplejeråd, der i forbindelse med revisionen af tjenestemandsløven i 1946 faktisk fik medlemmerne til at foretage en kollektiv opsigelse, da det viste sig umuligt at sikre en lønindplacering, der ligestillede sygeplejerskerne med sammenlignelige grupper. Konflikten blev dog aldrig til noget, da det forinden lykkedes at indgå et forlig (Wingender, 1999).

HK's konflikt i 1952 i Rødovre kommune er den eneste tjenestemandsstrejke, der blev en realitet. Men den blev efter politiske trusler om indgreb hurtigt standset (Hollmann, 1983). Derved blev det illustreret, at tjenestemandsideologien var forankret i det politiske magtsystem, som satte hårdt mod hårdt, da en tjenestemandsgesandheden brød normen om ikke at strejke. Men konflikten kan også ses som et eksempel på, at tjenestemandsideologien kommer under pres, når personalegrupper oplever utilfredsstillende løn- og arbejdsvilkår, som de ikke kan få ændret. Det medvirker til at fremme fagforeningsideologiens vægt på nødvendigheden af kollektive aktioner.

Blokadevåbnet

Truslen om kollektive opsigelser var ikke de eneste »militante midler«, som de opvoksede organisationer for offentligt ansatte benyttede helt tilbage fra aftalesystemets tilblivelsesperiode. Der blev f.eks. rumlet med »arbejde efter reglerne«-aktioner – især i DSB. Og der blev ikke mindst varslet og realiseret

blokade af stillinger med utilfredsstillende løn- og arbejdsvilkår.

Blokaden blev et varigt middel med betydelig effekt. Den var fra starten især anvendt af grupper med baggrund i lange videregående uddannelser – de såkaldte professioner – som f.eks. lægerne. Mens strejkeretten – som nævnt – var under stærkt politisk og juridisk pres, var der ingen, der anfægtede retten til at anvende blokadevåbnet, fordi det handlede om at stoppe besættelsen af ledige stillinger og ikke en afbrydelse af eksisterende kontraktforhold. Anvendt systematisk som kollektivt middel er blokadevåbnet dog i sine virkninger sammenligneligt med strejkevåbnet – om end med langsommere effekt. Hermed kunne lægerne uden problemer anvende denne metode, som skulle vise sig at blive særdeles effektiv i deres kamp for at kontrollere egne løn- og arbejdsvilkår.

I Dansk Sygeplejeråd blev blokademethoden også aktuel. De første kollektive aftaler, DSR indgik med arbejdsgiversammenslutningen på sygehusområdet i 1930'erne, var hensigts-erklæringer, der skulle udmøntes gennem forhandlinger med de enkelte sygehuse. I den vanskelige implementeringsproces viste der sig tegn på, at sygeplejerskerne var parate til at anvende blokadevåbnet. Det var dog tøvende, og det blev understreget, at man ikke ville anvende de traditionelle fagforeningers strejkevåben. De enkelte sygeplejersker var endnu mere tilbageholdende, og foreningen havde ingen sanktionsmuligheder, når nogen brød blokaden. DSR havde med sygeplejefagprofessionens stærke kaldsorientering en markant afstand til fagforeningsideologien, hvilket var medvirkende til, at resultaterne i lang tid udeblev.

Lægerne, der effektivt anvendte blokadevåbnet, så dog ikke dette som udtryk for en militant fagforeningsideologi. Blokaden blev af lægerne opfattet som et naturligt led i en pro-

fessionsgruppes forsvar af egne vilkår (Christoffersen, 1932; Fenger, 1957).

Tjenestemandssystemet under pres

Allerede fra starten af 1900-tallet var der grupper af løst ansatte, der ikke havde tjenestemandsvilkår. Omfanget af ansatte uden tjenestemandsvilkår var stigende og nåede omkring 1960 op på næsten 30 pct. (Betænkning nr. 282, 1961). I starten blev deres vilkår dikteret af arbejdsgiverne, men efterhånden opnåede de flere overenskomster. Det gjaldt i perioden op til 2.verdenskrig især for grupper af faglærte og ufaglærte organiseret i forbund under LO. Men først i løbet af 1950'erne blev det et generelt fænomen med overenskomster for ikke-tjenestemænd.

Det var de akademisk uddannede, som gik i spidsen for denne proces. Akademikerne tog konsekvensen af tjenestemandssystemets begrænsede konfliktmuligheder ved i større grad fra starten af 1950'erne og frem at gå over til overenskomstansættelse. Dansk Ingeniørforening kom først med en overenskomst med staten i 1952, som dannede mønster for de efterfølgende aftaler for en række øvrige akademikergrupper som magistre, jurister og økonomer.

På grund af mangel på uddannet arbejdskraft var det et effektivt middel til at opnå betydelige lønstigninger, der lå langt over tjenestemandssystemets niveau. Arbejdsgiverne var parate til at betale mere. Det lod sig ikke gøre i det stive tjenestemandssystem, men kunne realiseres under overenskomstsvilkår. Det var en proces, der blev gennemført med ofte fremførte konflikttrusler og en udpræget medlemsvilje til at realisere sådanne trusler. Som hovedregel var det dog muligt at opnå resultater uden en direkte iværksættelse af konflikterne.

I denne situation rykkede Poul Andersen, der nu var professor emeritus, en sidste gang på banen. Nu i en advarsel mod den nye ansæt-

telsesform. Han anså det for at være dybt betænkeligt, at de mange overenskomster var indgået uden noget lovgivningsmæssigt grundlag, i modsætning til f.eks. i Sverige. Overenskomsterne var ikke i sig selv et brud på grundlovens § 28, hvorefter regler om tjenestemænd fastsættes ved lov, men de brød med grundlovens »... klare forudsætninger om, at de normerede stillinger besættes med personer, der indtræder i tjenestemandsstatus«, og det var betænkeligt, at denne udvikling var sket rent administrativt. Der burde have været tilvejebragt lovhjemmel.

Poul Andersen var især betænkelig ved, at de overenskomstansattes strejkeret var ubestridelig, og at det udsatte staten for konfliktrisiko hver gang en overenskomst skulle fornyes. Han gentog i den sammenhæng sin argumentation om tjenestemandsstrejken som et uforholdsmæssigt middel. De faglige organisationer stod stærkest, fordi lockout som modtræk som regel vil være udelukket af hensyn til opretholdelse af orden og service. Det var problematisk, fordi de overenskomstansatte i 1950'erne og 1960'erne havde udvist en »kampmentalitet«, mens tjenestemændene i hvert fald besad en vis form for »troskabspligt«, der gjorde dem utilbøjelige til at sætte staten »kniven for struben« (Juristen, 1966).

I det praktiske liv fik Poul Andersens argumenter ingen større effekt. F.eks. varede det ikke længere end et tiår, før arbejdsgiverne viste vilje til at lockoute. Og i øvrigt fortsatte udviklingen uforandret. Overenskomstansættelsens fremvækst lagde pres på tjenestemandssystemet, da flere og flere valgte den traditionelle ansættelsesform fra. Denne tendens blev forstærket af udbygningen af velfærdsstaten og det dermed følgende behov for stadigt flere offentligt ansatte. Det var en væsentlig del af baggrunden for Tjenestemandsskiftet i 1969.

Med overenskomstansættelsen vandt fagfor- eningsideologien frem på tjenestemandsideo-

logiens bekostning. At det skete i en proces, hvor det var de professionsbaserede akademikere, der gik i spidsen, er en markering af, at professionsideologien ikke er en hindring for overtagelse af fagforeningsideologiens »kampvillighed« – tværtimod synes disse ideologiformer at fungere godt i sammenhæng.

Nye vilkår efter 1969-reformen

For de politiske aktører og de traditionelle tjenestemandorganisationer var formålet med den nye reform først og fremmest at sikre tjenstemandsansættelsen som omdrejningspunktet for det offentlige aftalesystem.

Målet blev forsøgt opnået på to måder. For det *første* ved en lønreform, der sikrede tjenstemandsgrupperne store stigninger, og dermed igen gjorde denne ansættelsesform konkurrencedygtig med overenskomstansættelsen. For det *andet* ved en forbedring af tjenstemandsorganisationernes indflydelse gennem en forvandling af den hidtidige forhandlingsret til en egentlig aftaleret. Samtidig blev for det *tredje* fastholdt et centraliseret forhandlingssystem, hvor de etablerede centralorganisationer i fællesskab blev afgørende for den fremtidige fastsættelse af løn- og arbejdsvilkår.

Selv om de overenskomstansatte efterhånden kom til at overstige tjenstemændene i antal forblev de magtmæssigt marginaliserede og kunne også efter reformen i 1969 se frem til forhandlingsmæssigt at komme i anden række – efter at linjerne var blevet lagt i tjenstemandssystemet. De akademiskuddannede overenskomstgrupper så dette resultat som en direkte trussel, idet man kunne forudse, at medlemmerne fremover ville vælge igen at blive tjenstemænd.

Ved de overenskomstforhandlinger, der fulgte i slipstrømmen på Tjenstemandsloven af 1969, valgte de derfor at gå i konflikt. *Akademikerstrejken i 1969* havde som hovedmål at

sikre overenskomstansættelsen. Efter godt en måneds konflikt blev dette mål opnået gennem enighed om principperne for fordelingen mellem tjenstemænd og overenskomstansatte, således at det kun var de overordnede – fra kontorchefniveauet og op – der forblev tjenstemænd, mens alle de øvrige skulle være overenskomstansatte (Arnheim, 1981; Jørgensen, 1982; Due og Madsen, forthcoming 2016, Bind II).

Den kontinuerlige diskussion om tjenstemændenes konfliktret eller mangel på samme blev afsluttet med 1969-reformens aftaleret. Der var ganske vist stadig ikke direkte bestemmelser om ret til konflikt eller ej i loven, men med *aftaleretten* blev det nødvendigt at fastslå i loven, hvordan fremgangsmåden skulle være, såfremt parterne ikke kunne blive enige om en fornyelse af overenskomsterne. Spørgsmålet om fremgangsmåden ved uoverensstemmelse blev delt op i to punkter. *Dels* ved uenighed om den samlede ramme, hvor lønningministeren skulle afgøre sagen gennem fremsættelse af et lovforslag i Folketinget. *Dels* ved uenighed om fordelingen af rammen, hvor ministeren ligeledes skulle fremsætte lovforslag, men først efter indhentning af udtalelse i Lønningsrådet. Det gav centralorganisationerne en vis om end begrænset indflydelse. De kunne sende deputationer til Folketinget under forslaget behandling, og de var alle placeret i det rådgivende lønningråd (Betænkning nr. 483, 1969).

I sidste instans blev afgørelsen ved uenighed politisk bestemt, og med disse regler nedfældet kan man sige, at det indirekte blev fastslået, at tjenstemændene ikke kan strejke i interessekonflikter (Kristiansen, 2008). Derfor er det åbent for diskussion, om det nye aftalesystem i den offentlige sektor i 1969 var i overensstemmelse med spillereglerne i det, vi med afsæt på det private arbejdsmarked kalder for den danske model.⁴

Det system, der blev etableret med Tjenestemandereformen af 1969 var et aftalesystem i den forstand, at reguleringen som hovedregel herefter skulle bygge på aftaler mellem de interessemæssigt modstående parter, idet der blev skabt et selvstændigt forhandlingsrum formelt adskilt fra den politiske regulering (Pedersen, 1993). Men aftalekarakteren forsvandt – som vi har set det – ved mangel på enighed. Det lever således ikke op til den almindeligt anerkendte definition for aftalesystemer på arbejdsmarkedet, hvor tilstedeværelsen af en gensidig konfliktret i forbindelse med indgåelse og fornyelse af aftaler ses som en forudsætning. Ellers er der formelt set ikke tale om ligestillede parter.

Langsom inddragelse af de overenskomstansatte

De overenskomstansatte kunne fortsat strejke, men det hjalp ikke meget på systemets samlede karakter, når tyngdepunktet lå i forhandlingerne mellem lønningsministeren og tjenestemændenes fælles forhandlingsudvalg TFU, der samlede de fire centralorganisationer. Her blev linjen i de efterfølgende forhandlingsrunder lagt for det samlede offentlige arbejdsmarked. Der blev tale om et markant arbejdsgiverhierarki med staten i spidsen efterfulgt af kommuner og amter.

Det blev med Tjenestemandsløven af 1969 fastslået, at der samtidig skulle etableres et tilsvarende centraliseret aftalesystem for amter og kommuner. Det blev en realitet i 1975 med dannelsen af Kommunale Tjenestemænds Udvalg, KTU, der forhandlede aftalefornyelser med den fælles arbejdsgiverdelegation med KL og Amtsrådsforeningen i spidsen. Som navnet viser, var det i kommunerne også kun tjenestemændene, der formelt set fik forhandlet vilkårene samlet. I realiteten var det grupperne uden magtmidler, der blev sendt i front, mens grupperne med konfliktret pænt måtte vente, fordi arbejdsgiverne ikke ville forhandle før de generelle tjenestemandsforslag var i hus.

I praksis var det ikke så stort et problem på det kommunale og amtslige område, hvor tjenestemænd og overenskomstansatte var medlemmer af de samme organisationer, og hvor der naturligvis ikke blev aftalt noget for tjenestemændene, uden at det var afklaret med overenskomstgrupperne. På det statslige område var de overenskomstansatte helt uden for. Det gjaldt formelt set også for akademikerne, men allerede fra 1972 blev tjenestemændene i Danske Statsemployer Samråd og de overenskomstansatte i Akademikerne Samarbejdsudvalg, AS, samlet i en fælles enhed: Akademikerne Centralorganisation, AC – i dag Akademikerne.

Det var AC's tjenestemandsudvalg, der formelt set havde aftaleretten, men magten lå ikke her, men i det samlede AC-fællesskab. På den måde kom de overenskomstansatte akademikere indirekte med ved tjenestemændenes forhandlingsbord, og akademikerne satte igen dagsordenen for det offentlige aftalesystems udvikling.

Langsomt, men sikkert blev der etableret et pres fra de øvrige overenskomstgrupper for en tilpasning af aftalesystemet, så de overenskomstansatte blev inddraget i de afgørende kollektive forhandlinger. Målet blev først nået i anden halvdel af 1980'erne, hvor KTU blev ændret til KTO: Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte. Og TFU blev ændret til CFU: Centralorganisationernes Fællesudvalg. Her blev de forskellige overenskomstgrupper integreret i den eksisterende centralorganisationsstruktur. Først med denne ændring kan man tale om en form for reguleringssystem, der på væsentlige punkter følger de væsentligste kriterier for et aftalesystem.⁵

Konfliktløsning i et overenskomstsysteem

Vores analyse har vist, hvordan den relativt stive tjenestemandsansættelse var den moderne retsstats foretrukne ansættelses måde, mens den mere fleksible overenskomstansæt-

telse svarede bedre til kravene i velfærdsstaten præget af en offentlig sektor med et langt større antal ansatte til varetagelse af et rigt varieret udbud af serviceydelser (Pedersen, 1993; Due og Madsen, 2016).

Der har i perioden fra Tjenestemandsskiftet i 1969 og frem efterhånden som overenskomstsystemet bredte sig været et mindre antal konflikter i forbindelse med fornyelsen af overenskomsterne. Med integrationen af de overenskomstsansatte i de centraliserede forhandlinger på det statslige og det kommunale område opstod muligheden for generelle konflikter i forbindelse med overenskomstfornyelserne, hvis parterne ikke kunne nå til forlig. Men ud over enkelte situationer med politiske indgreb i forhold til de samlede overenskomstforhandlinger både i den private og den offentlige sektor er parterne altid blevet enige. Konflikterne har således alene drejet sig om enkeltorganisationer, som har sagt nej til det generelle forlig – en mulighed som er indbygget i det kommunale aftalesystem.

Tjenestemændene har på grund af den manglende strejkeret kun været indblandet i relativt få protestmanifestationer i sammenhæng med politiske indgreb i overenskomstsituationer, der er gået i hårdknude. Det gælder f.eks. 3 timers fagligt møde mod SV-regeringens indgreb i 1979 og proteststrejker mod den konservativt ledede regerings indgreb i den samlede overenskomstsituation i 1985.

Det er især inden for social- og sundhedsområdet, at overenskomstsansatte grupper er gået i konflikt. Det gælder først og fremmest Dansk Sygeplejeråd og nogle af de andre tilsvarende organisationer på sundhedsområdet, der gentagne gange har strejket for at opnå lønforbedringer. Konflikterne har deres udgangspunkt i en oprindelig lav lønindplacering af disse rene kvindegrupper og skal ses som forsøg på at fjerne, hvad der opfattes som en urimelig »uligeløn«. Der var to konflikter i

perioden 1972 til 1974 og derefter konflikter i 1995, 1999 og 2008. I den seneste konflikt deltog også FOA's social- og sundhedsgrupper samt BUPL. Trods disse konflikter er det ikke lykkedes at opnå det ønskede lønniveau. Alle disse konflikter er blevet startet efter indgåelse af generelle forlig, som flertallet af organisationerne har sagt ja til. Og det har vist sig vanskeligt – på kanten af det umulige – at opnå resultater, der går ud over det, flertallet har accepteret.

Arbejdsgiverne har i enkelte tilfælde svaret på organisationernes strejker ved at udvide konflikterne med lockoutvarsler. Første gang var under Socialrådgiverkonflikten i 1981. Men det er kun i forbindelse med Lærerkonflikten i 2013, at arbejdsgiverne selv tog initiativet og lockoutede omfattende lærergrupper – selv om organisationerne ikke havde varslet strejke.

Det kan udlægges som et udtryk for, at også arbejdsgiverne i den offentlige sektor nu agerer i overensstemmelse med principperne i et frit aftalesystem, hvor konfliktmuligheden anses som en forudsætning for at presse parterne til at indgå kompromiser. At det til tider ikke lykkes, er blot en effekt af systemet. De konflikter, der er foregået i forbindelse med overenskomstfornyelser kan på den måde ganske enkelt ses som udtryk for logikken i et aftalesystem, der netop først og fremmest er et konfliktløsningssystem (Due og Madsen, forthcoming 2016).

Krisetendenser?

De seneste større konflikter – ikke mindst lærerkonflikten i 2013, men også konflikten i 2008 – kan dog også udlægges som tegn på en krise for det, der ofte betegnes som den danske model i den offentlige sektor. De har i høj grad været præget af politiske dagsordner uden videre hensyntagen til parterne i aftalesystemet (Mailand, 2014; Hansen og Mailand, 2015, Due og Madsen, 2013).

Det er en tendens, der kan ses som et resultat af den overordnede politiske udvikling i den offentlige sektor. Forskellige former for moderniseringsprocesser viste sig allerede fra starten af 1980'erne. De kan forenklet samles under mantraet »New Public Management«, og de er blevet forstærket siden starten af det nye århundrede (Ejersbo og Greve, 2013; Hansen, 2015a, 2015b). Måske er det begyndelsen til enden for en reguleringsform med basis i fælles løsning af konflikter gennem forhandling mellem parterne og starten på en regulering, hvor de politiske præferencer mere ensidigt kommer til at præge statens arbejdsgiverrolle på forhandlingskulturens bekostning? Svaret på dette spørgsmål, hører fremtiden til.

Opsamlende kan det fastslås, at denne udvikling – selv om den bryder med forhandlingskulturen – også kan vurderes som en bekræftelse på en af hovedpointerne i denne analyse: det offentlige reguleringsystems i sidste instans politiske karakter, der principielt adskiller det fra aftalesystemet på det private arbejdsmarked.

Etableringen af et reguleringsystem med aftale- og konfliktret blev stærkt forsinket på grund af de fleste personalegruppers bindinger til tjenstemandsansættelsen. Selv organisationerne med tilknytning til LO og dermed en fagforeningsideologi, hvor muligheden for konflikter anses som en forudsætning for interessevaretagelsen, var parat til at afskrive konfliktretten for at sikre tjenstemandsansættelsen ved tjenstemandsreformen i 1969. Tjenstemandsideologien var stærkere end fagforeningsideologien. Det betød, at overgangen til et system, hvor den nye overenskomstansættelse blev en integreret del af den centraliserede regulering af løn- og arbejdsvilkår blev forsinket næsten et par årtier.

Kun de professionsbaserede akademikergrupper fastholdt kravet om konfliktret. Deres professionsideologi var ikke en hindring

for adoptering af fagforeningsideologien, men snarere fremmede den processen, da det viste sig, at fagforeningsideologiens kampmidler var en forudsætning for at sikre den professionsbaserede kontrol over reguleringen af egne forhold.

Analysen har bekræftet vores pointe om den manglende lineære bevægelse i ideologiformernes udvikling. Man kan ikke sige, at bestemte ideologiformer hører til særlige faser af det offentlige aftalesystems udvikling. Der er tale om et overlap. At sige, at tjenstemands- og professionstankegang tilhører retsstatens epoke og fagforeningsideologi henhører under velfærdsstaten, er derfor en forenkling. Man kan frem for alt ikke sige, at grupper, som i hovedsagen bygger på en fagforeningsideologi, nødvendigvis kommer til at optræde mere militant end grupper, der bygger på en professionsideologi. Akademikergrupperne var fra 1950'erne de mest militante, og efterfølgende var det en typisk professionsbaseret gruppe som sygeplejerskerne, der var involveret i flest konflikter.

Noter

1. Det er vigtigt at fremhæve, at konfliktretten ikke er absolut. Den gælder netop kun interessekonflikter. I forbindelse med retskonflikter, dvs. tvister om fortolkning og overtrædelse af gældende aftaler er der derimod fredspligt.
2. Vi har i bøgerne fra 1996 og 2009 i forenklet form talt om de offentlige arbejdsgivers dobbeltrolle, idet rollerne som politisk myndighed og partipolitisk aktør er slået sammen, men dog stadig fremgår i den nærmere beskrivelse af dobbeltrollen. I vores kommende historiske skildring af det offentlige aftalesystem (2016) har vi fulgt Hanne Petersens tredeling (1987). Det er vigtigt at få præciseret den partipolitiske rolle, fordi den har særlig betydning i forbindelse med konflikter. Her er arbejdsgiveren som partipolitiker sårbar, fordi der kan tabes vælgere, hvis lønmodtagerne har held med at arbejdsgiveren ansvaret for konflikterne.
3. Den funktionalistiske udlægning inden for pro-

fessionssociologien har været, at professionsgrupperne opnår status, fordi de ofte altruistisk opfylder væsentlige samfundsmæssige behov (Parsons, 1951, 1968), mens de ifølge den neo-weberske tilgang anvender en kynisk magtstrategi for at opnå særlige privilegier (Murphy 1968). For os rummer begge positioner en del af sandheden, fordi det næppe ville være muligt at opnå særlige fordele, hvis funktionerne ikke havde en vis samfundsmæssig vægt (Due og Madsen, 1990).

4. Set i et internationalt arbejdsretligt perspektiv fremstår tjenestemændenes manglende strejkeret problematisk. Det fremgår af afgørelser foretaget af den Internationale Arbejdsorganisation, ILO, der i en konkret sag f.eks. gav Danmarks Lærerforening medhold i, at man ikke kan forbyde tjenestemandsansatte lærere at strejke. Skoleområdet har ikke en sådan samfundsmæssig vægt, at det kan retfærdiggøres, at Folketinget griber ind i den frie konfliktret. Andre afgørelser antyder samtidig, at det derimod kan anses for legitimt at stoppe strejker på sundhedsområdet, fordi det netop har en afgørende samfundsmæssig betydning. På sådanne områder kan konfliktretten således begrænses uafhængigt af spørgsmålet om ansættelsesformen og kan omfatte både tjenestemænd og overenskomstsansatte (Due og Madsen, 1999).
5. Der kunne også nævnes en anden væsentlig skillelinje mellem forhandlingssystemerne i den private og den offentlige sektor. Der er i begge tilfælde tale om samordnede forhandlinger på nationalt niveau, hvori indgår forskellige faglige organisationer. Derigennem bliver der tale om forhandlinger gennem *koalitioner*, hvor de interne interessestridigheder på lønmodtagersiden kan være lige så afgørende som interessekampen på tværs af bordet. Men der er en markant forskel på disse organisationsdannelser. I den private sektor omfatter det alene grupper af faglærte og ufaglærte arbejdere samt underordnede funktionærer i forbundene under LO. I den offentlige sektor indtages alle ansættelsesgrupper fra top til bund i systemet. Det gør de indbyggede konflikter mere komplekse (Due og Madsen, 1996).

Litteratur og kilder

Andersen, Poul (1926), »Kontrakt eller Forvaltningsakt«, *Ministeriernes Maanedstidende*. 10. Aargang nr. 7, juli, s. 62-64.

Andersen, Poul (1930), *Hovedpunkter i forvaltningsretten*, København: Nyt Nordisk Forlag.

Andersen, Poul (1936, 1. udgave/1946, 2. udgave/1956, 3. udgave/1965, 5. udgave), *Dansk Forvaltningsret*. København: Arnold Busck/Gyldendal.

Andersen, Poul (1957), »Bør der ved lov indføres et forbud mod tjenestemandsstrejker?«, *Juristen*, s. 303-22.

Andersen, Poul (1966), »Overenskomster i Stedet for Tjenestemandsloven«, *Juristen*, s. 29-39.

Arnheim, Arthur (1981), »Akademikerkonflikten i 1969«. *Historie/Jyske Samlinger*, Bind 13, Ny række (1979-1981) 4, s. 286-328, København: Det Kgl. Bibliotek.

Betænkning nr. 282 (1961), *1. betænkning afgivet af det af finansministeren under 30. oktober 1958 nedsatte udvalg vedrørende de fremtidige ansættelsesformer for statens faste personale*, København: Finansministeriet. S.H. Møllers Bogtrykkeri.

Betænkning nr. 483 (1969), *Betænkning afgivet af Tjenestemandskommissionen af 1965, 1. del Tjenestemandsloven*, København: Schultz.

Blackburn, R.M. og K.J. Prandy (1965), »White-Collar Unionization: A Conceptual Framework«, *British Journal of Sociology*, 16(2): 111-22.

Brante, Thomas (1988), »Sociological Approaches of the Professions«, *Acta Sociologica*, 31(2): 119-43.

Christoffersen, V. (1932), *Den almindelige danske Lægeforening 1857-1932*, København: DadL.

Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (1990), »Man kan kun gå på to ben« – *Lærerne mellem profession og fagforening*, København: Danmarks Lærerforening.

Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (1996), *Forligsmagerne. De kollektive forhandlingers sociologi*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (1999), *Reform af det offentlige overenskomssystem. Notat til Mandag Morgen*, København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (2009), *Forligsmagere og forumshoppere. Analyse af OK 2008 i den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (2013), »Med lockouter skal land bygges«, FAOS' Forskningsnotater nr. 133. København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (under udgi-

- velse), *Det offentlige aftalesystems historie, Bind I-II*, København (forventet 2016).
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2013), »Udviklingen i styringen af den offentlige sektor«, *Baggrundspapir til Produktivitetskommissionen*, København: Produktivitetskommissionen.
- Fenger, V.A. (1957), *Den almindelige danske Lægeforening 1857-1957*, København: DadL.
- Hansen, Nana Wesley (2015a), *Kollektivt samarbejde under kommunernes effektivisering*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hansen, Nana Wesley (2015b), »De statslige arbejdsgivere i Danmark og Sverige og deres magt«, *Økonomi & Politik*, i dette temanummer.
- Hansen, Nana Wesley og Mikkel Mailand (2015), »Vindstød uden stormstyrke – Overenskomstfornyelsen i den offentlige sektor«, *FAOS' Forskningsnotat nr. 145*, København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Hasselbalch, Ole (1984), *Arbejdsrettens almindelige del*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hollmann, Einar (1983), *Historien om HK's Kommunale Landsforening 1923-1983*, København: HK.
- Illum, Knud (1951), *Den kollektive arbejdsret* (1. udgave 1930), København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.
- Jacobsen, Kurt og Dorthe Pedersen (2010), *Kampen om den danske model: Da Sosu'erne rystede det etablerede system*, København: Information.
- Jørgensen, Bent Nyløkke (1982), »Fra faglig forening til fagforening«, i Mogens Kockvedgaard, red., *Festskrift til professor, dr. jur. W.E. von Eyben*, København: Juristforbundets Forlag. s. 93-117.
- Kristiansen, Jens (2008), *Den kollektive arbejdsret*. 2. udgave. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Larsen, Steen Nepper og Inge Kryger Petersen, red., (2011), *Sociologisk Leksikon*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Mailand, Mikkel (2014), *Overenskomstforhandlinger under pres – OK 2013 i den offentlige sektor*, København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Millerson, Geoffrey (1964), *The Qualifying Associations: A Study in Professionalization*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Murphy, Raymond (1985), *Social Closure – the Theory of Monopolization and Exclusion*, Oxford: Clarendon Press.
- Parsons, Talcott (1968), *The Social System*, New York: The Free Press.
- Pedersen, Dorthe (1993), *Offentlig løn. Projekt forhandlingsøkonomi*, København: Samfundslitteratur.
- Petersen, Hanne (1987), *Ledelse og loyalitet – kollektiv arbejdsret i den offentlige sektor*, København: Akademisk Forlag.
- Weber, Max (1949), »Objectivity in Social Science and Social Policy«, i Shils, E.A. og H.A. Finch red., *The Methodology of the Social Sciences*, New York: Free Press.
- Wingender, Nete Balslev (1999), *Firkløveret og ildsjælene, Dansk Sygeplejeråds historie 1899-1999*, Bind 1 og 2. København: Dansk Sygeplejeråd.