

## TEMANUMMER

## Den offentlige løndannelse. Mellem økonomi og politik

## INDHOLD

- 3** Redaktionelt forord  
*Martin Marcussen*
- 5** Opbrud i den offentlige løndannelse mellem økonomi og politik  
*Laust Høgedahl & Jørgen Stamhus*
- 9** Lønssystemer i det offentlige – variationer i parternes holdninger mellem grupper og over tid  
*Mikkel Mailand*
- 29** Løn mellem produktion og velfærd. Reguleringsordningens betydning for løndannelsen i den offentlige sektor  
*Flemming Ibsen & Steen Scheuer*
- 44** Løndannelsen i den offentlige sektor – Lønstrukturkomiteens arbejde og hovedkonklusioner  
*Torben M. Andersen*
- 57** Lønforskelle mellem kvinder og mænd i den offentlige sektor  
*Mona Larsen, Lisbeth Pedersen & Christian Højgaard Mikkelsen*
- Reviewartikler**
- 82** Faglighedens fødsel: Historien bag faglighedsbegrebets indtog i dansk uddannelses-, arbejdsmarkeds- og forvaltningspolitik  
*Jakob Laage-Thomsen og Søren Lund Frandsen*
- 96** Demokratiets vilkårlighed: En analyse af forekomsten af valgparadokser ved tre folketingsvalg  
*Peter Kurrild-Klitgaard, Emily Duminski & Søren Nikolai Horndrup*
- 113** De danske byer som udenrigspolitiske aktører i Ukraine  
*Martin Marcussen*
- Anmeldelse**
- 134** Anmeldelse: Rankeridning eller systemfejl  
*Tim Knudsen*
- 139** Abstracts

## Redaktion og bestyrelse

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, formand:  
professor Bent Greve, Institut for Samfund og Globalisering,  
Roskilde Universitetscenter

### Ansvarshavende redaktør

Professor Martin Marcussen, Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet, Øster Farimagsgade 5,  
Postboks 2099, 1014 København K  
E-mail: mm@ifs.ku.dk

### Redaktionsudvalg

- Professor Bent Greve, Institut for Samfund og Globalisering,  
Roskilde Universitetscenter
- Lektor Mads Dagnis Jensen, Institut for International Økonomi,  
Politik og Business, Copenhagen Business School
- Adjunkt Wiebke Marie Junk, Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet
- Lektor Jan Pedersen, SAXO-Instituttet, Københavns Universitet
- Mogens Jin Pedersen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Carina Saxlund Bischoff, institut for Samfundsvidenskab og Erhverv,  
Roskilde Universitetscenter

# Redaktionelt forord

Den offentlige løndannelse. Mellem økonomi og politik

På universiteternes videreuddannelser for mellemledere i den offentlige sektor har det ofte været fast pensum at forstå, at frontlinjemedarbejdere typisk er motiveret af at gøre noget godt for samfundet og medborgerne – Public Service Motivation. Man er endog gået skridtet videre og har fastslået, at de centrale lønforhandlinger og løntilskud kunne have direkte negative konsekvenser for de offentlige ansattes motivation.

Med den viden, vi i dag har om lønforholdene i den offentlige sektor, virker dette fokus på Public Service Motivation noget skævt. Langt størstedelen af arbejdsmarkedskonflikterne i det seneste årti har handlet om løn. Et af de allerstørste problemer på det offentlige arbejdsmarked synes at være, at lønnen for visse helt centrale personalegrupper ikke har et niveau, der kan sikre tiltrækning og fastholdelse af kvalificeret personale. Det gælder eksempelvis sygeplejersker, sosu-assistenter og fængselsbetjente men også ansatte i forsvaret. Der er i dag så mange ubesatte stillinger i disse sektorer, at visse funktioner ikke kan varetages i rette omfang til rette kvalitet.

I dette temanummer af *Økonomi & Politik*, der er redigeret af *Laust Høgedahl* og *Jørgen Stamhus*, rettes der et undersøgende fokus mod opbruddet i den offentlige løndannelse. De grundlæggende spørgsmål, som også behandles i den nyligt offentliggjorte slutrapport fra Lønstrukturkomiteen, er: Hvilke faktorer er afgørende for lønudviklingen i den offentlige sektor, hvor er skævhederne, og hvad kan der gøres ved dem?

De fire temaartikler konkluderer, at det for det første betyder noget, at forhandlingsparterne historisk er blevet enige om, at lønstigningerne i det offentlige ikke under nogen omstændigheder må overstige lønstigningerne i den private sektor. Det er et princip, der angiveligt understøtter erhvervslivets internationale konkurrenceevne. Det private må ikke komme i den situation, at deres bedste medarbejdere tiltrækkes af højere lønninger i det offentlige. Det fremgår ikke, hvorvidt der nu også er empirisk belæg for at koble erhvervslivets internationale konkurrenceevne med lønudviklingen i den offentlige sektor, men det fremgår, at det er et princip, der også er styrende for lønstrukturen i de øvrige nordiske lande.

For det andet fremhæver temanummeret, at det betyder noget, at de offentlige lønmodtagere i praksis er blevet enige om, at alle offentlige ansattes løn skal stige med nogenlunde den samme procentsats. Helt uden hensyntagen til de

**MARTIN  
MARCUSSEN**  
Ansvarshavende  
redaktør for  
Økonomi & Politik

forskellige sektors serviceproduktion og samfundsudviklingen i al almindelighed, holder de offentlige ansattes fagforeninger hinanden i skak. Ingen sektor kan stikke af lønmæssigt. Dette princip anses angiveligt som et udtryk for retfærdighed og skulle give forhandlingssystemet en form for legitimitet.

Men nu er der opbrud i den offentlige løndannelse. Begge de grundlæggende principper i det eksisterende forhandlingssystem har bidraget til, at der i nogle centrale sektorer i det offentlige er opstået endog meget betydelige rekrutterings- og fastholdelsesproblematikker.

Lønstrukturkomitéen har derfor antydnet – den må ikke fremlægge anbefalinger – at det kunne være en idé at åbne op for mere decentrale lønforhandlinger i netop disse sektorer. Det virker fornuftigt nok. Men det åbner samtidigt op for, at de to styrende principper – bekymringen for erhvervslivets internationale konkurrenceevne og ligheden/retfærdigheden/solidariteten blandt de offentlige lønmodtagere – må efterses og justeres. Der skal, med andre ord, etableres et lønsystem, der sikrer, at der er ansøgere til de opslåede stillinger, og at det offentliges opgaver bliver udført.

Regeringen kan ikke vente på at forhandlingsparterne selv finder en løsning. Den har foreløbigt sendt nogle lønmidler i retning af de berørte sektorer i håb om, at fagforeningerne – selvfølgelig frivilligt – skal indse, at der er et opbrud på vej.

Uden for tema diskuterer *Jakob Laage-Thomsen* og *Søren Lund Frandsen* begrebet ”faglighed”. Før 1980’erne brugte vi nærmest aldrig dette begreb. I dag bruger alle det. Men om meget forskellige forhold. Det har spredt sig fra det uddannelsespolitiske område til at udgøre en fast bestanddel af alle politiske sagområder. Dermed er der opstået en diskursiv kamp om, hvilke værdier, kompetencer og færdigheder der er værdifulde i fremtidens samfund. *Peter Kurrild-Klitgaard*, *Emily Duminski* og *Søren Nikolai Horndrup* undersøger i deres artikel, om sammensætningen af Folketinget svarer til vælgerpræferencerne. Vi ved fra britiske og amerikanske valg, at der kan være endog overordentlig stor forskel mellem vælgerens underliggende præferencer og fordelingen af mandater mellem partierne. I denne artikel vises, at de danske valg i 2007, 2011 og 2015 er kendetegnet ved lignende valgparadokser. Endelig viser *Martin Marcussen*, at danske byer – i modsætning til, hvad der jævnfør kommunalfuldmagten er den officielle sandhed – faktisk laver udenrigspolitik. Det sker eksempelvis, når Aalborg, Aarhus, Odense og København via deres bysamarbejder med Lviv, Kyiv og Mykolaiv bidrager til genopbygningen af Ukraine. Det konkluderes endvidere, at det er helt lovligt, at danske byer og kommuner på den måde laver udenrigspolitik.

Martin Marcussen

Ansvarshavende redaktør

# Opbrud i den offentlige løndannelse

Den offentlige løndannelse. Mellem økonomi og politik

Den 25. september 2023 afholdt finansminister Nicolai Wammen pressemøde om de kommende trepartsforhandlinger om rekruttering og fastholdelse af velfærdsmedarbejdere, som skal løse den akutte udfordring med mangel på medarbejdere i den offentlige sektor. Til dette formål har regeringen ekstraordinært afsat tre milliarder, der skal udmøntes løbende frem til 2030 på baggrund af syv målsætninger beskrevet i Finansministeriet (2023). To af målsætningerne indikerer, at det er regeringens synspunkt, at løndannelsen i den offentlige sektor ikke er lykkedes med at opfylde to centrale formål med løndannelse og lønforhandlinger: at sikre tiltrækningen af kvalificeret arbejdskraft og at understøtte dynamiske og fleksible lønstrukturer. Den ekstraordinære tildeling uden for rammen løser ikke på længere sigt dette indbyggede strukturelle problem, hvilket peger på behovet for reformer af de offentlige overenskomstforhandlinger.

➤ Det er regeringens synspunkt, at løndannelsen i den offentlige sektor ikke er lykkedes med at opfylde to centrale formål med løndannelse og lønforhandlinger: at sikre tiltrækningen af kvalificeret arbejdskraft og understøtte dynamiske og fleksible lønstrukturer

Et hovedproblem i forhold til at adressere den manglende fleksibilitet og markedstilpasning af lønudviklingen er knyttet til tendensen i aftalefornyelserne til fastholdelse af lønrelationerne. En hovedårsag er aftalernes fremherskende princip om ensartede procentvise lønstigninger til alle faggrupper, der accepteres af begge parter. Princippet sikrer, at der ikke opstår stridigheder mellem organisationerne, hvilket i sidste ende også kan være i arbejdsgivernes interesse med henblik på at sikre et forlig og undgå konflikt. Samtidig appellerer princippet til herskende retfærdighedsopfattelser blandt lønmodtagergrupperne. En større ramme til decentral lønfastsættelse ville kunne modvirke denne inert i lønrelationerne, men dette har mødt modstand fra de faglige organisationers side. Finansministeriet har også i nogen grad en bekymring forbundet med en mere fri løndannelse lokalt, da det kan føre til lønglidninger og pres på budgetter. Yderligere har den forhandlede reguleringsordning også spillet ind i denne fastlåsning af lønstrukturerne.

**LAUST HØGEDAHL**

Lektor, ph.d., Institut for Politik & Samfund, Aalborg Universitet, [hogedahl@dps.aau.dk](mailto:hogedahl@dps.aau.dk)

**JØRGEN STAMHUS**

ph.d., Aalborg University Business School, [stamhus@business.aau.dk](mailto:stamhus@business.aau.dk)

På trods af disse fællesforståelser opstår der gnidninger i systemet, når der i faggrupper som i tilfældet med sygeplejerskerne opstår en utilfredshed med lønstrukturen med henvisning til ligelønsproblematikker, historiske indplaceringer (Tjenestemandreformen af 1969) og udviklingen i faglige kvalifikationer. Dette førte til konflikt i forbindelse med overenskomstfornyelsen i 2008, der resulterede i en vis skævdeling i aftaleresultatet, særligt til fordel for sosu-assistenterne på baggrund af markedssituationen. Forhandlingssystemet kan således i nogle tilfælde levere fleksibilitet, men den fortsatte utilfredshed og rekrutterings- og fastholdelsesproblemerne i den offentlige sektor dokumenterer, at problemerne består. Sygeplejerskernes strejke hen over sommeren 2021 gav intet resultat, da regeringen sidst i august valgte at afslutte konflikten med et lovindgreb, der ophøjede det forkastede mæglingsforslag til lov.

Den danske model i relation til den offentlige sektor har således ikke leveret tilstrækkelige løsninger, hvilket regeringen senest har set sig nødsaget til at reagere på ved afsættelsen af ekstraordinære midler til fordeling gennem trepartsforhandling. Der er ifølge parterne tale om en ekstraordinær situation og en engangsforestilling. Men for at de mere vedvarende problemer løses, må parterne også diskutere, hvordan den offentlige aftalemodel i fremtiden bliver i stand til at håndtere interne fordelinger mellem grupper – på den ene eller den anden måde. Ellers er der fare for, at der igen bliver kaldt på Folketinget med ønske om ekstra midler til bestemte grupper.

## Lønstrukturkomiteens arbejde fra 2023 har forsøgt at give et samlet og fælles forståelsesgrundlag omkring udviklingen i løndannelsen og lønstrukturerne

Diskussionerne om ligeløn og retfærdig lønstruktur har været adresseret i to kommissioner. I forbindelse med konflikten i 2008 nedsatte regeringen Lønkommissionen, der skulle se nærmere ind i de ligelønsproblematikker mellem mænd og kvinder, der manifesterer sig i de faktiske lønforskelle. Lønstrukturkomiteens arbejde fra 2023 har forsøgt at give et samlet og fælles forståelsesgrundlag omkring udviklingen i løndannelsen og lønstrukturerne. Begge rapporter har givet væsentlige indsigter, men ikke opløst problemerne. Det kan således også konstateres, at der i begge rapporter peges på behovet for forandringer i aftalesystemet.

### Temanummerets bidrag

Dette temanummer sætter yderligere fokus på udviklingerne i aftalesystemet og de problemstillinger, der omgærdet det. Fire videnskabelige bidrag sætter på hver sin måde fokus på det offentlige aftale- og forhandlingssystem og herunder løndannelse. Den første artikel af lektor *Mikkel Mailand* viser den historiske udvikling og fremkomst af lønsystemerne på det danske arbejdsmarked med et særligt fokus på den offentlige sektor og 'Ny Løn'. Artiklen giver et opdateret og aktuelt billede på lønsystemernes status, herunder graden af decentral løndannelse. Mikkel Mailand viser også, hvem og hvornår decentral

løn er blevet diskuteret i det offentlige aftalesystem, og hvilke barrierer der findes i forhold til lokal løn.

Den anden artikel af professor emeritus *Flemming Ibsen* og professor emeritus *Steen Scheuer* stiller skarpt på reguleringsordningen, som skal sikre en nogenlunde parallel lønudvikling mellem den offentlige og den private sektor. Den offentlige sektor må ikke være lønførende, men må heller ikke udvikle sig til et sekunda arbejdsmarked. Artiklen viser på baggrund af både interviewdata og lønstatistik, hvordan reguleringsordningen har fungeret og ikke mindst hvilke udfordringer reguleringsordningen indirekte skaber for det offentlige aftalesystem. Reguleringsordningen fylder meget i de offentlige forhandlinger, men er kun i ringe grad været genstand for forskningsmæssig interesse. Artiklen bibringer derfor ny og relevant viden om reguleringsordningens funktion og konsekvenser.

Tredje artikel er skrevet af professor *Torben M. Andersen*, der giver et indblik i Lønstrukturkomiteens arbejde og konklusioner. Artiklen konkluderer bl.a., at den løbende udvikling i samfundet generelt og arbejdsmarkedet mere specifikt udfordrer løndannelsen. En lønstruktur i den offentlige sektor, som på ét tidspunkt er afstemt efter omstændighederne, risikerer at komme ud af takt, hvis ikke parterne løbende tager aktiv stilling til lønstrukturernes. Den nuværende praksis for løndannelsen i den offentlige sektor, der tenderer mod at videreføre de eksisterende lønstrukturer, indebærer en risiko for, at der opstår ubalancer, f.eks. rekrutteringsudfordringer for visse personalegrupper.

Den fjerde og sidste artikel er skrevet af seniorforsker *Mona Larsen*, forsknings- og analysechef *Lisbeth Pedersen* og senioranalytiker *Christian Højgaard Mikkelsen*, alle fra VIVE. Artiklen fokuserer på lønforskelle mellem mænd og kvinder. Forfatterne viser, at lønforskellen mellem offentligt ansatte kvinder og mænd er på ca. 12 pct. Denne lønforskel hænger i høj grad sammen med, at arbejdsmarkedet i Danmark er kønsopdelt. Fag med mange kvinder aflønnes lavere end fag med mange mænd. Artiklen konkluderer, at kvindeandelen i et fag har markant større betydning for offentligt ansattes løn, end om de selv er kvinde (eller mand). Det vil sige, at lav løn i kvindefag rammer både kvinder og mænd. Det taler for, at spørgsmålet om lønforskelle mellem offentligt ansatte kvinder og mænd i større omfang handler om aflønning af fag end om aflønning af køn.

Alt i alt viser temanummerets bidrag, at der findes mange udfordringer af forskellige karakter i forhold til løn og løndannelsen i det offentlige aftale- og forhandlingssystem. I tillæg peger temanummeret også på mulige løsningsveje. Hvis den offentlige løndannelse skal være i stand til at følge med udvikling i samfundet generelt og arbejdsmarkedet mere specifikt, kræver det vilje og enighed blandt aftaleparterne. Det er en svær opgave grundet de store interesseudsættninger, der findes mellem arbejdsgivere og lønmodtagere, men også i høj grad internt blandt de offentlige lønmodtagergrupper. Alternativet er dog, at det offentlige arbejdsmarked bliver ved med at opleve store rekrut-

terings- og fastholdelsesproblemer, og at konfliktniveauet fortsat vil være højt. De kommende overenskomstforhandlinger vil vise, om der kommer opbrud i aftalesystemet i forhold til at imødegå problemerne.



# Lønssystemer i det offentlige – variationer i parternes holdninger mellem grupper og over tid

Den offentlige løndannelse. Mellem økonomi og politik

Artiklen viser, at decentral løn som forhandlings-emne tenderer til at blive fortrængt af andre løn-emner som reallønssikring, reguleringsordning og ligeløn, og at det sandsynligvis er sværest at skabe ændringer i lønssystemerne under lavkonjunktur, fordi lønmodtagerorganisationerne tenderer til at prioritere reallønnen, når lønrammen er lille. Dybere diskussioner af decentral løn tages i højere grad i regi af periodeprojekter og kommissioner end under overenskomstforhandlingerne. Endvidere illustre-

rer artiklen, at billedet af at 'arbejdsgiverne vil have mere decentral løn, mens lønmodtagerne ikke vil' er forsimplet. Det er primært de statslige arbejdsgivere, der i perioder har presset på for både øgede lokale lønandele og procesmæssige ændringer. På lønmodtagersiden har Akademikerne været de mindst skeptiske over for decentral løn. Endelige argumenter der for, at 2022 var første gang en regering spillede sig direkte på banen i forhold til spørgsmål om decentral løn.

## Et vigtigt emne der går under radaren

Løn i den offentlige sektor har i den grad været debatteret i de senere år. Emnet har været kernen i den sidste store 'næsten-konflikt' på det danske arbejdsmarked, der kun blev afværget i Forligsinstitutionen i sidste time under overenskomstfornyelsen i 2018, og i den sidste egentlige arbejdsmarkedskonflikt, sygeplejerskekonflikten i 2021. Emnet er igen blevet varmt efter publiceringen af Lønstrukturkomiteens rapport i juni 2023 (Lønstrukturkomitéen, 2023b). Går man længere tilbage i tid, kan man konstatere, at alle arbejdsmarkedskonflikter i dette årti – med undtagelse af lærerkonflikten i 2013 - har handlet om løn.

Men ikke alle temaer med relation til offentlig løn tiltrækker sig lige meget opmærksomhed. Både hos arbejdsmarkedets parter og i den bredere offentlighed har det i de senere år især været den kønsmæssige ligeløn, det generelle lønniveau og det politiske systems rolle i den offentlige løndannelse, der har været i fokus, mens løns rolle i forbindelse med rekruttering har fået opmærksomhed for ganske nyligt. Derimod bliver emnet for denne artikel, lønssystemerne i den offentlige sektor, stort set aldrig genstand for samme store opmærksomhed, selvom emnet gentagne gange har været på dagsordenen under overenskomstfornyelserne og i flere kommissioner.

Når der i denne artikel fokuseres på netop lønssystemer, skyldes det, at det på trods af den begrænsede opmærksomhed på emnet godt kan fremføres, at lønssystemerne – forstået som de principper løn fordeles efter og forhandles på baggrund af – er vigtige. Det er de, fordi den måde lønssystemerne er sat

**MIKKEL MAILAND**

Lektor og forskningsleder,  
FAOS, Sociologisk Institut,  
Københavns Universitet,  
mm@faos.dk

sammen – især hvor decentrale de er – påvirker helt centrale samfundsmæssige dimensioner. Lønssystemerne og deres decentraliseringsgrad påvirker den økonomiske (u)lighed mellem lønmodtagergrupper, påvirker den offentlige service *effektivitet*, og påvirker den offentlige sektor *demokratisk*, igennem det omfang systemerne tillader decentrale aktører at forestå lønforhandlingerne selv. Endvidere er lønssystemerne, temmelig usædvanligt, blevet en del af den Christiansborgpolitiske debat, da SVM-regeringen fremhævede en yderligere løndecentralisering som forudsætning for det særlige lønløft af udvalgte grupper af offentligt ansatte, som blev stillet i udsigt efter Lønstrukturkomitéen, trepartsforhandlinger og overenskomstfornyelsen i 2024 (OK24) (Regeringen, 2023). Denne kobling af løndecentralisering til ekstra lønmidler har potentiale til at få emnet meget højt op på dagsordenen. Alt i alt er der al mulig god grund til at kikke nærmere på lønssystemerne og de decentrale lønandele.

➤ **Lønssystemerne og deres decentraliseringsgrad påvirker den økonomiske (u)lighed mellem lønmodtagergrupper, påvirker den offentlige service effektivitet, og påvirker den offentlige sektor demokratisk, igennem det omfang systemerne tillader decentrale aktører at forestå lønforhandlingerne selv**

På den baggrund er formålet med artiklen at belyse, hvordan parterne på centralt niveau har forholdt sig til det decentrale lønsystem igennem tiden, og i hvilken grad emnet har været prioriteret i forskellige perioder. Perioderne i fokus vil, for at kunne komme en anelse i dybden med analysen, begrænse sig til de seneste 15 år.

Det lønsystem, der er stort set eneherkende på det offentlige arbejdsmarked, er lønsystemet Ny Løn, der med inspiration fra de decentrale lønsystemer i den private sektor i slutningen af 1990'erne blev udbredt til hele den offentlige sektor, men hvor de decentrale lønandele gennemsnitligt aldrig er kommet over ca. 10 procent. Det har for især nogle af de offentlige arbejdsgivere i perioder været et selvstændigt mål at løfte denne andel, men også lønsystemets funktionalitet og indbyggede fordelingsmekanismer har været mål for forandringsforsøg.

Løn i det offentlige påvirkes af flere reguleringstyper: Som andre arbejdsmarkedsforhold er lønreguleringen påvirket af, at finansiering er politisk, og at de offentlige arbejdsgivere udover at være forhandlere også er lovgivere og/eller offentlige myndigheder (f.eks. Due og Madsen, 2020). Med andre ord spiller politisk styring en rolle. Samtidig betyder reguleringsordningen, der binder lønudviklingen i den offentlige sektor til lønudviklingen i den private sektor, en indirekte markedspåvirkning, om end der er tale om en indirekte påvirkning fra den private sektors marked. Men den centrale styringsmekanisme er partsstyringen centreret omkring arbejdsmarkedets parter ('parternes') kollektive forhandlinger. Derfor bør en analyse af udformning af og holdninger til lønsystemer i den offentlige sektor i vid udstrækning fokusere på parterne.

I denne artikel viser jeg, at selvom det klassiske arbejdsgiver- og lønmodtagerskel afspejles i parternes positioner i forhold til decentral løn, så er der lige så væsentlige forskelle i positionerne internt på arbejdsgiver- og lønmodtagersiden, og der er også forskelle på parternes holdninger i forskellige tidsperioder. De statslige arbejdsgivere har gennemgående været de mest 'decentraliseringsivrige'. Der vil endvidere argumenteres for, at der over tid har været variation mht., hvor højt emnet har stået på dagsordenen. Emnet har dog kun sjældent været blandt parternes højest prioriterede emner. Det er svært at se en systematik i, hvornår det kommer højt på dagsordenen, udover at gode konjunkturer sandsynligvis hjælper med. Det politiske systems nylige kobling af emnet til ekstra lønmidler har potentiale til at få emnet meget højt op på dagsordenen.



I denne artikel viser jeg, at selvom det klassiske arbejdsgiver- og lønmodtagerskel afspejles i parternes positioner i forhold til decentral løn, så er der lige så væsentlige forskelle i positionerne internt på arbejdsgiver- og lønmodtagersiden, og der er også forskelle på parternes holdninger i forskellige tidsperioder

Metodisk bygger artiklen på et omfattende interviewmateriale, der udgøres af semi-strukturerede interview med topforhandlere fortaget før og efter overenskomstfornyelserne i 2011, 2013, 2015, 2018 og 2021 og analyser heraf (Hansen og Mailand, 2015; Hansen og Mailand, 2019; Hansen og Mailand, 2021; Mailand, 2012; Mailand, 2014). Disse interviews anvendes dog kun indirekte i artiklen, hvor det er de nævnte publikationer, der anvendes direkte. En mere direkte anvendelse af interviewene – dog uden brug af citater – kan ses i en sammenlignende analyse af decentral løn i den private og den offentlige sektor (Mailand, 2020). Desuden er anvendt skriftlige kilder i form af overenskomster og andre tekster fra parterne, statistik og sekundær litteratur, herunder egne tidligere publikationer. For perioden 2007-10 er Due og Madsen (2009; 2010) hovedkilder, mens Mailand (2020) er en hovedkilde til det rammesættende afsnit om lønsystemer i den offentlige sektor.

Denne indledning efterfølges af en kort introduktion til lønsystemerne i den offentlige sektor og en beskrivelse af, hvordan de adskiller sig fra lønsystemerne i den private sektor. Derefter følger tre afsnit om den kronologiske udvikling af lønsystemerne fra 2007 og frem. Hvert af de tre afsnit indeholder en kontekstualisering i form af en beskrivelse af den økonomiske situation, andre løntemaer på dagsordenen og de offentlige overenskomstfornyelser i perioden. Men kernen i afsnittene er en analyse parternes tiltag relateret til lønsystemerne.

## Lønssystemet i det offentlige – nogle grundtræk

### *Ny Løns etablering og elementer*

Allerede i 1987 indførtes lokal løndannelse i det offentlige med beskedne lønpuljer for lokal forhandling. Men et helt nyt og mere decentralt lønsystem, Ny Løn, blev introduceret ved overenskomstfornyelsen i 1997 (OK97). Det trådte i kraft i 1998 (Hansen, 2010). Det var arbejdsgiverne i både Finansministeriet og KL, der var primusmotorer på projektet. Med inspiration fra den private sektor ønskedes en mere fleksibel løndannelse, der tager udgangspunkt i virksomhedens drift, herunder i konkrete drift-, personale- og udviklingsmål i stedet for i en central fastsat udgifts- og lønpolitik. Som projektet udvikledes, fik arbejdsgiverne gradvis tilslutning fra en del af de faglige organisationer, der følte sig fastlåst i de gamle lønsystemer og deres lønindplacering, og som så mere decentrale lønsystemer som en mulighed for at bryde fri heraf (Pedersen og Rennison, 2002).

For at forstå lønsystemet og dets decentraliseringsgrad, er det nyttigt at kaste et blik på dets forskellige elementer. Der er fem forskellige elementer i lønsystemet, hvoraf det element, der typisk udgør langt den største andel af lønnen, er centralt fastsat, mens de fire øvrige elementer er fastsat decentralt (Navrbjerg og Larsen, 2014; krifa.dk):

*Grundlønnen* (eller basislønnen) udgør oftest den største del af lønnen, og er graddelt efter en række anciennitetstrin, afhængigt af den ansattes anciennitet i nuværende eller tidligere relevante ansættelser. Grundlønnen er fastsat centralt.

*Funktionsløn* (eller funktionstillæg) ydes for særlige funktioner, som ligger ud over den oprindelige stillingsbeskrivelse. *Kvalifikationsløn* (eller kvalifikations-tillæg) er tillæg, som knytter sig til personlige kvalifikationer. *Engangsvederlag* anvendes typisk for honorering af en særlig indsats. Endelig er det femte element resultatløns, der kan gives for enkelte medarbejdere eller for en gruppe af medarbejdere og er grundlæggende baseret på, at et bestemt resultatmål opfyldes. *Resultatløn* anvendes ofte for ledere.

Ny Løn – der i en periode benævntes henholdsvis 'decentral løn' i den statslige sektor og 'lokal løndannelse' i den kommunale og regionale sektor, men hvor begreber nu ikke er så entydigt knyttet til sektorerne som tidligere - er yderligere påvirket af seks vigtige elementer. For det første *reguleringsordningen*, der er lige så relevant for den centrale som for den decentrale løndannelse. Kort fortalt binder reguleringsordningen lønudviklingen i den offentlige sektor til lønudviklingen i den private sektor. Efter en kortvarig revision af ordningen fra OK15, der gav ændringer i arbejdsgivernes favør, er ordningen fra OK18 tilbage, hvor den indebærer 80 procent efterregulering af den offentlige sektors lønninger i forhold til den private sektors lønudvikling, hvad enten lønudviklingen i den private sektor har været højere eller lavere end lønudviklingen i den offentlige sektor. Reguleringsordningen findes i forskellige versioner i både stat, kommuner og regioner.

*Forlodsfinansieringen* er den del af overenskomstrammen, som forudsættes udmøntet lokalt. Den har kun eksisteret i kommuner og regioner. Det er ikke ved hver overenskomstfornyelse, at der afsættes midler til forlodsfinansiering. Så forlodsfinansiering er altså ikke en forudsætning for lokal løndannelse. Der har ikke ved overenskomstfornyelserne siden 2008 været indgået aftaler om at afsætte midler til forlodsfinansiering.

*Gennemsnitslønsgarantien* sikrer 'garantilønsgrupperne', omfattet af lokal løndannelse, en vis lønudvikling på landsplan i overenskomstperioden. Hvis den faktiske gennemsnitsløn for grupper er under den aftalte løngaranti, foretages en opfyldning op til løngarantien. Aftalen er koblet med aftalen om forlodsfinansiering i den forstand, at 72 procent af evt. centralt afsatte midler til forlodsfinansiering af lokal løndannelse indgår i beregningen af gennemsnitslønsgarantien. Aftalen er blevet fornyet ved alle overenskomstfornyelser, siden den blev indført.

*Udmøntningsgarantien* forpligter kommunerne og regionerne til at dokumentere udmøntningen af forlodsfinansieringen til de organisationsgrupper, som er omfattet af aftalen ved udgangen af en aftaleperiode. Hvis udmøntningen ikke er sket inden for den fastsatte frist, skulle de resterende midler udmøntes med en faktor 1,15. Udmøntningsgarantien er selv sagt kun relevant, når der ved overenskomstfornyelserne afsættes midler til forlodsfinansiering (Hansen, 2010; Scheuer, 2010).

*Tilbageløbsmidler* er de midler, der frigives, når medarbejdere med højere lokale tillæg erstattes af medarbejdere med lavere tillæg. Arbejdsgiverne er ikke forpligtede til at genanvende disse midler og mener i øvrigt at de kan være vanskelige at opgøre, mens lønmodtagersiden har fokus på, at tilbageløbsmidler ikke forsvinder ud af den lokale løndannelse.

Et sjette element af Ny Løn er *forhåndsftaler*, der er aftaler mellem parterne om, hvilke funktioner der skal udløse funktions- og kvalifikationstillæg. De giver altså en vis 'automatik' i den decentrale løndannelse og reducerer behovet for gentagne forhandlinger, men er også blevet kritiseret for at modvirke fleksibiliteten og brugen af den decentrale løndannelse som ledelsesredskab (Deloitte, 2010). Forhåndsftalerne kan indgås på kommunalt/regionalt niveau eller på den enkelte arbejdsplads, mens det i den statslige sektor kun er i den enkelte styrelse/på den enkelte arbejdsplads, at sådanne aftaler indgås. De er generelt mere udbredte i kommuner og regioner end i staten og mindre udbredte for akademikerne end for andre lønmodtagergrupper.

#### *Den decentrale løndannelses relative omfang – stat, regioner og kommuner*

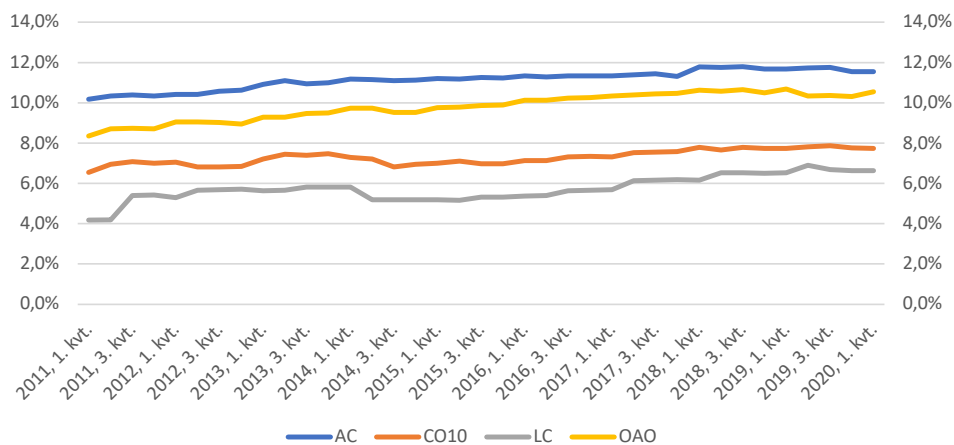
Herunder vil den offentlige sektors tre overordnede delmarkeder – staten, regionerne og kommunerne – blive beskrevet hver for sig.

Udviklingen i den decentrale løn på det *statslige område* de sidste ti år viser en langsom vækst, der i slutningen af perioden nærmer sig stagnation

(se figur 1). Der ses også en forskel på grupper, hvor de højtuddannede har den mest decentrale løndannelse, mens de mellemlangt uddannede undervisnings-grupper ligger lavest, om end OAO-gruppen haler langsomt ind på akademikerne.

Der også inden for de fire grupper vist i figur 1 variation i, hvordan man forholder sig til decentral løn. Eksempelvis testede den akademiske fagforening Gymnasieskolernes Lærerforening (GL) Finansministeriets udmelding om, at flere ønsker selv at forhandle deres løn for deres egne medlemmer (se afsnit 'Reguleringsordningens udmøntning i regioner, kommuner og staten 2000-2023'). GL fandt, at kun 5,1 procent af gymnasielærerne havde et sådant ønske (GL, 2018). En ofte fremført forklaring på, at undervisergrupperne ikke er så begejstrede for decentral løn, er tilstedeværelsen af en stærk solidaritets- eller ligelønsnorm. Men ifølge én af informanterne kan det også hænge sammen med, at der her er tale om en usædvanlig stor gruppe medarbejdere, der i store træk laver det samme, og at argumentet for løndifferentiering dermed svækkes.

Figur 1: Decentrale lønandele i den statslige sektor, 2010-20<sup>1</sup>



Kilde: De statslige forhandlingsdatabaser, ISOLA4.

Note: AC: Akademikerne. CO10: Centralorganisationen af 2010. LC: Lærernes Centralorganisation. OAO: Offentlig Ansattes Organisationer. NB: De decentrale lønandele er beregnet som lokalløn i kr. og øre delt med den samlede løn ekskl. pension.

Når fokus er på de forskellige lønmodtagergruppers decentrale eller lokale lønandele, er det vigtigt at være opmærksom på, at forskellige grupper valgte forskellige lønmodeller, da de overgik til Ny Løn i 1990'erne (se også Lønkommissionen, 2010: 27). Nogle grupper fik gennemsnitslønngaranti (se overfor) og til gengæld mindre lokallønsandele, mens andre fik lønforløb. Blandt de grupper, der afgav en relativ stor andel af elementer i det gamle centrale lønsystem og fik store decentrale elementer ind var bl.a. håndværkerne og akademikerne, mens bl.a. FOA beholdt en del af det gamle lønsystem og konverterede mindre til lokalløn. Med henvisning til disse forskelle i udgangspunkter



argumenterer nogle af informanterne for at fokusere mere på udviklinger i lokallønsandelene end på, hvor stor andelen er på et givet tidspunkt.

I den *kommunale og de regionale sektorer* har den decentrale løndannelse længe ligget på et lidt lavere niveau end i staten. Produktivitetskommissionens undersøgelse pegede således på, at mens ca. 16 procent af medarbejderne i staten forhandlede deres egen løn, så gjorde det samme sig gældende for ca. 14 procent i kommunerne og ca. 10 procent i regionerne (Produktivitetskommissionen, 2013b: 56). Kommunernes og regionernes egen statistik for den lokale løns andel af hele løndannelsen viser ikke helt så store forskelle mellem kommunerne og regioner. Deres statistik viser ydermere, at regionernes lokale løn-andel i hele perioden har ligget over kommunernes, og at afstanden tenderer mod at blive større.

Tabel 1 illustrerer også, at den lokale løn i den kommunale og regionale sektor i store træk følger samme tendens til aftagende vækst i den lokale løns andel af den samlede løn, som ses i staten.<sup>2</sup> Dog er der den forskel mellem kommunerne og regionerne, at mens den sidste del af perioden viser en aftagende stigning i den regionale sektor, så sker der en egentlig stagnation i den kommunale sektor. Tabel 1 viser også, at de antalsmæssigt største grupper (med akademikerne i regionerne som undtagelse) ikke er dem, der trækker den gennemsnitlige lokallønandel op.<sup>3</sup> Der kan være flere forklaringer herpå, men en af dem kan være, at store grupper har svært ved at forhandle sig til store lokallønsandele, da arbejdsgiverne i højere grad frygter lønafsmitning fra store end fra små grupper. Men man skal igen være opmærksom på, at de forskellige gruppers lønmodeller ved overgangen til Ny Løn også kan være med til at forklare forskellene.

Tabel 1: Lokallønsandele for kommuner og regioner samt udvalgte grupper i procent

	2010	2015	2020
<b>Kommunerne i alt</b>	7,6	8,3	8,2
- lærere m.fl.	5,4	5,8	5,8
- pædagoger, daginstitution/ skolefritid/klub	8,1	9,2	8,1
- social- og sundhedspersonale	4,3	4,6	4,5
<b>Regionerne i alt</b>	7,9	8,7	9,1
- akademikere	16,6	15,2	14,4
- lægesekretærer m.fl.	6,5	6,3	6,9
- overlæger, lægelige chefer m.v.	8,5	8,5	8,6
- social- og sundhedspersonale	5,3	6,5	6,4
- syge- og sundhedspersonale, ikke ledende	6,6	7,6	8,7
- underordnede læger (reservelæger)	4,1	4,4	4,5

Kilde: Krl.dk.

Note: Den lokale løn-andel = grundløn + centrale tillæg + lokale tillæg/lokale tillæg. Udregninger er ekskl. elever, fleksjobbere og ekstraordinært ansatte. Tal er fra februar pågældende år.

### *Hvem forhandler lokalt?*

Den mest decentraliserede ansvarsfordeling blandt lønmodtagergrupperne findes sandsynligvis hos Akademikerne. For AC-medarbejderne i staten gælder det, at alle andre end fuldmægtiggrupperne i udgangspunktet forhandler deres løn selv. En informant estimerede, at 40-50 procent af akademikerne på statens område selv forhandler deres decentrale løn.

På mange andre overenskomstområder i den offentlige sektor forestår medarbejderne ikke selv forhandlingen, og tillidsrepræsentanten – eller sjældnere lokalafdelingen – har hovedrollen, selvom den formelle kompetence ofte ligger i afdelingen. For nogle medarbejdergrupper er det reelt lokalafdelingen, der er 'ordføreren', mens lokalafdelingen i andre tilfælde vil være bisidder i forhold til tillidsrepræsentanterne. Det er ifølge informanterne ofte på områder, hvor medarbejderne er spredt på mange arbejdspladser, at lokalafdelingerne spiller en rolle i forhandlingerne.

Rollerne er heller ikke helt stationære. En af de lønmodtagerorganisationer, der oplever, at de i nogle kommuner ikke helt har fået nok ud af den lokale løndannelse, er FOA. FOA har en relativ stærk lokal struktur og organisationens lokalafdelinger har traditionelt spillet en vis rolle i de lokale lønforhandlinger. Denne rolle er øget i de senere år, og FOA har da også arbejdet for at styrke sine lokalafdelingers ansvar i forhandlingerne, så tillidsrepræsentanterne står stærkere. De af FOAs områder, hvor lokalafdelingerne spiller den største rolle, er angiveligt ældrepleje, døgnområdet og pasning. Andre overenskomstområder i den offentlige sektor, hvor lokalafdelingerne også spiller væsentlige roller, er lærerområdet og dele af sundhedssektoren.

### **2007-11: Lokal løn vinder frem på dagsordenen**

Perioden 2007-11 har – når der ses på arbejdsmarkedsrelationerne i den offentlige sektor – en del lighedspunkter med perioden fra 2019 til i dag, herunder at der økonomisk oplevedes en bevægelse fra højkonjunktur mod dårligere konjunkturer og der var i starten af perioden omfattende arbejdskraftmangel på en række velfærdsområder; at der var trepartsforhandlinger (i 2007) med relation til overenskomsttemaer. De handlede om bl.a. seniorordninger og især efteruddannelse/kompetenceudvikling, og resulterede i, at der blev afsat omfattende midler til sidstnævnte; at de ordinære forhandlinger (i 2008) gav pæne lønstigninger, men mundede ud i en strejke for nogle af velfærdens kernetropper (sygeplejersker, SOSU'er og pædagoger) der dog blev afsluttet med forlig og ikke med politisk indgreb (Due og Madsen, 2009); og at der under forhandlingerne blev diskuteret tilførsel af ekstra lønmidler fra Christiansborg, og kønsmæssig ligeløn blev et vigtigt tema.

Kønsmæssig ligeløn som tema blev fulgt op med nedsættelsen af Lønkommissionen, hvis rapport pegede på det kønsopdelte arbejdsmarked som hovedårsagen til lønforskellene, men også viste, at nogle grupper med mellemlange uddannelser lønmæssigt ikke helt fik samme gevinst ud af deres uddannelse



som andre grupper (Lønkommissionen, 2010). Der kom dog ikke megen handlingsmæssig opfølgning på rapportens ligelønsaspekter. Konjunkturerne var vendt, og det var svært at få plads til ligeløn på en dagsorden præget af nedskæringer og afskedigelser (Due og Madsen, 2010).

Samlet set er det dog rimeligt at sige, at ligeløn og det politiske systems rolle var de store løntemaer i denne periode. Temaet om lønsystemerne levede et mere stille liv, efter en vis interesse lige efter årtusindeskiftet, hvor Ny Løn stadig var noget meget nyt. En omfattende evaluering viste, at der var stor forskel mellem (amts)kommunerne på individualiseringen af løndannelsen, herunder om der blev gennemført partsforhandlinger om forhåndsftaler og individuel løn eller ej (Pedersen o.a., 2002; Madsen, 2004).

Dog blev lønsystemer behandlet som et af mange temaer i Lønkommissionen. Kommissionen fandt, at den lokale løndannelse i 2007 i staten udgjorde 10,1 procent, i kommuner 7,2 procent og i regionerne 6,7 procent af den samlede løn. Kommissionen konkluderede også, at lønsystemerne ikke i alle henseender var tilstrækkeligt fleksible. Anbefalingerne indeholdt derfor en opfordring til at parterne på det offentlige arbejdsmarked skulle foretage en gennemgang (et 'serviceeftersyn') af bl.a. aftaler, overenskomster og forhandlingssystemer for at bidrage til fremtidssikring og fornyelse af den offentlige sektor (Lønkommissionen, 2010).

De statslige arbejdsgivere i den daværende Personalestyrelse fulgte op på anbefalingen, og gjorde et serviceeftersyn til et særligt OK11-krav, mens 'styrket lokal løndannelse' blev oplistet som krav nr. to ud af ikke mindre end 28 generelle krav. Ydermere blev kravene bakket op af et usædvanligt langt (60-siders) debatoplæg, hvoraf der bl.a. fremgik en målsætning om, at 20 procent af lønnen i 2020 skulle forhandles lokalt, og at det i højere grad skulle være den enkelte medarbejder, der skulle forhandle (Personalestyrelsen, 2010). Mange af de faglige organisationers forhandlere oplevede, at Personalestyrelsen med oplægget og kravene agerede mere ideologisk end længe (Mailand, 2012), og optaktsfasen til OK11 kan ses som den første bevægelse i retning af den skærpede arbejdsgiverprofil, der kom til at præge det meste af årtiet.

Et forestående folketingsvalg var nok med til at den statslige arbejdsgiver ikke stod så stejlt på kravene, men serviceeftersynet kom med i CFU-forliget, dvs. i det generelle forlig for de statslige lønmodtagere (Due og Madsen, 2010). Derudover kan lavkonjunkturen også have spillet en rolle for de statslige arbejdsgiveres kompromisvilje. Lavkonjunktur virker for arbejdsgiverne som et tveægget svær – på den ene side svækker den lønmodtager magtmæssigt i forhold til arbejdsgiverne, men på en anden side gør den også lønmodtagerorganisationerne mindre tilbøjelige til at ville binde lønmidlerne til andet end sikring af grundlønnen. Også relateret til den lokale løndannelse er, at parterne på de kommunale og regionale områder, der ved de foregående overenskomstfornyelser havde afsat et minimumsbeløb til lokal løndannelse i form af 'forlodsfinansieringen' (se afsnit 2.1), ikke gjorde det ved OK11. Det

skal ses i lyset af arbejdsgivernes ønske om i højere grad at 'frisætte' den lokale løndannelse og arbejdstagernes ønske om at reservere så meget som muligt til grundløn i en situation, hvor lavkonjunktoren ikke gjorde det muligt helt at sikre reallønnen i overenskomstperioden.

Der var ikke noget parallelt serviceeftersyn på det regionale og det kommunale arbejdsmarked, og de regionale og kommunale arbejdsgivere havde da heller ikke stillet krav om det under overenskomsterne. Det blev dog fremhævet af forhandlere på det regionale og det kommunale arbejdsmarked, at man – på trods af fraværet af projekter – alligevel arbejdede med samme problemstillinger (Mailand, 2012).

Projektet om serviceeftersynet løb frem til september 2012, hvor det partssammensatte udvalg for serviceeftersynet rapporterede. Det blev - måske sigende - ikke til en fælles afrapportering, men en opdelt. I Finansministeriets del pegedes der på, at overenskomsterne var meget forgrenede og detailorienterede, og at afbureaukratiseringen og mere rammepregede overenskomster i tillid til de lokale parter ville være passende og desuden lette ledelsesopgaven. Endvidere fremførte Finansministeriet, at lønnen i højere grad skulle tilpasses den enkeltes produktivitet og opgaveløsning. CFU's del var længere og fokuserede på flere dimensioner, heraf nogle af de samme som i Finansministeriets del. I CFU's del konstateres det indledningsvis, at decentralisering er formålstjenestelig i mange sammenhænge, men at ligheds- og retssikkerhedsmæssige forhold gør, at centralt fastsatte regler kan være at foretrække. Tendensen går i CFU's optik imod øget centraliseringen i reguleringen. Det fremhæves, at partssystemet skal inddrages i opgaven med at skabe større effektivitet, at en styrkelse af det lokale ledelsesrum forudsætter en inddragende ledelseskultur, og at en gennemførelse af en regelforenklings må bygge på tillid og også omfatte den lokale løndannelse. CFU finder et behov for et langt mere differentieret lønsystem. På nogle områder i den offentlige sektor finder centralorganisationen, at Ny Løn giver god mening, mens opgaveløsningen andre steder er for kollektiv eller indkredsning af, hvad der bør give ekstra honorering er for vanskelig, til at lønsystemet kan fungere ordentligt (Finansministeriet og CFU, 2012).

Med den separate rapportering var der ikke lagt op til store partsfælles tiltag om lønsystemer ved de kommende forhandlinger, selvom de to parter på en række delområder havde signaleret temaer og mål, der ikke lå så langt fra hinanden. Det var bemærkelsesværdigt, af de statslige lønmodtagerrepræsentanter tilsyneladende også så perspektiver i et øget lokalt ledelsesrum og i decentraliseringen. Blandt lønmodtagerorganisationerne kunne man finde den holdning, at det ikke entydigt længere var de statslige arbejdsgivere, der drev løndecentraliseringen fremad. De var mere optaget af centralisering – og af undervisernes arbejdstid, som det skulle vise sig ved OK13 (Mailand, 2014).

## 2012-18: Lokal løn fortøner sig, men vender tilbage

Men før Serviceeftersynet var færdigt skete der meget andet. Perioden 2012-18 startede med, at den skærpede arbejdsgiverprofil blev mere markant – og

denne gang var kommunerne med. For de statslige arbejdsgivere blev den skærpede profil først rigtig tydelig sent i 2012. I oktober 2011 blev Personalestyrelsen lagt sammen med dele af Økonomistyrelsen og Finansministeriets departement og blev til Moderniseringsstyrelsen. Omlægningen blev angiveligt foretaget med henblik på at modernisere overenskomsterne og skabe en bedre offentlig økonomistyring og ledelse ([www.modst.dk](http://www.modst.dk)). Men det var relativt omfattende omlægninger, der blev foretaget, og stort set alle nøglepersoner fra OK11 blev udskiftet. Der blev i den forbindelse spekuleret i, om man fra Finansministeriets side ønskede 'hårdere forhandlere' på posterne, der ikke var påvirket af uformelle relationer til lønmodtagersiden (Mailand, 2014).

Kravsudvekslingen i december 2012 tydeliggjorde den skærpede statslige arbejdsgiverprofil, men også at lokal løn nok ikke ville blive det helt store tema. Blandt Finansministeriet krav var ingen referencer til Serviceeftersynet eller til lokal løn. Deres mest markante krav var, at reguleringsordningen skulle afskaffes, angiveligt fordi lønnen i den offentlige sektor, pga. reguleringsordningen, blev afkoblet fra opgaveløsningen i selve sektoren og i stedet styret af udviklingen i den private sektor. Løn og produktivitetsudvikling i den offentlige sektor hang dermed ikke sammen (Finansministeriet, 2012).

Kravet om afskaffelse af reguleringsordningen genfandt sig ikke hos KL, der i modsætning til de statslige arbejdsgivere i løbet af 2012 både havde lavet video og debatoplæg som optakt til forhandlingerne. Disse antydede en skærpet arbejdsgiverprofil, og indeholdt bl.a. et ønske om at ophæve kravet om årlige lønforhandlinger lokalt for at sætte løndannelsen fri. Den skærpede profil blev bekræftet i KL's krav til OK13, der bl.a. indeholdt afskaffelse af de særlige arbejdstidsregler i folkeskolen, men ikke nævnte noget om lokal løndannelse (KL, 2012).

De regionale arbejdsgiveres ageren op til forhandlingerne og deres krav viste ikke rigtig en del af denne skærpelse af arbejdsgiverprofilen. De regionale arbejdsgivere følte hverken behov for opgør med reguleringsordning, arbejdstidsregler eller andet, men før kravudvekslingen udgav de et debatoplæg, der direkte adresserede den lokale løndannelse, da der efterspurgtes større lokalt ledelsesrum, herunder fremme af lokal løndannelse. Og i modsætning til KL's krav omfattede også Danske Regioners krav lokalløn. Dette havde fokus på afbureaukratisering (Mailand, 2014; RTLN, 2012).

Reguleringsordningen overlevede OK13, men det gjorde hverken gymnasielærernes eller folkeskolelærernes arbejdstidsregler som bekendt, og lærerkonflikten med dens afsluttende politiske indgreb kom til at kaste lange skygger over det offentlige aftalesystem i resten af perioden. Lokal løndannelse blev der ikke aftalt fornyelser af.

Det kan altså konstateres, at opmærksomheden i perioden gradvist bevægede sig væk fra lønsystemer og lokal løndannelse. En væsentlig undtagelse for den svækkede interesse for lønsystemer i perioden var Produktivitetskommissio-

nen, der blandt andet diskuterede lønsystemernes rolle for produktivitsudviklingen i det offentlige. Kommissionen opgjorde andelen af lønmodtagere, der selv forhandler løn, til 43 procent i den private sektor, mens de fandt, at det gjorde sig gældende for ca. 16 procent af medarbejderne i staten, for ca. 14 procent i kommunerne og ca. 10 procent i regionerne (Produktivitskommissionen, 2013: 56). Kommissionen anbefalede, at parterne på det offentlige arbejdsmarked skulle skabe en tættere kobling mellem medarbejdernes kompetencer, præstationer og løn, fx ved at fordele en større del af lønmidlerne ved individuelle lønforhandlinger (Produktivitskommissionen, 2013: 56).

Parternes første mulighed for at følge op på Produktivitskommissionens anbefaling var OK15, der blev gennemført under klart forbedrede konjunkturer, sammenlignet med OK13. Men de offentlige arbejdsgivere følte efter konflikten ved OK13 tilsyneladende ikke behov for at presse for hårdt på for yderligere ændringer ved overenskomstfornyelsen. For de statslige arbejdsgivere handlede det mere om at udnytte det eksisterende ledelsesrum, og for lønmodtagerne var en sikring af reallønnen helt afgørende. Forligene blev indgået med begrænsede forsinkelser og begrænsede overenskomstmæssige justeringer af den Lov 409, der blev resultatet af det politiske indgreb i lærerkonflikten. Det kunne synes som et relativt udramatisk forløb, men under 'CFU-natten' (de afsluttende forhandlinger på det statslige område) blev der indgået en aftale om det såkaldte 'privatlønsværn', der ændrede reguleringsordningen således, at hvis lønudviklingen i den private sektor løber foran lønudviklingen i den offentlige sektor, efterreguleres lønnen i den offentlige sektor fortsat kun med 80 procent. Men hvis lønnen i den offentlige sektor stiger mere end i den private sektor, efterreguleres med 100 procent i den offentlige sektors lønninger. Baggrunden for ændringen i reguleringsordningen var at de statslige arbejdsgivere i 11. time havde fremlagt en graf, som viste, at lønmodtagerne siden 2008 havde oparbejdet en 'gæld' til arbejdsgiverne som følge af, at der kun blev efterreguleret med 80 procent. Det skulle give CFU's topforhandler meget store problemer i baglandet, at han havde accepteret dette element i aftalen. Grafen skulle de statslige arbejdsgivere vende tilbage til igen og igen de følgende år, og den kom også til at præge OK18.

På trods af at der under OK15 havde vist sig at være grundlæggende uenigheder om en række lønforståelser (Hansen og Mailand, 2015), og der efterfølgende også viste sig at være en grundlæggende uenighed om 'skyldsspørgsmålet', kunne en partsfælles arbejdsgruppe med deltagelse af de statslige parter i slutningen af 2016 aflægge en fælles rapport (Moderniseringsstyrelsen og CFU, 2016), der viste, at der trods alt var en række lønmæssige aspekter, man havde en fælles forståelse af, herunder lønudviklingen i forskellige sektorer 1996-2016 og reguleringsordningens evne til at sikre parallelitet i de forskellige perioder. Men rapporten kom slet ikke ind på lokal løn, der så ud til at være trængt i baggrunden af spørgsmål relateret til reguleringsordningen.

Men mod slutningen af 2017, hvor der var medes op til det kommende års overenskomstforhandlingerne i den offentlige sektor, var lokal løndannelse tilbage

på dagsordenen. For første gang siden OK11 indledte den statslige arbejdsgiver med udgivelsen af et idékatalog i forbindelse med kravudvekslingen til de kommende forhandlinger, og som det eneste af Finansministeriets fire hovedtemaer, blev 'Et tidssvarende lønsystem til fremtidens arbejdspladser' bakket op med en kort publikation (Finansministeriet, 2017). I den kunne læses om de forskelle i lokale lønandele og i andelen af ansatte, der selv forhandler løn, som tidligere havde været beskrevet i Lønkommissionens og Produktivitetskommissionens rapporter. Men det fremgik også, at regeringens væsentligste målsætninger var, at mindst 25 procent af løndannelsen i 2025 skulle være lokalt fastsat, at mindst 50 procent af statens medarbejdere samme år skulle forhandle egen løn, og at der skulle aktivt tilvalg fra medarbejderen til før en tillidsrepræsentant kan forestå forhandlingerne. Alt i alt var der tale om meldinger med fokus på både kvantitet og proces, der mindede om dem fra Personalestyrelses længere og bredere debatoplæg op til OK11. De kommunale og regionale arbejdsgivere havde ikke krav med til forhandlingerne om lokal løndannelse. Igen var det tilsyneladende et vigtigere emne for de statslige arbejdsgivere, end de kommunale og regionale. CFU havde også krav med om lokalløn, der drejede sig om, at der skulle afsættes midler til forhøjelse af lokallønspuljer, at rammeaftalen om nye lønsystemer skulle forbedres, og at der skulle etableres et uafhængigt lønnævn (CFU, 2017).

Via omfattende mobilisering blev OK18 til en vis grad 'pay-back time' for lønmodtagerne, der samlede sig om den såkaldte musketered og fik sikret den betale spisepause og afskaffet det ovenfor beskrevne privatlønsværn, på trods af at arbejdsgiverne genfremsatte deres argumenter for at lønmodtagerne 'skyldte'. Det blev dog ikke – i denne omgang – til en ny arbejdstidsaftale for lærerne (Hansen og Mailand, 2019).

Andre lønspørgsmål kom i form af 'skyldsdebatten' og forskellige lønforståelser til at fylde endnu mere end normalt. Lokal løndannelse fyldte ikke meget i det samlede billede, men uden for mediernes søgelys var man meget tæt på et gennembrud for én stor gruppe. Da lønramme, spisepause og lærerarbejdstid var blevet afklaret, var det især den decentrale løndannelse, der blev fokuseret på at få i hus på det statslige område i det afsluttende forløb. I løbet af forhandlingsprocessen var den på begge sider af forhandlingsbordet blevet tænkt som en del af modydelsen for spisepausen. I Finansministeriet ønskede man dog en vis volumen i udbygningen af den decentrale løn, før man mente, at det kunne betale sig med en form for udmøntningsgaranti, og det var kun Akademikerne, der potentielt kunne være med herpå. Det var meget tæt på en aftale, der for første gang i hele denne artikels fokusperiode ville have udvidet den lokale løndannelse via et centralt initiativ. Så da Akademikerne slutteligt meldte, at man ikke kunne levere opbakning til den ønskede volumen, kom der ingen aftale, til frustration hos nogle af de statslige arbejdsgivere (Hansen og Mailand, 2019).



## 2019 -23: Lønssystemer vender tilbage på dagordenen, men på en helt ny måde

Afslutningen på OK18 blev også afslutningen på et lille årti med offentlige – især statslige – arbejdsgivere, der var mere proaktive i overenskomstforhandlingerne end normalt, og som på forskellig vis forsøgte at øge ledelsesrummet og ikke altid søge dialogen. Moderniseringsstyrelsen blev til Medarbejder- og Kompetencestyrelsen (MEDST), og blev flyttet fra Finansministeriet til Skatteministeriet. Men vigtigere end navne- og ressortændringer var nok, at styrelsen fik til opgave at søge dialogen og genopbygge relationerne til modparten, der i CFU's og andres øjne havde været præget af en 'tillidskrise'. Det var en opgave, som modparten i det store og hele oplevede MEDST levede op til i perioden frem mod OK21 (Hansen og Mailand, 2020).

Med hensyn til lokal løn skete der en markant ændring i den statslige arbejdsgivers tilgang i perioden. MEDST indledte kort efter dets etablering en undersøgelse af de enkelte statslige arbejdsgivers oplevelse af Ny Løn, og kom frem til, at den lokale løndannelse langt fra blev oplevet som godt fungerende alle steder (Hansen og Mailand, 2019). Det førte til, at et af MEDST's krav under OK21 blev det kortfattede 'Udvikling af statens nye lønsystem'. I modsætning til ved tidligere overenskomstforhandlinger handlede det altså ikke om at øge den decentrale løndannelse, men om at kikke på strukturer og funktioner i lønsystemet og acceptere, at Ny Løn fungerede bedre for nogle institutioner og grupper end andre. Også modparten i CFU havde under overskriften 'Rammeaftale om nye lønsystemer' krav med emnet, men her var der mere tale om mindre ændringer i det eksisterende system end egentlig omlægning. CFU ønskede således en bedre proces for den lokale løndannelse, herunder åbenhed om løn og lønstrukturer på den enkelte arbejdsplads, øget information og styrket forhandlingsposition for TR i forbindelse med nyanstættelser og et forbedret tvisteløsningssystem i forbindelse med lønforhandlinger (CFU, 2020). På det statslige område indeholder OK21's CFU-forlig et periodeprojekt, hvori det konstateres, at begge parter finder, at lønsystemerne ikke altid fungerer optimalt og derfor i fællesskab vil undersøge, hvordan lønsystemerne fungerer i praksis, og drøfte, hvordan de kan forbedres og videreudvikles. I skrivende stund er periodeprojektet uafsluttet.

Men også i den kommunale og regionale sektor blev der op til OK21 luftet bekymringer om Ny Løn. Forhandlingsfællesskabet gav således i deres diskussionsoplæg til OK21 udtryk for, at Ny Løn mange steder ikke fungerede efter hensigten, herunder at bl.a. kommuner og regioner svigtede deres ansvar i forhold til at stille lønmidler til rådighed, og at forhåndsftaler blev opsagt med henblik på at opnå besparelser (Forhandlingsfællesskabet, 2019). Det kom dog ikke til formulering af krav om lokalløn hos hverken KL, Danske Regioner eller Forhandlingsfællesskabet. Så igen kan det konstateres, at lønsystemerne skaber mindre debat i kommuner og regioner end i staten, i hvert fald på det centrale niveau.

Men i det samlede billede af OK21 kom statens lønperiodeprojekt til at forsvinde i virvaret om sygeplejerskekonflikten, der løb henover det sene forår og sommeren 2021, samt nedsættelsen af Lønstrukturkomitéen. Med parallel til OK08 løb også OK21 af stablen under en favorabel økonomisk situation og blev også først afsluttet med en ligeløn-relateret arbejdsmarkedskonflikt, der ledte til nedsættelsen af et ligelønsrelateret forum, der skulle arbejde under forværrede økonomiske konjunkturer – i Lønstrukturkomitéens tilfælde dog under højinflations snarere end lavkonjunktur. Parallellerne mellem situationen 2021-23 og 2008-10 kan ende med at stoppe der. For mens ligelønstilltagene efter Lønkommissionen var næsten fraværende, har der allerede været flere tiltag med relation til Lønstrukturkomitéen, allerede inden den afsluttede sit arbejde. Væsentligt her er den socialdemokratiske mindretalsregerings udspil 'Bedre vilkår, bedre velfærd' (Socialdemokratiet, 2022), der indeholdt forslag om et gradvist lønløft på 3 mia. kr. frem mod 2030 og 'syv principper' for udmøntningen heraf. Et af disse principper er ligeløn, men det princip, der nævnes først, er bidrag til at løse de rekrutteringsudfordringerne, som navnlig blev tydeligere på sundhedsområdet efter coronapandemien og i løbet af 2021 og 2022. Processuelt forestillede regeringen sig, at Lønstrukturkomitéen afsluttede sit arbejde efter at overenskomstfornyelsen i den private sektor afsluttedes i foråret 2023. Lønstrukturkomitéen skulle så følges op af trepartsforhandlinger, hvor man skulle nå til enighed for nogle fordelingsparametre, mens udmøntningen af lønløftet ifølge denne plan først skulle finde sted ved OK24.

I SVM-regeringsgrundlaget fra december 2022 blev intentionen om tilførsel af de ekstra lønmidler konfirmeret under en overskrift om rekruttering (ikke ligeløn), men modkrav til de ekstra lønmidler i form af f.eks. øget fleksibilitet eller færre muligheder for deltid i OK; mindskede barrierer i arbejdstilrettelæggelse (faggrænser); og øget brug af lokal løn og give mulighed for at styrke ledelses- og rekrutteringsmulighederne lokalt (Regeringen, 2022).

Hermed kom lokalløn tilbage på dagsorden, men i en bemærkelsesværdig ny ramme, hvor det ikke er (de statslige) arbejdsgivere der presser på, men regeringen. Der opstod således en hel ny situation, hvor den lokale løndannelse blev en del af den gradvise politisering af den offentlige sektors aftalemodel, som i efteråret 2021 startede med den ekstra mia. til sundhedsvæsenet og nedsættelsen af Lønstrukturkomitéen. Politiseringen og nåede et nyt niveau med den Socialdemokratiske regerings udspil om ekstra lønmidler og principper for deres fordeling, der blev konfirmeret og yderligere udbygget i SVM-regeringsgrundlaget. Politiseringen er nået sit foreløbige højdepunkt med de i skrivende stund (september 2023) netop indledte trepartsforhandlinger om et lønløft til udvalgte grupper i den offentlige sektor.

I Lønstrukturkomitéens rapport, der blev publiceret den 13. juni 2023, fylder lokal løndannelse også en del. Det gælder ikke mindst i rapportens såkaldte idékatalog, med 15 idéer til muligheder for at udvikle den lokale løndannelse. Ud af de 15 adresserer de seks direkte den lokale løndannelse.

Af de seks kan den første (C) siges at handle om at øge informationsniveau og gennemsigtighed, den anden (J) om en 'holistisk tilgang' til lønpakkens sammensætning, den tredje (K) om at øge de decentrale lønandele, den fjerde (L) om en holistisk tilgang til lokal løn, og den femte (M) og sjette (N) om en decentralisering af reguleringen.

Det er i skrivende stund for tidligt at sige, hvilken betydning Lønstrukturkomitéens idekatalog vil få for trepartsforhandlingerne om lønløftet og den kommende overenskomstfornyelse i den offentlige sektor. Men det kan konstateres, at uden at den lokale løndannelse nævnes direkte, så drejer én af syv af regeringens målsætninger sig om at 'understøtte dynamiske og fleksible lønstrukturer' (Finansministeriet, 2023).



Det er i skrivende stund for tidligt at sige, hvilken betydning Lønstrukturkomitéens idekatalog vil få for trepartsforhandlingerne om lønløftet og den kommende overenskomstfornyelse i den offentlige sektor. Men det kan konstateres, at uden at den lokale løndannelse nævnes direkte, så drejer én af syv af regeringens målsætninger sig om at 'understøtte dynamiske og fleksible lønstrukturer'

Tabel 2: Lønstrukturkomiteens idekatalog – ideer direkte relateret til lokal løndannelse

*C. Styrke grundlag og processer for den lokale løndannelse, for eksempel via gennemsigtighed i aftaleprocesserne og lige adgang til oplysninger og data om lokal løn inden for og mellem personalegrupper. Tiltaget kan blandt andet understøttes gennem styrket samarbejde mellem tillidsrepræsentanter og ledelse.*

*J. Understøttelse af incitament og tilpasningsbehov ved aktiv stillingtagen til sammensætningen af de enkelte medarbejders og personalegruppers lønpakke i overenskomsterne eller i den lokale løndannelse, herunder lønforløb, vægtningen af forskellige typer af aflønning, brug af midlertidige eller varige løntillæg mv.*

*K. Tilpasning af løndannelsen så en større del af lønmidlerne forhandles lokalt på den enkelte arbejdsplads, for eksempel ved at udmønte centralt aftalte lønmidler som lokale lønpuljer frem for ens procentuelle lønstigninger, eller ved at frigøre lønmidler, som i dag er 'bundet op i' overenskomsterne, til lokal forhandling.*



*L. Større helhedstænkning i den lokale løndannelse, så de forskellige løn og vilkårs-elementer bringes i spil og tilpasses til lokale forhold og behov. For eksempel kan løn- og arbejdstidsvilkår, kompetenceudvikling, vilkår for særlige medarbejdergrupper såsom seniorer mv. i højere grad tænkes sammen i én samlet lokal løsning.*

*M. Ny praksis for regulering af lokale løntillæg, så den konkrete regulering aftales på den enkelte arbejdsplads, mens rammen for lønreguleringen følger det centrale overenskomstforlig, som dermed stadig bestemmer den samlede lønudvikling.*

*N. Friere og enklere rammer og færre bindinger på den lokale løndannelse. For eksempel kan de såkaldte gennemsnitslønsgarantier i kommuner og regioner afskaffes eller justeres, så der lokalt på den enkelte arbejdsplads bliver færre begrænsninger på mulighederne for at differentiere lønningerne mellem personalegrupper.*

Kilde: Lønstrukturkomitéen (2023b).

## Fem findings

Ud fra ovenstående kan der drages nogle konklusioner:

For det første viser artiklen, at decentral løn er et højere prioriteret emne i nogle perioder end i andre, men at det – selv når det når sit 'prioriteringsmæssige maksimum' – tenderer til at blive fortrængt af andre emner, herunder andre lønemner, som reallønssikring, reguleringsordning og ligeløn. Det skyldes muligvis, at reallønssikring og reguleringsordningen har en mere direkte effekt på lønniveauet end decentral løn har, og at ligeløn relaterer sig mere til et retfærdighedsprincip, end decentral løn gør.

For det andet viser artiklen, at periodeprojekter og kommissioner i højere grad er forum for de dybere diskussioner af decentral løn end overenskomstforhandlingerne, da lønsystemer er et så komplekst emne, at man ikke lige 'ordner' det under en overenskomstfornyelse.

For det tredje viser periodiseringen, at det er svært at finde systematik i, hvornår decentral løn prioriteres højest af parterne. I tilfældet med et andet lønemne, ligeløn, kunne det se ud til at dette emne har det lettest under højkonjunktur (som under OK08 og til dels under OK21), om end det er svært at sige noget håndfast herom, alene på baggrund af de tre korte perioder, der er afdækket i artiklen her. Men det kan dog med decentral løn formodes, at det som med ligeløn er svært at skabe større ændringer under lavkonjunktur, da lønmodtagerorganisationer tenderer til at prioritere reallønnen, når lønrammen er lille.

For det fjerde illustrerer artiklen, at billedet af, at 'arbejdsgiverne vil have mere decentral løn, mens lønmodtagerne ikke vil', er forsimplet. Det er primært de statslige arbejdsgivere, der (i nogle perioder) har presset på for både øgede lokale lønandele og procesmæssige ændringer, mens de kommunale arbejdsgivere ikke i særligt stort omfang har udtrykt sådanne ønsker. Der er i interviewene ikke systematisk spurgt til hvad denne forskel kan skyldes. Men som medvirkende faktor er det ofte blevet fremført, at de kommunale oftere end de statslige arbejdsgivere oplever og frygter, at lønstigninger via lokale forhandlinger i en kommune anvendes til at øge lønniveauet i en anden kommune – det, der i den private sektor er kendt som 'omgangsskruen' (f.eks. Due og Madsen, 1999). De regionale arbejdsgivere har i lighed med de kommunale ikke presset meget hårdt på for at øge den decentrale lønandel, men de udtrykker generelt mindre frygt for omgangsskruen end de kommunale arbejdsgivere. De kan også - i modsætning til den kommunale sektor - fremvise fortsat begrænset vækst i den lokale lønandel. Endvidere høstede de regionale arbejdsgivere under coronapandemien erfaringer med særlige lokale løntillæg. Også på lønmodtagersiden er der væsentlige forskellige, idet det er Akademikerne (minus Gymnasieskolernes Lærerforening), der generelt er de mest begejstrede for decentral løn, mens lærergrupperne og nogle af de lavtlønnede FOA-medlemmer er de mindst begejstrede – hvilket for lærergruppernes vedkommende muligvis skyldes en stærk lighedskultur og for FOAs vedkommende skyldes en oplevelse af ikke at få meget ud af den lokale løndannelse.

For det femte viser artiklen, at 2022 var første gang i den undersøgte periode (og i det hele taget) at en regering har spillet sig direkte på banen i forhold til spørgsmål om decentral løn. Mens der i de foregående årtier har været flere eksempler på, at politiske partier har udtrykt ønsker om at tilføre 'midler udefra' til bestemte grupper og udtrykt vilje til at det politiske system skal påtage ansvar og opgaver for at skabe større kønsmæssig ligeløn, var december 2022 første gang, en regering så entydigt har bedt om mere decentral løndannelse og endda opstillet en realisering heraf som en mulig modydelse for at tilføre ekstra midler til det offentlige overenskomstsysteem. I skrivende stund er det dog uvist, hvor stor en rolle øget lokal løndannelse vil spille i forbindelse med de kommende drøftelser og forhandlinger om de ekstra lønmidler.

## Noter

- 1 Bilagsmaterialet til Lønstrukturkommissionens rapport (Lønstrukturkomiteen, 2023a) indeholder en opgørelse over 'Lokalt aftalt løn som andel af samlet lønsum ekskl. overtidbetaling, fordelt på delsektorer', der har 2021 med. Den viser en langsom vækst i statens gennemsnitslige lokale lønandel fra ca. 9,7 procent i 2011 til ca. 10,6 procent i 2020, og derefter et fald til ca. 10,3 procent i 2021.
- 2 Bilagsmaterialet til Lønstrukturkommissionens rapport (Lønstrukturkomiteen, 2023a) indeholder en opgørelse over 'Lokalt aftalt løn som andel af samlet lønsum ekskl. overtidbetaling, fordelt på delsektorer', der har 2021 med. Den opgørelse viser i hele forløbet en anelse lavere regionale og kommunale lokallønsandele end tabel 1 og en anelse større forskelle. Procentandelene ligger på ca. 8,0 procent i den kommunale sektor og 8,8 procent i den regionale i 2021. Lønstrukturkomitéens opgørelse viser en jævn vækst i den regionale sektors lokale lønandel fra ca. 7,9 procent i 2010 og frem og en næsten total stagnation i den kommunale fra ca. 8,0 procent i 2010 og frem.
- 3 Flere grupper er medtaget i den regionale sektor end i den kommunale sektor, da den regionale beskæftigelse ikke som den kommunale indeholder tre KRL-overenskomst-kategorier, der antalsmæssigt klart er større end de øvrige.

## Litteratur

- CFU (2017), "CFU'S generelle krav ved aftale- og overenskomstforhandlingerne 2018".
- CFU (2020), "CFU's generelle krav ved aftale- og overenskomstforhandlingerne 2021".
- Deloitte (2010), "Undersøgelse af rammer for ledelse og arbejdstilrettelæggelse i den offentlige sektor", Baggrundspapir til Lønkommissionen, København: Deloitte.
- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (1999), "Septemberforliget og den danske model: Baggrund, indhold og udvikling 1899-1999", 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 (2010), "OK 2011: Fra lønfest til nulløsning og vægt på tryghed - Den økonomiske krise sætter dagsordenen for de offentlige overenskomstforhandlinger", FAOS' rapport nr. 115, FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (2020), *Det offentlige aftalesystems historie I-IV*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Finansministeriet (2012), "Finansministeriets krav til CFU-forhandlingerne 2013".
- Finansministeriet (2017), "Et tidssvarende lønsystem til fremtidens arbejdspladser".
- Finansministeriet (2023), "Faktaark - Syv målsætninger for udmøntning af den ekstraordinære ramme til løn og arbejdsvilkår".
- Finansministeriet og CFU (2012), "Serviceeftersynet af de overenskomst- og aftalemæssige rammer i staten".
- Forhandlingsfællesskabet (2019), "På vej mod OK-21 - forhandlingsudvalgets pejlemærker", København: Forhandlingsfællesskabet.
- GL (2018), "Passer Moderniseringsstyrelsens løntanker på gymnasieområdet", 5. januar 2018 LH.
- Hansen, Nana Wesley (2010), "Lokal løn i det offentlige", Fakta, FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Hansen, Nana Wesley og Mikkel Mailand (2015), "Vindstød uden stormstyrke - Overenskomstfornyelsen 2015 i den offentlige sektor", FAOS' forskningsnotat nr. 145, FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Hansen, Nana Wesley og Mikkel Mailand (2019), "Overenskomstfornyelsen 2018 - musketered, magtbalancer og modelforandringer", FAOS' rapport nr. 166, FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Hansen, Nana Wesley og Mikkel Mailand (2020), "Økonomisk usikkerhed og forsigtige tilnærmelser - forventninger til OK21", FAOS' rapport nr. 183, FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Hansen, Nana Wesley og Mikkel Mailand (2021), "Overenskomstfornyelsen 2021 - Pandemi, økonomisk usikkerhed og ligelønskamp", FAOS' rapport nr. 185, FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- KL (2012), "Krav om fornyelse/ændring pr. 1. april af aftaler og overenskomster indenfor inden for KTOs område".
- Lønkommissionen (2010), "Løn, køn, uddannelse og fleksibilitet", Lønkommissionens redegørelse, bind 1, København: Lønkommissionen.

- Lønstrukturkomitéen (2023a), "Lokal løndannelse i den offentlige og private sektor", København: Lønstrukturkomitéen.
- Lønstrukturkomitéen (2023b), "Lønstrukturkomitéens hovedrapport", København: Lønstrukturkomitéen.
- Madsen, Jørgen Steen (2004), "Ny Løn mellem individualisering og kollektiv aftaleret", *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 6(1).
- Mailand, Mikkel (2012), "Overenskomstfornyelsen 2011 – den kommunale sektor perspektiveret", FAOS' forskningsnotat nr. 127, FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Mailand, Mikkel (2014), "Overenskomstforhandlinger under pres – OK2013 i den offentlige sektor", FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Moderniseringsstyrelsen og CFU (2016), "Analyse af den statslige lønudvikling og reguleringsordning mv.", Arbejdsgruppen om analyse af den statslige lønudvikling og reguleringsordning mv.
- Navrbjerg, Steen Erik og Trine Pernille Larsen (2014), *Dig og den danske model: En grundbog for tillidsrepræsentanter*, København: LO.
- Pedersen, Dorthe og Betina Wolfgang Rennison (2002), "Kampen om lønnen: Politik, strategi & ledelse i Ny Løn", Forskningsprojekt om Ny Løndannelse i amter og kommuner, København: Kommuneinformation.
- Pedersen, Dorthe, Betina Wolfgang Rennison, Jørgen Steen Madsen og Flemming Ibsen (2002), "Løn mellem kollektiv & individ. Politik – Forhandling – Resultat", Forskningsprojekt om Ny Løndannelse i amter og kommuner, København: Kommuneinformation.
- Personalestyrelsen (2010), "Behov for nytænkning – Et debatoplæg til OK11".
- Produktivitetskommissionen (2013a), "Overenskomster, arbejdstid og løndannelse i den offentlige sektor", Baggrundsrapport, København: Produktivitetskommissionen.
- Produktivitetskommissionen (2013b), "Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor", Analyserapport 3, København: Produktivitetskommissionen.
- Regeringen (2022), "Ansvar for Danmark – Det politiske grundlag for Danmarks regering".
- RTLN (2012), "Krav til fornyelse/ændring pr. 1. april af aftaler og overenskomster indenfor indenfor RTLN's område".
- Scheuer, Steen (2010), "Decentralisering og ligeløn: Dilemmaer i den offentlige sektors aftalesystem", *Samfundsøkonomen*, (4): 33-8.
- Socialdemokratiet (2022), "Bedre Vilkår. Bedre Velfærd. Bedre løn og arbejdsvilkår skal bidrage til at løse udfordringen med rekruttering i velfærdssamfundet".

# Løn mellem produktion og velfærd. Reguleringsordningens betydning for løndannelsen i den offentlige sektor

Den offentlige løndannelse. Mellem økonomi og politik

*I denne artikel undersøges det, hvorledes arbejdsmarkedets parter har arbejdet og lykkedes med at skabe institutionelle og aftalemæssige rammer for en balanceret lønudvikling mellem de to sektorer på det danske arbejdsmarked. Udfordringen er at skabe mulighed for en optimal udvikling af dansk eksportvækst og samtidigt sikre en lønudvikling for offentligt ansatte, der matcher de privatansattes og giver mulighed for at rekruttere og fastholde kvalificeret arbejdskraft i den offentlige sektor. Svaret er historisk blevet en aftale mellem arbejdsmarkedets*

*parter, benævnt Reguleringsordningen (RO) fra 1983, som siden er blevet brugt til at balancere løndannelsen mellem den private og offentlige sektor. På baggrund af empiriske analyser af Reguleringsordningens faktisk funktion siden 2000 konkluderes det, at ordningen har været stærkt medvirkende til at sikre parallelitet i den private og den offentlige løndannelse, men at ordningens fastlåsning af lønhierarkiet i den offentlige sektor har skabt en række uløste vanskeligheder. Løsninger herpå antydes afslutningsvis.*

## Balance mellem 'Produktionsdanmark' og 'Velfærdsdanmark'

Den økonomiske vækst i Danmark er de seneste årtier primært baseret på den kontinuerlige stigning i eksporten, og både den økonomiske udvikling og de periodiske overenskomstforhandlinger er derfor orienteret mod at skabe optimale rammebetingelser for den private sektors konkurrenceevne. Samtidig har der historisk været bred politisk enighed om at udvikle en offentlig sektor, der kan producere de offentlige service- og velfærdsydelser, som befolkningen i stigende grad efterspørger. I både den private markedsstyrede sektor og den offentlige skattefinansierede sektor er løndannelsen styret af de overenskomstforhandlinger og kollektive aftaler, som periodisk indgås mellem arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationerne i de to sektorer. Men hvordan sikrer både Christiansborgpolitikken og arbejdsmarkedets parter, at den private sektor fastholder/udvikler sin konkurrenceevne, samtidig med at den offentlige sektor ikke proletariseres og derfor ikke kan skaffe den nødvendige kvalificerede arbejdskraft til at producere de efterspurgte velfærdsydelser? Hvordan sikres balancen i løndannelsen mellem det, man kan kalde 'Produktionsdanmark' og 'Velfærdsdanmark', således at begge målsætninger kan opfyldes simultant?

➤➤ hvordan sikrer både Christiansborgpolitikken og arbejdsmarkedets parter, at den private sektor fastholder/udvikler sin konkurrenceevne, samtidig med at den offentlige sektor ikke proletariseres og derfor ikke kan skaffe den nødvendige kvalificerede arbejdskraft til at producere de efterspurgte velfærdsydelser?

### FLEMMING IBSEN

Professor emeritus,  
Institut for Politik  
& Ledelse, Aalborg  
Universitet,  
ibsen@dps.aau.dk

### STEEN SCHEUER

Professor emeritus,  
Institut for  
Virksomhedsledelse,  
Syddansk Universitet,  
steen.scheuer@sdu.dk

Artiklens formål er – i et historisk, økonomisk-politisk perspektiv – at undersøge, hvorledes politikere og arbejdsmarkedets parter har arbejdet og lykkedes med at skabe institutionelle og aftalemæssige rammer for en balanceret lønudvikling mellem de to sektorer på det danske arbejdsmarked. Udfordringen er at skabe mulighed for en optimal udvikling af dansk eksportvækst og samtidigt sikre en lønudvikling for offentligt ansatte, der matcher de privatan-sattes og giver mulighed for at rekruttere og fastholde kvalificeret arbejdskraft i den offentlige sektor. Svaret er historisk blevet en aftale mellem arbejdsmarkedets parter, benævnt Reguleringsordningen (RO) fra 1983, som siden er blevet brugt til at balancere løndannelsen mellem den private og offentlige sektor.

Artiklen indledes med en præsentation af Reguleringsordningens formål, historik og funktionsmåde, efterfulgt af den anvendte metode og teori. Dernæst følger artiklens hovedafsnit, en empirisk analyse af udmøntningen fra Reguleringsordningen i perioden 2000 til 2023, og hvordan den har påvirket løndannelsen i den offentlige sektor og den relative lønudvikling mellem den private og den offentlige sektor.

Institutionelle løsninger på økonomiske problemer giver ofte en række ny og uintenderede problemer. Selv om en bestemt institution kan løse et vigtigt fordelingsproblem, kan der opstå andre udfordringer: Sætter man f.eks. markedsmekanismen delvis ud af kraft for at forhindre visse oplevede uretfærdigheder, risikerer man at medvirke til skabelsen af andreoplevede uretfærdigheder, eller at løsningerne bliver mindre fleksible end ønskeligt.

I artiklens sidste afsnit ser vi på, hvordan RO på det offentlige arbejdsmarked har løst visse makroøkonomiske problemstillinger, men samtidig ikke har bidraget til at løse en række fordelingspolitiske problemer på mesoplanet. Afslutningsvis foreslås justeringer af ordningen, som kunne afhjælpe disse nye problemer.

## Reguleringsordningen – historik, formål og funktionsmåde

På det offentlige arbejdsmarked findes der aktuelt tre reguleringsordninger, hvor RO er gennemgående i både staten, regionerne og kommunerne.

I regionerne og kommunerne er aftalt tre overordnede reguleringsgarantier

- *Reguleringsordningen* skal sikre en tilnærmelsesvis parallel lønudvikling i det offentlige og den private sektor. Lønudviklingen i den offentlige sektor sammenlignes en gang årligt med lønudviklingen i den private sektor. Hvis lønudviklingen er forskellig i de to sektorer, forhøjes/reduceres den generelle lønregulering i den offentlige sektor med 80 pct. af forskellen. Der er aftalt én reguleringsordning for staten, og en fælles for kommuner og regioner.
- *Gennemsnitsløngarantien* giver for en række overenskomstgrupper eller flerhed af overenskomstgrupper sikkerhed for en vis garanteret lønudvik-



ling på landsplan i overenskomstperioden. Ordningen sikrer, at faggrupper, der ikke får andel i lokallønsmidler, svarende til deres lønsum, modtager ekstra lønmidler.

- *Udmøntningsgarantien:* Princippet i udmøntningsgarantien er, at den enkelte kommune eller region har en forpligtelse til at udmønte midler til lokal løndannelse mindst svarende til de ny midler, der er afsat til lokal løndannelse ved overenskomstforhandlingerne. Dvs. en pligt til at anvende de ny midler, der er til rådighed. Hvis udmøntning ikke er sket inden for den fastsatte frist, skal de resterende midler udmøntes med en faktor 1,15. Udmøntningsgarantien er aftalt på kommunalt og regionalt niveau.

I denne artikel behandles alene Reguleringsordningens påvirkning af løndannelsen på makro- og mesoplan.

Reguleringsordningen daterer sig tilbage til den første regering under Poul Schlüter i 1983. Dyrtds - og taktreguleringen blev suspenderet ved lov i 1983 (endeligt afskaffet i 1987), og ved den efterfølgende overenskomstforhandling i 1983 blev den erstattet af en tilpasningsklausul, der i sin grundform svarer til den reguleringsordning, der eksisterer i dag. Formålet med klausulen var at sikre en ligelig lønudvikling mellem den private og den offentlige sektor.

Der er siden foretaget en række tekniske ændringer i løbet af årene, dels i forhold til udmøntningsgraden for ordningen, dels i forhold til det statistiske grundlag, som lønudviklingen opgøres på. Tilpasningsklausulen udmøntede 2/3 af forskellen mellem den aftalte løn i den statslige sektor og den faktiske lønudvikling i den private sektor. Den eventuelle lønglidning i den offentlige sektor ud over de aftalte stigninger indgik således ikke i beregningsgrundlaget for ordningen.

Lønudviklingen i den private sektor blev i 1983-1985 opgjort på baggrund af Dansk Arbejdsgiverforenings (DA) arbejderlønstatistik. Fra 1985 blev lønudviklingen for funktionærer også inddraget i opgørelsen, ligeledes baseret på statistik fra DA. I 1987 blev udmøntningen fra Reguleringsordningen forhøjet til 80 procent af forskellen mellem den offentlige og private lønudvikling, dog forsat med udgangspunkt i de aftalte lønstigninger i den offentlige sektor. I 1991 indføres en modregning af den såkaldte reststigning i den statslige sektor. Reststigningen blev beregnet ved at opgøre den gennemsnitlige forskel mellem overenskomstresultatet og udviklingen i gennemsnitslønnen for de seneste fem år. Statistikgrundlaget var Danmarks Statistiks (DST) årlige lønstatistik for statsansatte.

I 1995 blev statistikgrundlaget for opgørelsen af lønudviklingen i den private sektor ændret, således at den nu baseredes på DST's summariske branchestatistik.

I 1999 indførtes en ren statistikmodel, idet DST's konjunkturstatistik nu kunne anvendes som opgørelsesmodel for lønudviklingen i både den private og offentlige sektor.

Ved OK15 blev Reguleringsordningen aftalt videreført i en asymmetrisk form. Den opreguleredes med 80 pct. af forskellen mellem den private og offentlige sektors lønudvikling, hvis den private sektor steg mest. Hvis den offentlige sektors lønninger er steget mest, udmøntede reguleringsordningen negativt med 100 procent af forskellen. Denne ordning blev kaldt privatlønsværnet. Ved OK15 blev det ligeledes aftalt, at en positiv udmøntning af Reguleringsordningen skulle suspenderes i 2016.

Ved OK18 blev det aftalt, at parterne på den førstkommende udmøntning fra reguleringsordningen ville vende tilbage til den symmetriske reguleringsordning, hvor Reguleringsordningen udmøntes med 80 procent af forskellen mellem den private og den offentlige sektors lønstigning (Høgedahl og Ibsen, 2019). I 2021 er statistikgrundlaget for Reguleringsordningen stadig aftalt til Danmarks Statistiks såkaldt implicite lønindeks (DST, 2021). Et nyt indeks er under udarbejdelse. RO aftales og fornys således ved hver eneste offentlige overenskomstforhandling, men det har været en fast ingrediens i de offentlige overenskomster siden 1983.

## Den danske model, koordinerede lønforhandlinger mellem den private og offentlige sektor

Teoretisk trækker artiklen på makroøkonomisk teori, Industrial Relations-teori om koordinerede overenskomstforhandlinger og sociologisk teori om oplevet retfærdighed og lighed.

Løndannelsen i den offentlige sektor i Danmark er præget af nogle til dels modstridende institutionelle principper: på den ene side princippet om retten til fri kollektive forhandlinger (overtaget fra den private sektor og baseret på den internationale arbejdsorganisation ILO's grundlæggende lønmodtagerrettigheder), men på den anden side princippet om økonomisk ansvarlighed, som tilsiger, at trods privatiseringer og udliciteringer er den offentlige sektor stadig en meget betydelig og grundlæggende ikke-konkurrenceudsat arbejdsgiver, hvilket indebærer, at de fri kollektive forhandlinger må indrammes af den private sektors konkurrenceevne. Løndannelsen i den offentlige sektor skal på den ene side følge den private sektors, på den anden side må den ikke overstige denne. I Danmark er den fri forhandlingsret således ikke friere end det, konkurrenceevnen tillader, og dette gælder i de fleste OECD-lande og den institutionelle indretning i disse lande er i denne sammenhæng uhyre forskelligartet (jf. f.eks. Høgedahl, 2019, for forholdene i Finland, Norge og Sverige og Marsden, 1997, for en lang række europæiske lande).





Løndannelsen i den offentlige sektor skal på den ene side følge den private sektors, på den anden side må den ikke overstige denne. I Danmark er den fri forhandlingsret således ikke friere end det, konkurrenceevnen tillader

Der er således tale om en form for koordinerede lønforhandlinger mellem den private og offentlige sektor, hvor den private sektor svinger taktstokken og på den måde disciplinerer løndannelsen i den offentlige sektor. Der er tale om en form for lønstyring af den offentlige sektors løndannelse på makroplan, som på den ene side lægger et loft over lønstigningstakten, men samtidigt garanteret at den følger med den private sektors i både op- men også nedadgående retning.

Helt grundlæggende kan man sige, at RO hviler på en præmis om, at det eksisterende lønhierarki i det offentlige er fair (*retfærdigt*). En norm om retfærdighed er på arbejdsmarkedet baseret på, at det, man får ud (lønnen), ikke på nogen måde må påvirkes af udtryk for diskrimination (f.eks. på grund af race eller køn) i forhold det, lønmodtageren leverer i form af arbejdskraft og arbejdstid. Denne norm er i klar modstrid med en norm om f.eks. *lighed*, hvor man alene ser på det man får, f.eks. i form af løn. Dette udtrykkes bl.a. i overenskomsternes og i lovgivningens (baseret på EU's) krav om lige løn "for samme arbejde eller for arbejde, der tillægges samme værdi" (LBK nr. 156 af 22/02/2019, § 1, stk. 2). Dette krav gælder dog kun på individ- og ikke på faggruppeniveau, og er bundet til den enkelte arbejdsplads/virksomhed. Det udtrykker ikke nogen overordnet "retfærdighedsnorm", men udelukkende det forhold, at den enkelte lønnes retfærdigt i forhold til andre lønmodtagere, der udfører samme arbejde eller arbejde af samme værdi på den samme arbejdsplads.

En absolut lighedsnorm for løn ville have perverse effekter, idet man ville kunne argumentere for, at ansatte på deltid skulle have samme løn som ansatte på fuld tid (det er oftere kvinder, der arbejder på deltid), og at f.eks. højere uddannede får samme løn som ansatte uden uddannelse. Selv om lønforskelle altid har været til diskussion, er det en grundpræmis på arbejdsmarkedet, at f.eks. uddannelse (human kapital) skal betragtes som et højere input, og at fuld arbejdstid eller overarbejde er et højere input end deltidsarbejde, og at højere input også skal honoreres højere (Ibsen og Stamhus, 2016). Det samme gælder ledelsesarbejde.

Dette behøver imidlertid ikke betyde, at de eksisterende relative lønninger (lønhierarkiet) er retfærdige i nogen absolut forstand. Den offentlige og den private sektors forhandlingsmodel er baseret på, at de overenskomstforbedringer, der forhandles, skal bevare det eksisterende lønhierarki, og dette udmåles ved at gennemføre de samme relative lønstigninger for alle grupper. Herved stiger lønnen for alle, og de relative lønstigninger er i princippet identiske, men målt absolut er de det naturligvis ikke. Disse principper koordinerer for-

ventningerne hos forhandlerne, så de kan koncentrere sig om at maksimere udbyttet i det samlede forhandlingsresultat i stedet for at kæmpe indbyrdes om krummerne.

Reguleringsordningen har, jf. ovenfor, to formål: (1) at holde de offentlige lønstigninger i ave ift. private ditto for at sikre, at det offentlige ikke bliver lønførende og, (2) at lønningerne i det offentlige heller ikke sakker bagud.

Man har hermed fastfrosset relationen mellem private og offentlige løniveauer og man har fastfrosset det offentliges lønhierarki. Konsekvensen har indtil i dag været at fastholde lønhierarkiet i den offentlige sektor, fordi overenskomsterne i modsat fald ikke kan forhandles samlet for de offentligt ansatte. Da lønforhandlingerne hermed ender med at blive et nulsumsspil, hvor det, der skal gives ekstra til den ene gruppe, nødvendigvis må tages fra en anden, eller – som hyppigst – tages fra alle de øvrige. Hermed skabes en situation, hvor de offentligt ansattes organisationer nidkært overvåger *hinandens* lønudvikling ud fra den tankegang, at ingen vil acceptere en *mindre* lønstigning, end de øvrige får. Hvis en gruppe (f.eks. sygeplejersker) kæmper for relativt mere i lønstigning, end de øvrige får, kan den derfor komme til at stå ret alene, ikke kun af misundelsesgrunde, men også fordi det faktisk koster de øvrige noget.

Denne fastlåsning af lønrelationerne har ikke noget modstykke i den private sektor. Allerede i de første år hvor forløberne for Dansk Industri og CO Industri forhandlede lønforholdene, valgte man minimallønssystemet, som indebærer, som den faktiske løn fastlægges på den enkelte virksomhed, kun minimallønnen (i dag er mindstelønsformen mere udbredt, jf. f.eks. DA, 2013) aftales centralt. Hvorfor? Fordi det ikke ville være muligt for de faglærtes og de ufaglærtes forbund at blive indbyrdes enige om, hvad relationen mellem en faglært og en ufaglært timeløn skulle være (Lund, 1972). Denne relation måtte forhandles på virksomhedsniveau. Denne løsning på den gordiske knude har man ikke hidtil kunnet anvende i den offentlige sektor, hvor aftalerne dels fastlægger lønnen i hovedsagen centralt, dels omfatter en langt bredere palet af lønmodtagere, fra de ikke- eller kortuddannede til akademikerne. I den private sektor er akademikere og en del mellemgrupper (specialister og mellemledere) ansat uden for overenskomsternes rækkevidde.

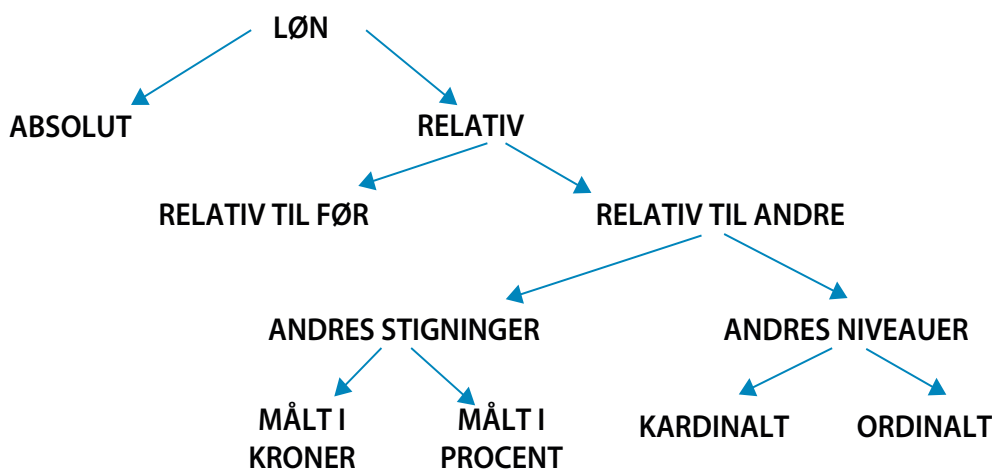
Problemerne opstår, når en gruppe føler sig uretfærdigt indplaceret i lønhierarkiet ”fra starten”, så at sige. Princippet om såkaldt ”retfærdig løn” kan af en enkelt gruppe påkaldes i forhold til andet end den overtagne relative lønstigning, som alle de andre offentligt ansatte får, men med henvisning f.eks. til en stærkere lighedsnorm eller til en anden referencegruppe end den hidtidige. Er det f.eks. retfærdigt, at akademikere får en betydeligt højere absolut lønstigning end sosu-assistenter? Er det retfærdigt, at (hovedsageligt kvindelige) sygeplejersker i den offentlige sektor får en relativt lavere løn end (hovedsageligt mandlige) diplomingeniører i det private, når begge uddannelser er teoretiske og tager 3,5 år? At en faggruppe subjektivt føler sig galt indplaceret i

lønhierarkiet, er ikke i sig selv underligt, det gør vel de fleste, men nogle påkalder sig en generel samfundsnorm, de mener understøtter deres opfattelse, jf. bl.a. sygeplejerskernes gentagne strejker. De strejkede således i 2008 sammen med sosu-grupperne i FOA og pædagogerne fra april til juni (Stamhus o.a., 2009) og igen i 2021, hvor det endte med et folketingsindgreb. I begge tilfælde blev der nedsat kommissioner til at analysere den offentlige løndannelse og lønstruktur (Lønkommissionen, 2010; Lønstrukturkomiteen, 2023).

Som det imidlertid kan ses, kan forskellig anvendelse af lighedsbegrebet føre til vidt forskellige resultater med hensyn til krav til løndannelsen. Desuden fokuserer nogle af begreberne rent på output-lighed mellem lønmodtagergrupper (fokuserer på egalitet), mens andre fokuserer på input-output-relationen, og dermed fokuserer mere på fairness mellem arbejdstager og arbejdsgiver. Det er således fairness (equity) versus egalitet. Skal den, der f.eks. arbejder længere eller mere, have højere løn? Det er et grundprincip i arbejdsmarkedsreguleringen, idet deltidsansatte ikke får samme løn som dem, der arbejder fuld tid.

Det er desuden en komplicerende faktor, at lønrelationerne kan beskrives og tolkes på ret forskellige måder, strategisk eller opportunistisk, hvis man gerne vil fremstille sin egen gruppe som særligt forurettet. Eksempelvis har Sygeplejerådet agitatorisk anvendt forskellige andre løngrupper, som de ville ligestilles med, først politiet, siden privatansatte diplomingeniører og sidst folkeskolelærerne. Fænomenet kan illustreres med figur 1.

Figur 1: Typer af lønmål



Kilde: Elster (1989: 217)

Når man ser på egen løn (egen gruppes løn), kan man se på den absolut (hvad kan jeg købe for den) eller relativt. Relativt kan så være relativt til før (f.eks. før en overenskomstforhandling) eller relativt til andre. Men relativt til andre kan være relativt til andres lønstigninger eller andres lønniveauer. Andres

stigninger kan så måles i kroner eller i procent (højtlønnede får mere i kroner selv om procenten er den samme), og hvis man ser på andres niveauer kan dette vurderes kardinalt (hvor meget mere eller mindre får andre) eller ordinalt (hvilken plads har lønstigningen har vi i forhold til de andre).

Reguleringsordningen kan således bidrage til at parterne i den offentlige sektor finder hinanden i et forlig på makroplan om den ønskede generelle lønramme, men bidrager den også til at løse fordelingsproblemer mellem delsektorer og faggrupper?

Reguleringsordningens grundprincip er egne stigninger målt i procent i forhold til andres stigninger målt i procent. Men det undergraver dette system, hver gang en gruppe forsøger sig med andre komparationer, f.eks. andres stigninger skal måles og ligestilles i kroner eller andres niveauer skal udjævnes i forhold til eget. Dog hyppigst kun visse, højere lønnede grupper. Man kan sammenfatte problemerne således:

Det er på en måde et paradoks, at Akademikerne altid har ønsket et bevare Reguleringsordningen, når det er lavtlønnede som FOA, der vinder ved ordningen, mens Akademikerne taber (lønstigninger i den private sektor overføres kun som rent gennemsnit til lønreguleringerne i det offentlige. Når lønspredningen i det private øges, overføres dette derfor ikke til det offentlige). Skyldes dette en form for institutionel isoformisme eller simpelt hen bekvemmelighed, dvs. bevarelse af den ordening, vi kender? At forhandlingerne simpelt hen bliver nemmere med RO?

Indretningen af ordningerne, inkl. gennemsnitsløn- og udmøntningsgarantierne i kommuner og regioner medfører en stram konservatisme mht. bevarelse af relative forskelle i den offentlige sektor: "Alle skal have det samme, målt relativt". Dette udfordres ofte af bl.a. Forbundet Fag og Arbejde med et ønske om: "Alle skal have det samme, i absolutte termer". Dette vil mindske lønspredningen i det offentlige. Og det udfordres fra midten, jf. bl.a. sygeplejerskerne: "Der er sket en historisk uretfærdig indplacering i den dybe fortid, fordi vi er et kvindefag".

For de private arbejdsgivere er formålet netop at sikre sig, at landets lønudvikling blev bestemt af virksomhedernes lønudvikling: "Det offentlige må ikke være lønførende". Altså lønstyring på makroniveau. For de offentlige arbejdsgivere er formålet en overordnet lønstyring. At sikre, at kommuners og regioners lønomkostninger ikke løber løbsk. For lønmodtagerorganisationerne sikrer RO i de fleste tilfælde sammenholdet. Alle arbejder sammen for den størst mulige forbedring ved OK-forhandlingerne. Det sikrer også gensidig overvågning: Ingen kan få mere, uden at andre får mindre. RO udtrykker en bestemt version af en lighedsnorm: At den relative stigning skal være den samme for alle. Men normen kan have to udtryk: Den svage lighedsnorm tilsiger: "Vi skal have det samme som de andre". Den stærke lighedsnorm tilsiger: "Ingen må få mere end os" (jf. Elster, 1989; Elvander, 1988; Scheuer, 2000).

RO udtrykker således den stærke lighedsnorm, fordi enhver ekstragevinst til en bestemt gruppe skal betales af andre, enten enkelte andre eller alle andre. Hermed har majoriteten af aktører et stærkt incitament til at holde sammen om, at ”ingen må få mere end os”. Det skaber et nulsumsspil mellem de offentlige lønmodtagerorganisationer. Men er denne norm lige så stærk i Forligsinstitutionen på det private område? Det er den (jf. Due o.a., 1993; Ibsen, 1983). Men på det private område er ca. en tredjedel af lønmodtagerne (overvejende de højere lønnede) ikke omfattet af en kollektiv overenskomst (DA, 2013; Ibsen o.a., 2012; Scheuer, 1996). Resultatet af alt dette er, at Reguleringsordningen i sin nuværende udformning vanskeliggør en mere dynamisk løndannelse, især mht. at løse allokeringproblemer. Den vanskeliggør, at parterne kan handle ekstraordinære lønstigninger imod tilsvarende ekstraordinære indrømmelser på andre punkter, som f.eks. kan forbedre gruppens produktivitet.

➤➤ **Reguleringsordningen i sin nuværende udformning vanskeliggør en mere dynamisk løndannelse, især mht. at løse allokeringproblemer. Den vanskeliggør, at parterne kan handle ekstraordinære lønstigninger imod tilsvarende ekstraordinære indrømmelser på andre punkter, som f.eks. kan forbedre gruppens produktivitet**

I det følgende afsnit har vi ved hjælp af data for reguleringsordningens udmøntning i perioden 2000 – 2023 undersøgt, hvordan ordningen har påvirket løndannelsen på makroplan i kommuner, regioner og staten.

### **Reguleringsordningens udmøntning i kommuner, regioner og staten 2000 – 2023**

Det relevante datamateriale om, hvor meget der er udmøntet fra Reguleringsordningen, er udleveret af dels Kommunernes og Regionernes Løndatakontor for den regionale og kommunale sektors vedkommende, medens Medarbejder- og Kompetencestyrelsen har leveret det relevante løndatamateriale for den statslige sektor.

Lever RO op til sit makroøkonomiske formål? Dette spørgsmål har været belyst af forskellige publikationer, bl.a. fra parterne (Moderniseringsstyrelsen og CFU, 2016) og af Lønstrukturkomiteen (2023). Deres analyser viser en klar parallelitet mellem privat og offentlig løndannelse på aggregeret niveau (jf. Moderniseringsstyrelsen og CFU, 2016: 26) og af Lønstrukturkomiteen (2023: 84). Det overordnede spørgsmål om parallelitet har aftalemodellen således løst. Men det interessante er, hvorvidt Reguleringsordningen har en selvstændig og signifikant indflydelse på løndannelsen, eller om de aftalte stigninger ved OK-forhandlingerne har været tilstrækkelige til at opnå dette tilfredsstillende resultat. Først kan vi se på udmøntningerne fra RO i staten (inkl. evt. forlodsfinansiering) i tabel 1.

Tabel 1: Udmøntninger fra den statslige reguleringsordning 2000-2023

År	Udmøntning
2000	0,26 pct.
2001	1,08 pct.
2002	-0,09 pct.
2003	-0,06 pct.
2004	0,18 pct.
2005	-0,54 pct.
2006	-0,56 pct.
2007	0,1 pct.
2008	0,44 pct.
2009	0,03 pct.
2010	-1,14 pct.
2011	-1,46 pct.
2012	-0,36 pct.
2013	-0,82 pct.
2014	-0,39 pct.
2015	0,23 pct.
2016	0 pct.
2017	0,23 pct.
2018	0,33 pct.
2019	-0,35 pct.
2020	-0,56 pct.
2021	-0,74 pct.
2022	0,59 pct.
2023	0,14 pct.

Kilde: Moderniseringsstyrelsen og CFU 2016-2022. Tallene for 2016 og frem er oplyst af Medarbejder- og Kompetencestyrelsen

Tabel 1 viser alene udmøntningerne og ikke de aftalte stigninger, og dermed ikke den samlede lønudvikling i staten. Det fremgår dog, at Reguleringsordningen både kan regulere lønnen positivt og negativt. Dansk Arbejdsgiverforening (2017) har imidlertid i en analyse hævdet, at offentligt ansatte under finanskrisen og frem til 2016 fik udbetalt for store lønstigninger, da man for sent gik i gang med en nedjustering af deres lønstigninger i takt med at de privatansattes lønstigninger var negative. Det førte til en aftale om et 'privatlønsværn' under OK15, som betød, at RO blev ændret således, at hvis de offentlige lønstigninger oversteg de private, blev deres lønstigninger nedreguleret med 100 procent af forskellen. Omvendt, hvis de privatansattes lønstigninger oversteg de offentligt ansattes, blev de offentligt ansatte kompenseret med 80 procent af forskellen. Privatlønsværnet blev fjernet under OK18, hvor man vendte tilbage til den gamle 80-80-procents reguleringsordning.

Tabellerne 2 og 3 for kommuner og regioner viser til gengæld både de aftalte og de særlige lønreguleringer siden 2000. De aftalte reguleringer er dem, der blev aftalt mellem parterne ved overenskomstforhandlingerne, mens de særlige reguleringer er dem, der er resultatet af Reguleringsordningen: positiv

regulering, hvor de private lønninger er steget mere end de aftalte i det offentlige, mens negativ regulering, hvor de private lønninger er steget mindre end de aftalte. Det fremgår af tabellen, at negativ regulering forekommer i perioderne 2012-13 og 2016-21. Reguleringsordningen virker således ”begge veje”, både når de private lønninger stiger mere end ventet (positivt), og når de stiger mindre end ventet (negativt). Summen af positive reguleringer er dog på begge områder større end de negative reguleringer (hhv. 8,3 vs. 1,8 pct. i kommuner og 7,6 vs. 3,56 pct. i regionerne). Det er desuden værd at bemærke, at de negative reguleringer ikke – i modsætning til hvad der under finanskrisen skete i den private sektor, hvor lønreguleringen var negativ – fører til egentlig negativ regulering af lønnen, men den modererer (nedsætter) de aftalte positive reguleringer.

Tabel 2: Aftalte og særlige lønreguleringer i kommunerne. Procent 2000-2003

År	Tid	Aftalte reguleringer	Særlige reguleringer (se note)	Særlige, absolut (se note)	Sum af lønændringer, absolutte værdier	Særlige som andel af samlede ændringer
2000	Forår	1,77	0,09	0,09	1,86	4,8
2001	Forår	2,00	0,19	0,19	2,19	8,7
	Efterår	1,04		0,00	1,04	0,0
2002	Forår	0,03	0,96	0,96	0,99	97,0
2003	Forår	1,20	0,86	0,86	2,06	41,7
	Efterår	0,50		0,00	0,50	0,0
2004	Forår	0,90	0,67	0,67	1,57	42,7
	Efterår	1,00		0,00	1,00	0,0
2005	Forår	0,00		0,00	0,00	
2006	Forår	0,69	0,70	0,70	1,39	50,4
	Efterår		1,00	1,00	1,00	100,0
2007	Forår	0,80		0,00	0,80	0,0
	Efterår		0,41	0,41	0,41	100,0
2008	Forår	4,09		0,00	4,09	0,0
	Efterår		1,47	1,47	1,47	100,0
2009	Forår	0,20			0,20	0,0
	Efterår	0,68	0,48	0,48	1,16	41,4
2010	Forår	0,50	-0,32	0,32	0,82	39,0
	Efterår	0,00			0,00	
2011	Forår	0,00			0,00	
2012	Forår	1,71	-0,08	0,08	1,79	4,5
	Efterår	0,20	-0,05	0,05	0,25	20,0
2013	Forår	0,50		0,00	0,50	0,0
	Efterår	0,60	-0,48	0,48	1,08	44,4
2014	Forår	0,50		0,00	0,50	0,0
	Efterår	0,37	0,26	0,26	0,63	41,3
2015	Forår	0,96		0,00	0,96	0,0
	Efterår	0,35		0,00	0,35	0,0
2016	Forår	0,50		0,00	0,50	0,0
	Efterår	1,00	-0,12	0,12	1,12	10,7



År	Tid	Aftalte reguleringer	Særlige reguleringer (se note)	Særlige, absolut (se note)	Sum af lønændringer, absolutte værdier	Særlige som andel af samlede ændringer
2017	Forår	1,20		0,00	1,20	0,0
	Efterår	0,80	-0,60	0,60	1,40	42,9
2018	Forår	1,10		0,00	1,10	0,0
	Efterår	1,30	-0,14	0,14	1,44	9,7
2019	Forår			0,00	0,00	
	Efterår	1,00	0,01	0,01	1,01	1,0
2020	Forår	2,00		0,00	2,00	0,0
	Efterår	0,70	0,09	0,09	0,79	11,4
2021	Forår	1,00		0,00	1,00	0,0
	Efterår	1,01	-0,02	0,02	1,03	1,9
2022	Forår			0,00	0,00	
	Efterår	1,90	0,67	0,67	2,57	26,1
2023	Forår	0,30		0,00	0,30	0,0
	Efterår	0,81	0,47	0,47	1,28	36,7
<b>Sum (absolutte værdier)</b>		<b>35,21</b>		<b>10,14</b>	<b>45,35</b>	<b>22,4</b>
<b>af aftalt og særlig regulering</b>						
<b>Sum af positive reguleringer</b>			<b>8,33</b>			
<b>Sum af negative reguleringer</b>			<b>-1,81</b>			
<b>Difference ("Resultat")</b>			<b>6,52</b>			

Kilde: Baseret på opgørelse over årlige lønreguleringer fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor.

Noter: Særlige lønreguleringer er dem, der er udløst af Reguleringsordningen. I udregningerne er negativ særlig regulering konverteret til sin positive værdi for at vise den samlede betydning af Reguleringsordningen.

Tabel 3: Aftalte og særlige lønreguleringer i regionerne. Procent 2000-2023

År	Tid	Aftalte reguleringer	Særlige reguleringer (se note)	Særlige, absolut (se note)	Sum af lønændringer, absolutte værdier	Særlige som andel af samlede ændringer
2000	Forår	1,77	0,09	0,09	1,86	4,8
2001	Forår	2,00	0,19	0,19	2,19	8,7
	Efterår	1,04		0,00	1,04	0,0
2002	Forår	0,03	0,96	0,96	0,99	97,0
2003	Forår	1,20	0,86	0,86	2,06	41,7
	Efterår	0,50		0,00	0,50	0,0
2004	Forår	0,90	0,67	0,67	1,57	42,7
	Efterår	1,00		0,00	1,00	0,0
2005	Forår	0,00		0,00	0,00	
2006	Forår	0,69	0,70	0,70	1,39	50,4
	Efterår		1,00	1,00	1,00	100,0



År	Tid	Aftalte reguleringer Procent	Særlige reguleringer (se note)	Særlige, absolut (se note)	Sum af lønændringer, absolutte værdier	Særlige som andel af samlede ændringer
2007	Forår	0,80		0,00	0,80	0,0%
	Efterår		0,41	0,41	0,41	100,0%
2008	Forår	4,09		0,00	4,09	0,0%
	Efterår		1,47	1,47	1,47	100,0%
2009	Forår	0,20			0,20	0,0%
	Efterår	0,86	0,47	0,47	1,33	35,3%
2010	Forår	0,00			0,00	
	Efterår	0,00			0,00	
2011	Forår	0,00			0,00	
	Efterår					
2012	Forår	1,67	-0,10	0,10	1,77	5,6%
	Efterår	0,21	-0,07	0,07	0,28	25,0%
2013	Forår	0,50		0,00	0,50	0,0%
	Efterår	0,60	-0,46	0,46	1,06	43,4%
2014	Forår	0,50		0,00	0,50	0,0%
	Efterår	0,37	0,35	0,35	0,72	48,6%
2015	Forår	0,96		0,00	0,96	0,0%
	Efterår	0,35	-0,13	0,13	0,48	27,1%
2016	Forår	0,50		0,00	0,50	0,0%
	Efterår	1,00	-0,27	0,27	1,27	21,3%
2017	Forår	1,20		0,00	1,20	0,0%
	Efterår	0,80	-0,48	0,48	1,28	37,5%
2018	Forår	1,10		0,00	1,10	0,0%
	Efterår	1,20	-0,27	0,27	1,47	18,4%
2019	Forår	0,00		0,00	0,00	
	Efterår	1,00	-0,21	0,21	1,21	17,4%
2020	Forår	2,10		0,00	2,10	0,0%
	Efterår	0,70	-0,27	0,27	0,97	27,8%
2021	Forår	0,75		0,00	0,75	0,0%
	Efterår	1,37	-1,03	1,03	2,40	42,9%
2022	Forår	0,00		0,00	0,00	
	Efterår	1,37	0,46	0,46	1,83	25,1%
2023	Forår	0,77		0,00	0,77	0,0%
	Efterår	0,78	-0,27	0,27	1,05	25,7%
<b>Sum (absolut)</b>		<b>34,88</b>		<b>11,19</b>	<b>46,07</b>	<b>24,3%</b>
<b>af aftalt og særlig regulering</b>						
<b>Sum af positive reguleringer</b>			<b>7,63</b>			
<b>Sum af negative reguleringer</b>			<b>-3,56</b>			
<b>Difference ("Resultat")</b>			<b>4,07</b>			

Kilde: Baseret på opgørelse over årlige lønreguleringer fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor.

Noter: Særlige lønreguleringer er dem, der er udløst af Reguleringsordningen. I udregningerne er negativ særlig regulering konverteret til sin positive værdi for at vise den samlede betydning af Reguleringsordningen.

Desuden kan de ses, at når man ser på den absolutte (numeriske) værdi af reguleringerne, så udgør de særlige reguleringer knap en fjerdedel af de samlede reguleringer (hhv. 22 og 24 pct.). Dette indebærer, at Reguleringsordningen har haft en faktisk og betydelig indflydelse på den samlede offentlige løndannelse i retning af at tilpasse denne hurtigt til den private, mere decentrale løndannelse. Man kan derfor konkludere, at Reguleringsordningen dermed har levet op til sit formål på makroplan.

### Reguleringsordningen har løst sin hovedopgave, men ...

RO opstod efter suspenderingen af den automatiske dyrtidsregulering i 1983 for dels at sikre de offentligt ansatte en lønudvikling, svarende til de privatansattes, dels at sikre sig imod, at de offentligt ansatte lønudvikling ikke oversteg de privatansattes. ROs overordnede formål var at bidrage til mere fredelige lønforhandlinger i den offentlige sektor, da RO fjerner en del af usikkerheden i forudsigtelse af den private sektors lønudvikling. Parternes forventninger til det faktiske udfald af lønudviklingen koordineres. Et supplerende og lige så væsentligt formål har været at sikre private virksomheders internationale konkurrenceevne. RO garanterer, at den private sektor er lønførende, og dermed ikke behøver at konkurrerer på løn med den offentlige sektor om den nødvendige kvalificerede arbejdskraft.

Det fremgår af vores empiriske analyse af Reguleringsordningens funktionsmåde og resultater – både de historiske og vores egne data – at Reguleringsordningens har løst sin hovedopgave: at sikre en parallelitet mellem stigningstakten i den private og den offentlige sektors lønstigninger. Den har desuden udgjort en betydelig procentvis andel af de offentlige ansattes lønstigninger. Reguleringsordningen har imidlertid ikke bidraget til at løse de fordelingsmæssige problemer på mesoniveau mellem de involverede personalegrupper, der har medført strejker i både 2008 og 2021, og betydelige rekrutteringsvanskeligheder i bestemte fag.

Løsning af disse problemer kan muligvis opnås gennem en tilpasning af både forhandlings- og aftalemodellen og Reguleringsordningens i den offentlige sektor. En tilpasning, som kunne give plads til en mere fleksibel og dynamisk løndannelse, hvor indsats og løn knyttes sammen på end mindre mekanisk måde. Dette ville være i begge parter interesse.

### Referencer

- Danmarks Statistik (2021), "Statistikdokumentation for Standardberegnede Lønindeks 2021", København: Danmarks Statistik.
- Dansk Arbejdsgiverforening (2013), "Arbejdsmarkedsrapport 2013", København: Dansk Arbejdsgiverforening.
- Dansk Arbejdsgiverforening (2017), "De offentligt ansatte får stadig for høje lønstigninger", *Politik og Analyse*, 12. december. Dansk Arbejdsgiverforening.
- Due, Jesper, Carsten Strøby Jensen og Jørgen Steen Madsen (1993), *Den danske model*, København: Djøf Forlag.
- DØR (2023), *Dansk økonomi*. Foråret 2023, København: Det Økonomiske Råd.
- Elvander, Nils (1988), *Den svenska modellen. Löneförhandlingar och inkomstpolitik*, Stockholm: Almqvist & Wiksell Förlaget.

- Elster, Jon. (1989), "Social norms and economic theory", *Journal of economic perspectives*, 3(4): 99-117.
- Høgedahl, Laust (2019), *Den danske model i den offentlige sektor. Danmark i et nordisk perspektiv*, København: Djøf Forlag.
- Høgedahl, Laust og Flemming Ibsen (2019), "OK18: Solidaritetspagt, musketer-ed, massemobilisering og tæt på storkonflikt i den offentlige sektor", *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 21(2): 47-66.
- Ibsen, Flemming (1983), *Organisationerne og arbejdsmarkedet*, København: Samfundsfagsnyt.
- Ibsen, Flemming og Jens Finn Kristensen (2001), *Løn som fortjent?*, København: Djøf Forlag.
- Ibsen, Flemming og Jørgen Stamhus (2016), "Kapitel 8. Løndannelse, lønstruktur og ligeløn" i Ibsen, Flemming og Jørgen Stamhus, *Arbejdsmarkedsøkonomi*, København: Djøf forlag, pp. 149-84.
- Ibsen, Flemming, Laust Høgedahl og Steen Scheuer (2012), *Kollektiv handling*, København: Nyt fra Samfundsvidenskabernes.
- Lund, Reinhard (1972), *Sammenslutningen og Centralorganisationen – tilblivelse og udvikling*, København: Teknisk Forlag.
- Lønkommissionen (2010), "Lønkommissionens redegørelse: Løn, køn, uddannelse og fleksibilitet", København.
- Lønstrukturkomiteen (2023), "Lønstrukturkomiteens hovedrapport", København: Beskæftigelsesministeriet.
- Marsden, David (1997), "Public service pay reforms in European countries", *Transfer, European Review of Labour and Research*, 3(1): 62-85.
- Moderniseringsstyrelsen og CFU Centralorganisationernes Fællesudvalg (2016), "Analyse af den statslige lønudvikling og reguleringsordning mv.", København: Arbejdsgruppen om analyse af den statslige lønudvikling og reguleringsordningen mv.
- Scheuer, Steen (2000), "Anden ordens kollektive handlingsproblemer i den danske forhandlingsmodel", *Økonomi & Politik*, 73(4): 10-23.
- Scheuer, Steen. (1996), *Fælles aftale eller egen kontrakt i arbejdslivet: Udbredelsen af kollektive overenskomster, faglig organisering og skriftlige ansættelsesbeviser blandt privatansatte*, København: Nyt fra samfundsvidenskabernes.
- Stamhus, Jørgen, Steen Scheuer og Ellen Susanne Christensen (2009), "Tre strejker i det offentlige – en komparativ lønmodtager-investeringsanalyse", *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 147(3): 360-74.

# Løndannelsen i den offentlige sektor – Lønstrukturkomiteens arbejde og hovedkonklusioner

Den offentlige løndannelse. Mellem økonomi og politik

Artiklen giver en oversigt over og sammenfatning af lønstrukturkomiteens arbejde og hovedkonklusioner med fokus på analyser af lønstrukturerne og lønudviklingen i den offentlige sektor, effekter og konsekvenser af ændrede lønstrukturer i den offentlige

sektor, herunder betydningen for den private sektor, samt muligheder for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor inden for rammerne af den danske aftalemodel på det offentlige område.

## Lønstrukturkomiteens baggrund og formål

Lønstrukturkomiteen blev nedsat i efteråret 2021<sup>1</sup> efter afslutningen af overenskomstforhandlingerne på det offentlige område og med udgangspunkt i en debat om lønforholdene og lønrelationerne mellem personalegrupperne i den offentlige sektor. Hovedopgaverne i komiteens kommissorium er, at

- analysere lønstrukturerne og lønudviklingen i den offentlige sektor, herunder en historisk afdækning af udviklingen i lønstrukturer og kollektive aftaler for tjenestemænd og overenskomstansatte i den offentlige sektor.
- belyse effekter og konsekvenser af ændrede lønstrukturer i den offentlige sektor, herunder betydningen for den private sektor.
- belyse muligheder for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor inden for rammerne af den danske aftalemodel på det offentlige område.

Komiteen har en sammensætning med bred repræsentation fra parterne samt eksperter. Det mere teknisk betonedede arbejde har været behandlet i en referencegruppe med repræsentanter for parterne, og hvor eksperterne også har deltaget. Endvidere har der været en række eksterne bidrag til komiteens arbejde. En enig komitee står bag rapporten, der blev offentliggjort i juni 2023. Komiteens sammensætning, hovedrapporten, baggrundsrapporter, tekniske beregningsnotater, eksterne rapporter og datamateriale fremgår af <https://www.loenstrukturkomiteen.dk/>.

➤ Komiteen adskiller sig fra kommissioner og lignende ved ikke at have til formål at komme med konkrete anbefalinger. Løn og øvrige aftalevilkår fastlægges af parterne, og hovedformålet med komiteens arbejde har derfor været at udarbejde et samlet og fælles forståelsesgrundlag omkring udviklingen i løndannelsen og lønstrukturerne i den offentlige sektor.

**TORBEN M.  
ANDERSEN**

Chair of the Wage  
Structure Com-  
mittee, Professor,  
Department of  
Economics, Aarhus  
University, tander-  
sen@econ.au.dk

Denne artikel giver et kort overblik over komiteens arbejde og de væsentligste konklusioner. Indledningsvist er det vigtigt at slå fast, at det ikke har været et formål med komiteens arbejde at fastlægge eller tage stilling til en 'korrekt' eller 'retfærdig' løn for specifikke personalegrupper, eller om der for specifikke personalegrupper kan være et eventuelt lønmæssigt 'efterslæb' i forhold til andre grupper eller sektorer. Komiteen adskiller sig fra kommissioner og lignende ved ikke at have til formål at komme med konkrete anbefalinger. Løn og øvrige aftalevilkår fastlægges af parterne, og hovedformålet med komiteens arbejde har derfor været at udarbejde et samlet og fælles forståelsesgrundlag omkring udviklingen i løndannelsen og lønstrukturerne i den offentlige sektor. Lønstrukturkomiteen har derfor belyst en række forskellige aspekter og perspektiver på dels udviklingen i det offentlige arbejdsmarked og dels lønstrukturerne og lønudviklingen i den offentlige sektor.

Artiklen indledes med en kort diskussion af karakteristika for det offentlige arbejdsmarked og hovedpræmisserne for komiteens arbejde. Derefter behandles udviklingen i kollektive aftaler og lønstrukturer, hvorefter komiteens tilgang til analyser af lønstrukturerne og resultaterne af disse analyser sammenfattes. Derpå diskuteres effekter og konsekvenser af ændrede lønstrukturer, og komiteens idekatalog over mulighederne for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor sammenfattes.

## Det offentlige arbejdsmarked

Det offentlige arbejdsmarked afspejler den danske velfærdsmodel, og med et veludbygget velfærdssamfund følger et stort behov for arbejdskraft. Knap 1/3 af de beskæftigede arbejder således i den offentlige sektor. Opgaveløsningen i den offentlige sektor afspejler sig i beskæftigelsessammensætningen med mange beskæftigede inden for undervisning, pleje og sundhed, og dermed også fordelingen på tværs af de tre offentlige sektorer: stat, regioner og kommuner.

Det kønsopdelte arbejdsmarked fremstår tydeligt i en sammenligning mellem den offentlige og den private sektor. Mens 7 ud af 10 offentligt ansatte er kvinder, er det 4 ud af 10 i den private sektor. I kommunerne og regionerne er 8 ud af 10 ansatte kvinder, mens fordelingen i staten er tæt på 5 ud af 10.

Den offentlige sektors størrelse og indretning afspejler politiske prioriteringer af skattefinansierede aktiviteter. Derfor er der afgørende forskelle mellem det private og det offentlige arbejdsmarked. I den private sektor er der en løbende markedstest af aktiviteterne, hvilket muliggør en opgørelse af værditilvækst og produktivitet m.m. som grundlag for løndannelsen. Det er anderledes i den offentlige sektor, da det netop er en præmis for velfærdsstatens aktiviteter, at de stilles (overvejende) gratis til rådighed for befolkningen, og at finansieringen sker via forskellige former for beskatning. Der er således ikke en direkte sammenkobling mellem borgernes brug eller træk på aktiviteterne og betalingsevne/villighed, som der er i den private sektor. Det skaber helt grundlæggende problemer i forhold til at vurdere arbejdskraftens værdiskabelse og pro-

duktivitet, og dermed for løndannelsen i den offentlige sektor. Uden en klar markedstest er det vanskeligere at fastlægge arbejdskraftens præcise bidrag til opgaveløsningen, og dermed også at sætte lønningerne i forhold hertil. Under disse betingelser kan de relative lønninger – både inden for og mellem personalegrupper – få en større opmærksomhed og opfattes som en indikator på arbejdskraftens bidrag og værdi.

Igennem de politiske processer vælger borgerne de politikere, der tager stilling til den offentlige sektors aktiviteter. Givet behovet for arbejdskraft til at udføre de politisk besluttede opgaver opstår der dermed en arbejdsgiverrolle (og for et større antal lønmodtagere, der også er vælgere). Dobbeltrollen for det politiske system (repræsenterende borgerne) som bestiller og arbejdsgiver er grundlaget for et armslængdeprincip i forhold til det offentlige arbejdsmarked, hvor løn og øvrige aftalevilkår aftales mellem parterne uden politisk indblanding. Løndannelsen og reguleringen af løn og arbejdsvilkår er således parternes ansvar inden for givne rammer.



**Løndannelsen for det offentlige arbejdsmarked sker ud fra det princip, at lønstigningerne i den private sektor sætter rammen for de offentlige lønstigninger. Denne fremgangsmåde har sit udgangspunkt i en mere grundlæggende præmis om, at løndannelsen i små og åbne økonomier bør ske ud fra et international konkurrenceevnehensyn.**

Løndannelsen for det offentlige arbejdsmarked sker ud fra det princip, at lønstigningerne i den private sektor sætter rammen for de offentlige lønstigninger. Denne fremgangsmåde har sit udgangspunkt i en mere grundlæggende præmis om, at løndannelsen i små og åbne økonomier bør ske ud fra et international konkurrenceevnehensyn. Det medvirker til økonomisk stabilitet, hvis erhvervene i tættest international konkurrence først fastlægger lønningerne, hvorefter de hjemmemarkedsorienterede erhverv fastsætter lønningerne. Den omvendte rækkefølge kan være en kilde til økonomisk ustabilitet – som der også er historiske og internationale erfaringer med – hvor for høje lønstigninger i hjemmemarkeds erhvervene sætter konkurrenceevnen under pres med fald i aktivitet og beskæftigelse til følge, og hvor det kræver en tilpasningsperiode, før aktivitet og beskæftigelse når tilbage til udgangsniveauet. Denne tilgang til løndannelsen er kendt som den skandinaviske/nordiske inflationsmodel. Da den offentlige sektor er en væsentlig del af ”hjemmemarkeds erhvervene”, følger det, at rammen for lønstigningerne i den offentlige sektor må svare til lønstigningerne i den private sektor. Det har der været konsensus om mellem parterne siden 1960’erne, og navnlig efter fælleserklæringen i 1987. Løndannelsen i Norge og Sverige foregår ud fra samme tankegang.

Komiteen har således i sit arbejde taget udgangspunkt i to præmisser for løndannelsen i den offentlige sektor:



- Den danske aftalemodel er grundlaget for løndannelsen på det offentlige arbejdsmarked. Det er parterne, som fastsætter løn og øvrige aftalevilkår på det offentlige arbejdsmarked. Løndannelsen og reguleringen af løn og arbejdsvilkår er parternes ansvar.
- Løndannelsen i den offentlige sektor finder sted under hensyn til den samfundsøkonomiske udvikling. Lønudviklingen i den private sektor udgør den overordnede ramme for den samlede lønstigningstakt i den offentlige sektor.

## Udviklingen i kollektive aftaler og lønstrukturer

Lønstrukturerne og løndannelsen i den offentlige sektor afspejler mange års udvikling af de kollektive aftaler mellem arbejdsmarkedets parter. En udvikling som har fundet sted i samspil med den generelle samfundsøkonomiske udvikling og særligt udviklingen på arbejdsmarkedet og i den offentlige sektor. For at beskrive denne udvikling samt for at sætte komiteens øvrige arbejde i et historisk perspektiv, har komiteen afdækket udviklingen i kollektive aftaler i perioden fra 2. verdenskrig til de seneste overenskomstforhandlinger i 2021.

Grundlæggende er udviklingen i de kollektive aftaler og lønstrukturerne i den offentlige sektor resultatet af en række afvejsninger, beslutninger og kompromisser mellem arbejdsmarkedets parter, der er foretaget, hovedsageligt af de centrale aftalparter, inden for rammerne af udviklingen af arbejdsmarkedet generelt og den offentlige sektor.

Det kollektive aftalesystem er udviklet fra et fokus på tjenestemandssystemet til overenskomstsyste­met i forlængelse af indførelsen af aftaleretten ved tjenestemand­reform­en i 1969, og er særligt i kommuner og regioner/amter blevet formaliseret. Samtidig er løndannelsen løbende udviklet, især ved indførelsen af et lokalt element ("Ny Løn") i 1990'erne. Hovedparten af løndannelsen i den offentlige sektor finder sted ved de centrale overenskomstforhandlinger i henholdsvis stat, kommuner og regioner. Her aftaler parterne en økonomisk ramme, som er udtryk for de forventede løn- og vilkårsforbedringer i den kommende overenskomstperiode, med udgangspunkt i forventningerne til den samfundsøkonomiske udvikling, og særligt den forventede lønudvikling i den private sektor.

Ud over størrelsen på den økonomiske ramme aftaler de centrale parter – dvs. forhandlingsfællesskaberne og de respektive arbejdsgivere – også fordelingen af rammen på forskellige typer af forbedringer, herunder generelle procentuelle lønstigninger til alle og midler til specifikke formål eller personalegrupper. Parterne har siden 1984 også aftalt reguleringsordninger, som løbende udligner eventuelle forskelle mellem lønudviklingen i den private sektor og i henholdsvis stat, kommuner og regioner. Hvis lønudviklingen i en given offentlig del­sektor for eksempel har været lavere end i den private sektor, udmøntes en yderligere lønstigning, og hvis den har været højere, fradrages en del af en allerede aftalt lønstigning. Endelig indgår der i forhandlingen af den økono-

miske ramme også skøn over den såkaldte reststigning, som afspejler lokal løndannelse og eventuelle ændringer i personalesammensætningen over tid.

Det har ikke været muligt for komiteen at foretage en egentlig kvantitativ analyse af lønudviklingen eller af udviklingen i de relative lønninger. Det skyldes primært kilde- og fortolkningsmæssige begrænsninger, herunder datamæssige begrænsninger, i forhold til at foretage en konsistent sammenligning af lønforholdene for personalegrupper over tid. Der har generelt været ændringer i indholdet af jobfunktioner, og nye er kommet til, ligesom ændringer i sammensætningen af personalegrupper påvirker lønopgørelserne. Sammenligninger over tid udfordres også af, at lønpakkerne er ændret og nu indeholder velfærdselementer, f.eks. pensioner, barselsordninger, og seniorordninger. Endelig har det ikke været muligt at knytte datakilder konsistent over tid.

Komiteen har i stedet afdækket udviklingen i aftalesystemet og lønstrukturer ud fra en række øvrige perspektiver. Afdækningen viser, at parterne i perioden 1989-2021 i høj grad har prioriteret ens (procentuelle) lønstigninger til alle. Det har isoleret set bidraget til at videreføre lønstrukturerne. Der er dog også flere eksempler på prioritering af midler til dels centralt aftalte puljer til særlige grupper/formål (bl.a. OK18 og OK21) og dels til puljer til organisationsforhandlinger, som har skabt mulighed for tilpasning af lønstrukturerne inden for specifikke personalegrupper. I perioden før 1989 har det ikke været muligt for parterne selv eller ved hjælp af øvrige kilder at afdække den aftalte fordeling af lønmidler. Afdækningen viser dog eksempler på særlige lønløft til visse personalegrupper for eksempel i årene efter reformen i 1969, samt at der i perioden på arbejdsmarkedet generelt og i den offentlige sektor har været foretaget lønregulering i henholdsvis kr./øre. og pct. Dette har bidraget til henholdsvis at mindske den relative forskel mellem højere og lavere lønnede og at opretholde den relative forskel mellem personalegrupper.

De enkelte personalegrupper og deres arbejdsgivere har inden for rammerne af de samlede forhandlinger og de centrale parterers prioriteringer haft indflydelse på deres løn- og ansættelsesvilkår. Dette gælder ikke mindst sammensætningen af personalegruppernes lønpakker. Udviklingen i lønrelationerne i den offentlige sektor over tid skal således blandt andet ses i lyset af, at parterne har prioriteret ens procentuelle lønstigninger til alle grupper højt, frem for f.eks. at adressere ønsker om ændringer af de relative lønninger mellem personalegrupper. Dette forhold kan desuden ses i sammenhæng med, at der særligt mellem arbejdstagerorganisationerne ikke har været enighed om legitimiteten af ønskerne eller behovet for ændringer af de relative lønninger.

Afdækningen viser således, hvordan de nuværende kollektive aftaler, herunder løn- og øvrige vilkår for de respektive personalegrupper, er resultatet af en række afvejninger, beslutninger og kompromisser mellem parterne. Disse kompromisser er indgået inden for rammerne af den generelle udvikling på det danske arbejdsmarked, herunder lønudviklingen i den private sektor, og har været påvirket af udviklingen af den offentlige sektor samt af parternes organisering. Lønstrukturerne i den offentlige sektor i dag afspejler således

parternes valg og prioriteringer samt indgåede kompromisser gennem mange årtiers forhandlinger. Der kan derfor ikke peges på ét enkeltstående nedslagspunkt som bestemmende for de nuværende lønstrukturer. De kan således heller ikke siges at være politisk fastsatte, f.eks. som følge af forskellige tjenestemandreformer i efterkrigstiden.

## Analyser af lønstrukturerne

Komiteen har til opgave at analysere lønstrukturerne i den offentlige sektor, det vil sige lønrelationerne i mellem og inden for de offentlige personalegrupper. Grundet de ovenfor anførte særlige forhold for den offentlige sektor kan lønningerne ikke relateres til outputmål som værdiskabelse eller produktivitet. Analyserne må derfor tage udgangspunkt i observerbare karakteristika som uddannelse, erfaringer og ledelsesansvar, jf. nedenfor.

Analyserne af lønstrukturerne omfatter både en beskrivende del og statistiske analyser. Konkret har komiteen afdækket gennemsnitslønninger og lønspredningen for 50 udvalgte personalegrupper, som giver en bred dækning af hele det offentlige arbejdsmarked (udgør ca. 80 pct. af samtlige offentligt ansatte).

Sammenligninger af løn rejser en række spørgsmål. Udgangspunktet er at sammenligne timelønninger, da måneds- eller årslønninger er påvirket af arbejdsomfanget. Med udgangspunkt i Lønkommissionens arbejde og anbefalinger anvendes følgende to lønbegreber: den standardberegne timeløn og timefortjeneste per præsteret time.<sup>2</sup>

Der er flere spørgsmål knyttet til lønsammenligninger baseret på de opgjorte timelønninger. Særligt timeopgørelsen og betydningen af genekompensation giver udfordringer. Timeopgørelserne er påvirket af, at medarbejdere aflønnes forskelligt for over-/merarbejde, og det registreres forskelligt i lønsystemerne (uregistreret over-/merarbejde). For medarbejdere, der ikke aflønnes særskilt for over-/merarbejde, kan timelønnen derfor være overvurderet. Genekompensation indgår forskelligt i lønpakker på tværs af grupper. Kompensationen kan være specifikke tillæg eller f.eks. være en del af basislønnen, øvrige arbejdsforhold eller via mulighed for afspadsring. Principielt bliver lønsammenligningerne mere præcise, hvis der kan korrigeres for gener som f.eks. at arbejde uden for normale arbejdstider, men da de statistiske opgørelser ikke sikrer en ensartet registrering, vil en korrektion med de registrerede genekompensationer give fortolkningsmæssige problemer. Derfor er der ikke i de grundlæggende analyser foretaget en sådan korrektion, men de er medtaget i supplerende opgørelser og analyser.

Blandt offentligt ansatte er der en positiv sammenhæng mellem løn og den enkeltes uddannelse, erfaring og ledelsesansvar. Læger, officerer og forskere er de højest lønnede blandt de 50 personalegrupper, som komiteen har udvalgt (eksklusive offentlige chefer), mens pædagogmedhjælpere, rengørings- og husassistenter og ernæringsassistenter er de lavest lønnede. Hovedparten af de øvrige personalegrupper har gennemsnitslønninger mellem 200-300 kr.

for den standard beregnede timeløn og 250-350 kr. for timefortjenesten for præsterede timer.

➤ Blandt offentligt ansatte er der en positiv sammenhæng mellem løn og den enkeltes uddannelse, erfaring og ledelsesansvar. Læger, officerer og forskere er de højest lønnede blandt de 50 personalegrupper, som komiteen har udvalgt (eksklusive offentlige chefer), mens pædagogmedhjælpere, rengørings- og husassistenter og ernæringsassistenter er de lavest lønnede.

Gennemsnitslønningerne dækker over en lønspredning, og på tværs af personalegrupper med forskellige gennemsnitslønninger er der således medarbejdere, som tjener det samme. Lønspredningen afspejler blandt andet gruppernes og lønpakkernes sammensætning og forskelle i lokal løn.

Gennemsnitslønnen er højere i den private sektor end i den offentlige, mens medianlønnen er omtrent ens. Det dækker over, at de lavestlønnede har en relativ lavere timeløn, samt at de højestlønnede har en relativt højere timeløn i den private sektor sammenlignet med den offentlige sektor. For en række personalegrupper er lønniveauerne ens, men for de højestlønnede grupper er lønningerne dog typisk højere i den private sektor.

Det har, som følge af grundlæggende tekniske og fortolkningsmæssige udfordringer, ikke været muligt at opgøre en retvisende lønudvikling over tid for personalegrupperne. I stedet er lønstrukturerne opgjort i henholdsvis 2010 og 2019. Mens enkelte grupper er placeret hhv. højere eller lavere i 'hierarkiet', er det overordnede billede af lønstrukturerne i de to år ensartet.

For at skabe et nærmere overblik og forståelse af lønstrukturerne har komiteen foretaget en række statistiske analyser. Analyserne følger en 2-trinsmodel. Trin 1 tager udgangspunkt i en gængs og relativ simpel tilgang for en statistisk analyse af betydningen af tre grundlæggende forhold – ledelsesansvar, erhvervs erfaring og uddannelse – for forskellene i løn på tværs af personalegrupper (LEU-modellen). Denne model suppleres i trin 2 med en række analyser og diskussioner med henblik på at belyse yderligere forhold, som potentielt kan hænge sammen med lønningerne, herunder forskelle i arbejdsopgaver og ansvar.

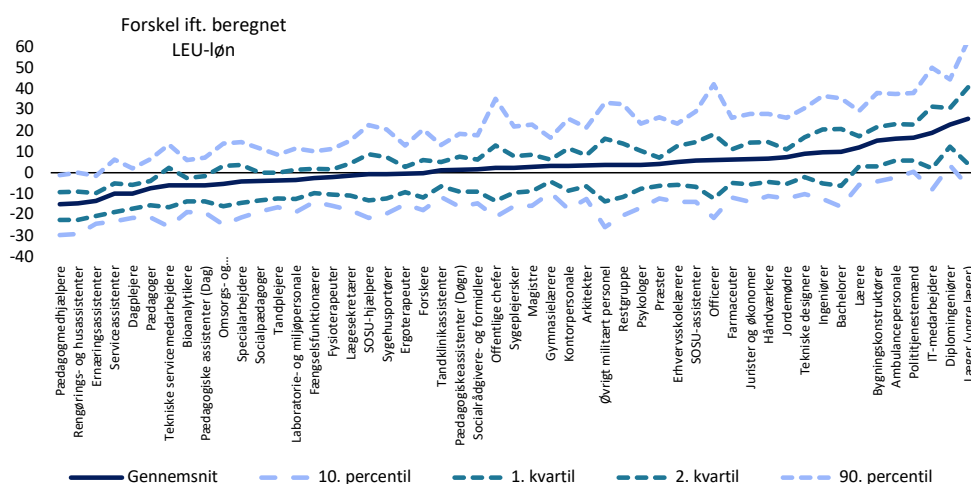
LEU-modellen har til formål at skabe et overblik over strukturerne i de faktiske lønninger med udgangspunkt i tre forhold, der kan observeres konsistent på tværs af personalegrupper. Modellen giver en mere præcis forståelse af betydningen af LEU-faktorerne, som i den beskrivende analyse har en sammenhæng med lønningerne, og en mulighed for at kvantificere betydningen af disse faktorer. Analysemetoden kan ikke løse det underliggende informationsproblem, at der ikke er oplysninger om værdiskabelse eller produktivitet, ligesom den ikke giver svar på hensigtsmæssigheden eller rimeligheden af de

givne lønforhold og strukturer. Analysen giver således yderligere indsigt i de observerede lønforhold.

Den statistiske analyse er baseret på lønforholdene for de enkelte medarbejdere, og de pågældendes ledelsesansvar, erhvervs erfaringer og uddannelse. Modellen fastlægger således den gennemsnitlige honorering af disse faktorer på tværs af hele den offentlige sektor. De tre LEU-faktorer kan forklare cirka halvdelen af variationerne i lønningerne for offentligt ansatte. Det er en pæn forklaringskraft, men understreger samtidig, at andre forhold også er af betydning. Sammenhængen mellem LEU-faktorerne og løn er grundlæggende robust, men det anvendte mål for uddannelse (målt ved år eller niveau) kan dog have en vis betydning for resultaterne. Analysen giver dermed et mere detaljeret billede af betydningen af LEU-faktorerne, end det fremgår alene ved simpelt at sammenligne lønninger på tværs af faktorerne.

Den faktiske løn kan herefter sammenlignes med en beregnet løn på basis af LEU-modellen. Den beregnede løn er den løndel, der for den enkelte kan henføres til de tre LEU-faktorer, når de tillægges den gennemsnitlige aflønning modellen fastlægger for hele den offentlige sektor. Forskellene mellem de faktiske og de LEU-beregne lønninger kan nu sammenlignes på tværs af personalegrupper. Da LEU-modellen fastlægger den gennemsnitlige aflønning af de tre LEU-faktorer, og den gennemsnitlige afvigelse mellem de faktiske og de beregnede lønninger per definition er nul, vil der være både positive og negative afvigelser til LEU-lønnen bortset fra den hypotetiske situation, hvor aflønningen af disse faktorer er den samme for alle. Afvigelserne giver således kun information om den relative betydning af LEU-faktorer for de enkelte personalegrupper, og ikke om den absolutte betydning.

Figur 1: LEU-afvigelser og spredning, fortjeneste pr. præsteret time



Note: For en præcis definition af variablene og den statistiske analyse henvises til baggrundsrapporten. Af hensyn til læsbarhed fremgår alle personalegrupper ikke i teksten på x-aksen. Se hovedrapporten (Figur 3.10) samt datamaterialet, hvor alle betegnelser fremgår. En tilsvarende figur baseret på standardberegnet timefortjeneste fremgår af hovedrapporten (Figur 3.9). Personalegrupperne har forskellig størrelse, og derfor fremgår det ikke tydeligt af figuren, at den gennemsnitlige afvigelse er nul.

Forskelle mellem de faktiske lønninger og de beregnede LEU-lønninger (LEU-afvigelserne) på tværs af medarbejdere og personalegrupper fremgår af figur 1. LEU-afvigelserne for de 50 personalegrupper er i figuren rangeret fra laveste til højeste afgivelse. Figuren viser også en ganske betydelig spredning inden for de enkelte personalegrupper. Personalegrupper med en gennemsnitlig negativ afgivelse kan således have mange medarbejdere med en positiv afgivelse, og omvendt for grupper med en gennemsnitlig positiv afgivelse.

Lønnen afspejler kompensation for de konkrete opgaver, som medarbejderen udfører. Forskelle i disse mellem personer og personalegrupper, herunder kompensation for eventuelle gener forbundet med arbejdet, er afspejlet i LEU-afvigelserne. LEU-afvigelserne kan således afspejle mange forhold, herunder at LEU-faktorerne kan have forskellig betydning for specifikke personalegrupper, og der kan være øvrige forhold af betydning for lønningerne, som ikke opfanges af modellen. Det kan f.eks. være indholdet af arbejdsopgaverne og det medfølgende ansvar eller omfanget af efter- og videreuddannelse, som også må forventes at have betydning for lønningerne i den offentlige sektor.

LEU-afvigelserne skal desuden ses i lyset af de faktiske lønforskelle, der også er mellem personalegrupper med samme uddannelsesniveau. Det afspejler, at forskellige uddannelsesniveauer dækker over forskellige typer af uddannelser, f.eks. med forskellige uddannelsesretninger/indhold og varierende uddannelseslængder.

Der er i hovedrapporten redegjort for en række robusthedsanalyser og trin 2-analyser. Resultaterne fra de supplerende analyser viser bl.a., at grupper, der har relativt mange kvinder ansat, relativt mange ansatte på nedsat tid, eller hvor størstedelen af jobfunktionen er ansat i den offentlige sektor, i gennemsnit har lavere faktisk løn end beregnet LEU-løn.

Sammenfattende viser de statistiske analyser, at LEU-faktorerne har en grundlæggende betydning for lønningerne i den offentlige sektor, men efterlader også en betydelig komponent til andre faktorer.

## Effekter og konsekvenser af ændrede lønstrukturer

Den danske aftalemodel har gennem en årrække vist sin evne til at sikre en samfundsøkonomisk ansvarlig udvikling i løn og øvrige vilkår, til gavn for både arbejdsgivere og arbejdstagere. Den grundlæggende præmis er som nævnt, at den konkurrenceudsatte del af den private sektor sætter lønstigningstakten for det øvrige arbejdsmarked, hvilket er særligt vigtigt for en lille åben økonomi, hvor den offentlige beskæftigelse udgør en stor andel af den samlede beskæftigelse. Det bidrager til en stabil udvikling og gode rammebetingelser for vækst og udvikling i dansk økonomi. Et væsentlig – og måske overset – bidrag til den gunstige makroøkonomiske udvikling igennem en årrække.

Dette princip har også den implikation, at der er budgetmæssig dækning for de offentlige lønstigninger. Stigende lønstigninger i den private sektor vil for



givne skattesatser give en proportionel stigning i skatteindtægterne. Hvis de offentlige lønstigninger er lig de private lønstigninger, følger det, at de offentlige lønudgifter stiger svarende til stigningerne i skatteprovenuet, og dermed skaber disse lønstigninger ikke en særskilt finansieringsudfordring.

Stigningerne i reallønningerne i den private sektor drives grundlæggende af produktivitetstigninger. Når de gennemsnitlige private lønstigninger sætter rammen for lønstigningerne i den offentlige sektor, bliver disse produktivitetstigninger dermed afgørende for lønudviklingen i den offentlige sektor. De offentlige lønstigninger er således bestemt af de gennemsnitlige produktivitetstigninger i den private sektor og ikke i den offentlige sektor. Det er ikke ensbetydende med fravær af produktivitetstigninger i den offentlige sektor, selvom de er svære/umulige at måle og kvantificere, jf. ovenfor. Implikationen er, at omkostningerne ved offentlige opgaveløsninger påvirkes. Hvis et område har højere produktivitetstigninger end de gennemsnitlige produktivitetstigninger i den private sektor, falder omkostningerne for aktiviteten. Såfremt produktivitetstigningerne er lavere end i den private sektor, stiger omkostningerne for aktiviteten. Disse ændringer i omkostningsstrukturen kan påvirke opgavevaretagelsen og serviceudbuddet i den offentlige sektor.

Paralleliteten mellem lønstigninger i den private og offentlige sektor sikrer overordnet, at der ikke opstår en systematisk forskel, der kan påvirke rekrutteringsmulighederne i de to sektorer. Men løndannelsen i den offentlige sektor sikrer ikke i sig selv, at lønstrukturerne tilpasses de underliggende markedsforhold, herunder rekrutteringsforhold. Dette følger af den offentlige sektors grundvilkår og karakteristika, hvor der ikke sker en markeds-mæssig værdifastsættelse af de forskellige services, men hvor efterspørgslen efter forskellige services mv. følger af politiske (demokratiske) processer og prioriteringer. Samtidig hænger den potentielt manglende tilpasning til underliggende markedsforhold sammen med den måde løndannelsen i den offentlige sektor hovedsageligt har været udmøntet med ens procentuelle lønstigninger på tværs af personalegrupper. Det betyder ikke, at de offentlige lønstrukturer nødvendigvis er ude af trit med de underliggende markedsforhold, men blot at der kun i begrænset omfang er mekanismer i løndannelsen, der sikrer tilpasning af lønstrukturerne internt i den offentlige sektor til værdiskabelsen og markedsforholdene. Der er således risiko for, at lønstrukturerne over tid ikke følger med udviklingen i samfundet eller på arbejdsmarkedet. Fremadrettet kan særligt den demografiske udvikling have store implikationer for rekrutteringsspørgsmålet.

Komiteen har belyst effekter og konsekvenser ved ændringer af lønstrukturerne i den offentlige sektor. Arbejdet udgør et grundlag for at drøfte sammenhængen mellem løndannelsen og lønstrukturerne i den offentlige sektor og det øvrige arbejdsmarked, den offentlige sektors opgaveløsning og samfundsøkonomien bredt set. Effekterne af ændringer af lønstrukturerne i den offentlige sektor afhænger af den konkrete ændring og situation. Mest afgørende er det, om ændringen medfører, at lønudviklingen i den offentlige sektor over-



stiger den private eller ej. Er dette tilfældet, vil det have afledte samfundsøkonomiske konsekvenser. Omvendt kan ændringer i f.eks. relative lønninger bidrage til en bedre fordeling af arbejdskraften i den offentlige sektor, understøtte hensigtsmæssige incitament og en tættere sammenhæng mellem løn og opgaveløsning.

## Idekatalog for udvikling af løndannelsen i den offentlige sektor

Lønstrukturkomiteen har indgående behandlet mulighederne for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor. Det er parternes ansvar at sikre en løndannelse, som afvejer de relevante hensyn gennem løbende forhandlinger. Derfor har lønkomiteen ikke udarbejdet konkrete anbefalinger, men fremlagt et idekatalog med muligheder for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor.

Idekataloget tager udgangspunkt i fire principper for en bæredygtig og fremtidssikret løndannelse i den offentlige sektor:

- Transparens
- Tilpasningsdygtighed
- Proportionalitet og legitimitet
- Understøtte opgaveløsningen

De fire principper sammenfatter overordnede krav og hensyn i løndannelsen for at sikre en afvejning af relevante hensyn, herunder at lønstrukturernes understøtter driften og udviklingen af den offentlige sektor samt gennemsigtighed omkring løndannelsen og lønstrukturernes. Principperne fungerer dermed som en rettesnor for parternes fremadrettede forhandlinger og understøtter parternes vurdering af løndannelsens bæredygtighed i forhold til den udvikling og de udfordringer, som det offentlige arbejdsmarked står over for.

Principperne skal ses i sammenhæng, og udgør tilsammen et grundlag for at sikre en model for en bæredygtig og fremtidssikret offentlige løndannelse. De enkelte principper er således også delvist overlappende, og tiltag, der understøtter ét princip, kan også understøtte et andet, mens der omvendt også kan være tilfælde, hvor hensyn til forskellige principper må afvejes.

Med udgangspunkt i disse principper har komiteen udarbejdet et idekatalog med 15 konkrete udviklingsmuligheder som grundlag for parternes kommende drøftelser og overenskomstforhandlinger. Alle ideerne ligger inden for rammerne af den danske aftalemodel og princippet om, at lønstigningerne i den offentlige sektor følger lønstigningerne i den private sektor. Der er forskellige vurderinger og holdninger til de enkelte elementer i idekataloget blandt arbejdsmarkedets parter. Der er dog enighed i komiteen om, at de hver især netop udgør muligheder for at tilpasse løndannelsen, men også at ideerne hver især kan have forskellige fordele og ulemper. Der er således ikke enighed

i komiteen om hensigtsmæssigheden af samtlige muligheder, da de forskellige fordele og ulemper ved ideerne netop vægtes forskelligt blandt komiteens medlemmer. Idekataloget er ikke udtømmende, men er et vigtigt input til parternes fremadrettede overvejelser og drøftelser.

Ideerne præsenteres i generel form som grundlag for parternes videre overvejelser og diskussioner. Der er derfor ikke foretaget nærmere analyser af den forventede betydning af tiltagene, da de netop vil afhænge af, hvordan de udformes og udmøntes. Idekataloget beskriver i stedet de overordnede muligheder og generelle perspektiver på deres fordele og ulemper.

Idekatalogets udviklingsmuligheder kan grundlæggende opdeles i tre typer af tiltag:

- (I) *Transparens og forhandlingsgrundlag.* Komiteen har med sit arbejde kunnet konstatere visse udfordringer i forhold til opgørelser og sammenligninger af lønstrukturerne i den offentlige sektor. Dette gælder i forhold til opgørelser og sammenligninger af arbejdstid og opgørelser og sammenligninger af lønninger mellem medarbejdere, som i større eller mindre grad modtager kompensation for specifikke gener knyttet til opgaveløsningen. Der findes flere eksisterende tiltag mellem parterne, som understøtter transparens omkring løndannelsen og lønstrukturerne, men dette kan styrkes både i forhold til forbedringer af lønstatistikken, indikatorer for arbejdsmarkedsudviklingen (f.eks. rekrutteringsudfordringer) og viden om grundlag og processer for den lokale løndannelse.
- (II) *Balancerede lønstrukturer og eventuel tilpasning af lønstrukturer mellem personalegrupper.* Tilpasning af lønstrukturerne vil skulle ske ved en differentieret anvendelse af lønmidlerne via allokeringer af den samlede ramme for lønstigninger, vurderinger af de samlede lønpakker og ændringer i forhandlingsstrukturen.
- (III) *Balancerede lønstrukturer og eventuel tilpasning af lønstrukturer inden for personalegrupper.* Der findes flere mulige tilgange, som kan tages i brug for at tilpasse lønstrukturerne inden for personalegrupper, herunder eksempelvis lønpakkernes sammensætning, brug og rammer for lokalløn, og ændringer i forhandlingsstrukturen.

De 15 konkrete ideer er nærmere beskrevet i hovedrapporten.

Hovedformålet med idekataloget er således ikke at fremhæve ét element frem for et andet eller at bedømme hensigtsmæssigheden ved de enkelte tiltag. Det vil som nævnt afhænge af den konkrete situation på arbejdsmarkedet, og særligt hvilket princip/-per for løndannelsen, der søges tilgodeset. Kataloget viser, at parterne allerede i dag – og således også i fremtiden – har mange forskellige muligheder for at udvikle løndannelsen. Den samfundsøkonomiske udvikling sætter de yderste rammer for løndannelsen, mens parternes interne

afvejninger, kompromisser og evne til at opnå enighed danner de indre rammer, barrierer og muligheder.

## Konklusion – forandringer af den offentlige løndannelse

Løndannelsen i den offentlige sektor skal grundlæggende understøtte opgaveløsningen i den offentlige sektor og sikre et velfungerende offentligt arbejdsmarked i samspil med den generelle udvikling, herunder på det private arbejdsmarked. Givet armslængdeprincippet er det parternes opgave og ansvar at sikre dette.

➤➤ **Den nuværende praksis for løndannelsen i den offentlige sektor, der tenderer mod at videreføre de eksisterende lønstrukturer, indebærer derfor en risiko for, at der opstår ubalancer, f.eks. rekrutteringsudfordringer for visse personalegrupper.**

Lønstrukturkomiteens arbejde giver et samlet og fælles forståelsesgrundlag omkring udviklingen i løndannelsen og lønstrukturerne i den offentlige sektor, herunder styrker og udfordringer ved løndannelsesmodellen for den offentlige sektor. Der er en løbende udvikling i samfundet generelt og arbejdsmarkedet mere specifikt, hvilket også udfordrer løndannelsen. En lønstruktur i den offentlige sektor, som på ét tidspunkt er afstemt efter omstændighederne, risikerer at komme ud af takt, hvis ikke parterne løbende tager aktiv stilling til lønstrukturerne. Den nuværende praksis for løndannelsen i den offentlige sektor, der tenderer mod at videreføre de eksisterende lønstrukturer, indebærer derfor en risiko for, at der opstår ubalancer, f.eks. rekrutteringsudfordringer for visse personalegrupper.

Lønkomiteens idekatalog viser, at der inden for rammerne af den danske model for det offentlige arbejdsmarked findes en række muligheder for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor. Opgaven med at prioritere og gensidigt afveje, hvilke hensyn der prioriteres i forbindelse med fremtidens løndannelse, ligger i den danske aftalemodel hos aftaleparterne.

## Referencer

Lønstrukturkomiteen, 2023, Hovedrapport, København.

Komiteens arbejde trækker på et større antal artikler og bøger om det danske arbejdsmarked og løndannelsen i den offentlige sektor. Der henvises til baggrundsrapporterne for konkrete henvisninger.

## Slutnoter

- 1 Komiteen afsluttede sit arbejde i juni 2023. Der har været afholdt 9 komitemøder og 13 referencegruppemøder. Grundet folketingsvalget i efteråret 2022, en periode med regeringsdannelse samt overenskomstforhandlinger i den private sektor blev der ikke afholdt møder fra oktober 2022 til april 2023.
- 2 Den standardberegnete løn er et tilnærmet mål for lønmodtagernes fortjeneste pr. betalt time, ekskl. overarbejdstimer, og fortjeneste pr. præsteret time er lønmodtagernes gennemsnitlige fortjeneste pr. arbejdet time.

# Lønforskelle mellem kvinder og mænd i den offentlige sektor

Den offentlige løndannelse. Mellem økonomi og politik

*Kvinder tjener i gennemsnit mindre pr. time end mænd. I den offentlige sektor er forskellen 12 pct. Denne artikels formål er at belyse, hvorfor der er denne forskel, og at skitsere og diskutere Lønstrukturkomiteens bud på mulige løsninger på fastlåst lønstruktur i den offentlige sektor. Resultaterne viser, at lønforskellen mellem de to køn hænger markant sammen med det kønsopdelte, offentlige arbejdsmarked: Fag med mange kvinder aflønnes lavere end fag med mange mænd. Lav løn i kvindefag ram-*

*mer både kvinder og mænd, hvorfor lønforskellen snarere handler om aflønning af fag end om aflønning af køn. Kvindedominerede fag ser ud til at få et lavere afkast af ledelse, erfaring og uddannelse end andre fag. Lønstrukturkomiteen foreslår at forandre en fastlåst lønstruktur mellem personalegrupper ved at justere det offentlige forhandlingsystem, så det i højere grad tilgodeser de forandrede behov i velfærdssamfundet, som skabes over tid – en opgave, der skal løses af arbejdsmarkedets parter.*

## Lønuligheden mellem mande- og kvindefag er strukturel

Det er velkendt, at kvinder i gennemsnit tjener mindre pr. time end mænd (Gallen, Lesner og Vejlin, 2019; Larsen, Verner og Mikkelsen, 2020). I 2021 var lønforskellen mellem kvinder og mænd på arbejdsmarkedet som helhed på ca. 13 pct. Det svarer til, at når mænd tjener 100 kr., tjener kvinder 88 kr. (Danmarks Statistik, 2023). Ser vi alene på den offentlige sektor, er lønforskellen mellem de to køn en smule mindre, nemlig 12 pct. (Verner og Mikkelsen, 2023).

Diskussionen om ligeløn fik sit folkelige gennembrud i forbindelse med overenskomstforhandlingerne i 2008 (Deding og Holt, 2010). Senest har lønstrukturerne og ligeløn i den offentlige sektor været debatteret i forbindelse med overenskomstforhandlerne på det offentlige område i 2021, hvor sygeplejerskerne var utilfredse med resultatet af forhandlingerne. De strejkede i løbet af sommeren 2021, hvor de krævede ligeløn. Konflikten blev afsluttet ved, at Folketinget gennemførte et lovindgreb (Høgedahl o.a., 2023). Lovindgrebet medførte samtidig, at der blev nedsat en Lønstrukturkomite, der skulle belyse lønstrukturerne på det offentlige område.

Diskussionen af aflønningen af offentligt ansatte, herunder især aflønning af traditionelle kvindefag som f.eks. pleje- og omsorgsarbejde, er blevet endnu mere aktuell siden da pga. udfordringer med at sikre tilstrækkelig arbejdskraft til velfærdsområderne (Høgedahl, Ibsen og Ibsen, 2023; Larsen og Jakobsen, 2022; Indenrigs- og Sundhedsministeriets Benchmarkingenhed, 2023a, 2023b).

### MONA LARSEN

Senior Researcher and expert member of the Wage Structure Committee, VIVE, ml@vive.dk

### LISBETH PEDERSEN

Head of Research and Analysis and expert member of the Wage Structure Committee, VIVE, lp@vive.dk

### CHRISTIAN HØJGAARD MIKKELSEN

Senior Analyst, VIVE, chhm@vive.dk

Formålet med denne artikel er at se nærmere på, hvorfor der er forskel på offentligt ansatte kvinders og mænds timeløn. I forlængelse heraf er formålet at skitsere de løsninger, som Lønstrukturkomiteen peger på i forhold til at ændre fastlåste lønstrukturer mellem personalegrupper på det offentlige område og diskutere dem i forhold til de anbefalinger, som fulgte af arbejdet i den norske ligelønskommission fra 2008.



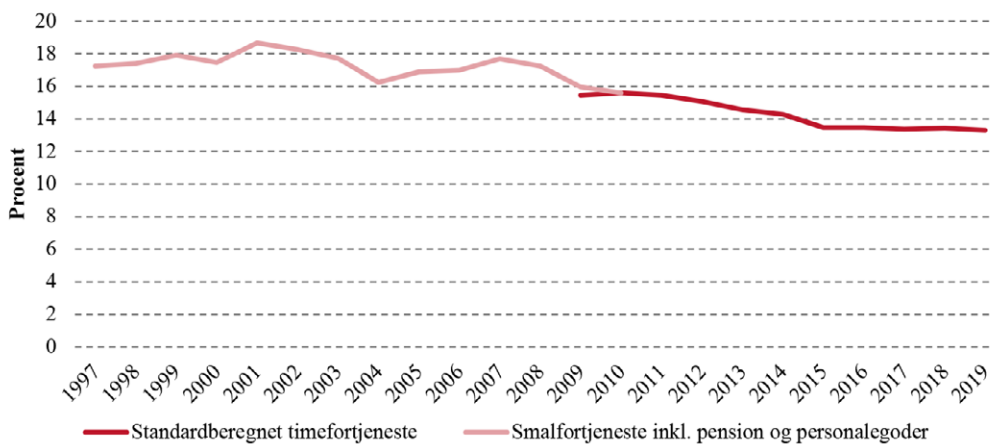
**Formålet med denne artikel er at se nærmere på, hvorfor der er forskel på offentligt ansatte kvinders og mænds timeløn. I forlængelse heraf er formålet at skitsere de løsninger, som Lønstrukturkomiteen peger på i forhold til at ændre fastlåste lønstrukturer mellem personalegrupper**

For at få et billede af, hvilken udfordring vi står over for, når det gælder om at reducere lønforskellen mellem de to køn, beskriver vi først dels, hvordan lønforskellene mellem kvinder og mænd generelt set har udviklet sig over tid, dels hvordan løndannelsen foregår i den offentlige sektor, og hvilke udfordringer der er i denne forbindelse. Dernæst beskriver vi de data og den metode, vi anvender. I forlængelse heraf præsenterer vi resultater af analyser af lønforskelle mellem kvinder og mænd og af lønforskelle mellem personalegrupper afhængigt af kvindeandel. Afslutningsvis skitserer og diskuterer vi de løsninger, som Lønstrukturkomiteen peger på i forhold til at ændre lønstrukturerne på det offentlige område.

### Lønforskelle mellem kvinder og mænd over tid

Offentligt ansatte kvinder tjener som nævnt mindre end offentligt ansatte mænd. Opgørelser for arbejdsmarkedet som helhed peger på, at det vanskeligt at reducere lønforskellen mellem de to køn. På trods af indførelsen af ligelønsloven i 1976 ændrede forskellen mellem kvinders og mænds timeløn sig ikke nævneværdigt i Danmark fra slutningen af 1970'erne frem til 2007 (Rosholm og Smith, 1996; Datta Gupta, Oaxaca og Smith, 2006). I perioden 2007-2015 blev forskellen ganske vist reduceret med 4 procentpoint, men i perioden 2015-2019 er lønforskellen imidlertid igen stagneret (figur 1).

Figur 1: Bruttolønforskelle mellem kvinder og mænd, hele arbejdsmarkedet, opgjort for småfortjeneste, inkl. pension og personalegoder, 1997-2010 og standardberegnet timefortjeneste, 2009-2019. Procent.



Kilde: Verner og Mikkelsen (2023).

Note: For forklaring af 'bruttolønforskelle' og de anvendte lønbegreber, se afsnittet "Registerdata, lønbegreb og dekomponeringsanalyse".

## Principper og praksis i den offentlige lønfastsættelse

Den offentlige sektor er selvsagt en del af det samlede arbejdsmarked, og påvirkes derfor også af lønudvikling og lønstruktur på det private arbejdsmarked. Lønfastsættelsen på det private arbejdsmarked er dog væsensforskellig fra lønfastsættelsen på det offentlige arbejdsmarked. De varer og tjenesteydelser, der produceres på det private arbejdsmarked, handles på et marked, og derfor vil lønnen på det private arbejdsmarked i høj grad være bestemt af udbud og efterspørgsel. I den offentlige sektor er udbuddet hovedsageligt politisk bestemt, og lønningerne påvirkes kun i begrænset grad af udbud og efterspørgsel efter bestemte typer af arbejdskraft.

I det følgende skitserer vi med afsæt i Lønstrukturkomiteens arbejde principper og praksis i den offentlige lønfastsættelse (Lønstrukturkomiteen 2023d).

### Principper

I både den private og den offentlige sektor er lønfastsættelsen grundlæggende et anliggende mellem arbejdsmarkedets parter. Det er også blevet slået fast gentagende gange i Lønstrukturkomiteens arbejde og ved den endelige afrapportering. To helt principielle træk er karakteristiske for løndannelsen i den offentlige sektor i den danske model:

- Det er arbejdsmarkedets parter, der gennem forhandlinger fastsætter løn og arbejdsvilkår.
- Lønudviklingen i den private sektor udgør den overordnede ramme for den samlede lønstigning i den offentlige sektor.

Det sidstnævnte princip er aftalt i enighed mellem arbejdsmarkedets parter gennem den såkaldte fælleserklæring af 1987. Formålet med denne bestemmelse er at tilstræbe en parallelitet i lønudviklingen i den offentlige og private sektor og at understøtte konkurrenceevnen i dansk økonomi.

### **Praksis**

Den lønstruktur, vi i dag har i den offentlige sektor, er et resultat af flere årtiers forhandlinger og indgåede kompromisser mellem arbejdsmarkedets parter (Beskæftigelsesministeriet 2023d). Særligt efter 1970, hvor tjenestemandssystemet blev afløst af et formaliseret overenskomstsysteem, har lønnen helt overvejende været fastsat gennem forhandlinger mellem de centrale aftalparter.

Lønstigningerne i den offentlige sektor har været givet inden for en økonomisk ramme i form af generelle lønstigninger – siden 1989 procentuelle lønstigninger til alle – reguleringsordninger og midler afsat til specifikke formål som f.eks. midler til pensionsordninger og puljer til bestemte grupper.

Der har været forskellige reguleringsmekanismer på spil hen over perioden. Fra 1946 til 1976 blev lønudviklingen i både offentlig og privat sektor reguleret gennem den såkaldte dyrtidsregulering, hvor lønningerne blev justeret med prisudviklingen. Fra 1976 og frem til 1987 blev denne regulering suppleret med taktreguleringen, som regulerede de offentlige lønninger ift. lønningerne i den private sektor og også siden 1984 har de offentlige parter aftalt reguleringsordninger, som regulerer lønninger i den offentlige sektor ift. lønningerne i den private sektor. Konkret udligner reguleringsordningen 80 pct. af en eventuel forskel i lønudviklingen mellem offentlig og privat sektor med 1-1,5 års forsinkelse. Denne mekanisme kan regulere lønningerne i den offentlige sektor i både opad- og nedadgående retning, men den har almindeligvis givet en positiv efterregulering til de offentlige ansatte.

Lønstrukturkomiteens kommissorium indeholdt bl.a. en opgave med at foretage en historisk afdækning af udviklingen i lønstrukturer fra tjenstemandsreformerne efter 2. verdenskrig og frem. Ønsket udsprang bl.a. af en hypotese om, at tjenstemandsreformen fra 1969 har været bestemmende for de lønforskelle mellem personalegrupper, vi ser i dag.

Lønstrukturkomiteen fandt, at det ikke er muligt at sammenstykke et validt datagrundlag til at belyse lønudviklingen over den lange historiske periode. Lønstrukturkomiteens foretog dog også en gennemgang af forhandlingsforløb over den lange historiske periode. Den viste, at den økonomiske ramme især har været brugt til ens procentuelle lønstigninger til alle personalegrupper. Parterne har således prioriteret en ens fordeling af lønmidler mellem personalegrupper. Denne udmøntning af lønmidler har bidraget til at videreføre de eksisterende relative lønninger mellem personalegrupperne. De puljer, der har været afsat til særlige personalegrupper, har været af begrænset størrelsesorden.



Konklusionen er, at det gennem forhandlingsmodellen er lykkedes at aftale en lønudvikling, der afspejler velstandsudviklingen i samfundet, men ikke er lykkedes at ændre lønrelationerne (Beskæftigelsesministeriet, 2023d). Det skyldes både den ret rigide forhandlingsmodel, men også at parterne har haft svært ved at nå til enighed om at ændre de relative lønninger mellem personalegrupperne.

➤➤ **Lønnen har ikke tilpasset sig væsentlige variationer i personaleefterspørgslen. Dermed er der opstået en særlig udbredt mangel på arbejdskraft på en række velfærdsområder, herunder inden for en række traditionelle kvindefag.**

Det har givet anledning til flere typer af problemer. For det første har det skabt utilfredshed og konflikt blandt især kvindedominerede personalegrupper i den offentlige sektor, der – i varierende grad – har ment, at deres løn lå forkert i forhold til andre personalegrupper inden for den offentlige sektor og/eller i forhold til personalegrupper med tilsvarende uddannelse og ansvar i den private sektor. For det andet har det betydet, at lønnen ikke har tilpasset sig væsentlige variationer i personaleefterspørgslen, og at der dermed er opstået en særlig udbredt mangel på arbejdskraft på en række velfærdsområder, herunder inden for en række traditionelle kvindefag.

## Registerdata, lønbegreb og analysemetoder

For at få et indblik i, hvorfor der er forskel på offentligt ansatte kvinders og mænds løn har vi gennemført analyser af både lønforskellen mellem de to køn og af lønforskelle mellem personalegrupper afhængigt af kvindeandel.

### Registerdata

Den primære datakilde bag de præsenterede resultater er Danmarks Statistiks lønstatistik, der er koblet med andre registeroplysninger om f.eks. uddannelse og erhvervserfaring. Der er primært anvendt data for 2019. For nærmere beskrivelse af lønstatistikken se f.eks. Larsen, Verner og Mikkelsen (2020).

### Lønbegreb

En timeløn er ikke et eksakt begreb, fordi løn både er en indtægt og en omkostning. Vi har her anvendt lønbegrebet *standardberegnet timefortjeneste* som er et mål for indtægt.<sup>1</sup> Den standardberegnete timefortjeneste er ifølge Danmarks Statistik (2011) det lønbegreb, som kommer tættest på den løn, som er ”aftalt” mellem arbejdsgiver og lønmodtager. Lønbegrebet afspejler, hvad en lønmodtager har fået i løn pr. time, lønmodtageren har aftalt at arbejde, uagtet hvor mange dage lønmodtageren er syg eller arbejder ud over det, som er aftalt. For oversigt over de lønelementer, der indgår i standardfortjenesten (dvs. tælleren), og en beskrivelse af, hvordan timetallet (dvs. nævneren) er opgjort, se Danmarks Statistik (2011).

## Dekomponeringsanalyse

Vi anvender Blinder-Oaxaca-dekomponeringsanalyse for at belyse lønforskellen mellem offentligt ansatte kvinder og mænd. I denne forbindelse skelner vi mellem bruttolønforskellen, den 'forklarede' del af lønforskellen og den 'uforklarede' del af lønforskellen.

*Bruttolønforskellen* er den 'rå' forskel mellem den gennemsnitlige timeløn for kvinder og den gennemsnitlige timeløn for mænd, dvs. lønforskellen mellem de to køn, når vi ikke har taget højde for de to køns karakteristika. Vi beregner bruttolønforskellen mellem kvinder og mænd som forskellen mellem mænds og kvinders gennemsnitlige timeløn divideret med den gennemsnitlige timeløn for alle.<sup>2</sup>

Den 'forklarede' del af lønforskellen afspejler den del af lønforskellen, der hænger sammen med, at de to køn har forskellige målbare karakteristika. Ved at opgøre den 'forklarede' del får vi med andre ord et billede af, hvor stor en del af lønforskellen, der hænger sammen med, at kvinder og mænd er forskelligt fordelt på f.eks. uddannelse og sektor.

Den 'uforklarede' del af lønforskellen omfatter forskellig aflønning af kvinder og mænd trods samme karakteristika. Som eksempel kan nævnes, at det at have små børn kan have forskellig betydning for kvinders og mænds løn (se f.eks. Simonsen og Skipper, 2008). Desuden indgår uobserverede forhold i 'uforklaret' del, dvs. forhold, som analysen ikke eller kun delvis tager højde for, f.eks. kønsforskelle, hvad angår uformelle kvalifikationer, ikke-registeret overarbejde, præferencer og personlighedstræk.

Vi anvender Blinder-Oaxaca-dekomponeringsanalyse til at opgøre, hvordan bruttolønforskellen er fordelt på den 'forklarede' og den 'uforklarede' del af lønforskellen. Se bilag 1 for en mere detaljeret gennemgang af metoden.

I analysen er inkluderet oplysninger om uddannelse, erhvervs erfaring, placering på arbejdsmarkedet, arbejdstid, familieforhold og bopælsregion. Disse variabler er valgt i tråd med tidligere danske undersøgelser af lønforskelle mellem kvinder og mænd (Deding og Wong, 2004; Larsen og Larsen, 2018; Larsen, Verner og Mikkelsen, 2020).

Uddannelse baseret på oplysninger om uddannelseslængde og -retning. Erhvervs erfaring indgår som kontinuert variabel, der også indgår kvadreret. Oplysninger om placering på arbejdsmarkedet, der indgår, fordi arbejdsmarkedet er kønsopdelt (se f.eks. Larsen, Holt og Larsen, 2016), omfatter delsektor (stat, region eller kommune), branche, kvindeandel i arbejdsfunktion på arbejdsplads (kaldet *kvindeandel i jobcelle*), og jobstatus (om man er elev/lærling, almindelig medarbejder, medarbejder med særligt ansvar eller leder). Familieforhold er baseret på oplysninger om antal børn og yngste barns alder, samt om man er enlig eller ej. For et nærmere indblik i indholdet i de inkluderede variabler se bilag 2.

Det anvendte datagrundlag (registerdata) gør det ikke muligt at tage højde for alle forhold af potentiel betydning for lønforskellen mellem offentligt ansatte kvinder og mænd i dekomponeringsanalysen. Som eksempler kan nævnes, at det ikke er muligt at kontrollere for kønsforskelle, hvad angår engagement, fleksibilitet og samarbejde. Det er heller ikke muligt at tage højde for kønsforskelle mht. f.eks. ubetalt overarbejde.

### **Beskrivende analyser**

Vi anvender beskrivende analyser for at belyse sammenhængen mellem løn og personalegruppe afhængigt af kvindeandel. Til brug herfor anvender vi Lønstrukturkomiteens opgørelser over kvindeandel, faktisk løn pr. time, såkaldt LEU-løn pr. time og afvigelser mellem faktisk løn og LEU-løn, der er opgjort særskilt for personalegrupper (Beskæftigelsesministeriet, 2023c).

Lønstrukturkomiteen opererer med 50 personalegrupper, der omfatter omkring 80 pct. af alle offentligt ansatte. De resterende 20 pct. er samlet i én gruppe, der er betegnes 'restgruppen'. For en teknisk afgrænsning af personalegrupperne se Beskæftigelsesministeriet (2023a).

Lønstrukturkomiteen har vha. OLS-regressioner på individdata beregnet en LEU-løn for de enkelte personalegrupper, dvs. en løn der tager højde for forskelle mellem grupperne, hvad angår ledelsesansvar (L), erfaring (E) og uddannelse (U). LEU-lønnen er med andre ord den del af lønnen, der kan forbindes med de tre faktorer, dvs. at den ikke er udtryk for den "korrekte" løn. For beskrivelse af den bagvedliggende statistisk model (*LEU-modellen*), se Beskæftigelsesministeriet (2023d).

Vi sammenstiller Lønstrukturkomiteens tal vedrørende kvindeandel, faktisk løn og LEU-løn pr. personalegruppe og beregner, i hvor høj grad kvindeandel korrelerer med hhv. faktisk løn, LEU-løn og afvigelse mellem faktisk løn og LEU-løn.

## **Lønforskel mellem offentligt ansatte kvinder og mænd**

Bruttolønforskellen mellem kvinder og mænd i den offentlige sektor er som nævnt 12 pct. I dette afsnit ser vi nærmere på, i hvor høj grad denne bruttolønforskel hænger sammen med forskelle mht. de to køns karakteristika. Det vil sige, at vi ser på, hvor stor en andel af forskellen der er 'forklaret', samt hvilke karakteristika der især spiller en rolle i denne forbindelse.<sup>3</sup>

### **Hvilke karakteristika spiller især en rolle?**

Resultaterne baseret på Blinder-Oaxaca-dekomponeringsanalyse er vist i tabel 1. For beskrivende statistik (X-værdier) for hver af de undersøgte karakteristika og resultater af bagvedliggende regressionsanalyser for hhv. kvinder og mænd af sammenhængen mellem timeløn og hver af disse karakteristika ( $\beta$ -værdier) se bilag 2.

Det skal indledningsvist bemærkes, at størrelsen af bruttolønforskellen i den offentlige sektor her er opgjort til 10,6 pct. mod de 12 pct., som er nævnt indledningsvist. Afvigelsen skyldes for det første, at der er anvendt en logaritmetransformation i dekomponeringsanalysen (se også bilag 1), der desuden indebærer, at der er beregnet et geometrisk gennemsnit af mænds og kvinders løn. Afvigelsen er for det andet en følge af, at forskellen mellem de to køns gennemsnitsløn her er divideret med gennemsnitslønnen for mænd.

Tabel 1: Dekomponeringsanalyse af bruttolønforskellen mellem kvinder og mænd. Bidrag fra karakteristika fordelt på 'forklaret' og 'uforklaret' del i alt og særskilt for karakteristika for 'forklaret' del, procentpoint og procentvis fordeling. Offentlig sektor, 2019.

	Procentpoint	Procentvis fordeling
<b>'Forklaret' del, i alt</b>	<b>7,6</b>	<b>71,7</b>
Uddannelse	1,7	16,0
Længde	2,2	20,8
Retning	-0,5	-4,7
Erhvervserfaring	0,0	0,0
Kønsopdelt arbejdsmarked	5,5	51,9
Delsektor	0,5	4,7
Branche	2,3	21,7
Kvindeandel, jobcelle	0,4	3,8
Jobstatus	2,3	21,7
Arbejdstid	0,5	4,7
Familieforhold	-0,3	-2,8
Børn -0,3	-2,8	
Enlig 0,0	0,0	
Region 0,2	1,9	
<b>'Uforklaret' del, i alt</b>	<b>3,1</b>	<b>29,2</b>
<b>Bruttolønforskel</b>	<b>10,6</b>	<b>100,0</b>
Antal observationer	754.136	

Resultaterne viser, at 72 pct. af bruttolønforskellen i den offentlige sektor er 'forklaret'. Det vil sige, at op mod  $\frac{3}{4}$  af denne lønforskel kan tilskrives, at kvinder og mænd har forskellige karakteristika.

➤➤ 52 pct. af bruttolønforskellen i den offentlige sektor kan tilskrives, at arbejdsmarkedet er kønsopdelt. I denne forbindelse spiller det tilsyneladende især en rolle, at de to køn er beskæftiget inden for forskellige brancher

Inden for den 'forklarede' del finder vi det største bidrag fra det kønsopdelte arbejdsmarked. 52 pct. af bruttolønforskellen i den offentlige sektor kan tilskrives, at arbejdsmarkedet er kønsopdelt. I denne forbindelse spiller det tilsyneladende især en rolle, at de to køn er beskæftiget inden for forskellige brancher, samt at de er forskelligt fordelt på jobstatus, herunder at mænd i

større omfang end kvinder er ledere. På grund af korrelation mellem variablerne under ”kønsopdelt arbejdsmarked” skal bidragenes størrelse dog fortolkes med varsomhed. Den fundne betydning af det kønsopdelte arbejdsmarked er i tråd med resultater af eksisterende studier baseret på danske data for både arbejdsmarkedet som helhed og offentlig og privat sektor hver for sig (Albæk, Larsen og Thomsen, 2017; Larsen og Larsen, 2018; Kleven, Landais og Søgaard, 2019; Larsen, Verner og Mikkelsen, 2020; Verner og Mikkelsen, 2023).

16 pct. af bruttolønforskellen kan tilskrives, at kvinder og mænd har forskellige uddannelser. Her er det især forskelle mht. uddannelseslængde, der spiller en rolle. Bidraget fra uddannelsesretning er derimod negativt. Fortolkningen af et negativt bidrag er, at hvis kvinder havde haft samme (mindre gunstige) fordeling på uddannelsesretning som mænd, ville lønforskellen have været endnu større. Det negative fortegn er umiddelbart overraskende, da f.eks. omsorgsarbejde, som kvinder typisk tager sig af, er lavere lønnet end tekniske fag, hvor mænd er i overtal (Lønkommissionen, 2010). Resultatet skal imidlertid formentlig ses i lyset af, at kønsforskelle mht. valg af uddannelse er centrale for kønsopdelingen på arbejdsmarkedet, fordi mange uddannelser fører til en bestemt placering på arbejdsmarkedet (Holt og Søndebro, 2022). Der er med andre ord en betydelig samvariation mellem uddannelse og kønsopdeling på arbejdsmarkedet. Denne korrelation taler samtidig for dels, at de samlede bidrag fra hhv. uddannelse og kønsopdelt arbejdsmarked næppe kan fortolkes uafhængigt af hinanden, dels at det negative bidrag fra uddannelsesretning skal fortolkes med varsomhed.

Resultaterne giver os ikke i sig selv en forklaring på, hvorfor de to køn er forskelligt placeret på arbejdsmarkedet, eller hvorfor timelønnen er forskellig på forskellige dele af arbejdsmarkedet. Det vil sige, at resultaterne ikke er udtryk for egentlige forklaringer, men alene afspejler statistiske sammenhænge. Men resultaterne kan danne udgangspunkt for drøftelser af, hvad der forklarer bruttolønforskellen mellem offentligt ansatte kvinder og mænd.

Resultaterne viser også, at 29 pct. af lønforskellen mellem offentligt ansatte kvinder og mænd er ’uforklaret’. Denne del omfatter som nævnt dels forskellig aflønning af kvinder og mænd trods samme karakteristika, dels uobserverede forhold, som analysen ikke eller kun delvis tager højde for. Størrelsen af den ’uforklarede’ del af bruttolønforskellen siger ikke – som det i nogle tilfælde hævdes (Penner o.a., 2023) – noget om, hvor meget af denne forskel der kan tilskrives, at kvinder og mænd i *samme job* får forskellig løn. Størrelsen af den ’uforklarede’ del er med andre ord ikke udtryk for omfanget af diskrimination. ’Retfærdige’ lønsforskelle, dvs. lønsforskelle, som skyldes forhold, som alle er enige om har betydning for lønnen, kan for så vidt findes både i den ’forklarede’ og den ’uforklarede’ del. For eksempel er mænd oftere end kvinder ledere, hvilket bidrager til lønforskellen. Men er det ’retfærdigt’, at mænd oftere er ledere? Og tilsvarende kan ’uretfærdige’ elementer af lønforskellen optræde begge steder, se også Altonji og Blank (1999).

### **Hvad er vigtigst for løn: Køn eller kvindeandel?**

Resultaterne af dekomponeringsanalysen viser, at lønforskellen mellem offentligt ansatte kvinder og mænd hænger markant sammen med det kønsopdelte arbejdsmarked og det bagvedliggende uddannelsesvalg. Albæk, Casier og Larsen (2019) finder tilsvarende, at der er en negativ sammenhæng mellem løn og kvindeandel i et fag i den offentlige sektor.

Den markante sammenhæng mellem lønforskellen mellem de to køn og det kønsopdelte arbejdsmarked antyder, at lønforskellen i højere grad er en følge af, at lønnen er forskellig på kvinde- og mandedominerede dele af arbejdsmarkedet end af, at de to køn aflønnes forskelligt. Albæk, Casier og Larsen (2019) har belyst dette spørgsmål ved at undersøge, hvor stor betydning kvindeandelen i et fag (målt som arbejdsfunktion) har for lønnen sammenlignet med, hvad forskelle i kvinders og mænds gennemsnitsløn betyder. De har med andre ord set på, om det kønsopdelte arbejdsmarked (kvindeandel i fag) har større eller mindre betydning for lønnen end den enkeltes køn. Af studiet fremgår, at kvindeandelen i et fag har markant større betydning for offentligt (og privat) ansattes løn end deres køn. Resultaterne viser dermed, at lav løn i kvindefag i den offentlige sektor i markant større omfang kan tilskrives, at der er mange kvinder ansat inden for faget, end at man selv er kvinde (eller mand), og at den lave løn i kvindefag rammer både kvinder og mænd. Det er derfor relevant at se nærmere på aflønningen af hhv. kvinde- og mandedominerede fag, når bruttolønforskellen mellem offentligt ansatte kvinder og mænd belyses.

### **Lønforskellem mellem personalegrupper i den offentlige sektor**

I dette afsnit ser vi nærmere på, hvilken sammenhæng der er mellem løn og personalegrupper afhængigt af kvindeandel.

Vi viser først, hvor mange kvinder der er i de undersøgte personalegrupper. Dernæst viser vi med afsæt i personalegrupperne, hvilken sammenhæng der er mellem kvindeandel og hhv. faktisk løn, løn korrigeret for ledelse, erfaring og uddannelse (LEU-løn) og afvigelsen mellem faktisk løn og LEU-løn. Endelig redegør vi for andre mulige forhold af betydning for lønforskellem mellem personalegrupper afhængigt af kvindeandel samt for måleproblemer forbundet med Lønstrukturkomiteens opgørelser.

#### **Kvindeandel**

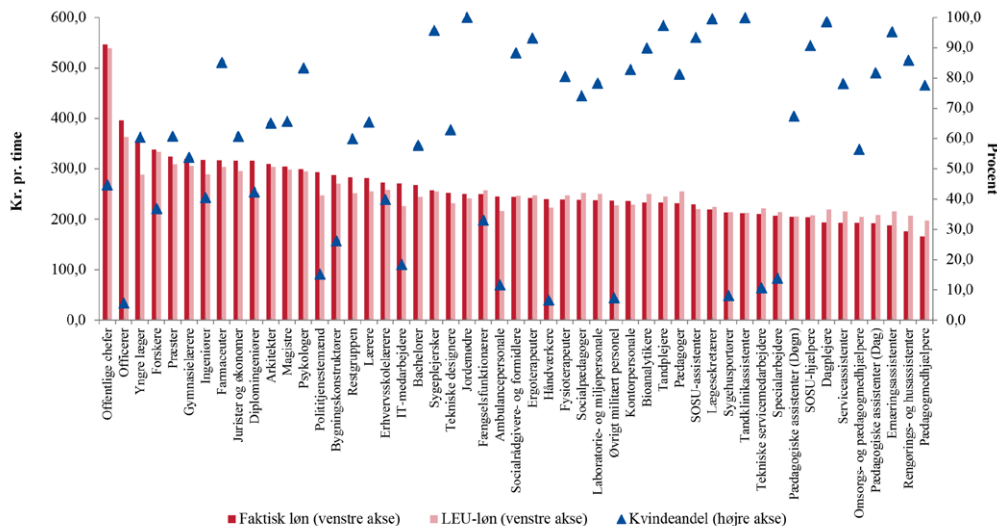
70 pct. af de offentligt ansatte (målt som fuldtidspersoner) er kvinder (Beskæftigelsesministeriet, 2023d). Den tilsvarende kvindeandel inden for hver de undersøgte personalegrupper fremgår af de blå trekanten i figur 2, hvor personalegrupperne er rangordnet efter faktisk løn. Tallene bag figur 2 fremgår af bilag 3. Figuren viser, at vi blandt de mest kvindedominerede personalegrupper i den offentlige sektor finder dagplejere, lægesekretærer, tandklinikassistenter og jordemødre, hvor stort set alle ansatte (98-100 pct.) er kvinder. Blandt de mandedominerede personalegrupper finder vi officerer,



håndværkere, øvrigt militært personel og sygehusportører, hvor kun 6-8 pct. af de ansatte er kvinder. Som eksempler på personalegrupper med en relativt ligelig kønsfordeling kan nævnes offentlige chefer og gymnasielærere, hvor hhv. 45 og 54 pct. af de ansatte er kvinder.

## Faktisk løn

Figur 2 viser også, hvor meget hver af de undersøgte personalegrupper i gennemsnit tjener pr. time (her benævnt faktisk løn). Den faktiske løn fremgår af figurens røde søjler.



Note: Personalegrupperne er rangordnet efter faktisk løn. Faktisk løn og beregnet LEU-løn er baseret på standardberegnet timefortjeneste. Tallene bag figur 2 fremgår af bilag 3. Kilde: Beskæftigelsesministeriet (2023b, 2023c).

Der er ikke en entydig sammenhæng mellem faktisk løn og kvindeandel blandt personalegrupperne i den offentlige sektor. For eksempel er kønsfordelingen blandt offentlige chefer, som er den af de undersøgte personalegrupper, der i gennemsnit tjener mest pr. time, som nævnt relativt ligelig. Yngre læger og forskere er andre eksempler på højtlønnede grupper, der er relativt kønsblandede, idet kvinder her udgør hhv. 60 og 37 pct. af de ansatte. Officerer er dog omvendt et eksempel på en højtlønnet gruppe, der er domineret af mænd. Tilsvarende finder vi, at mindst  $\frac{3}{4}$  af de ansatte i størstedelen af de mest lavtlønnede personalegrupper er kvinder. Det drejer sig f.eks. om pædagogmedhjælpere, rengørings- og husassistenter, ernæringsassistenter, pædagogiske assistenter (dag), serviceassistenter og som nævnt dagplejere.

Med afsæt i Lønstrukturkomiteens tal, jf. bilag 3, har vi beregnet, at korrelationskoefficienten mellem faktisk løn og kvindeandel i den offentlige sektor er -0,30. Det vil sige, at sammenhængen er negativ, men relativt svag.



### **Løn korrigeret for ledelse, erfaring og uddannelse**

De viste forskelle mellem personalegruppernes faktiske løn kan afspejle forskelle mellem grupperne i forhold til en lang række forskellige faktorer.

Lønstrukturkomiteen har valgt at belyse overordnede træk ved lønstrukturerne i den offentlige sektor med afsæt i oplysninger om de ansattes ledelsesansvar (L), erfaring (E) og uddannelse (U). Disse faktorer (kaldet *LEU*-faktorerne) er valgt, fordi der i litteraturen er bred enighed om, at de har stor betydning for løndannelsen, og fordi de kan kvantificeres (Beskæftigelsesministeriet 2023d: 55-6). Desuden er der indsamlet konsistente oplysninger om *LEU*-faktorerne på tværs af alle offentlige lønmodtagere i Danmark, hvilket mindsker den statistiske usikkerhed (Beskæftigelsesministeriet, 2023b: 1). Vi anvender her den beregnede *LEU*-løns for personalegrupper til at give os et nærmere indblik i sammenhængen mellem løn og kvindeandel i den offentlige sektor.

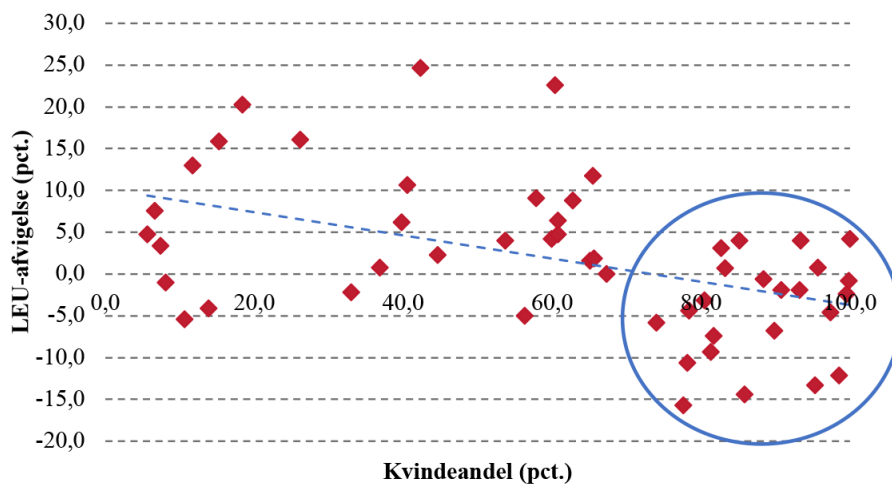
Lønstrukturkomiteens analyser viser, at omkring halvdelen af variationen i den faktiske løn mellem medarbejdere og personalegrupper kan henføres til forskelle i *LEU*-faktorerne. Det vil sige, at *LEU*-faktorerne bidrager væsentligt til at forklare den faktiske løn, men at andre forhold også har betydning. Analyserne viser desuden som forventet, at lønnen i gennemsnit stiger med mere uddannelse og mere erhvervs erfaring, samt at det er forbundet med en højere løn at have ledelsesansvar (Beskæftigelsesministeriet, 2023d).

De lyserøde søjler i figur 2 viser den beregnede *LEU*-løns for personalegrupperne. Vi finder med afsæt i Lønstrukturkomiteens tal, jf. bilag 3, at korrelationen mellem beregnet *LEU*-løns og kvindeandel er -0,16, dvs. at den negativ, men meget svag.

### ***LEU*-afvigelser**

For at få en indikation af, om *LEU*-faktorerne betyder noget forskelligt for de enkelte personalegruppers løn har Lønstrukturkomiteen opgjort forskellen mellem faktisk løn og beregnet *LEU*-løns, kaldet *LEU*-afvigelse (svarende til residualer fra *LEU*-modellen).<sup>4</sup> *LEU*-afvigelser kan både være positive og negative, men er i gennemsnit nul, da de måles i forhold til gennemsnittet for alle. Forskelle i *LEU*-afvigelser mellem personalegrupper giver derfor alene information om den relative – og ikke den absolutte – betydning af *LEU*-faktorerne for de enkelte personalegrupper. Størrelsen af *LEU*-afvigelserne og deres fortegn siger ikke noget om, hvorvidt den enkelte personalegruppe får for meget eller for lidt i løn.

Figur 3. LEU-afvigelse (gennemsnit) som funktion af kvindeandel, personalegrupper i den offentlige sektor, 2019. Procent.



Kilde: Beskæftigelsesministeriet (2023c).

Note: LEU-afvigelse er baseret på standardberegnet timefortjeneste og er opgjort som forskellen mellem faktisk løn og beregnet LEU-løn. LEU-afvigelsen er her vist som andel af faktisk løn. Tallene bag figur 2 fremgår af bilag 3.

Der er en negativ sammenhæng mellem LEU-afvigelser og kvindeandele (Beskæftigelsesministeriet 2023d). Den negative sammenhæng fremgår af den stiplede blå linje i figur 3. Med afsæt i Lønstrukturkomiteens tal, jf. bilag 3, finder vi, at korrelationen mellem LEU-afvigelse og kvindeandel er  $-0,45$ , dvs. at sammenhængen er moderat negativ. Sammenhængen er mest udtalt for personalegrupper med en kvindeandel, der ligger over gennemsnittet for den offentlige sektor som helhed, dvs. personalegrupper med over 70 pct. kvinder (markeret med blå cirkel i figur 3). For disse personalegrupper gælder, at LEU-afvigelsen enten er negativ eller kun svagt positiv. Resultaterne kan afspejle, at de kvindedominerede personalegrupper typisk får et relativt lavere lønafkast af LEU-faktorerne end andre personalegrupper. Forskelle mht. betydningen af andre forhold for lønnen kan dog også spille en rolle (Beskæftigelsesministeriet 2023d). Vi vender tilbage til sidstnævnte i næste afsnit.

Som eksempler på kvindedominerede personalegrupper med en relativt stor negativ beregnet LEU-afvigelse kan med afsæt i Lønstrukturkomiteens tal nævnes pædagogmedhjælpere, rengørings- og husassistenter og ernæringsassistenter, hvor hhv. 78, 86 og 95 pct. af de ansatte er kvinder. Disse personalegrupper er som nævnt samtidig blandt dem, der har den laveste faktiske løn i gennemsnit. Som eksempler på personalegrupper med en relativt stor positiv LEU-afvigelse kan nævnes diplomingeniører og yngre læger, hvor kønsfordelingen er mere ligelig, idet kvinder udgør hhv. 42 og 60 pct. af de ansatte i disse personalegrupper. De to personalegrupper er samtidig blandt dem, der får den højeste faktiske løn i den offentlige sektor, se figur 2.

### **Andre forhold af betydning**

Som udgangspunkt er det forventeligt, at nogle personalegrupper har en højere eller en lavere gennemsnitsløn end den beregnede LEU-løn tilsiger. Det skyldes dels, at sammenhæng mellem løn og hhv. erfaring og uddannelse ikke er lineær (Beskæftigelsesministeriet, 2023d), dels at andre forhold end LEU-faktorerne har betydning for lønnen. Det drejer sig f.eks. om forskelle mellem personalegrupperne, hvad angår markedsforhold, opgaver og ansvar.

Når det gælder markedsforhold finder Lønstrukturkomiteen, at der er en negativ sammenhæng mellem LEU-afvigelsen og andelen af personalegruppen, der er beskæftiget i den offentlige sektor. Dette indikerer, at når den offentlige sektor skal konkurrere med den private sektor om en given arbejdskraft, er den pågældende personalegruppe relativt højere lønnet i den offentlige sektor end andre offentligt ansatte personalegrupper. Denne sammenhæng er dog mest udtalt blandt de personalegrupper, hvor kun op til 20 pct. af personerne i personalegruppen er beskæftiget i den offentlige sektor.

Det har ikke været muligt for Lønstrukturkomiteen at belyse den statistiske sammenhæng mellem løn og forskelle mellem personalegrupperne, hvad angår opgaver og ansvar (Beskæftigelsesministeriet, 2023d).

Selvom det er forventeligt, at LEU-afvigelserne for en lang række personalegrupper afviger fra nul, er den anførte sammenhæng med kvindeandel bemærkelsesværdig. Ovenstående antyder, at fravær af konkurrence fra den private sektor kan have betydning for aflønningen af kvindedominerede fag. De kvindedominerede personalegrupper er generelt set ikke blandt dem, hvor sammenhængen mellem løn og markedsforhold er stærkest, idet det typisk er mere end 20 pct. af personerne i disse personalegrupper, der er beskæftiget i den offentlige sektor (Beskæftigelsesministeriet, 2023c). Set i lyset af de aktuelle rekrutteringsudfordringer i forhold til kvindedominerede fag som f.eks. SOSU-assistenten og -hjælperen samt sygeplejersker kan markedsforhold imidlertid være det argument, der fremadrettet gør det muligt for (bl.a.) disse fag at hæve deres løn i forhold til andre personalegrupper (Larsen og Jakobsen, 2022).

Forskelle mellem personalegrupperne, hvad angår opgaver og ansvar kan også spille ind. Nogle internationale studier peger på, at lav løn til kvindefag skyldes, at de er lavere værdisat end andre fag (Levanon o.a., 2009; Perales, 2013; Murphy og Oesch, 2016). Andre studier finder dog, at den lavere værdisætning ikke gælder for højtuddannede faggrupper (Leuze og Strass, 2016), eller at sammenhængen mellem kvindeandel og prestige i et fag ikke er lineær, men er en omvendt U-relation (Garcia-Mainar o.a., 2018). Sidstnævnte peger på, at de kønsblandede (og ikke de mandedominerede) fag er de mest prestigefyldte.

## Måleproblemer

Statistiske lønopgørelser som de viste er afhængige af det tilgængelige kilde-materiale. Lønstrukturkomiteen har prioriteret at lave opgørelser, der så vidt muligt har være sammenlignelige for de undersøgte personalegrupper (Beskæftigelsesministeriet, 2023d). Der er dog forskellige udfordringer i denne forbindelse.

Et eksempel er, at medarbejdere aflønnes forskelligt for over-/merarbejde og der er forskellig registrering heraf afhængigt af lønsystem. Timelønnen kan derfor være overvurderet for medarbejdere, der ikke aflønnes særskilt for over-/merarbejde.

Et andet eksempel er, hvis dele af ens løn er kompensation for specifikke ”gener” forbundet med jobbet, f.eks. i form af arbejde om natten eller i week-enderne. Det er ikke muligt at lave konsistente lønopgørelser på tværs af de offentlige personalegrupper, hvor kompensationen for ”gener” er udeladt. Det skyldes, at kompensation for gener indgår forskelligt i forskellige personalegrupperes lønpakker. Nogle personalegrupper med skæve arbejdstider, f.eks. kvindedominerede fag som SOSU-assistenten og -hjælper samt sygeplejersker, argumenterer for, at den løn, man får at arbejde på skæve tidspunkter, bør holdes ude af lønsammenligningen (se f.eks. Christensen, 2023). Disse personalegrupper mener med andre ord, at den timeløn, der er opgjort for dem, er overvurderet.

For nærmere beskrivelse af de anførte måleproblemer og betydningen heraf se Beskæftigelsesministeriet (2023d: 168-72).

## Skitsering og diskussion af Lønstrukturkomiteens løsningsforslag

En hovedforklaring på den vedvarende lønforskel mellem mænd og kvinder er som nævnt den skæve fordeling af de to køn på hhv. det private og det offentlige arbejdsmarked og inden for de to sektorer. Både Lønkommissionen fra 2011 (Lønkommissionen, 2010) og den netop afsluttede Lønstrukturkomite (Beskæftigelsesministeriet, 2023d) finder, at gennemsnitslønnen i den private sektor er højere end i den offentlige sektor.<sup>5</sup> Den norske ligelønskommission fra 2008 pegede ligeledes på, at hovedårsagen til den målte lønforskel mellem offentligt ansatte kvinder og mænd skulle findes i det kønsopdelte arbejdsmarked (Wagner og Teigen, 2021). I forlængelse af denne konstatering pegede den danske Lønkommission fra 2011 på, at en opblødning af det kønsopdelte arbejdsmarked var løsningen på de ligelønsproblemer, som gentagne undersøgelser havde peget på.

Siden 2011 er der kommet nye analyser (jf. ovenfor) der viser, at de problematiske lønforskel i højere grad knytter sig til fag end til køn. Det vil sige, at jo flere kvinder, der er inden for et fag, jo lavere er lønnen. Den norske ligelønskommission kom frem til samme resultat (Wagner og Teigen, 2021). En opblødning af det kønsopdelte arbejdsmarked kan bidrage til at gøre ar-

bejdsmarkedet mere fleksibelt, men ikke til at løse u hensigtsmæssige lønforskelle mellem offentlig og privat sektor og mellem personalegrupper på det offentlige arbejdsmarked.

Den norske ligelønskommissions arbejde mandede ud i en anbefaling om at hæve lønrammen for offentlige ansattes forhandlinger med tre milliarder. En anbefaling der dog ikke vandt politisk accept (Wagner og Teigen, 2021).

Lønstrukturkomiteen peger derimod på en række andre løsninger inden for rammerne af det nuværende forhandlingssystem. Forslagene har fokus på styrket transparens og øget tilpasningsdygtighed

Forslaget om styrket transparens handler om at gøre lønstrukturen og lønudviklingen gennemskuelig for arbejdsmarkedets parter, så de har et fælles grundlag for lønforhandlingerne. Lønstrukturkomiteen foreslår, at der opbygges et tilgængeligt og bredt anerkendt statistisk grundlag, der giver mulighed for at kende og diskutere lønstrukturen. Desuden skal der være indikatorer for markedsforhold, så rekrutteringsproblemer kan indgå i overvejelserne ved lønforhandlingerne. Lønstatistikker og markedsindikatorer skal være tilgængelige for alle involverede parter og der skal etableres et statistikudvalg, der kan følge og vedligeholde det statistiske grundlag.

Forslaget om tilpasningsdygtighed handler om at skabe en lønfastsættelse, der i højere grad tager hensyn til udbuds- og efterspørgselsforhold på det offentlige arbejdsmarked. Principielt set er det muligt, at parterne gennem centraliserede og tværgående lønforhandlinger kan skabe sig et samlet fælles overblik og justere de ubalancer i lønstrukturen, der kan være med til at skabe rekrutterings- og fastholdelsesudfordringer. Hvis lønstigningerne ikke længere gives som ens procentuelle lønstigninger for alle personalegrupper, kan der være grupper, der vil opfatte sig som hhv. vindere eller tabere efter forhandlingerne. Hvis det problem ikke skal blive for stort og komme til at forhindre en aftale, kan det være nødvendigt at fortage justeringerne over flere overenskomstperioder.

Det er også en mulighed at foretage ændringer af reguleringsmekanismen, så den for de enkelte personalegrupper i højere grad tager højde for forskelle mellem offentlig og privat sektor i stedet for at regulere i forhold til den gennemsnitlige lønudvikling. Som reguleringsmekanismen fungerer i dag risikerer en ekstraordinær lønstigning i den offentlige sektor (i forhold til den private sektor) at blive modregnet i den offentlige sektors lønstigning på et senere tidspunkt.

Vigtigt i Lønstrukturkomiteens forslag er for det første, at lønfastsættelsen fortsat er parternes suveræne anliggende og for det andet, at den samlede lønudvikling fortsat skal ske inden for den fastsatte økonomiske ramme bestemt ved lønudviklingen i den private sektor.

I modsætning til den norske ligelønskommissionen var der i Lønstrukturkomiteens anbefalinger altså ikke et forslag om at øge den samlede økonomiske ramme. Til gengæld lovede statsminister Mette Frederiksen i efteråret 2022 at forøge den økonomiske ramme for lønforhandlingerne i den offentlige sektor med 3 mia. kr. Hensigten med denne forøgelse var imidlertid ikke at afhjælpe udfordringer med lønforskelle mellem mænd og kvinder, men at afhjælpe rekrutteringsproblemer på de mest pressede velfærdsområder. Det har været diskuteret både i Norge og i Danmark, om en regeringsbestemt stigning i den økonomiske ramme og en beslutning om, hvordan midlerne kan fordeles i sig selv er et indgreb i parternes forhandlingsret og et brud på den nordiske forhandlingsmodel.

I en sammenligning af anbefalingerne fra den norske ligelønskommission og den danske Lønstrukturkomite er det værd at notere, at mens den norske ligelønskommission (i lighed med den danske Lønkommission fra 2011) var nedsat for at løse et ligelønsproblem, har Lønstrukturkomiteen haft fokus på lønstrukturen og eventuelle u hensigtsmæssige forskelle mellem personalegrupper inden for den offentlige sektor. Dette er i tråd med, at lønforskelle mellem offentligt ansatte kvinder og mænd primært handler om lønforskelle mellem fag.

Som løsningsforslag pegede den norske ligelønskommission på et engangsløft af forhandlingsrammen, men ikke på en ændring af forhandlingssystemet. Omvendt peger Lønstrukturkomiteen på parternes suverænitet, et system hvor der fortsat forhandles inden for den ramme som samfundsøkonomien sætter og en justering af forhandlingssystemet, der i højere grad tilgodeser de forandrede behov i velfærdssamfundet, som skabes over tiden. Dette taler for, at f.eks. eksisterende markedsforhold, herunder de aktuelle rekrutteringsudfordringer, som bl.a. findes inden for en række kvindedominerede personalegrupper som f.eks. SOSU-assistenten, SOSU-hjælpere og sygeplejersker, i stigende grad skal spille en rolle.

### **Behov for styrket transparens og øget tilpasningsdygtighed i forhandlingssystemet**

Lønforskellen mellem offentligt ansatte kvinder og mænd er på ca. 12 pct. Denne lønforskel hænger i høj grad sammen med, at arbejdsmarkedet er kønsopdelt: Fag med mange kvinder aflønnes lavere end fag med mange mænd. Kvindeandelen i et fag har markant større betydning for offentligt ansattes løn, end om den enkelte ansatte er kvinde (eller mand). Det vil sige, at lav løn i kvindefag rammer både kvinder og mænd. Resultaterne taler for, at spørgsmålet om den vedvarende lønforskel mellem offentligt ansatte kvinder og mænd i større omfang handler om aflønning af fag end om aflønning af køn.

Den lavere løn i kvindefag kan hænge sammen med, at kvindedominerede personalegrupper i den offentlige sektor får et lavere lønafkast af ledelse, erfaring og uddannelse end andre personalegrupper. Andre forhold, f.eks. forskelle mht. opgaver og ansvar kan dog også spille en rolle. Nogle studier taler



i denne forbindelse for, at kvindedominerede fag er lavere værdisat end manddominerede fag.

Det har vist sig vanskeligt at ændre lønstrukturerne (forstået som lønforskelle mellem personalegrupper) på det offentlige arbejdsmarked. Lønstrukturkomiteens bud på løsning har været at justere det offentlige forhandlingsystem således, at det i højere grad tilgodeser de forandrede behov i velfærdssamfundet, som skabes over tid. Konkret peger Lønstrukturkomiteen på løsninger som styrket transparens og øget tilpasningsdygtighed inden for rammerne af det nuværende offentlige forhandlingsystem samt ændringer af den mekanisme, der regulerer de offentlige lønninger ift. lønningerne i den private sektor.

Om det skal lykkes at gøre den offentlige lønfastsættelse mere fleksibel – også med en stigning på 3 mia. i forhandlingsrammen – afhænger i sidste ende stadig helt af arbejdsmarkedets parter.

## Referencer

- Albæk, Karsten, Mona Larsen og Lars Stage Thomsen (2017), "Segregation and Gender Wage Gaps in the Private and the Public Sectors: An Analysis of Danish Linked Employer–Employee Data, 2002–2012", *Empirical Economics*, 53(2).
- Albæk, Karsten, Freya Casier og Mona Larsen (2019), "Er kvindefag stadig lavtlønsfag? En analyse af sammenhængen mellem løn og andelen af kvinder i forskellige arbejdsfunktioner", København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Altonji, Joseph og Rebecca Blank (1999), "Race and gender in the labor market", i O.C. Ashenfelter, og D. Card, red., *Handbook of labor economics*, vol. 3, part C, Amsterdam: Elsevier, pp. 3143-259.
- Beskæftigelsesministeriet (2023a), "Baggrundsrapport vedr. Afgrænsning af de offentlige personalegrupper". Tilgængelig på [www.loenstrukturkomiteen.dk/afrapportering/](http://www.loenstrukturkomiteen.dk/afrapportering/).
- Beskæftigelsesministeriet (2023b), "Baggrundsrapport vedr. Statistiske analyser af lønstrukturer i den offentlige sektor (trin 1)". Tilgængelig på [www.loenstrukturkomiteen.dk/afrapportering/](http://www.loenstrukturkomiteen.dk/afrapportering/).
- Beskæftigelsesministeriet (2023c), "Figurark til hovedrapport". Tilgængelig på: [www.loenstrukturkomiteen.dk/afrapportering/](http://www.loenstrukturkomiteen.dk/afrapportering/).
- Beskæftigelsesministeriet (2023d), "Lønstrukturkomiteens hovedrapport, juni 2023". Tilgængelig på <https://loenstrukturkomiteen.dk/>.
- Christensen, Grethe (2023), "Anerkend sygeplejerskernes skæve arbejdstider", *Sygeplejersken*, årgang 2023, nr. 7. Tilgængelig på <https://dsr.dk/fag-og-udvikling/sygeplejersken/arkiv/sygeplejersken-argang-2023-nr-7/anerkend-sygeplejerskernes-skaeve-arbejdstider/>.
- Danmarks Statistik (2011), "Lønstatistik – metode og nye begreber". Tema-Publ 11:3. Tilgængelig på [www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/GetPubFile.aspx?id=17075&ogsid=loen](http://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/GetPubFile.aspx?id=17075&ogsid=loen).
- Datta Gupta, Nabanita, Ronald L. Oaxaca og Nina Smith (2006), "Swimming Upstream, Floating Downstream: Comparing Women's Relative Wage Progression the United States and Denmark", *ILR Review*, 59(2): 243-66.
- Deding, Mette og Helle Holt (2010), "Hvorfor har vi lønforskelle mellem kvinder og mænd? En antologi om ligeløn i Danmark", København: Det nationale forskningscenter for velfærd, 10:12.
- Deding, Mette og Kennson Wong (2004), "Mænds og kvinders løn. En analyse af løngabet 1997-2001", København: Socialforskningsinstituttet 04:10.

- García-Mainar, Immaculada, Victor M. Montuenga og Guillermo García-Martín (2018), "Occupational Prestige and Gender-Occupational Segregation", *Work, Employment and Society*, 32(2): 348-67.
- Høgedahl, Laust, Christian Lyhne Ibsen og Flemming Ibsen (2023), "Public sector wage bargaining and the balanced growth model: Denmark and Sweden compared", *European Journal of Industrial Relations*, DOI: 10.1177/09596801231188511.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriets Benchmarkingenhed (2023a), "Fastholdelse af social- og sundhedspersonale på det kommunale ældreområde". Tilgængelig på <https://benchmark.dk/analyser/aeldre-og-sundhed/fastholdelse-af-social-og-sundhedspersonalet-paa-det-kommunale-aeldreomraade>.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriets Benchmarkingenhed (2023b), "Fastholdelse af sygeplejersker på sygehusene". Tilgængelig på <https://benchmark.dk/analyser/aeldre-og-sundhed/fastholdelse-af-sygeplejersker-paa-sygehusene>.
- Kleven, Henrik, Camille Landais og Jakob Egholt Søgaard (2019), "Children and Gender Inequality: Evidence from Denmark", *American Economic Journal: Applied Economics*, (11)4: 181-209.
- Larsen, Mona, Helle Holt og M.R. Larsen (2016), "Et kønsopdelt arbejdsmarked. Udviklingstræk, konsekvenser og forklaringer", København: Det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd, 16:15.
- Larsen, Mona og Helle Sofie Houlberg (2013), "Lønforskelle mellem kvinder og mænd 2007-2011", København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Larsen, Mona og Vi Jakobsen (2022), "Arbejdskraftmangel og rekrutteringsudfordringer på de store velfærdsområder. Forundersøgelse af eksisterende viden", København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Larsen, Mona og Malene Rode Larsen (2018), "Forskelle mellem kvinders og mænds timeløn. Nye tal for perioden 2012-2016", København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Larsen, Mona, Mette Verner og Christian Højgaard Mikkelsen (2020), "Den 'uforklarede' del af lønforskellen mellem kvinder og mænds timeløn", København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Leuze, Kathrin og Susanne Strauss (2016), "Why do occupations dominated by women pay less? How 'female-typical' work tasks and workingtime arrangements affect the gender wage gap among higher education graduates", *Work, Employment and Society*, 30(5): 802-20.
- Levanon, Asaf, Paula England og Paul Allison (2009), "Occupational Feminization and Pay: Assessing Causal Dynamics Using 1950-2000 U.S. Census Data", *Social Forces*, 88(2): 865-892.
- Lønkommissionen (2010), "Lønkommissionens redegørelse, løn, køn, uddannelse og fleksibilitet. Sammenfatning og konklusion", København.
- Murphy, Emily og Daniel Oesch (2016), "The Feminization of Occupations and Change in Wages: A Panel Analysis of Britain, Germany, and Switzerland", *Social Forces*, 94(3): 1221-55.
- Penner, Andrew M., Trond Petersen og Are Skeie Hermansen o.a. (2023), "Within-job gender pay inequality in 15 countries", *Nature human behavior*, 7, pp 184-9.
- Perales, Francisco (2013). "Occupational sex-segregation, specialized human capital and wages: evidence from Britain", *Work, Employment and Society*, 27(4): 600-20.
- Regeringen (2023), "Danmarks Konvergensprogram 2023". Tilgængelig på: [https://fm.dk/media/27116/danmarks-konvergensprogram-2023\\_web.pdf](https://fm.dk/media/27116/danmarks-konvergensprogram-2023_web.pdf).
- Rosholm, Michael og Nina Smith (1996), "The Danish gender wage gap in the 1980s: A panel data study", *Oxford Economic Papers*, 48(2): 254-79.
- Simonsen, Marianne og Lars Skipper (2008), "An empirical assessment of effects of parenthood on wages", i D. Millimet, J.A. Smith og E.J. Vylacil, red., *Advances in Econometrics*, 21: pp. 359-80.
- Tharp, Derek T., Meghaan Lurtz, Kathrine S. Mielitz, Michael Kitces og David Allan Ammerman (2019), "Examining the gender pay gap among financial planning professionals: A Blinder-Oaxaca decomposition", *Financial Planning Review*, 2(3-4): 1-20.
- Verner, Mette og Christian Højgaard Mikkelsen (2023), "Kønsforskelle i timeløn i den private sektor – med særligt fokus på

funktionærer”, København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Wagner, Ines og Mari Teigen (2022), “Egalitarian inequality: Gender equality and pattern bargaining”, *Gender, Work og Organization*, 29(2): 486-501.

## Bilag 1. Blinder-Oaxaca dekomponeringsanalyse

Vi anvender Blinder-Oaxaca-dekomponeringsanalyse til at opgøre, hvordan bruttolønforskellen er fordelt på den 'forklarede' og den 'uforklarede' del af lønforskellen. Analysen er foretaget i to trin. Først er gennemført en lineær regressionsanalyse for hhv. mænd og kvinder med logaritmen til timeløn som den afhængige variabel. Dernæst er lønforskellen dekomponeret ved hjælp af lønregressionerne. Formlen for dekomponeringsanalysen er:

$$\ln(\bar{w}_m) - \ln(\bar{w}_k) = (\bar{X}_m - \bar{X}_k) \beta_m + \bar{X}_k(\beta_m - \beta_k)$$

Venstre side er lighedstegnet er lig med differencen mellem logaritmen til hhv. mænds og kvinders gennemsnitsløn. Det første led efter lighedstegnet er lig med den 'forklarede' del, dvs. kønsforskellen mellem gennemsnittet af forklarende variabler ( $X$ ) ganget med koefficienterne ( $\beta$ ) fra mænds regressionsligning. Det andet led er lig med den 'uforklarede' del, der er beregnet som forskellen mellem koefficienterne ( $\beta$ ) fra hhv. mænds og kvinders regressionsligninger ganget med kvinders gennemsnit af de forklarende variabler ( $X$ ). For en mere detaljeret gennemgang af metoden se f.eks. Larsen, Verner og Mikkelsen (2020).

**Bilag 2. Beskrivende statistik (gennemsnitværdier, X) og resultater af regressionsanalyser, hvor logaritmen til timeløn er den afhængige variabel (koefficienter,  $\beta$ ), særskilt for mænd og kvinder, 2019.**

	X		$\beta$	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
<b>Uddannelseslængde, år (gns.)</b>	15,8	15,4	0,005	0,004
<b>Uddannelsesretning</b>				
Grundskole	7,4	5,3	0,108	0,051
Gymnasiale uddannelser	5,8	3,2	0,018	-0,016
Undervisning og læring	8,9	8,4	-0,041	0,027
Humanistisk	4,4	3,6	-0,054	0,013
Audiovisuel teknik og medieproduktion	0,6	0,2	-0,078	-0,092
Kunstnerisk	1,1	0,7	-0,115	-0,064
Samfundsvidenskab	6,6	4,3	0,001	0,056
Erhvervsøkonomi, administration og jura	10,4	15,6	-0,033	-0,036
Naturvidenskab	3,1	1,4	-0,050	0,012
Informations- og kommunikationsteknologi	1,8	0,4	-0,005	0,012
Teknik, teknologi og industriel produktion	6,7	1,6	-0,063	-0,065
Mekanik, jern og metal	4,3	0,1	-0,112	-0,088
Bygge- og anlægsteknik	3,9	0,9	-0,065	0,010
Jordbrug, skovbrug og fiskeri	2,2	1,0	-0,073	-0,058
Social og sundhed	21,8	48,2	-0,025	0,019
Service	1,5	2,7	-0,097	-0,086
Forsvar, politik og sikkerhed	6,3	0,5	-0,072	-0,138
Transport	0,6	0,1	-0,073	-0,094
Studiefag uoplyst	2,0	1,3	-0,066	-0,066
Uoplyst mv.	0,5	0,4	0,897	0,604
I alt	100,0	100,0		
<b>Erhvervs erfaring</b>				
Erhvervs erfaring, år (gns.)	16,9	16,5	0,020	0,019
Erhvervs erfaring > 2 år (gns.)	400,2	373,4	0,000	0,000
<b>Delsektor</b>				
Stat	41,8	16,8	0,006	0,026
Kommuner	44,6	63,7	-0,022	-0,014
Regioner	13,6	19,5	0,016	-0,012
I alt	100,0	100,0		
<b>Branche</b>				
Andre serviceydelser	1,9	1,2	-0,109	-0,081
Bygge og anlæg	0,5	0,0	0,026	0,018
Ejendomshandel og udlejning	0,1	0,0	0,113	0,066
Finansiering og forsikring	0,0	0,0	-0,087	0,070
Forlag, tv og radio	0,6	0,2	0,102	0,023
Forskning og udvikling	0,7	0,3	0,040	0,001
Handel	0,1	0,2	-0,055	-0,062
Hoteller og restauranter	0,2	0,4	-0,134	-0,114
IT- og informationstjenester	0,0	0,0	0,139	0,126

	X		β	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
Kultur og fritid	1,8	1,0	-0,044	-0,052
Landbrug, skovbrug og fiskeri	0,1	0,0	-0,005	0,029
Medicinalindustri	0,0	0,0	-0,165	-0,025
Offentlig administration, forsvar og politi	28,3	13,4	0,020	0,022
Rejsebureauer, rengøring m.v.	4,7	3,3	-0,055	-0,080
Rådgivning mv.	0,2	0,1	0,018	0,050
Sociale institutioner	20,0	39,9	-0,113	-0,092
Sundhedsvæsen	11,8	21,2	0,029	-0,010
Transport	0,7	0,2	0,077	0,044
Træ- og papirindustri	0,0	0,0	0,255	0,215
Undervisning	28,4	18,6	0,006	-0,015
Vandforsyning og renovation	0,0	0,0	-0,058	-0,135
I alt	100,0	100,0		
<b>Kvindeandel, jobcelle</b>	<b>45,0</b>	<b>82,3</b>	<b>-0,010</b>	<b>-0,128</b>
<b>Jobstatus</b>				
Elever og lærlinge	2,1	3,5	-0,583	-0,566
Andet	0,0	0,0	0,277	0,367
Ledere og mellemledere	10,4	4,3	0,233	0,217
Medarbejdere med særligt ansvar	2,7	2,2	0,090	0,042
Øvrige medarbejdere	84,8	89,9	-0,017	-0,060
I alt	100,0	100,0		
<b>Antal aftalte timer pr. uge</b>				
Under 30 timer pr. uge	12,2	20,4	-0,001	0,008
30-36 timer pr. uge	12,3	25,6	-0,016	-0,021
37 timer pr. uge	73,1	53,2	0,014	0,004
38 timer eller derover pr. uge	2,4	0,8	0,002	0,008
I alt	100,0	100,0		
<b>Familieforhold</b>				
Antal hjemmeboende børn under 18 år (gns.)	1,0	1,1	0,015	0,010
Andel, hvis yngste hj.boede barn er 0-2 år, pct.	14,6	11,7	-0,010	-0,024
Andel, hvis yngste hj.boede barn er 3-6 år, pct.	10,3	12,2	-0,001	0,002
Andel, hvis yngste hj.boede barn er 7-17 år, pct.	21,5	28,9	0,001	-0,001
Andel, der er enlig, pct.	29,3	27,6	-0,005	-0,001
<b>Bopælsregion</b>				
Hovedstaden	38,6	32,3	0,031	0,030
Midtjylland	21,3	22,7	-0,009	-0,009
Nordjylland	9,5	10,3	-0,020	-0,017
Sjælland	12,7	14,2	0,012	0,007
Syddanmark	17,8	20,4	-0,014	-0,011
I alt	100,0	100,0		
Konstant			4,351	4,681

## Note

1 Gennemsnitsværdier er angivet i procent, medmindre andet er angivet.



### Bilag 3. Faktisk løn og beregnet LEU-løn, gennemsnit (kr. pr. time), samt LEU-afvigelse som andel af faktisk løn og kvindeandel (procent), personalegrupper i den offentlige sektor, 2019.

	Faktisk løn	Beregnet LEU-løn	LEU-afvigelse	Kvindeandel
Offentlige chefer	546,3	539,3	2,3	44,6
Officerer	396,2	362,9	4,8	5,7
Yngre læger	354,6	287,8	22,6	60,3
Forskere	338,7	334,4	0,8	36,8
Præster	324,2	308,4	4,8	60,8
Gymnasielærere	319,7	305,7	4,0	53,7
Ingeniører	318,0	288,7	10,7	40,5
Farmaceuter	317,5	303,4	4,0	85,1
Jurister og økonomer	316,7	295,9	6,4	60,7
Diplomingeniører	316,3	253,6	24,7	42,3
Arkitekter	309,5	303,6	1,6	65,1
Magistre	304,7	298,5	1,9	65,6
Psykologer	299,7	295,5	0,7	83,2
Polititjenestemænd	293,8	247,0	15,9	15,2
Bygningskonstruktører	287,1	270,1	16,1	26,2
Restgruppen	283,1	252,0	4,2	59,9
Lærere	281,4	255,8	11,8	65,5
Erhvervsskolelærere	273,5	258,5	6,2	39,8
IT-medarbejdere	271,0	226,0	20,3	18,4
Bachelorer	267,9	244,3	9,1	57,8
Sygeplejersker	257,6	255,3	0,8	95,7
Tekniske designere	252,8	232,3	8,8	62,8
Jordemødre	250,4	241,3	4,2	100,0
Fængselsfunktionærer	250,1	257,7	-2,2	33,0
Ambulancepersonale	245,0	216,6	13,0	11,7
Socialrådgivere- og formidlere	244,4	246,2	-0,6	88,4
Ergoterapeuter	242,4	247,2	-1,9	93,2
Håndværkere	239,9	222,8	7,6	6,7
Fysioterapeuter	239,1	247,1	-3,1	80,4
Socialpædagoger	238,9	253,0	-5,8	74,0
Laboratorie- og miljøpersonale	237,6	250,8	-4,4	78,3
Øvrigt militært personel	237,2	227,2	3,4	7,4
Kontorpersonale	236,8	228,9	3,1	82,7
Bioanalytikere	233,7	250,3	-6,8	89,8
Tandplejere	233,4	244,6	-4,6	97,3
Pædagoger	232,2	255,2	-9,3	81,3
SOSU-assistentter	229,1	219,9	4,0	93,4
Lægeseekretærer	219,8	224,7	-2,4	99,5
Sygehusportører	213,5	214,7	-1,0	8,1
Tandklinikassistentter	212,5	212,8	-0,8	99,8
Tekniske servicemedarbejdere	211,1	221,9	-5,4	10,7

	Faktisk løn	Beregnet LEU-løn	LEU-afvigelse	Kvindeandel
Specialarbejdere	206,8	214,6	-4,1	13,9
Pædagogiske assistenter (døgn)	204,6	205,5	0,0	67,3
SOSU-hjælpere	203,6	207,8	-1,9	90,7
Dagplejere	193,8	219,3	-12,1	98,5
Serviceassistenter	193,4	215,7	-10,6	78,2
Omsorgs- og pædagogmedhjælpere	193,2	204,9	-5,0	56,3
Pædagogiske assistenter (dag)	192,7	208,3	-7,4	81,7
Ernæringsassistenter	187,8	216,3	-13,3	95,3
Rengørings- og husassistenter	176,2	206,5	-14,4	85,8
Pædagogmedhjælpere	165,8	197,3	-15,7	77,6

Anmærkning: Faktisk løn og beregnet LEU-løn og LEU-afvigelse er baseret på standardberegnet timefortjeneste. Kilde: Beskæftigelsesministeriet (2023b, 2023c).

## Slutnoter

- 1 Oplysninger om standardberegnet timefortjeneste findes kun fra og med 2009. For at vise udviklingen i bruttolønforskellen siden 1997 har vi derfor anvendt et andet lønbegreb, smalfortjeneste inkl. pension og personalegoder, for den første del af perioden. For beskrivelse af dette lønbegreb se f.eks. Larsen og Houlberg (2013).
- 2 Med denne fremgangsmåde lægger den beregnede lønforskel sig imellem beregninger, hvor hhv. kvinders og mænds timeløn anvendes som nævner (Deding og Wong, 2004).
- 3 Det er teknisk set muligt vha. Blinder-Oaxaca-dekomponeringsanalyse også at fordele den 'uforklarede' del på forskellige karakteristika. Denne del skal imidlertid ofte fortolkes med varsomhed, da der kan være en del 'støj' forbundet hermed, se f.eks. Tharp et al. (2019). Det er også tilfældet her, hvilket viser sig ved, at konstantleddet numerisk set er meget stort, nemlig -33 procentpoint. Vi medtager ikke resultater, der viser bidragene for de specifikke karakteristika under den 'uforklarede' del her, fordi det numerisk store konstantled gør det vanskeligt at give en meningsfuld fortolkning af resultaterne.
- 4 De enkelte personalegrupper indgår ikke direkte i estimationen af LEU-modellen. Men hvert 'ansættelsesforhold' i lønstatistikken får tildelt en beregnet LEU-løn, som LEU-afvigelsen er udregnet ud fra (faktisk løn minus beregnet LEU-løn). Herefter er alle LEU-afvigelserne grupperet ud fra, hvilke personalegrupper de tilhører, og baseret herpå er de gennemsnitlige LEU-afvigelser for de enkelte personalegrupper opgjort (Beskæftigelsesministeriet, 2023b).
- 5 Medianlønningerne i offentlig og privat sektor ligger derimod ret tæt på hinanden.

# Faglighedens Fødsel: Historien bag faglighedsbegrebets indtog i dansk uddannelses-, arbejdsmarkeds- og forvaltningspolitik

Den offentlige løndannelse. Mellem økonomi og politik

*Hvordan kom vi alle sammen til at tale om faglighed? I dag er det svært at forestille sig en tid, hvor man ikke talte om viden og vidensarbejde via begrebet faglighed. Men før 1980'erne anvendtes begrebet stort set ikke. I denne artikel søger vi at rokke ved selvfølgelig antagelser og brug af faglighedsbegrebet ved at spore dets historiske spredning fra uddannelsespolitiske kampe i 1980'erne til stort set alle politiske- og forvaltningsområder i 2000'erne og frem. Vi diskuterer, hvordan begrebet bruges på tværs af uddannelses-, professions- og politologiske forskningsområder. På den baggrund kan vi forstå begrebet som en 'flydende betegnelse', der på den ene side er forankret i og refererer til forskellige evner og kom-*

*petencer, men samtidigt maksimerer sin kraft ved at kunne inkorporere alle, og ofte udefinerede, former for 'faglige fællesskab'. Faglighed kan derfor ses som et alternativ til professionalisme og ekspertise, der betegner en delvis ophævelse i den selvfølgelighed og særstatus, der før i tiden har været forbundet med individers eller grupperes besiddelse af en særlig form for viden eller kunnen. Det ironiske er, at begrebets klang af 'noget fast', skjuler den destabilisering, som kendetegner dets opblomstringsperiode, og de uenigheder, der består omkring, hvilke værdier, kompetencer og færdigheder der er værdifulde i fremtidens samfund, og hvordan de skal kompenseres.*

Faglighedsbegrebet er uomgængeligt i dagens videnssamfund. Det har i mange år været en central mission for skiftende regeringer "at styrke fagligheden", hvad enten det er i uddannelsessektoren, i velfærdslevering eller i centraladministrationen. Vi ser sygeplejersker, der forsøger at få "fagligheden i front", mens andre "fag"-grupper såsom socialpædagoger og managementkonsulenter kæmper for, at beslutningstagere anerkender og anvender netop deres unikke faglighed til at løse samfundsmæssige problemer. På arbejdspladsen søger ledere at "løfte fagligheden" gennem strategiske tiltag, hvad enten det er i form af "faglige fyrtårne" eller "faglige fredage". Faglighed er med andre ord et af de mest gængse og institutionaliserede måder, hvorpå vi som samfund italesætter viden og vidensarbejde. Men hvor kommer begrebet fra, og hvad består det af? Hvordan blev vi som samfund så optaget af faglighed, at den både skulle styrkes, forsvares og udbredes? Denne artikel beskriver opkomsten og udbredelsen af "faglighed" som udtryk for, hvad vi med udgangspunkt i nyere ekspertsociologi betegner som en historisk specifik måde at tale om viden og vidensautoritet på i Danmark.

En overset pointe i debatter om faglighed er begrebets relativt nylige historik. Faglighed blev faktisk først rigtig udbredt fra 1990'erne, da debatter om fremtidens uddannelsessystem stod højt på den politiske agenda. Siden dengang har begrebet spredt sig til mange forskellige områder, hvor det behandles synonymt med alternative begreber som kompetence, professionalisme eller ekspertise. Faglighed er i den forstand et relativt nyt begreb, hvilket også for-

**JAKOB  
LAAGE-THOMSEN**  
Postdoc, Aarhus  
Universitet,  
jlt@edu.au.dk

**SØREN LUND  
FRANSEN**  
Postdoc,  
Copenhagen  
Business School,  
sif.ioa@cbs.dk

klarer, hvorfor der hverken findes opslag om faglighed i Den Store Danske Encyklopædi eller i pædagogiske opslagsværker (se Adamsen, 2016). Det forklarer også, hvorfor begrebet så besværligt oversættes til engelsk. På trods af dets udbredthed er der kun gjort få systematiske forsøg på at diskutere faglighedsbegrebet (for undtagelser på erhvervsuddannelsesområdet se Jørgensen, 2009; Sørensen, 2009; Hvitved, 2014), og efter vores viden ingen historisk behandling af dets udvikling. Med denne artikel forsøger vi at rette op på dette og sætte fokus på, hvordan måden at tale om viden og vidensautoritet kan ses som udtryk for en national ekspertkultur. Hovedargumentet er, at udbredelsen af faglighed skal forstås som udtryk for en delvis ophævelse af den autoritet, der før havde kendetegnet vidensarbejde i Danmark. Det har medvirket til en forskydning af de grænser, som påvirker, hvem der anskues som legitime udøvere af vidensarbejde, da det øgede fokus på faglighed har gjort det nemmere for ikke-professionaliserede grupper at gøre krav på deltagelse i vidensarbejde i organisationer og institutioner. I den forstand er faglighed udtryk for en øget usikkerhed om etablerede vidensgrupper som professionernes status, indflydelse og afgrænsninger. Samtidig har det også ledt til en mere diffus ekspertkultur, da faglighed sjældent defineres, hvorfor det ofte er uklart, hvilke specifikke færdigheder, uddannelser og erfaringer der er og bør være i spil, når der tales om faglighed i embedsværket, på arbejdspladsen eller i civilsamfundet.

Vi går til spørgsmålet delvist genealogisk ved at se på begrebets historiske anvendelse og kontekst. Artiklen er inddelt i tre dele. Vi sporer først faglighedens historiske udvikling, før vi analyserer de omstændigheder, der ledte til dets fremkomst og senere udbredelse. I tredje del illustrerer vi, hvordan begrebet anvendes på tre hovedområder – uddannelse, arbejde og politik – for at indfange dets betydninger i dag. Dette leder til en afsluttende diskussion af ligheder og forskelle med alternative begreber om viden og vidensautoritet som 'professionalisme' og 'ekspertise'.

## Faglighedens oprindelse og spredning

Videns- og professions sociologer har længe været interesseret i at forstå, hvordan de begreber samfund bruger til at tale om viden og kompetence, former forestillinger om legitim vidensautoritet, troværdighed og sandhed. Den amerikanske sociolog Gil Eyal (2019) har f.eks. beskrevet, hvordan begrebet 'ekspertise' først blev populært i USA i 1960'erne som følge af en øget videnskabeliggørelse af den offentlige administration og et opgør med professionernes og videnskabens patent på vidensautoritet. Ekspertise opstod, på den ene side, som resultat af statens forsøg på at regulere nye områder såsom miljø, beredskab og medicin 'videnskabeligt' gennem oprettelsen af styrelser, ekspertråd og sektorforskningsinstitutioner. Disse reguleringsområder og deres associerede 'anvendte videnskaber' er og var karakteriseret ved at sidde mellem videnskab, der ikke foreskriver handling, og politik, der gør (Eyal 2019). Ekspertise blev derfor en måde at beskrive og legitimere disse mere foreskrivende vidensformer.

På den anden side opstod ekspertise, ifølge Eyal, på baggrund af en stigende usikkerhed og problematisering af, hvilke former for viden og hvilke individer og organisationer der skulle inddrages som valide kilder i 'tekno-videnskabelig' regulering. Alternative aktører, såsom miljø- og patientrettighedsorganisationer gør, fra 1960'erne og frem, i stigende grad krav på at blive anerkendt for deres viden og erfaringer. Ekspertise opstår derfor som en historisk specifik måde at tale om viden og vidensautoritet på, i kontekst af en stigende usikkerhed om, hvem eksperterne er. Ekspertise er derfor snarere et problem end en løsning: Hvem har brug for ordet ekspertise, når man ved, hvem eksperterne er, som Eyal udtrykker det (2019: 19).

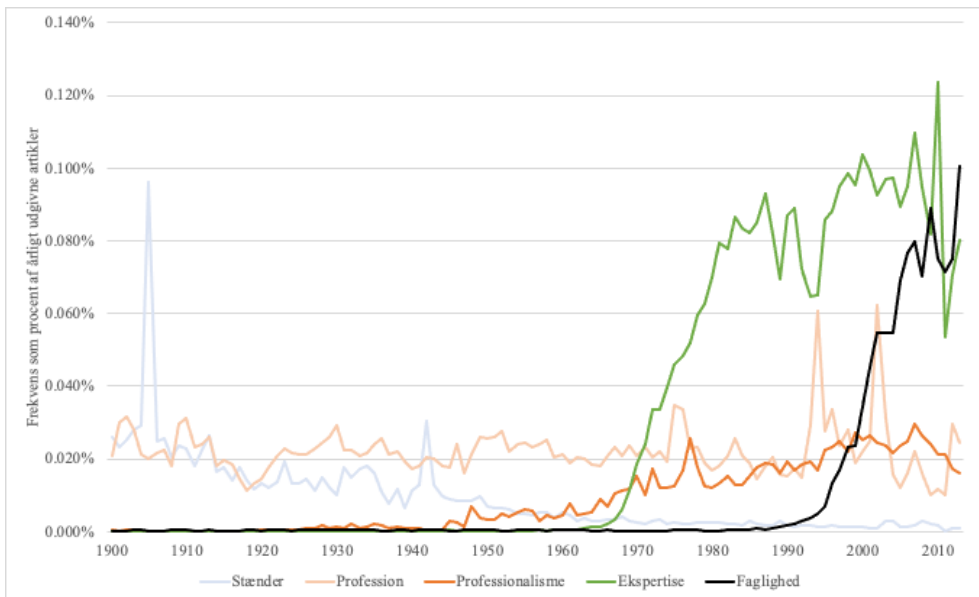


**Kort fortalt så har begreber som 'profession' og 'stand' altså været måder at tale om grupper i samfundet, der har særlig status og autoritet som følge af deres videns-, erhvervs- eller uddannelsesniveau. Over for disse er begreber som faglighed og ekspertise udtryk for nye måder at tale om viden og autoritet.**

Eyals arbejde tilbyder en vigtig historisk korrektion til den videns- og professionssociologi, der i samme periode havde taget ekspertise til sig som et alternativ til professionalisme og videnskabelighed (f.eks. gennem begreber som interaktionel eller relationel ekspertise (Collins og Evans, 2019)). I den danske samfundsforskning har der ikke været en lignende begrebsdiskussion. Visse har dog, som uddannelseshistoriker Jesper E. Larsen, diskuteret 'professionalisme' som et "importeret begreb" i dansk samfundsforskning, da der historisk set oftere har været tale om stænder eller forskellige erhverv (2017). Det er en værdifuld diskussion, som vi dog vil bemærke mere retvisende retter sig imod en "nyprofessionalisme", i den forstand at selvom "professionalisme" har bredt sig på erhvervs- og uddannelsesområdet fra 2000'erne og frem, så har det en lang historie som betegner for særlige erhvervsgrupper med universitetsuddannelser.

Kort fortalt så har begreber som 'profession' og 'stand' altså været måder at tale om grupper i samfundet, der har særlig status og autoritet som følge af deres videns-, erhvervs- eller uddannelsesniveau. Over for disse er begreber som faglighed og ekspertise udtryk for nye måder at tale om viden og autoritet. For at sammenligne begrebernes udbredelse, har vi gjort brug af Det Kongelige Biblioteks værktøj SMURF, der muliggør en søgning efter frekvensen af ord i alle danske aviser siden 1700-tallet. Figur 1 sammenligner udviklingen i den historiske brug af stænder,<sup>1</sup> profession, professionalisme, ekspertise og faglighed.

*Figur 1: Brug af vidensbegreber som procent af alle udgivne danske avisartikler (1900-2013)*



Som figur 1 viser, forsvinder brugen af stand/stænder langsomt over hele perioden, hvorimod profession fastholder et relativt stabilt niveau. Ekspertise tages i brug i løbet af 1960'erne, hvilket tidsmæssigt stemmer overens med Eyals analyse og som en import fra engelsk. Hvad der er videre interessant er, at ekspertise fra 1990'erne og frem får konkurrence fra et nyt begreb – faglighed – hvilket ikke indfanges af Eyals USA-centrerede analyse. I slutningen af 2000'erne anvendes faglighed hyppigere end ekspertise i danske aviser, hvorfor det står klart, at et signifikant skifte er sket. Figuren rejser det grundlæggende spørgsmål: Hvordan skal vi forstå opkomsten og udbredelsen af faglighed som konkurrerende vidensbegreb fra 1990'erne og frem, og hvordan står det i forhold til de andre vidensbegreber som professionalismisme og ekspertise?

### Faglighedens fremvækst

Lad os starte med fremvæksten. Vi har gennemgået alle danske videnskabelige udgivelser i Det Kongelige Biblioteks databaser, der indeholder ordet ”faglighed” i titel eller fortegnelse indtil 1999 (hvorefter ordets brug stiger eksponentielt), og kortlagt alle de folketingsdebatter, hvori ordet indgår. Herudfra kan vi konstatere, at faglighedsbegrebet opstår i debatterne om fremtidens uddannelsessystem i 1980-90'erne. Herefter spreder det sig hurtigt til andre domæner, hvor det ofte forstås synonymt med professionalismisme eller ekspertise. Det kommer vi tilbage til.

Ud fra de tidlige bøger og tidsskrifter er det klart, at faglighed opstår som *modsvaret* til tidligere pædagogiske og didaktiske strømme. Fra 1960'erne og frem opstår forskellige ’fagkritiske bevægelser’, der søger at gøre op med traditionelle (læs ”borgerlige”) forståelser af dannelse og fag til fordel for udvikling og udbredelse af undervisningsformer, der både bryder med fagenes rammer og tager udgangspunkt i konkrete problemer eller eleverfaring (f.eks. Hultengren, 1979; Kryger og Lørring, 1984). I disse bevægelser sker en sammenblanding af det nye begreb ”tværfaglighed”, som tidligst og mest tydeligt slår



igennem på universiteterne, og så ”problemorientering” eller ”erfaringspædagogik” (senere ”projektpædagogik”), som handler om at skabe nye undervisningsformer, der tager udgangspunkt i konkrete problemer eller eleverfaringer snarere end det enkelte undervisningsfags emneorganisering.

Tværfaglighed blev et centralt uddannelsespolitisk element og dannede grundlag for oprettelsen af nye uddannelsesinstitutioner som f.eks. RUC og Herlev Gymnasieskole i starten af 1970’erne. Det handlede om at uddanne individer, der kunne trække på og anvende videnskabelig viden til at løse de praktiske og komplekse problemer, der fra 1960’erne voksede frem, snarere end at anspore dem til en ren videnskabelig karriere. Det blev grundlag for den såkaldte ”nye universitetspædagogik”, som især blev karakteristisk for de nye universitetscentre (Hultengren, 1979). Jens Høyrup (1981) beskriver i noget af det tidligste undervisningsmateriale fra Roskilde Universitetscenter, hvordan slagordet ”tværfaglighed” opstod som et svar på, hvordan videnskaberne skulle bidrage til at løse konkrete samfundsmæssige problemstillinger. Tværfaglighed kommer altså til Danmark samtidigt med ekspertise og hænger sammen med fremvæksten af anvendte videnskaber og fagoverskridende problemer, som Eyal også beskriver i sin tidligere nævnte analyse.

Folkeskole- og gymnasieområdet oplevede ligeledes en omfattende kritik af dannelsesidealets borgerlige ophav og indholdsmæssige begrænsninger. Det skete som led i velfærdsstatens udbygning af undervisningstilbud, hvor ideen om ’enhedsskolen’ blev en samlende vision om, at elever ikke skulle opdeles efter niveau eller forudsætninger, men skulle rummes i det samme uddannelsesforløb. I løbet af 1960’erne blev det almindeligt, at klasserne forblev udelte efter 5. klasse, og at elever fortsatte skolegangen ud over den undervisningspligtige alder. Som konsekvens heraf gennemførtes en udvidelse af undervisningspligten og en reform af folkeskoleundervisningens indhold i henholdsvis 1972 og 1975. Selvom niveaudelingen først bortfaldt endegyldigt med folkeskoleloven i 1993, banede ideen om enhedsskolen vejen for en kritisk stillingtagen til tidligere tiders dannelsesidealer.



**Bertel Haarder overtager i 1982 Undervisningsministeriet og udsender sammen med lektor Asger Sørensen og adjunkt Jørgen Granum-Jensen debatskriftet ’Kampen om gymnasiet’, hvor målet var at bekæmpe ”demokratismen (og) dens tværfaglige, problemorienterede gruppeprojekter”. Faglighed blev her tværfaglighedens negation.**

Modstanden mod niveauopdeling skabte et nyt problem: Hvad var nu folkeskolens (almen)dannelsesformål, og hvilket indhold og form skulle undervisningen tage? Det ledte til en udpræget forsøgsvirksomhed, også i gymnasierne, der i samme periode var ekspanderet, med tværfaglig, erhvervsrettet og projektbaseret undervisning (f.eks. nye eksamensformer som gruppeek-

samen) (Bryld et al., 1990: 198). Den nye "erfaringspædagogik", der voksede frem af disse forsøg, er første gang, vi støder på "faglighed" som selvstændigt begreb uden for tværfaglighedens diskurs. Faglighed behandles her som det, der skal integreres og forenes med den enkelte elevs erfaring (Kryger og Lørring, 1984; Schnack et al., 1981).

Hvor faglighedens kim således kan findes i progressive miljøer forbundet med projekt- og erfaringspædagogikken, skal dens egentlige entré findes i den store modreaktion som de nye bevægelser blev mødt med i løbet af 1980'erne. Bertel Haarder overtog i 1982 Undervisningsministeriet og udsendte sammen med lektor Asger Sørensen og adjunkt Jørgen Granum-Jensen debatskriftet 'Kampen om gymnasiet', hvor målet var at bekæmpe "demokratismen (og) dens tværfaglige, problemorienterede gruppeprojekter". Faglighed blev her tværfaglighedens negation.

Skriftet udsprang af en stigende bekymring om niveausænkning i uddannelsessystemet, særligt blandt borgerlige, der af Gymnasieskolernes Lærereforening senere blev beskrevet som "et borgerligt felttog mod den såkaldte 68-generation af lærere" (Bryld et al., 1990: 203). I disse interventioner blev fagligheden adskilt fra tværfagligheden og fremsat som en udefineret kerne, der var under pres og skulle styrkes. Inspirationen hertil kom særligt fra USA, hvor Reagans initiativ 'A Nation at Risk' talte om alarmerende niveausænkning, specielt i skolesystemets ældste klasser.

Perioden blev kendetegnet ved, at faglighed på den ene side blev koblet til opfattelsen af en 'niveausænkning', som skulle modstås igennem en stærk formulering af den indholdsmæssige kerne omkring fagene. Men det var netop denne indholdsmæssige kerne, der af projektpædagogikken blev sat til debat, og hos Bertel Haarder skulle den udfyldes af borgerlige dannelsesidealer og forskellige arbejdsmarkedsorienteringer. I Danmark ledte det til formuleringen af begrebet 'centrale kundskabsområder'. Det er ikke tydeligt, at dette ledte til en styrkelse af fagenes form og indhold. Snarere var der tale om en dobbelttydig uddannelsespolitik, som ud fra funktionelle argumenter og effektivitetshensyn, på den ene side, talte om mere samarbejde og fleksibilitet i uddannelser, og, på den anden side, argumenterede på overvejende ideologisk grundlag for en fast formulering af fag og faglighed (som f.eks. med den litterære kanon i 1994) (Simonsen og Ulriksen, 1998). Form og indhold, der indtil da primært havde været et forehavende internt i uddannelsessystemet, f.eks. igennem lærer- og gymnasielærereforeningen, blev fra 1980'erne og frem i stigende grad genstand for eksterne aktørers krav og øget politisk styring.

1980'ernes uddannelsesstænkning kulminerede med den store folkeskolereform i 1993. Men allerede året efter kom den første internationale læseundersøgelse, en forløber for både PISA og PIRLS. Undersøgelsen placerede danske elevers læsefærdigheder på niveau med flere udviklingslande, hvilket ikke blot vendte den danske selvforståelse på hovedet, men også ledte til en enorm "kompetencefrygt", der har karakteriseret mange reformer af folkeskolen si-

den. Det ledte til fremvæksten af kompetencebegrebet, der for alvor gjorde sin indtræden med undervisningsminister Ole Vig Jensens 1997 rapport ”national kompetenceudvikling”. Her opstod en ny tendens (der ikke er unik for uddannelsesområdet) til styring gennem ”outcome” fremfor indhold gennem målformuleringer og evalueringer. Inspirationen kom fra den stigende internationale standardisering og human capital-inspirerede tilgange til uddannelse, der fokuserede på ”skills” og kompetencer frem for kvalifikationer og dannelse (se Krejsler, 2021). En tendens der er fortsat og til stadighed rammer sætter debatten om uddannelse.

Set i denne, om end korte, uddannelseshistoriske kontekst opstod faglighed som udtryk for et problem snarere end den løsning det ellers ofte forbindes med. Et problem forbundet til ”fagenes krise”, hvorfra faglighed opstod som en specifik historisk måde at tale om viden og kundskab på. Denne krise indeholder to elementer. På den ene side opstår faglighed som led i debatten om, hvilke kriterier der skal gælde for udvælgelsen af ’stof’. Faglighed opstår i en periode, hvor den etablerede viden hurtigt ændres og fornyes, samtidig med at faggrænser opløses eller sættes spørgsmålstegn ved (Simonsen og Ulriksen, 1998). Samtidigt opstår faglighed i en periode, hvor der sker en stigende statslig-politisk styring af uddannelsessektoren, der reducerer indflydelsen af uddannelsesprofessionerne på universitet-, gymnasie- og skoleniveau. Dette tab af indflydelse hænger sammen med en ekstern såvel som intern mistroiskhed over for faggruppernes egeninteresse og ideologiske ophæng. Måske derfor bliver faglighed også meget hurtigt brugt i sammenhæng med de ”professionelle” dimensioner af uddannelsesfaggrupperne som lærere, pædagoger og socialrådgivere (se som eksempel Andersen, 1990).

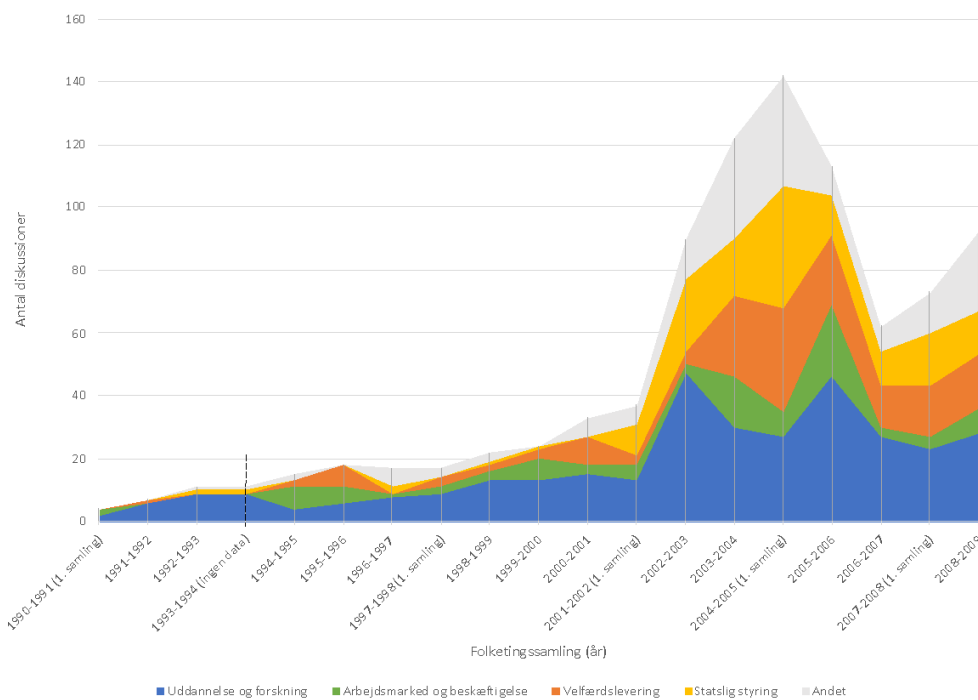
Det er paradoksalt, hvorledes begrebet faglighed på sin vis ophøjer vigtigheden af fagorganiseringen af viden (i modsætning til begreberne tværfaglighed og ekspertise), men i samme proces stækkes de faglige miljøer og fællesskabers indflydelse på uddannelsespolitikken. Den øgede eksterne styring, der starter som led i en kulturkamp, bliver inden for få år delvist overtaget af human capital-bevægelsen, hvor uddannelse bliver et middel til velstand og konkurrencedygtighed, og faglighed udfyldes af forskellige kompetencemål.

## Faglighedens mange betydninger

Den historiske gennemgang giver en forståelse af begrebets oprindelse, men det hjælper os ikke med at forstå, hvad der er på spil, når begrebet bruges i dag. En første pointe i den sammenhæng er at notere sig, at faglighed kan bruges på vidt forskellige måder, alt efter om vi taler om uddannelse, arbejdsmarked eller politik. Som figur 2 viser, så skete der allerede inden for få år en enorm spredning i, hvilke kontekster begrebet blev brugt i. Figur 2 er baseret på en gennemgang af de folketingsdebatter, hvor faglighed er blevet brugt i perioden 1990-2009. Figuren viser, hvordan faglighed starter og fortsætter med at være knyttet til det uddannelses- og forskningspolitiske område i tråd med vores historiske gennemgang ovenfor, men i løbet af få år begynder at brede

sig til flere politiske områder. Faglighed indoptages særligt i diskussioner om arbejdsmarked og beskæftigelse samt levering af velfærdsydelser. Her bliver det særligt knyttet til debatter om 'velfærdsprofessionerne' og deres organisering inden for social- og sundhedsområdet. Vi kan også se, at faglighed i stigende grad anvendes til at italesætte bureaukратиets vidensniveau fra 2000 og frem. Det umiddelbare højdepunkt i brugen 2003-06 hænger sammen med debatter om "strukturen", og den dertilhørende omorganisering af store velfærds(fag)områder.

Figur 2: Politiske debatter, hvori indgår "faglighed" som centralt debattema fordelt på politiske domæner 1990-2009



Kilde: Folketingstidende

Vi vil ikke i denne artikel give endelig begrebsafklaring af faglighed – pointen er nemlig at faglighed kan forstås som et fælles problem snarere end et substantivt indhold! Det vil vi vise ved at opridse de markante ligheder, der findes i diskussionerne om faglighed på tværs af de samfunds-faglige discipliner, der beskæftiger sig med forskning i uddannelse, professioner og forvaltning. Vi foretager ikke en udtømmende litteraturgennemgang, men vil via udvalgte eksempler vise, at faglighed i alle disse sammenhænge, udover forstået som en måde at tale om konkret evner eller kompetencer, er forbundet med diskussioner om autonomi og status i forsøget på at demarkere sociale grupper ud fra en fælles videns- eller erfaringsbase.

### **Uddannelse: Hvem bestemmer over fagene?**

Når faglighed diskuteres i uddannelsesforskningen, er det som oftest et forsøg på enten at (1) udfylde, hvad der bør menes med begrebet som led i en kon-

tinuerlig debat om forskellige dannelsesmæssige-, pædagogiske og didaktiske idealer (se f.eks. S.N. Larsen, 2014; Dolin, 2017), eller (2) at spore begrebets tillagte betydning i uddannelsespolitikken over tid (se f.eks. Adamsen, 2016).

Faglighed udspringer af fagorganiseringen af uddannelse, og der er i uddannelsesforskningen på den ene side en forståelse af fag som faglige fællesskaber baseret på en særlig epistemologi (Lauvås og Lauvås, 1998; i Dolin og Goddixsen, 2017) og som 'historisk betingede konstruktioner' i uddannelsessystemet (Undervisningsministeriet, 2003), hvor det er fagets udøvere, der i et "praksisfællesskab" udvikler fagets indhold. På den anden side, som Niels Kryger bemærkede det i 1984, så er undervisningsfag samtidigt noget ganske andet en blot forståelsesrammer og fællesskaber. Det er "et hierarkisk opbygget magt- og kontrolsystem", hvor særligt politiske indskærpelser fra styrelser, ministerier eller debatter andre steder i systemet har indflydelse på (fag)læreres ramme til at udføre undervisning og forståelse af fagenes indhold (Kryger, 1984).

Som vores historiske gennemgang opridser, opstår det moderne faglighedsbegreb i konteksten af et politisk modtryk mod "fagkritiske bevægelser", som ironisk nok resulterer i en øget politisk styring af uddannelsessektoren. Resultatet i dag er, som professor i naturfagsdidaktik Jens Dolin bemærker, at faglighed " ... er et af de mindst veldefinerede begreber i uddannelsessystemet" (Dolin, 2017: 50). Noget der er på spil, når der diskuteres faglighed i uddannelsesforskningen er altså særligt graden af indflydelse af de faglige praksisfællesskaber over for fagene som hierarkiske kontrolsystemer, hvor nationale testregimer og nyfaglige kompetencer udfordrer didaktiske- og dannelsesidealener.

### **Arbejdsmarked: Professioner uden selvstyre eller status?**

Inden for arbejds- og professionsforskningen bruges faglighed ofte uproblematisk som synonymt med professionalisme. Profession stammer som analytisk koncept fra den angloamerikanske verden og refererer til særlige erhvervsgrupper (*occupational groups*), som skiller sig ud fra andre (Macdonald, 1995/1999). Overordnet set har definitioner af professioner oftest inkluderet flere af følgende elementer: specialiseret arbejde forankret i et anerkendt vidensfelt, eksklusiv jurisdiktion over et arbejdsdomæne, formelle træningsprogrammer og akkreditationer, der skaber en beskyttet position og status på arbejdsmarkedet, og en form for arbejdsideologi eller værdisystem (Freidson, 2001: 127). Professionslitteraturen har i sine forskellige former altid været optaget af den statusmæssige adskillelse mellem forskellige "rene" professioner (særligt jura og medicin) og så semi-, proto- eller hybride professioner, der ikke nød samme status og autonomi, og som grupper måske kun levede op til nogle af elementerne, der karakteriserer de rene professioner (Noordegraf, 2007).

I den tidligere nævnte artikel af Larsen om den nye "importerede professionalisme", peger han særligt på dobbelttydigheden i de fagpolitiske forandringer, der har karakteriseret erhverv med mellemlange videregående uddannelser i de sidste 20-30 år. Særligt eksemplarisk er de store velfærdsprofessioner, der

hovedsageligt arbejder inden for det sundhedsfaglige, pædagogiske og sociale område. Her har New Public Management (NPM) inspirerede reformer af velfærdsstaten søgt at skærpe kontrol med faggrupper igennem en professionaliseringsdiskurs. Vi finder det interessant, at Larsen ikke kobler dette til brugen af faglighedsbegrebet, men det ligger lige for, at faglighed spiller en vigtig rolle i den professionaliseringsdiskurs han identificerer. Uddannelserne blev samtidigt samlet og ensrettet på tværs af fag i 2000 med professionsbachelor og i 2008 oprettedes professionshøjskolerne. Resultatet er, hvad vi med Mclelland (1990) og Evetts (2011) kan kalde ”professionalisering fra oven”: Fra et politisk og ledelseslag snarere end fra faggrupperne selv. Og resultatet resulterer NPM-reformer i det, Noordegraf (2008) kalder ”hybride professioner”, hvor professionalisme bruges som diskurs for at skabe meningsfuldt arbejde, samtidigt med at professionelt arbejde underlægges mere detaljerede administrative styringssystemer.

➤ På den positive side kan faglighed fungere inkluderende og statusudviskende, da alle faggrupper kan have deres faglighed, og at det fra den fagprofessionelles vinkel kan ses som en kvalificerende egenskab, der fordrer medbestemmelse og ansvar. Men samtidigt kan faglighed også fungere som et mindre forpligtende begreb og politisk magtmiddel, så længe det ikke nærmere defineres, hvilken faglighed der skal ”styrkes”, ”beskyttes”, ”sikres” og af hvem.

Samtidig bruges professionsdiskursen også som et kampgreb af velfærdsprofessionerne mod de opfattede nedvurderinger af deres faglighed. Det er netop sådanne kampe, vi har været vidne til de sidste mange år, f.eks. med lærerne i forbindelse med folkeskolereformen. Her benyttes ’faglighed’ som kampgreb mod reformer, der ses som begrænsninger af professionernes autonomi eller for bedre løn og arbejdsforhold. Et norsk studie har allerede vist de store forskelle på det statslige og faglige blik i konteksten af norske reformer af uddannelsessystemet (1990-2010) (Granlund, Mausethagen og Munthe, 2011). I det politiske system blev professionalisme forstået udelukkende i betydningen af ”erhvervsrettet kundskab”, hvorimod de faglige organisationer associerede ordet med autonomi, fagligt skøn og tillid ud fra et professionelt fællesskab.

Faglighed er altså forbundet med en udbredelse og ensretning af professionsformen til flere fag og dermed også de kampe og konflikter omkring kontrol, autonomi og status, der følger med. På den positive side kan faglighed fungere inkluderende og statusudviskende, da alle faggrupper kan have deres faglighed, og at det fra den fagprofessionelles vinkel kan ses som en kvalificerende egenskab, der fordrer medbestemmelse og ansvar. Men samtidigt kan faglighed også fungere som et mindre forpligtende begreb og politisk magtmiddel,



så længe det ikke nærmere defineres, hvilken faglighed der skal ”styrkes”, ”beskyttes”, ”sikres” og af hvem.

### **Stat: Det neutrale embedsværk under pres?**

I politik- og forvaltningsstudier anvendes faglighed i stigende grad til at beskrive embedsmænds videns- og rådgivningsarbejde. Max Weber bemærkede allerede i sine klassiske studier af bureaukratiet, hvordan statens vidensarbejde er karakteriseret af to former for viden: ”Fachwissen”, som er en teknisk-faglig viden, og ”Dienstwissen”, en erfaringsmæssig viden. Teknisk-objektiv viden har historisk været en central del af ideen om det neutrale embedsværks forankring i den europæiske retsstatshistorie. Her er det værd at bemærke, hvordan den tidlige bureaukratisering af et statsligt kvalificerings- og certificeringssystem i de tyske og kontinentaleuropæiske stater, herunder Danmark, i 1800-tallet kom til at fungere som professionsideologi for borgerskabet (se bla. Kocka, 1990; Sciulli, 2005). Embedsværket er på den vis en europæisk borgerlig professionsarketype, der historisk har været associeret med høj status, ansættelsessikkerhed (tjenestemandsvilkår), dannelse og etiske principper.

Det neutrale embedsværk har i den periode, hvor vi taler om faglighed, været under pres. Som konsekvens af dette pres fulgte gennem 1990'erne og 2000'erne en række betænkninger og rapporter om embedsmænds pligter og ”fagligt etiske principper” (f.eks. Nordskov Nielsen-udvalget, 1993). Hvis vi udelukkende ser på de begrænsede danske udredninger, så fokuserede særligt magtudredningen fra 2003 på den øgede medialiseringseffekt på bureaukratiet, imens Bo Smith-udvalget i 2015 kunne beskrive en udvikling siden 1980'erne, hvor embedsværket i centraladministrationen i stigende grad har skullet levere minister- og politisk-taktisk rådgivning (p. 23 f.). I 2015 udsendte Finansministeriet derfor ”Kodex VII”, der specificerede embedsværkets syv centrale pligter. Faglighed optræder her som en central pligt, da embedsmænds ”faglige rådgivning og bistand skal holde sig inden for de faglige standarder, der er almindeligt anerkendte inden for det pågældende område” (Finansministeriet, 2015: 30). Igen fremstår faglighed som en diskursiv løsning på et pres mod embedsværkets professionalisme.

### **”Faglighed” mangler en tværgående forståelse**

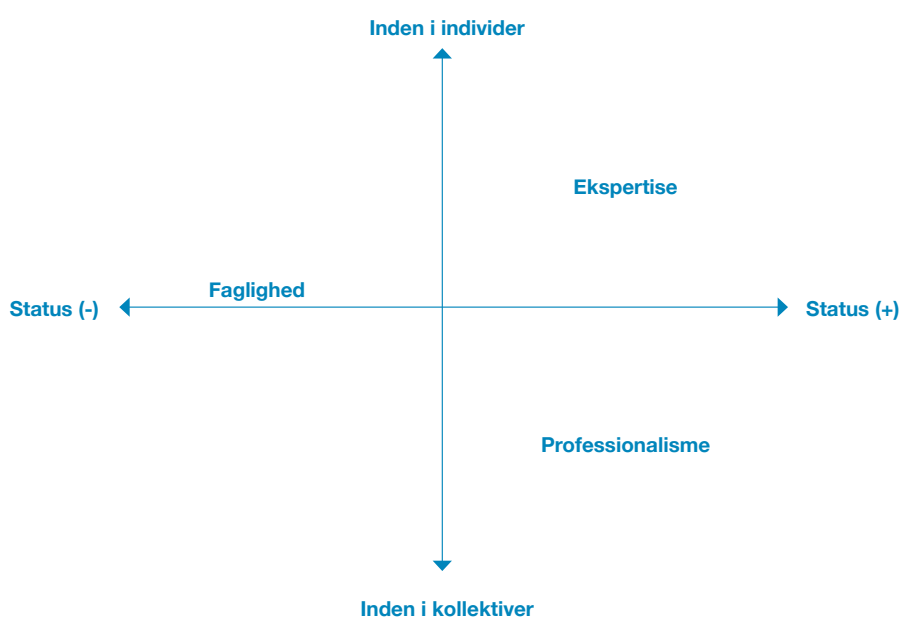
Vores gennemgang har vist, hvordan fagligheden er opstået som et dominerende vidensbegreb siden starten af 1990'erne og tillægges forskellige, men relaterede betydninger inden for uddannelses-, arbejdsmarkeds- og politik- og forvaltningsstudier. Det bruges alle steder i to betydninger. På den ene side bruges det i stigende grad som synonymt med individuel kompetence og færdighed, men hvor der latent i begrebet en gruppemarkør, hvor gruppen, alt efter om det er et erhverv, et uddannelsesfag eller et embede, er af en særligt kundskabsmæssig karakter. Det er dette, der udgør den anden side, hvor vi kan bemærke, at begrebet på alle ovennævnte områder hænger sammen med pres på eksisterende fagprofessionelle grupper drevet af både teknologiske-, samfundsmæssige- og politiske udviklinger. Det fremstår derfor ikke

usandsynligt at læse faglighed som symbol på en generel svækkelse eller i det mindste usikkerhed omkring etablerede vidensgruppers status, indflydelse og afgrænsninger. Derfor kan vi også forstå opkomsten af faglighed som en særligt institutionaliseret måde, hvorpå viden og kundskab italesættes og forstås i Danmark.

Men hvordan adskiller faglighed sig fra de andre dominerende vidensbegreber såsom professionalisme og ekspertise? Figur 3 placerer ekspertise, professionalisme og faglighed i et semantisk rum struktureret af to dimensioner: status, og hvorvidt den gældende viden eller kundskab tilhører individet eller kollektivet (f.eks. en professionsgruppe). Professionalisme befinder sig i nedre højre hjørne som vidensdiskurs, hvor viden og kundskab forstås som tilhørende kollektiver såsom professionen, der er kendetegnet ved høj status. Kollektiviteten er først og fremmest realiseret gennem professionsstyrede uddannelsessystemer og certificeringer, der er med til at homogenisere og sikre viden af høj status og autoritet gennem udvælgelse og eksklusion.

Ekspertise forstår lig professionalisme viden som defineret ved sin høje status, i og med at eksperthen står i modsætning til lavstatus aktører som lægmanden og amatøreren, når det kommer til et givent område eller emne. Men i modsætning til professionalisme er ekspertise individuelt snarere end kollektivt organiseret. Individuer opnår således ikke status som eksperter gennem gennemførelse af uddannelser og medlemskab af professionelle foreninger, men gennem erfaring med specifikke emner (f.eks. Henriksen og Seabrooke, 2016). Ekspertise indebærer således en forpligtelse over for emnet snarere end professionen eller organisationen, hvorfor det er rettet mere mod individets særlige erfaringer, karriere og kvalifikationer snarere end professionelle gruppers værdier og formelle uddannelses- og kvalificeringsforløb.

Figur 3: Ekspertise, professionalisme og faglighed i semantisk rum



Til sammenligning er faglighed drevet af en anden forståelse for viden og kunnen. Faglighed indebærer i princippet et eksklusionsprincip (“der er nogle, der har faglighed”), men bliver sjældent brugt i en sammenhæng, hvor en sådan afgrænsning defineres tydeligt. Samtidigt indebærer faglighed en ligestilling mellem faggrupper (“alle har deres faglighed”), der i sin statusudviskende brug passer godt på de antiintellektuelle vinde der har karakteriseret de sidste 20 års dansk politik (jf. opgøret med “smagsdommeriet”, “elfenbenstårnet” og/eller “de københavnske saloner”).

I den forstand er faglighed anderledes end ekspertise og professionalisme. Faglighed er blevet, hvad antropologen Lévi-Strauss (1987) som den første kaldte en “flydende betegnelse”, et begreb der synes at indeholde en konkret referent (ideen om at faglighed indeholder noget), men snarere arbejder hen mod at flyde eller sågar undgå definition for at maksimere dets kraft. Fremvæksten i faglighed som vidensbegreb siden 1990'erne skal derfor ses i lyset af begrebets evne til at inkorporere flere forskellige betydninger i sig. Denne pointe understøttes også af vores hurtige gennemgang af faglighedens betydning i uddannelses-, arbejdsmarkeds- og statsstudier, hvor dets fleksibilitet som begreb i høj grad har muliggjort dets tilpasning og indlejring i mange forskellige kontekster. Samtidig indrammer det også den manglende specificitet som begrebet medfører. Arbejdspladser, folkeskoleelever og bureaukrater skal have styrket deres faglighed, men hvordan gøres det, når begrebet mangler en tværgående forståelse?

Faglighed kan således opfattes som et alternativ til professionalisme og ekspertise, og betegner en *ophævelse* i den selvfølgelighed og status, der hidtil har været forbundet med individers eller grupperes besiddelse af en særlig form for viden eller kunnen. I den forstand er faglighed udtryk for en øget usikkerhed om etablerede vidensgrupper som professionernes status, indflydelse og afgrænsninger. Dermed er det også led i en mere diffus ekspertkultur, da faglighed sjældent defineres, hvorfor det ofte er uklart, hvilke specifikke færdigheder, uddannelser og erfaringer der er og bør være i spil, når der tales om alt faglighed i embedsværket, på arbejdspladsen eller i civilsamfundet. Det ironiske er at begrebets klang af ‘noget fast’, skjuler den destabilisering, som kendetegner dets opløsningsperiode, den svækkede indflydelse af flere faggrupper over egne områder og de uenigheder, der består omkring, hvilke værdier, kompetencer og færdigheder der er værdifulde i fremtidens samfund, og hvordan de skal kompenseres.

## Referencer

- Adamsen, J. (2016), “Faglighed – kvalitet, æstetik og undervisning”, *Studier i Pædagogisk Filosofi*, 5(1): 62-80, <https://doi.org/10.7146/spfv5i1.18137>
- Andersen, J. (1990), *Fag og faglighed - en teoretisk analyse*, Børne- og Ungdomspædagogernes Landsforbund (BUPL Pædagogisk Debat, 8).
- Bryld, C.-J., H. Haue, K.H. Andersen og I. Svane (1990), *GL 100-Skole, Stand, Forening: Gymnasieskolernes Lærerforening 1890-1990*, Gyldendal.

- Collins, H. og R. Evans (2019), *Rethinking expertise*, University of Chicago Press.
- Dolin, J. (2017), "Dannelse, kompetence og faglighed", i Jens Dolin, Gitte Holten Ingerslev og Hanne Sparholt Jørgensen, red., *Gymnasiepædagogik – En grundbog*, Hans Reitzels Forlag.
- Dolin, J. og M.P. Goddixsen (2017), "Fag, hovedområder og fagligt samspil" i Jens Dolin, Gitte Holten Ingerslev og Hanne Sparholt Jørgensen, red., *Gymnasiepædagogik – En grundbog*, Hans Reitzels Forlag.
- Eyal, G. (2019), *The crisis of expertise*, Polity Press.
- Freidson, E. (2001), *Professionalism, the third logic: On the practice of knowledge*, University of Chicago Press.
- Granlund, L., S. Mausethagen og E. Munthe (2011), *Lærerprofesjonalitet i spenningsfeltet mellom policy og profesjon*, HiO-rapport(2), Høgskolen i Oslo.
- Hultengren, E.W. (1979), *Tværfaglighed som politisk undervisning*, Aalborg Universitetsforlag.
- Høyrup, J. (1979), *Om teoretiske og praktisk videnskab: Om grundforskning og målforskning; om tværfaglighed, videnskabelige discipliner og problemorientering*, Roskilde Universitetscenter.
- Jørgensen, C.H. (2009), "Fag mellem arbejde, organisation og uddannelse – Har fagene fremtiden bag sig?", *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 11(3): 013-031
- Henriksen, L.F. og L. Seabrooke (2016), "Transnational organizing: Issue professionals in environmental sustainability networks", *Organization*, 23(5): 722-41.
- Hvitved, L.V. (2014), *Elevattituder på erhvervsuddannelserne*, Institut for Uddannelses og Pædagogik, Aarhus Universitet.
- Krejsler, J.B. (2021), *Skolen og den transnationale vending: Dansk uddannelsespolitik og dens europæiske og angloamerikanske forbindelser*, Nyt fra Samfundsvidekskaberne.
- Kryger, N. (1984), "Danskfaget eller eleverfaringerne" i N. Kryger og L. Lørring, red., *Faglighed og eleverfaring*, Forskningsserien Vol. 8, Lærerforeningens Materialeudvalg.
- Kryger, N. og L. Lørring, red. (1984), *Faglighed og eleverfaring*, Forskningsserien Vol. 8, Lærerforeningens Materialeudvalg.
- Larsen, J.E. (2017), "Et importeret begreb uden naturlige fjender?", *Årbog fra Selskabet for Skole- og Uddannelseshistorie*, 51.
- Larsen, S.N. (2014), "Et forsvar for fagligheden", *Fagligt Forum*, Dansk Magisterforening. <http://dm.dk/FagligtForum/UddDidaForsk/Artikler/Forsvarforfagligheden>
- Macdonald, K.M. (1999/1995), *The Sociology of the Professions*, SAGE Publications Ltd.
- Noordegraaf, M. (2007), "From "Pure" to "Hybrid" Professionalism: Present-Day Professionalism in Ambiguous Public Domains", *Administration & Society*, 39(6): 761-85.
- Schnack, K., K. Reisby, B. Wahlgren og S. Henriksen (1981), "Erfaringspædagogik", *Dansk Pædagogisk Tidsskrift*, 29(9-10): 353-416.
- Sciulli, D. (2005), "Continental Sociology of Professions Today: Conceptual Contributions", *Current Sociology*, 53(6): 915-42.
- Simonsen, B. og L. Ulriksen (1998), *Universitetsstudier i krise - Fag, projekter og moderne studenter*, Roskilde Universitets Forlag.
- Sørensen, M.S. (2009), *Planing Or Planning? Or What's Happening to Faglighed in Danish Vocational Education?*, Danmarks Pædagogiske Universitetsskole, Aarhus Universitet.

## Slutnote

- 1 Flertal bruges, da 'stand' har flere betydninger.

# Demokratiets vilkårlighed: En analyse af forekomsten af valgparadokser ved tre folketingsvalg

Reviewartikel

I et demokratisk system kan vælgerpræferencer aggregeres til en samlet kollektiv præference på et utal af forskellige måder, hvorefter en specifik aggregeringsmetode fordeler det samlede antal mandater mellem partierne. Hvis metoden producerer resultater, som divergerer fra vælgernes underliggende præferencer, opstår der såkaldte valgparadokser. De kendes fra flertalsvalgssystemer (f.eks. amerikanske og britiske valg), men det er generelt overset, at

de også kan forekomme under forholdstalsvalg. Ved brug af data fra valgundersøgelserne ifm. folketingsvalgene 2007, 2011 og 2015 analyseres den mulige empiriske forekomst af fire teoretisk udledte valgparadokser fra social choice-teori. Vi viser, at alle fire valgparadokser forekommer empirisk. Dermed sættes der spørgsmålstegn ved, i hvilket omfang folketingsvalgs udfald kan udlægges som en afspejling af folkets vilje.

## Findes der en unik "folkevilje"?

"Paa Rigets Borg skal i dens Mødesale / med Folkets Stemme Folkesjælen tale". Således lyder en indskrift fra 1918 i Vandrehallen på Christiansborg, og udsagnet sammenfatter meget fint den gængse danske demokratiopfattelse: at et demokratisk system muliggør, at folkeviljen vil manifestere sig i de konkrete politiske beslutninger.

At det ikke kun er i højstemte indskrifter, at valgudfald udlægges sådan, behøver man ikke at se sig langt om for at kunne konstatere: "Vælgerne har talt: Danmark drejer mod venstre ..." (Finans, 6.6.2019). "Vælgerne har talt, stemmerne er talt op, Venstre er Danmarks største parti" (Lars Løkke Rasmussen, 15.9.2001). "Hver gang, der er et flertal [bag et lovforslag], så er det en sejr for folkestyret, for så er det vel et udtryk for, at folkets røst er blevet hørt på Borgen" (Simon Emil Ammitzbøll, 7.6.2012) osv., osv.

➤ I et demokratisk perspektiv kan den mulige forekomst af valgparadokser betyde, at den anvendte afstemningsmetode påvirker valgets udfald i en sådan grad, at det ikke nødvendigvis er det parti eller den kandidat, der foretrækkes af en majoritet af vælgere, som vinder valget. Valgparadokser belyser derfor vigtigheden af, hvilken afstemningsmetode der benyttes, samtidig med at de sætter spørgsmålstegn ved, om metoden producerer meningsfulde og demokratiske kollektive valg.

**PETER KURRILD-  
KLITGAARD**

Professor, ph.d.,  
Institut for Stats-  
kundskab, Køben-  
havns Universitet,  
kurrild@ifs.ku.dk

**EMILY DUMINSKI**

Fuldmægtig, cand.  
scient.pol., Digitalise-  
rings- og Lige-  
stillingsministeriet,  
emilyduminski@  
hotmail.com


**SØREN NIKOLAI  
HORNDROP**

Analytiker, cand.  
scient.pol., National  
enhed for Særlig  
Kriminalitet,  
shorndrup@gmail.  
com

Men det er let at konstatere, at man ikke kan slutte, at f.eks. hvem der danner regering, også nødvendigvis er dem, et flertal af vælgerne støtter. Ved i hvert fald nogle folketingsvalg (1971, 1990, 2022) har den ene fløj fået et flertal af de afgivne stemmer, mens den anden fløj har vundet et flertal af mandaterne (jf. f.eks. Kurrild-Klitgaard, 2013), og ved mindst en regeringsdannelse (1975) kan der argumenteres for, at det ikke var flertallets førstevalg blandt regeringsalternativerne, der endte med at vinde (Kurrild-Klitgaard, 2014b).

Sådanne valgparadokser kan forekomme, når alternative afstemnings- eller aggregeringsmetoder udøver en selvstændig indflydelse på de demokratiske udfald, selvom de underliggende individuelle præferencer blandt vælgerne er uændrede. Det betyder f.eks., at en kandidat eller et parti vinder et valg under én afstemningsmetode, mens samme kandidat eller parti under en anden afstemningsmetode ikke vinder valget eller måske endog ender som den største taber blandt flere ikke-vindere – men at begge udfald vel at mærke er med udgangspunkt i de samme vælgerpræferencer. Valgets endelige udfald kan således være mindst lige så meget et produkt af måden, hvorpå vælgernes individuelle præferencer aggregeres til ét samlet kollektivt valg, som af andre årsager. Der er i hvert fald ingen garanti for, at det er et resultat af nogen underliggende ”folkevilje”. I et demokratisk perspektiv kan den mulige forekomst af valgparadokser betyde, at den anvendte afstemningsmetode påvirker valgets udfald i en sådan grad, at det ikke nødvendigvis er det parti eller den kandidat, der foretrakkes af en majoritet af vælgerne, som vinder valget. Valgparadokser belyser derfor vigtigheden af, hvilken afstemningsmetode der benyttes, samtidig med at de sætter spørgsmålstegn ved, om metoden producerer meningsfulde og demokratiske kollektive valg.

På den baggrund analyserer denne artikel, hvorvidt der kan siges at forekomme visse typer af valgparadokser i det danske, politiske valgssystem, ved at undersøge den mulige empiriske forekomst af en række teoretiske valgparadokser ved folketingsvalgene i 2007, 2011 og 2015. Som sådan er artiklen en opdateret opfølgning på Kurrild-Klitgaards (2008) undersøgelse af forekomsten af valgparadokser ved otte folketingsvalg (1973, 1975, 1977, 1979, 1994, 1998, 2001 og 2005). Artiklen forsøger at undersøge dette ved, først kort at introducere fem relevante teoretiske valgparadokser fra såkaldt social choice-teori, for dernæst at kortlægge empirisk, hvorvidt ét eller flere af disse manifesterede sig i tre danske folketingsvalg. Dette gøres ved at analysere surveydata fra valgundersøgelserne fra Det Danske Valgprojekt, hvorfra det er muligt at konstruere individuelle præferenceordener for en stikprøve af danske vælgere. Resultaternes demokratiske implikationer for robustheden af det danske forholdstalsvalgssystem, diskuteres til slut.

 Dette simple, hypotetiske scenarie viser således, at resultaterne af valget afhænger af den anvendte afstemningsmetode, og denne garanterer dermed ikke, at resultaterne i nogen meningsfuld forstand afspejler en unik ’folkets vilje’.



## Valgparadokser

Det mest kendte valgparadoks er det såkaldte Condorcet-paradoks.<sup>1</sup> Dette kan illustreres ved et simpelt, hypotetisk scenarie, hvor et samlet vælgerkorps  $N$  bestående af tre vælgere ( $V_1, V_2, V_3$ ) skal vælge mellem tre politiske partialalternativer i et sæt  $M = (x, y, z)$ . Disse tre vælgere har konstante, transitive individuelle præferencer for alternativerne, således at:

$$V_1: x > y > z$$

$$V_2: y > z > x$$

$$V_3: z > x > y$$

I de individuelle præferenceordener for de tre partialalternativer betyder  $>$ , at alternativet til venstre for tegnet foretrækkes over alternativet til højre herfor. Det ses, at de individuelle præferencer er transitive, da eksempelvis vælger  $V_1$  foretrækker  $x$  over  $y$ ,  $y$  over  $z$ , og  $x$  over  $z$ . Ved ordinale parvise sammenligninger for hvert alternativ ses det dog, at selvom de individuelle præferencer er transitive, medfører aggregeringen af disse til én samlet kollektiv præference, at denne bliver intransitiv. Sammenlignes  $x$  og  $y$  først, foretrækker  $V_1$   $x$ ,  $V_2$  foretrækker  $y$ , og  $V_3$  foretrækker  $x$ , så  $x$  vinder i denne sammenligning. Sammenlignes  $x$  herefter med  $z$ , foretrækker  $V_1$   $x$ , men  $V_2$  og  $V_3$  foretrækker  $z$ , så  $z$  vinder. Sammenlignes  $z$  og  $y$  til sidst, vinder  $y$ , eftersom både  $V_1$  og  $V_2$  foretrækker  $y$  over  $z$ , og kun  $V_3$  foretrækker  $z$  over  $y$ . Dermed kan den kollektive præferenceorden siges at være intransitiv eller cyklisk:

$$V_n: x > y > z > x$$

Vinderen afhænger altså her alene af, i hvilken rækkefølge alternativerne sammenlignes. I dette Condorcet-paradoks kan ingen af alternativerne slå alle andre alternativer i parvise ('head-to-head') valg, og derfor eksisterer der ingen såkaldt Condorcet-vinder (Kurrild-Klitgaard, 2008: 243), d.v.s. et alternativ, der foretrækkes fremfor alle andre alternativer ved parvise sammenligninger.<sup>2</sup> Dette simple, hypotetiske scenarie viser således, at resultaterne af valget afhænger af den anvendte afstemningsmetode, og denne garanterer dermed ikke, at resultaterne i nogen meningsfuld forstand afspejler en unik 'folkets vilje'. Dette er samtidigt omdrejningspunktet for Kenneth Arrows berømte og berygtede generelle umulighedsteorem, der viser, at ingen afstemningsmetode anvendt på flere end to vælgers præferencer over flere end to alternativer på samme tid kan leve op til et lille sæt af logiske fairness-regler og samtidigt sikre, at resultaterne heraf ikke kan være cykliske (Arrow, [1951] 1963; jf. Riker, 1982: 116 f.). Trods denne dystre konklusion fra social choice teorien er forekomsten af Condorcet-paradokset dog sjældent vist empirisk i nyere valgkontekster (jf. f.eks. Feld og Grofman, 1992; Gehrlein, 2006; Kurrild-Klitgaard, 2014a; Van Deemen, 2014).<sup>3</sup>



Dette stemmer overens med resultater fra matematiske simuleringer af præferenceordener, der tillader indifferens i individuelle præferencer mellem to alternativer (svag præferenceorden). Det betyder, at vælgere kan være indifferente i valget mellem to partier. Simuleringerne viser, at sandsynligheden for paradoksets tilstedeværelse initialt stiger med antallet af partialalternativer i  $M$ , for derefter at falde med et stigende antal vælgere i  $N$  (Jones o.a., 1995; Timpono og Taber, 1998: 86). Condorcet-paradokset forekommer desuden sjældnere ved svage præferenceordener end ved stærke præferenceordener (Jones o.a., 1995: 140 f.). Med disse resultater in mente er der således en beskedent sandsynlighed for, at der i valgundersøgelsernes analyser af danske vælgers præferencer over f.eks. foretrukne partier ikke skulle være en Condorcet-vinder, da svage præferenceordener typisk er mulige i sådanne, og antallet af respondenter altid er stort.

Nærværende studie vil undersøge den eventuelle empiriske forekomst af Condorcet-paradokset samt tre andre valgparadokser i forbindelse med de danske folketingsvalg i 2007, 2011 og 2015. De tre sidstnævnte paradokser er på forskellige planer alle varianter af det mere generelle, såkaldte *Borda-paradoks*. Dette valgparadoks eksisterer, når en majoritet af vælgere foretrækker  $x$  i et majoritetsvalg ( $V_n: x > z \wedge y$ ), men hvor  $y$  og/eller  $z$  foretrækkes fremfor  $x$  i ordinale, parvise sammenligninger ( $V_n: y > x \vee z > x$ ). Når disse to aggregeringsmetoder giver decideret omvendte præferenceordener (f.eks.  $x > y > z$  vs.  $z > y > x$ ), taler man om en ”stærk” variant af paradokset, mens en simpel diskrepans mellem topalternativerne siges at være en ”blød” variant (f.eks.  $x > y > z$  vs.  $y > x > z$ ). I den stærke form svarer det til, hvad der er blevet kaldt ”*majority reversal*”-paradokset (Van Deemen, 1993; Van Deemen og Vergunst, 1998).

Borda-paradokset forekommer, især i den ”bløde” form, relativt mere hyppigt end f.eks. Condorcet-paradokset (jf. Gehrlein og Lepelley, 2011; Kurrild-Klitgaard, 2018) og er velkendt fra praktisk politik, hvor det under tiden beskrives som ”*election inversions*”, altså hvor der er en diskrepans mellem hvem der er flertalsvinder blandt vælgerne, og hvem der vinder i sidste ende, f.eks. de amerikanske præsidentvalg i 2000 (Gore/Bush) og 2016 (Clinton/Trump) (jf. Miller, 2012).

De tre Borda-beslægtede valgparadokser, vi her undersøger empirisk, er følgende:

1. *Mere foretrukken, færre stemmer-paradokset*: Paradokset eksisterer, når en majoritet af vælgerne foretrækker  $x$  over  $y$  eller  $z$  ( $V_n: x > y \vee z$ ), men hvor  $y$  eller  $z$  opnår flere mandater end  $x$  ( $M_n: M(x) < M(y) \vee M(z)$ ), hvor  $M$  angiver antal mandater.
2. *Condorcet-vinder bliver taber-paradokset*: Paradokset eksisterer, når  $x$  er en Condorcet-vinder, d.v.s.  $x$  slår alle andre alternativer  $y$  og  $z$  i ordinale, parvise sammenligninger ( $V_n: x > (y, z)$ ), men hvor  $x$  opnår færre mandater end  $y$  og/eller  $z$  ( $M_n: M(x) < M(y) \vee M(z)$ ).

3. *Condorcet-taber bliver vinder-paradokset*: Paradokset eksisterer i den omvendte situation, hvor en såkaldt Condorcet-taber eksisterer, d.v.s.  $x$  taber til alle andre alternativer  $y$  og  $z$  i ordinale, parvise sammenligninger ( $\forall n: x < (y, z)$ ), men opnår flere mandater end  $y$  og/eller  $z$  ( $M_n: M(x) > M(y) \vee M(z)$ ).

Disse paradokser eksisterer ikke uafhængigt af hinanden, men er tværtimod dybt indlejrede i og sammenflettede med hinanden. Eksempelvis er Condorcet-vinder bliver taber-paradokset og Condorcet-taber bliver vinder-paradokset særlige tilfælde af mere foretrukken, færre stemmer-paradokset, mens de alle tre er varianter af Borda-paradokset.

## Anvendte data og metoder

Den empiriske forekomst af de nævnte valgparadokser analyseres for nærværende på baggrund af surveydata hentet fra valgundersøgelserne 2007, 2011 og 2015 (Dansk Data Arkiv). Valgundersøgelserne er systematisk tilbagevendende spørgeskemaundersøgelser af danske vælgers præferencer i forbindelse med folketingsvalg. Ofte indeholder disse såkaldte ”termometerspørgsmål”, hvor respondenter bedes angive deres sympati for de forskellige partier på en skala fra 0-10, hvor 10 angiver ”synes virkelig godt om” partiet, mens 0 betyder, at man synes meget dårligt om det (Hansen og Stubager, 2016: 25). I et social choice-perspektiv er disse spørgsmål særligt velegnede, eftersom det bliver muligt at oversætte respondenternes relative sympatiniveauer mellem partierne til meningsfulde, individuelle præferenceordener – data som ellers stort set aldrig er tilgængelige i konventionelle valgdata, hvor vælgerne typisk kun bliver spurgt om, hvilket parti de vil stemme på (Kurrild-Klitgaard, 2014a: 300). Artiklens analyse baserer sig således på ordinale, parvise sammenligninger af disse vælgers konstruerede præferenceordener for folketingsvalgenes partier, samt på de faktiske mandatfordelinger ved valgene.

I valgundersøgelsen for 2007 har man bedt 3.981 respondenter om at svare på, hvor meget eller lidt de synes om de ni forskellige partier, der opstillede,<sup>5</sup> således at vælgerne i  $N_{2007} = \{i_1, i_2, i_3 \dots i_{3981}\}$  har en præferenceorden for partialalternativerne i sættet  $M_{2007} = \{S, RV, K, SF, KD, DFV, NA, EL\}$ . I den tilsvarende valgundersøgelse fra 2011 er 2.038 respondenter bedt om at tilkendegive, hvor meget eller lidt de synes om de otte forskellige partier, der opnåede valg, således at vælgerne i  $N_{2011} = \{i_1, i_2, i_3 \dots i_{1698}\}$  har en præferenceorden for partialalternativerne i sættet  $M_{parti\ 2011} = \{S, RV, K, SF, LA, DFV, EL\}$ . I valgundersøgelsen fra 2015 er 2.129 respondenter bedt om deres sympatiniveau for de ni partier, der blev repræsenteret, således at vælgerne i  $N_{parti\ 2015} = \{i_1, i_2, i_3 \dots i_{1547}\}$  har en præferenceorden for alternativerne i sættet  $M_{2015} = \{S, RV, K, SF, LA, DFV, EL, Alt\}$ . Det relativt høje antal vælgere i de tre valgundersøgelers stikprøver giver analysen høj statistisk validitet.

For at kunne omforme vælgerens sympatiniveauer for de forskellige partier til meningsfulde individuelle præferenceordener, må der først opstilles en række antagelser: Hvis en respondent  $i$  tilskriver flere point til f.eks.  $S$  end til  $RV$ ,

antages det, at  $i$  foretrækker  $S$  over  $RV$ , d.v.s.  $i:S>RV$ . Ligeledes hvis  $i$  tilskriver færre point til  $S$  end til  $RV$ , så  $i:S<RV$ . Eftersom svage præferenceordener tillades her, betyder det, at hvis  $i$  tilskriver lige så mange point til  $S$  som til  $RV$ , siges  $i$  at være indifferent mellem de to alternativer, d.v.s.  $i:S=RV$ . Herefter antages det, at en majoritet af  $N$  vælgere foretrækker  $S$  over  $RV$ , hvis antallet af vælgere, der tilskriver flere point til  $S$  end til  $RV$ , er større end antallet af vælgere, der tilskriver flere point til  $RV$  end til  $S$ . Således vinder  $S$  altså en ordinal, parvis sammenligning, hvis:  $V_n(S>RV)$ . Denne procedure foretages for samtlige partipar i hver valgundersøgelse.

Hvorvidt de kollektive partipræferenceordener, der kommer ud af en sådan analyse, kan siges at være repræsentative for samtlige deltagende vælgere, er principielt usikkert. Præferenceordenerne holder kun under en antagelse om fravær af strategisk stemmeadfærd blandt vælgerne, d.v.s. strategisk stemmeadfærd kan resultere i en aggregering af individuelle partipræferencer forskellig fra den "sande" aggregering, hvis vælgere ikke stemmer efter deres "sande" individuelle præferencer (Riker, 1982: 156). Det er selvsagt umuligt at vide, om spørgeskemaets respondenter har bedrevet strategisk stemmeadfærd, da de svarede, men det må antages, at siden der intet var på spil i spørgeskemaet, var der heller intet incitament til strategisk stemmeadfærd.

## Valgparadokser i folketingsvalgene 2007, 2011 og 2015

I analysen er ordinale, parvise sammenligninger foretaget for alle partier i de tre valgundersøgelser, og disse er inkluderet i tabel A.1-A.3 i det supplerende appendiks. Resultaterne herfra præsenteres i det følgende i forhold til hver af de fire valgparadokser, vi har valgt at undersøge.

### Condorcet-paradokset

Der ses ved de undersøgte valg ingen empirisk forekomst af det fulde Condorcet-paradoks – en cykel mellem alle alternativer – hvilket er i overensstemmelse med de nyere teoretiske resultater (jf. Jones o.a., 1995; Timpone og Taber, 1998). Til gengæld identificeres der, i et af de tre valg, et eksempel på intransitivitet i den kollektive vælgerpræference – og ikke blot langt "nede" i denne men som en såkaldt "topcykel" blandt de mest foretrukne partier.

Lad os begynde med de relativt ligefremme. Ved folketingsvalget i 2007 var majoritetsrelationen i vælgerne præferencer således, jf. appendiks A.1.:

$$V_{2007}: S>V>SF>K>RV>KD>DF>NA>EL$$

Dvs. at Socialdemokratiet ville kunne slå alle andre partier ved parvise sammenligninger, mens Enhedslisten ville tabe til alle andre ved sådanne.

I 2015 var den kollektive partipræferenceorden blandt vælgerne, jf. appendiks A.3.:

$$V_{2015}: S>V>RV>DF>SF>EL>K>LA>Alt$$

Her ville Socialdemokratiet kunne slå alle partier ved parvise sammenligninger, mens det denne gang var Alternativet, der ville tabe til alle ved sådanne.

Som de viser, er der ingen tegn på cyklicitet (hverken fuld cykel eller topcykel) i majoritetsrelationerne i folketingsvalgene 2007 og 2015: Begge gange er Socialdemokratiet Condorcet-vinderen – også selvom partiet (som vi skal vende tilbage til) ikke blev det største parti.

For folketingsvalget i 2011 var situationen imidlertid en anden. Her så majoritetsrelationen umiddelbart således ud blandt vælgerne, jf. appendiks A.2.:

$$V_{2011}:(V>RV>S>V)>SF>K>EL>LA>DF$$

Ved dette valg foretrak et flertal Venstre fremfor Radikale Venstre ved parvise sammenligninger, mens Radikale Venstre ville slå Socialdemokratiet. Til gengæld ville et flertal foretrække Socialdemokratiet fremfor Venstre – hvorved en cykel opstår. Da disse tre partier samtidigt ville kunne slå alle andre partier ved parvise sammenligninger, er der tale om en såkaldt topcykel.

Disse konklusioner ledsages dog af en række forbehold, der knytter sig til, hvorvidt de foretagne parvise sammenligninger er statistisk signifikante. Ofte er de det – f.eks. er relationerne mellem Socialdemokratiet og de resterende partier ved folketingsvalget 2015 alle statistisk signifikante inden for 99 pct.-konfidensintervaller (testet ved tosidede t-test), mens det samme gør sig gældende ved mindst 95 pct.-konfidensintervaller ved 2007-valget. Det betyder, at vi med konventionel sikkerhed kan generalisere resultaterne og sige, at partiet ved begge valg med sikkerhed var Condorcet-vinderen blandt alle vælgere.

Men andre gange er de ikke. F.eks. har den topcykel, der i 2011 manifesterede sig mellem Socialdemokratiet, Radikale Venstre og Venstre, i ingen af relationerne stemmeforskelle mellem partierne, der er statistisk signifikante inden for et 95 pct.-konfidensinterval og i to af dem ikke engang inden for et 90 pct.-konfidensinterval. Det betyder, at vi ikke kan være sikre på, at der faktisk var en cykel som  $V > RV > S > V$ . Men denne usikkerhed går begge veje, så at sige. Vi kan i det konkrete tilfælde fra 2011 heller ikke være sikker på, at der ikke var en stik ”modsat” cykel  $V > S > RV > V$ .

### **Øvrige valgparadokser ifm. proportionalvalg**

I analysen af forekomsten af de tre andre valgparadokser – Mere foretrukken, færre stemmer-paradokset, Condorcet-vinder bliver taber-paradokset og Condorcet-taber bliver vinder-paradokset – sammenlignes majoritetsrelationerne i de tre folketingsvalg med antallet af faktiske mandater opnået af hvert parti ved valgene. Her viser tabel 1 således majoritetsrelationerne (MR) samt antallet af mandater opnået af partierne ved proportionel repræsentation (PR) (altså forholdstalsvalg) i folketingsvalgene i 2007, 2011 og 2015.

Tabel 1: Majoritetsrelationen (MR) og antallet af opnåede mandater ved proportional repræsentation (PR) i folketingsvalgene 2007, 2011 og 2015.

Range- ring	Folketingsvalget 2007		Folketingsvalget 2011		Folketingsvalget 2015	
	MR	PR	MR	PR	MR	PR
1	S	V (46)	V, S, RV	V (47)	S	S (47)
2	V	S (45)		S (44)	V	DF (37)
3	SF	DF (25)		DF (22)	RV	V (34)
4	K	SF (23)	SF	RV (17)	DF	EL (14)
5	RV	K (18)	K	SF (16)	SF	LA (13)
6	KD	RV (9)	EL	Ø (12)	EL	Å (9)
7	DF	NA (5)	LA	LA (9)	K	RV (8)
8	NA	EL (4)	DF	K (8)	LA	SF (7)
9	EL	KD (0)			Å	K (6)

Note: For partiforkortelser se tabel 1.

Ved folketingsvalget 2007 forekommer Condorcet-vinder bliver taber-paradokset: Socialdemokratiet ville slå Venstre (og alle andre partier) ved parvise sammenligninger – men alligevel fik Venstre flere mandater (46) end Socialdemokratiet (45). Condorcet-taber bliver vinder-paradokset forekommer også: Enhedslisten ville tabe til bl.a. Kristendemokraterne ved parvise sammenligninger – men Enhedslisten fik alligevel flere mandater (4) end Kristendemokraterne (0). Mere foretrukken, færre stemmer-paradokset forekommer ligeledes: Udover relationerne mellem hhv. Venstre/Socialdemokratiet og Kristendemokraterne/Enhedslisten ville flere andre partier i 2007 have oplevet at få færre mandater end partier, de ville kunne slå ved parvise sammenligninger. Dansk Folkeparti fik flere mandater (25) end Kristendemokraterne (0), Radikale Venstre (9), Det Konservative Folkeparti (18) og Socialistisk Folkeparti (23), desuagtet at alle fire ville kunne slå partiet ved parvise sammenligninger.

Ved folketingsvalget 2011 forekommer Condorcet-vinder bliver taber-paradokset: Her er der pga. den øjensynlige topcykel mellem Radikale Venstre, Venstre og Socialdemokratiet ingen stærk Condorcet-vinder. Men Venstre vandt 47 mandater, desuagtet at Socialdemokratiet, der fik 44, ville slå Venstre ved parvis sammenligning. Radikale Venstre fik kun 17 mandater mod Socialdemokratiet 44, desuagtet at førstnævnte kunne slå sidstnævnte. Condorcet-taber bliver vinder-paradokset forekommer også igen: Dansk Folkeparti var sidst i majoritetsrelationen, men med 22 mandater blev det større end hele fem partier (RV, SF, K, EL, LA), der alle ville kunne have slået det 'head-to-head'.

Ikke mindst pga. topcyklen mellem Socialdemokratiet, Venstre og Radikale Venstre indtager ingen partier samme plads i rangordningerne under hhv. den ene eller anden metode, og dermed er mere foretrukken, færre stemmer-paradokset i særdeleshed synligt: Ved 2015-folketingsvalget forekommer Condorcet-vinder bliver taber-paradokset ikke: Socialdemokratiet var en Condorcet-vinder, samtidig med at det også var det parti, der opnåede flest mandater

(47), og derfor kan eksistensen af valgparadokset her afvises. Til gengæld eksisterer et eksempel på Condorcet-taber bliver vinder-paradokset i 2015. Alternativet var her en Condorcet Taber, men opnåede ni mandater, hvilket var flere end Radikale Venstre (8), Socialistisk Folkeparti (7) og Det Konservative Folkeparti (6), der alle ville slå Alternativet ved parvise sammenligninger.

Dette paradoks er en variant af mere foretrukken, færre stemmer-paradokset, som dog også forekommer i andre afskygninger i folketingsvalget 2015: Eksempelvis foretrækkes Venstre over Dansk Folkeparti, men sidstnævnte opnår flest mandater. Mest ekstremt er det dog for Radikale Venstre, som rangerer tredjehøjest i majoritetsrelationen, men kun opnår sytten flest mandater. Også Socialistisk Folkeparti rangerer femte højest i majoritetsrelationen, men opnår kun ottende flest mandater.

Analysens centrale resultater er opsummeret i tabel 2. Den frembringer empirisk belæg for, at de teoretisk udledte valgparadokser i forskellige udstrækninger alle forekom ved et eller flere af de tre undersøgte folketingsvalg (2007, 2011 og 2015). Der blev dog ikke identificeret fuld cyklicitet i vælgernes kollektive partipræferencer i valgene, og dermed heller ikke det famøse Condorcet-paradoks, men der var i form af en topcykel eksempel på intransitivitet, ligesom samtlige andre valgparadokser identificeret i analysen. I alle tre valg forekommer mindst to valgparadokser, og medtages topcyklen, forekommer alle fire valgparadokser mindst en gang i de tre valg.

Tabel 2: Forekomst af valgparadokser i folketingsvalgene 2015 og 2011

Valgparadokser	Folketingsvalg 2007	Folketingsvalg 2011	Folketingsvalg 2015
Condorcet	-	(✓) (topcykel)	-
Mere foretrukken, færre stemmer	✓	✓	✓
Condorcet-vinder bliver taber	✓	✓	-
Condorcet-taber bliver vinder	✓	✓	✓
Vinder			

➤➤ Den påviste forekomst af flere valgparadokser ved folketingsvalgene 2007, 2011 og 2015 sætter spørgsmålstegn ved, hvor meget udfaldene af dansk demokrati i realiteten reflekterer, "hvad flertallet ønsker". Ikke fordi der ikke er demokrati, men fordi det ofte kan være svært meningsfuldt at definere, hvad flertallets ønske egentlig er.

### Demokratiske implikationer

Den påviste forekomst af flere valgparadokser ved folketingsvalgene 2007, 2011 og 2015 sætter spørgsmålstegn ved, hvor meget udfaldene af dansk de-



mokrati i realiteten reflekterer, ”hvad flertallet ønsker”. Ikke fordi der ikke er demokrati, men fordi det ofte kan være svært meningsfuldt at definere, hvad flertallets ønske egentlig er. Analysen understreger også, at man skal være forsigtig med at tro, at proportionalvalgssystemer automatisk, per logik, er perfekte, eller blot relativt bedre til meningsfuldt at afspejle folkets underliggende vilje. Særligt den hyppige forekomst af mere foretrukken, færre stemmer-paradokset synes potentielt at udfordre den gængse udlægning af folketingsvalg, idet analysen på den måde giver flere eksempler på, at et parti, der var mindre foretrukket end et andet blandt vælgerne, alligevel opnåede flere mandater, og dermed (alt andet lige) større vægt i det danske parlamentariske system. Eksempelvis opnår Dansk Folkeparti ved alle tre valg systematisk markant flere mandater end vælgerne kollektive præferenceorden ellers ville tilsige. I 2011 var partiet endda en Condorcet-taber blandt partierne, men fik alligevel tredjeflest mandater blandt alle partier. Dermed bekræftes og styrkes resultaterne fra Kurrild-Klitgaard (2008) yderligere.

Hvis der er så markante forskelle mellem hvad folket ”ønsker” og den egentlige mandatfordeling i Danmarks lovgivende forsamling, kan det danske demokrati så overhovedet siges at være demokratisk? Svaret på dette spørgsmål afhænger i nogen grad af, hvilken demokratiopfattelse man lægger ned over problemstillingen. I sit skelsættende værk *Liberalism Against Populism* (1982) giver Riker to mulige demokratiopfattelser af valg: den ’liberale’ opfattelse vs. den ’populistiske’ opfattelse. I det ’liberale’ perspektiv skal valg blot sikre folkets kontrol med de folkevalgte for at undgå et majoritetstyranni (ibid.: 9 f.), og dermed er valgparadokser reelt et mindre problem. Om et partialalternativ får flere mandater, end hvad der svarer til det antal vælgere, som foretrækker partiet, er ikke problematisk, så længe muligheden for at afsætte de folkevalgte, hvis de regerer uretfærdigt eller dårligt, ellers eksisterer.

Fra det Riker kalder det ’populistiske’ perspektiv er valgparadokser i afstemninger et relativt større problem. Her er opfattelsen, at folkets vilje skal afspejles ved de regler og love de folkevalgte vedtager; de folkevalgtes meninger skal repræsentere folkets meninger (ibid.: 11). For at dette kan opfyldes, må majoritetsrelationen ved et valg også svare ganske snævert til mandatfordelingen. At Dansk Folkeparti eksempelvis modtager tredjeflest mandater ved folketingsvalget 2011, fremstår derfor som en skævvridning af demokratiet, da partiet samtidigt foretrækkes mindst blandt vælgerne. Dette er ikke blot et vigtigt perspektiv i et teoretisk normativt øjemed, men har også vidtrækkende konsekvenser for dansk politik i praksis, eftersom Dansk Folkeparti ofte er tungen på den parlamentariske vægtskål særligt under de tidligere Venstre-ledede regeringer (2001-2011, 2015-2019).

Her skal det dog nævnes, at den kollektive præferenceordens præcision i forhold til at opgøre vælgeres præferencer kan diskuteres. I folketingsvalgene tager vælgere blot stilling til, hvilket parti eller hvilken kandidat de foretrækker over alle andre alternativer. I majoritetsrelationen rangerer vælgere derimod samtlige alternativer i forhold til deres præference for disse, hvilket ikke er en



let opgave i et valg med mange alternativer—og tillige at tjene et ganske andet formål.

Derudover kan man diskutere, hvorvidt vælgernes individuelle præferencer ville være de samme, hvis de vidste, at man ændrede aggregeringsmetoden. I denne analyse er antagelsen, at vælgerne ville stemme ens ved alle valg, idet de samme præferencer ligger til grund for alle beregningerne. Dog ville det ikke være utænkeligt, at visse vælgere ville udvise strategisk stemmeadfærd og dermed tilpasse deres stemme givet aggregeringsmetoden. Til gengæld er der her ikke noget, der taler for, at resultatet produceret under de nuværende regler i sig selv er det 'korrekte'; det eneste, vi ved med sikkerhed, er, at der ikke er et unikt resultat uafhængigt af metoderne.

Under alle omstændigheder understreger forekomsten af valgparadokser i folketingsvalgene dermed Rikers ovenstående pointe om, at forskellige afstemningsmetoder kan skabe forskellige resultater, selv hvis præferencerne er uændrede.

### Valgparadokser overalt

Denne artikel har undersøgt den mulige empiriske forekomst af fire teoretisk udledte valgparadokser i folketingsvalgene 2007, 2011 og 2015. I tråd med tidligere resultater fra matematiske simuleringer af sandsynligheden for cyklicitet ved svage præferenceordener samt tidligere empiri fra PR-valg, forventedes det, at Condorcet-paradokset ikke forekom i valgene. Denne forventning blev delvist indfriet, da analysen af vælgernes kollektive præferenceorden, udledt på baggrund af data fra valgundersøgelserne fra 2007 og 2015, viste at Condorcet-paradokset ikke forekom i disse valg. Dog fandt vi samtidigt, at der synes at have været en topcykel i blandt tre partier i 2011-valget.

Analysen præsenterede til gengæld bevis for flere forekomster af varianter af Borda-paradokset: mere foretrukken, færre stemmer-paradokset og Condorcet-taber bliver vinder-paradokset (i alle tre valg) samt Condorcet-vinder bliver taber-paradokset (i to valg). Dermed er der føjet yderligere evidens til affejningen af flere påstande om, at social choice-teori er uden empirisk relevans i den moderne politologi (Green og Shapiro, 1994; Mackie, 2003). Tværtimod synes resultaterne at understøtte, at når først man leder systematisk efter paradoksale aspekter af demokratiet, findes de næsten overalt.

Men fremfor alt gør denne empiriske tilstedeværelse af disse valgparadokser i faktiske folketingsvalg, at man bør være konstant opmærksom på, hvilke kvaliteter man tillægger demokratiet, normativt som positivt – også i et proportionalvalgs system (jf. Felsenthal og Miller, 2015). Dette bekræfter choice-teoriens relevans i en nutidig, dansk kontekst og kan danne baggrund for en diskussion af den måde, hvorpå danske vælgere individuelle præferencer aggregeres og sammensættes til den lovgivende forsamling, vi kender som Folketinget.

## Partiforkortelser

S = Socialdemokratiet, RV = Radikale Venstre, K = Det Konservative Folkeparti, SF = Socialistisk Folkeparti, LA = Liberal Alliance, DF = Dansk Folkeparti, V = Venstre, NA = Ny Alliance, EL = Enhedslisten, Alt = Alternativet.

## Kilder

Dansk Data Arkiv (2007, 2011, 2015). Valgundersøgelserne 1971-2015.

## Referencer

- Arrow, Kenneth J. (1963 [1951]), *Social choice and individual values*, 2. udg., New Haven: Yale University Press.
- Feld, Scott L. og Bernard Grofman (1992), "Who's afraid of the big bad cycle? Evidence from 36 elections", *Journal of Theoretical Politics*, 4(2): 231-37.
- Felsenthal, Dan S. og Nicholas R. Miller (2015), "What to do about election inversions under proportional representation?", *Representation: Journal of Representative Democracy*, 51(2): 173-86.
- Gehrlein, William V. (2006), *Condorcet's paradox*, Berlin: Springer.
- Gehrlein, William V. og Dominique Lepelley (2011), *Voting paradoxes and group coherence*, Berlin: Springer.
- Green, Donald P. og Ian Shapiro (1994), *Pathologies of rational choice: A critique of applications in political science*, New Haven: Yale University Press.
- Hansen, Kasper Møller og Rune Stubager (2016), *Den danske valgundersøgelse 2015 - The Danish National Election Study 2015*, København: Center for Valg og Partier, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Jones, Bradford, Benjamin Radcliff, Charles S. Taber og Richard J. Timpone (1995), "Condorcet winners and the Paradox of Voting: Probability calculations for weak preference orders", *American Political Science Review*, 89(1): 137-44.
- Kurrild-Klitgaard, Peter (1999), "Demokrati, magt og kollektive valgs rationalitet" i Uffe Jakobsen og Morten Kelstrup, red., *Demokrati og demokratisering: Begreber og teorier*, København: Politiske Studier, pp. 238-82.
- Kurrild-Klitgaard, Peter (2008), "Voting paradoxes under proportional representation: Evidence from eight Danish elections", *Scandinavian Political Studies*, 31(3): 242-67.
- Kurrild-Klitgaard, Peter (2013), "Election inversions, coalitions and proportional representation: Examples of voting paradoxes in Danish government formations", *Scandinavian Political Studies*, 36(2): 121-36.
- Kurrild-Klitgaard, Peter (2014a), "Empirical social choice: An introduction", *Public Choice*, 158(3-4): 297-310.
- Kurrild-Klitgaard, Peter (2014b), "Picking a loser? A social choice perspective on the Danish government formation of 1975", *Public Choice* 158(3-4): 483-97.
- Kurrild-Klitgaard, Peter (2018), "Trump, Condorcet and Borda: Voting paradoxes in the 2016 Republican presidential primaries", *European Journal of Political Economy*, 55 : 29-35.
- Mackie, Gerry (2003), *Democracy defended*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Miller, Nicholas R. (2012), "Election inversions by the U.S. Electoral College" i Dan S. Felsenthal og Moshé Machover, red., *Electoral systems: Paradoxes, assumptions and procedures*, Studies in Choice and Welfare, Berlin: Springer, pp. 93-127.
- Nurmi, Hannu (1987), *Comparing voting systems*, Dordrecht: Reidel.
- Riker, William H. (1982), *Liberalism against populism: A confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice*, San Francisco: W.H. Freeman.
- Riker, William H. (1986), *The art of political manipulation*, New Haven: Yale University Press.
- Timpone, Richard J. og Charles S. Taber (1998), "Simulation: Analytic and algorithmic analyses of Condorcet's Paradox - variations on a classical theme", *Social Science Computer Review*, 16(1): 72-95.
- Van Deemen, Adrian M.A. (1993), "Paradoxes of voting in list systems of proportional representation", *Electoral Studies*, 12(3): 234-41.

- Van Deemen, Adrian M.A. (2014), "On the empirical relevance of Condorcet's paradox", *Public Choice*, 158(3): 311-30.
- Van Deemen, Adrian M.A. og Noël P. Ver-  
gunst (1998), "Empirical evidence of  
paradoxes of voting in Dutch elections",  
*Public Choice*, 97(3): 475-90.

## Appendiks.

Tabel A.1. Ordinale, parvise sammenligninger af partier ved folketingsvalget 2007 (N=3.981).

	A	B	C	F	K	O	V	Y	Ø
A		2293*** 760 760	2010*** 275 1564	1854*** 703 1275	2747*** 391 322	2582*** 278 1049	1930** 210 1755	2849*** 334 507	3089*** 326 351
B			1599** 426 1764	1080*** 706 1975	2297*** 636 496	2269*** 256 1283	1638*** 236 1922	2418*** 541 665	2627*** 570 517
C				1679** 273 1845	2263*** 434 735	2650*** 442 754	1310*** 933 1595	2678*** 496 470	2489*** 272 974
F					2452*** 535 439	2321*** 292 1217	1802 195 1816	2558*** 392 683	3022*** 530 168
K						1497 511 1452	928*** 312 2204	1398*** 856 1095	1514*** 976 925
O							518*** 683 2692	1527 702 1464	1791*** 540 1434
V								2468*** 580 626	2430*** 227 1093
Y									1430*** 983 1188
Ø									

Sammenligninger er kun foretaget, hvor respondenterne har scoret begge partier. Respondenter, der ikke har givet et eneste parti en værdi, er frasorterede (i alt 37 respondenter).

Det øverste tal i hver celle angiver antallet, der foretrækker partiet i rækken, det midterste er de indifferente, og det nederste er de, der foretrækker partiet i kolonnen.

\*  $P \leq 0.1$ ; \*\*  $P \leq 0.05$ ; \*\*\*  $P \leq 0.001$

Tabel A.2. Ordinale, parvise sammenligninger af partier ved folketingsvalget 2011 (N=2.038).

	A	B	C	F	I	O	V	Ø
A		788* 281 857	1123*** 166 633	1153*** 378 397	1080*** 136 589	1254*** 135 607	942 126 926	1307*** 234 351
B			1130*** 299 451	1070*** 251 554	1114*** 227 433	1271*** 148 503	852 187 881	1188*** 205 454
C				769** 225 885	834*** 353 580	1120*** 255 543	378*** 348 1191	905** 164 774
F					922*** 162 691	1054*** 141 730	769*** 138 1014	1020*** 432 404
I						901*** 363 545	306*** 279 1222	787 174 809
O							249*** 240 1505	825** 155 912
V								1086*** 135 671
Ø								

Termometerspørgsmålene er skaleret fra 0-10, men omkodet til 1-11.

Sammenligninger er kun foretaget, hvor respondenter har scoret begge partier. Respondenter, der ikke har givet et eneste parti en værdi, er frasorterede (i alt 40 respondenter).

Det øverste tal i hver celle angiver antallet, der foretrækker partiet i rækken, det midterste er de indifferente, og det nederste er de, der foretrækker partiet i kolonnen.

\*  $P \leq 0.1$ ; \*\*  $P \leq 0.05$ ; \*\*\*  $P \leq 0.001$

Tabel A.3. Ordinale, parvise sammenligninger af partier ved folketingsvalget 2015 (N=2.129).

	A	B	C	F	I	O	V	Ø	Å
A		1185*** 335 378	1253*** 206 450	1261*** 345 299	1222*** 147 551	1161*** 162 727	1112*** 154 786	1320*** 225 398	1162*** 205 336
B			866*** 411 551	744 377 695	916*** 254 641	883 150 860	800* 220 876	899*** 301 632	841*** 301 485
C				653*** 303 870	734 414 683	771** 265 869	490*** 398 1018	806 222 822	778*** 210 651
F					881*** 225 716	876 146 880	834** 139 926	867*** 444 532	820*** 355 455
I						709** 386 834	509*** 395 1019	807 228 830	767** 247 661
O							681*** 382 990	973*** 178 795	890*** 128 690
V								985*** 174 781	928*** 141 637
Ø									623*** 587 466
Å									

Termometerspørgsmålene er skaleret fra 0-10, men omkodet til 1-11.

Sammenligninger er kun foretaget, hvor respondenterne har scoret begge partier. Respondenter, der ikke har givet et eneste parti en værdi, er frasorterede (i alt 2018 respondenter).

Det øverste tal i hver celle angiver antallet, der foretrækker partiet i rækken, det midterste er de indifferente, og det nederste er de, der foretrækker partiet i kolonnen.

\*  $P \leq 0.1$ ; \*\*  $P \leq 0.05$ ; \*\*\*  $P \leq 0.001$

## Slutnoter

- 1** Om valgparadokser ift. politik se først og fremmest Riker (1982), Riker (1986), Nurmi (1987). På dansk findes en kort introduktion til en række temaer i Kurrild-Klitgaard (1999).
- 2** Dette er en 'stærk' definition af kriteriet. En blød er, at en Condorcet-vinder er en, der ikke er foretrukket mindre end noget andet alternativ.
- 3** For empiriske studier af dansk politik med social choice-perspektiver, se f.eks. Kristensen (1987), Kurrild-Klitgaard (2001), Justesen (2007), Kurrild-Klitgaard (2013, 2014b), Munkøe (2014) og Pedersen (2014).
- 4** Terminologien for Mere foretrukket, færre stemmer-paradokset, Condorcet-taber bliver vinder-paradokset og Condorcet-vinder bliver taber-paradokset er en fri oversættelse af Kurrild-Klitgaards (2008) og Van Deemen og Vergunsts (1998) fremstillinger af paradokserne.
- 5** Ved 2007-valgundersøgelsen er alle opstillede partier medtaget i surveyet; ved valgundersøgelserne fra 2011 og 2015 er derimod kun medtaget de partier, der faktisk opnåede repræsentation ved selve valget. Det første er rent analytisk klart at foretrække, men er i sagens natur umuligt at omgøre for de sidstnævntes vedkommende.



# De danske byer som udenrigspolitiske aktører i Ukraine

Reviewartikel

*"Byer laver ikke udenrigspolitik". Det har været den officielle sandhed om de danske byer og kommuners internationale samarbejde i mange år. Ofte har der været refereret til kommunalfuldmagten, som angiveligt skulle forhindre byer i at beskæftige sig med udenrigspolitiske anliggender. Men måske er tiden kommet til at genoverveje, hvilken rolle de danske byer spiller i dansk udenrigspolitik. De danske byers engagement i Ukraine synes at være et god illustra-*

*tion af, at danske byer er endog særdeles villige til at bidrage til den samlede danske udenrigspolitiske indsats. Casen illustrerer også, at både Folketinget og regeringen er meget interesserede i at engagere de danske byer i dansk udenrigspolitik. Endelig demonstreres, at kommunalfuldmagten er ganske dynamisk og i stadig større udstrækning åbner op for, at danske byer engagerer sig i og bidrager til dansk udenrigspolitik.*

## Byer som udenrigspolitiske aktører

Formelt beskæftiger de danske kommuner sig ikke med udenrigspolitik. Grundloven placerer den udenrigspolitiske kompetence hos regeringen. Kommunalfuldmagten går endda skridtet videre og stadfæster, at hverken folkevalgte kommunalpolitikere eller kommunalforvaltningen må fremkomme med meningsytringer, der har med statens udenrigs- og sikkerhedspolitik at gøre.

Den formelle side af sagen synes således klar. I realiteternes verden er afgrænsningen mellem udenrigs- og indenrigspolitik imidlertid ikke særlig klar. Ganske mange danske kommuner – særligt efter at kommunalreformen trådte i kraft i 2007 – har med tiden fundet det nyttigt at engagere sig i forskellige former for internationalt samarbejde. Det gælder blandt andet forskellige former for strategisk bysamarbejde og deltagelse i internationale bynetværk (Acuto og Leffel, 2021). Internationalt tilskynder blandt andet EU-Kommissionen, EU's regionaludvalg og Europarådets lokalkongres de danske kommuner til at tage et større og mere selvstændigt ansvar for det internationale samfunds udvikling.

Ruslands invasionskrig i Ukraine aktiverer endnu en side af de danske kommuners internationale relationer. Vi har at gøre med et land i Danmarks nærområde, der er i krig, og som blandt andet efterspørger humanitær assistance og støtte til genopbygning. Ude i kommunerne – store som små – er der tale om en international krise, der virkelig optager sindene – både i byrådene og i lokalbefolkningen (Marcussen, 2023: 26-31). Der er bred opbakning til, at kommunerne aktivt støtter Ukraine. Flere kommuner har i forlængelse heraf engageret sig direkte i Ukraine på forskellige måder.


**MARTIN  
MARCUSSEN**  
professor, Institut  
for Statskund-  
skab, Københavns  
Universitet,  
mm@ifs.ku.dk

Dette giver en god anledning til at undersøge, hvilke omstændigheder der skal være til stede, for at danske kommuner kan engagere sig politisk og humanitært i et andet land. De danske byers forskellige engagementer i Ukraine kan helt specifikt give os en bedre forståelse for, hvordan kommunalfuldmagten kan fortolkes i en bredere politisk kontekst.

I Danmark har der ikke været tradition for at indarbejde de lokale myndigheders internationale aktiviteter i analysen af dansk udenrigspolitik. Internationalt er der derimod flere eksempler på, at den udenrigspolitiske analyse integrerer det lokalpolitiske bidrag i den samlede forståelse af et lands internationale placering. I forskellige sammenhænge bruges begrebet ”paradiplomati” for at beskrive de diplomatiske aktiviteter, der udfoldes parallelt med det officielle, regeringsbårne diplomati (Aldecoa og Keating, 1999). Ofte refereres til ”bydiplomati”, når fokus rettes mod de forskellige instrumenter, byerne tager i anvendelse, når de begår sig på den internationale scene (Grandi, 2020).

Noget af denne internationale litteratur vurderer entydigt, at paradiplomatiet *svækker* den samlede udenrigspolitiske indsats (Lecours, 2002). Det hænger sammen med, at paradiplomatiet i nogle lande refererer til de internationale aktiviteter, der indgår i en række regioners forsøg på at frigøre sig fra den bredere nationale forankring. Paradiplomatiet bliver således et instrument til at fremme regional selvbestemmelse eller måske endda til løsrivelse. Vi kender eksempelvis fænomenet fra Cataloniens og Quebecs meget velorganiserede udenrigspolitiske indsats verden over.

En anden del af den internationale litteratur vurderer modsat, at paradiplomatiet er med til at *styrke* den nationale udenrigspolitik (Bouchet, 2022; Lefel, 2022). I lyset af at det ikke længere er muligt for en udenrigstjeneste at opretholde et monopol på et lands udenrigspolitik, har flere udenrigstjenester inddraget en bred vifte af samfundsaktører både i formuleringen og implementeringen af udenrigspolitikken. Erkendelsen er, at de lokale myndigheder på flere måder bidrager med helt særegne ressourcer, der styrker den samlede udenrigspolitik. Noget har at gøre med kommunernes særlige adgang til andre lokale aktører på den internationale arena; andet har at gøre med kommunernes tætte kontakt til befolkningerne og dermed en stærk fornemmelse for folkestemninger; og endelig har noget at gøre med, at kommuner har adgang til en faglig og praktisk ekspertise, som regeringen har brug for i forbindelse med gennemførelsen af den konkrete udenrigspolitik. Hertil kommer, at beslutningseffektiviteten typisk er større i de små lokale sammenhænge end i det større nationale sammenhænge (Hachigian, 2023).

 **I det følgende rettes opmærksomheden først og fremmest på, hvorvidt danske byer med deres engagement i Ukraine faktisk laver udenrigspolitik.**

I det følgende rettes opmærksomheden først og fremmest på, hvorvidt danske byer med deres engagement i Ukraine faktisk laver udenrigspolitik. Hvorvidt

de danske kommuner er udenrigspolitiske aktører i Ukraine kan vurderes på flere måder. Én tilgang, som er anvendt i denne artikel, er at undersøge, hvordan kommunerne selv begrundes og forstår deres engagement i Ukraine. I den politiske proces, der er gået forud for Ukraineengagementet har forskellige parter i byrådssalene talt for og imod, at den pågældende by indgår forskellige former for venskabsaftaler i Ukraine. Det er disse begrundelser, der kan bidrage til en forståelse af, hvorvidt man i de danske byer opfatter sig selv som udenrigspolitiske aktører (Hocking, 1999). Det er også relevant at kaste et blik på indholdet af de aftaler om venskabsbysamarbejder, der er indgået. Også her begrundes samarbejdet.

Til sidst diskuteres, hvorvidt det overhovedet er lovligt, at byer arbejder internationalt. Som nævnt fremhæves det ofte, at den udenrigspolitiske kompetence entydigt er placeret hos regeringen. Det fremgår af grundloven. Det fremgår også af kommunalfuldmagten, der i mange henseender opretholder en klar skelnen mellem udenrigs- og indenrigspolitik. Men i praksis er det også klart, at regeringen og udenrigstjenesten ikke har monopol på udenrigspolitikken (Hocking, 2002, 2013). Der er mange parter i de danske samfund, der på forskellige måder de facto optræder som udenrigspolitiske aktører på vegne af Danmark. Der er således opstået en ganske betydelig dekobling mellem en forestilling om at udenrigs- og indenrigspolitik kan adskilles, og den udenrigspolitiske praksis, hvor udenrigs- og indenrigspolitik smelter sammen.

### Ukrainefonden skaber kommunal interesse

Allerede en måned efter Ruslands invasionskrig i Ukraine taler den ukrainske præsident Volodymyr Zelenskyj via et videolink til medlemmerne af det danske Folketing. Her bad han specifikt Danmark om at tage ansvar for at hjælpe med genopbygningen af havnebyen Mykolaiv: ”Jeg opfordrer Danmark til at overtage ledelsen i genopbygningsarbejdet i en af vore regioner Mykolaiv – vores værftsindustri by. Det kan blive en by og en region, som har brug for at blive genopbygget, og det kan Danmark hjælpe os med” (Jyllands-Posten, 2022a).

Opgaven synes uoverskuelig. Det skyldes dels, at Ukraine er i krig, dels at ingen ved, hvilken retning krigen vil tage, og dels at de beløb, der vil skulle investeres i genopbygningen langt vil overstige alt andet Danmark nogensinde har engageret sig i. Alligevel er der blandt folketingspolitikere den dag en meget stor villighed til at bidrage. På dette tidspunkt er der ingen blandt de folkevalgte, der fremfører et argument om, at opgaven er for stor for Danmark. Der er tværtimod en meget udbredt fornemmelse af, at Danmark står over for en historisk udfordring, som man er nødt til at tage på sig.

Udenrigsministeriet går straks i gang med at organisere arbejdet. I første omgang handler det om at række ud til de parter i Danmark, der vil kunne spille en eller anden rolle i genopbygningsarbejdet. Det er i første omgang det danske erhvervsliv. I juni måned meddeler Udenrigsministeriet, at man har etableret et nyt partnerskab, som skal bidrage til genopbygningen af Ukra-

ine (Udenrigsministeriet, 2022a). I første omgang vil partnerskabet fokusere på genopbygningen af den ukrainske havneby Mykolaiv, hvor Danmark har påtaget sig en særlig ledende rolle. Men det er intentionen, at hjælpen på sigt også skal omfatte andre dele af Ukraine. Partnerskabet består af regeringen (ved Erhvervsministeriet og Udenrigsministeriet), Dansk Industri, Dansk Erhverv, Danske Rederier, Landbrug & Fødevarer, Green Power Denmark, FH og CO-Industri. Øvrige ministerier og organisationer vil blive inddraget efter behov. Kommunernes Landsforening er ikke med.

Med udviklingsmidler afsættes i første omgang 100 millioner kroner til genopbygningsarbejdet. Et beløb, som senere vil vokse sig meget større. Der etableres partnerskaber med forskellige dele af det danske erhvervsliv, som udviser en meget stor villighed til at være en del af det gigantiske genopbygningsarbejde (TV2.dk, 2022).

I løbet af sommeren tager udviklingsminister Flemming Møller Mortensen til Ukraine og Mykolaiv for at sondere terrænet. Besøget indeholder samtaler med ukrainske myndigheder, herunder borgmesteren i Mykolaiv, Oleksandr Syenkevych. Udviklingsministeren fortæller, at ”Danmark tager aktivt del i genopbygningen i Mykolaiv. Lige nu har vi fokus på akutte indsatser, fordi byen fortsat er under angreb. Men vi er også i tæt dialog med myndighederne om, hvordan vi kan støtte mere langsigtede indsatser og bringe danske kompetencer og virksomheder i spil” (Udenrigsministeriet, 2022b).

Flemming Møller Mortensen underskriver en aftale om, at Mykolaiv bliver en såkaldt integritetsby under et danskledet antikorrupsionsprogram. Ukrainerne anslår, at det aktuelle genopbygningsbehov ligger på 5.400 milliarder kroner. Det er et næsten uforståeligt stort beløb. Men ministeren understreger, at Danmark står klar til at hjælpe. Regeringen er angiveligt fast besluttet på at hjælpe ukrainerne nu og i mange år fremover (Nordjyske Stiftstidende, 2022a).

I marts 2023, cirka et år efter den russiske invasion af Ukraine, etablerer et bredt udsnit af partierne i Folketinget en Ukraine-fond. Bare i 2023 tilføres fonden ikke mindre end syv milliarder kroner. Langt de fleste af pengene skal gå til at støtte Ukraine militært. Men der afsættes også 1,2 milliarder kroner til civil støtte og 400 millioner kroner til danske virksomheder, der vil bidrage til genopbygningen (Ritzaus Bureau, 2023a). Langt de fleste af pengene tilvejebringes ved at lempe finanspolitikken, men der overføres også 1,2 milliarder kroner fra den danske udviklingsbistand. Ukraine bliver hurtigt den største modtager af danske udviklingsstøtte (Nordjyske Stiftstidende, 2023).

Etableringen af Ukraine-fonden skaber også interesse i Kommunernes Landsforening (KL). Hvor man i KL indtil videre har fokuseret på kommunernes arbejde med at modtage og integrere ukrainske flygtninge rundt omkring i kommunerne, rettes opmærksomheden nu også mod de nye finansieringsmuligheder. I april 2023 går de fire største kommuner og KL i dialog med regeringen om, hvordan disse kommuner kan være med til at bidrage – det

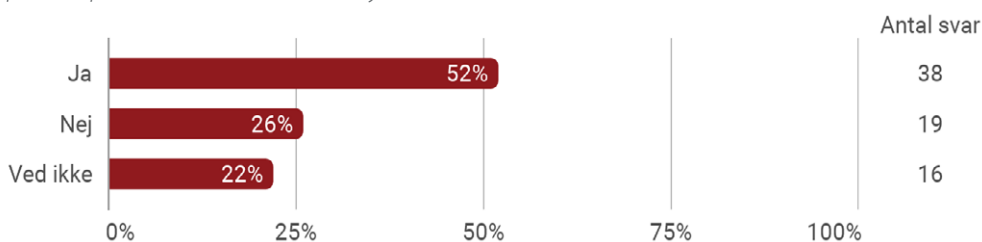
vil sige bruge – Ukrainefondens midler til civile indsatser (Aarhus Kommune, 2023a). Ganske hurtigt derefter tager borgmestrene fra København, Aarhus og Odense på besøg i Ukraine for at underskrive venskabsaftaler.

## De fire store byers vej til Ukraine

Ruslands invasion af Ukraine har givet anledning til en del refleksion ude i de danske kommuner. En stor del vedrører opgaven at modtage og integrere de ukrainske flygtninge i kommunerne. Men rundt omkring i byrådssalene diskuterer man også, om kommunen kan bidrage humanitært eller på andre måder. I de fleste kommuner vælger man desuden at hejse det ukrainske flag ved siden af kommunes eget flag og Dannebrog foran rådhuset. Et stærk symbolsk signal.

Også kommunernes rolle i dansk udenrigspolitik er blevet diskuteret. I en rundspørge fra foråret 2023 blandt de danske kommuners internationale medarbejdere viser det sig eksempelvis, at cirka halvdelen af respondenterne er af den opfattelse, at Ukrainekrigen har givet anledning til, at udenrigspolitik spiller en større rolle deres kommune (figur 1).

Figur 1: Vil du mene, at Ukrainekrigen 2022-23 har givet anledning til, at dansk udenrigspolitik spiller en større rolle i din by eller kommune?



Kilde: Marcussen (2023: 28).

Note: 76 ud af 98 kommuner har deltaget i undersøgelsen.



**Københavns engagement med Kyiv skal altså ses som en del af Danmarks bredere støtte til Ukraine. Som en del af dansk udenrigspolitik.**

### København og Kyiv

Den 6. januar 2023 kunne Københavns Kommunes Kontor for Vækst og Erhverv i Økonomiforvaltningen under overborgmester Sophie Hæstorp Andersen (A) orientere Økonomiudvalget om, at man havde modtaget en henvendelse fra Kyiv (Københavns Kommune, 2023a). Der var tale om en anmodning fra Kyivs borgmester, Vitalii Klitschko, om, at København og Kyiv indgik en venskabsaftale. Som begrundelse for en venskabsaftale henviste borgmester Klitschko til den russiske invasion af Ukraine og understregede, at Ukraine mere end nogensinde havde behov for støtte fra venligtsin-

dede byer (Københavns Kommune, 2023b). Københavns engagement med Kyiv skal altså ses som en del af Danmarks bredere støtte til Ukraine. Som en del af dansk udenrigspolitik.

Borgerrepræsentationen har tidligere besluttet, at man ikke indgår tidsubestemte venskabsaftaler, og at man foretrækker aftaler, der har et strategisk sigte og er mere målrettede. I Københavns Kommunes internationale strategi fremhæves således, at et af principperne for hovedstadens internationale arbejde er, at København kan indgå samarbejdsaftaler – og altså ikke venskabsaftaler – med andre byer om særskilte faglige områder – altså ikke ubestemte og uspecificerede samarbejdsaftaler – i en afgrænset tidsperiode – altså udelukkende for en nærmere angivet årrække (Københavns Kommune, 2021: 7).

Økonomiforvaltningen vurderer imidlertid, at der her er tale om en helt særlig anmodning, der er afsendt i en helt særlig situation. Man anbefaler derfor, at Økonomiudvalget gør en undtagelse fra den tidligere beslutning. Helt konkret anbefaler man, at man går i gang med at formulere et udkast til en aftale af tre års varighed, og derefter forhandler den på plads med Kyiv. For at være på den sikre side, henvender Økonomiforvaltningen sig til Udenrigsministeriet. Ministeriet havde ingen indvendinger imod, at Københavns Kommune indgår en aftale med Kyiv (Københavns Kommune, 2023b).

Økonomiforvaltningen gør også opmærksom på, at Københavns engagement i Ukraine skal ses i en bredere national kontekst og koordineres med andre nationale og kommunale indsatser: ”KL er i dialog med Udenrigsministeriet om indsatser til genopbygning af Ukraine samt kommunernes eventuelle rolle i sådanne indsatser. Udenrigsministeriet har meddelt, at man er i gang med en koordination på området, men at genopbygningsarbejdet først for alvor kan påbegyndes, når krigshandlingerne er afsluttede” (Københavns Kommune, 2023b). Forvaltningen ligger på ingen måde skjul på, at kommunens engagement i Kyiv ikke bare kan, men skal ses som udenrigspolitik.

Der er ikke noget at betænke sig på. Efter rådslagning med Udenrigsministeriet udsender Københavns Kommune en pressemeddelelse, hvori overborgmesteren udtrykker ønske om ikke bare at hjælpe Kyiv, men hele Ukraine og den ukrainske befolkning: ”København står sammen med ukrainerne og Kyiv. Vi har taget imod flere tusinde ukrainere i løbet af året, og vi gør alt, hvad vi kan for at hjælpe dem igennem en svær tid. Men det er mit håb, at vi kan gøre endnu mere for deres hjemland i krig ved at bidrage til genopbygningen af Kyiv. På den måde kan vi hjælpe fra en hovedstad til en anden, og vi kan knytte vores befolkninger endnu bedre sammen,” siger Sophie Hæstorp Andersen, overborgmester i København (Ritzaus Bureau, 2023b).

Beskæftigelses- og integrationsborgmester i København, Jens-Kristian Lütken (V), bruger en tilsvarende argumentation. Han taler om, at der er behov for støtte den ukrainske kamp for at leve i frihed og at det er i det lys, at en venskabsaftale skal ses: ”Jeg har det seneste år besøgt Ukraine tre gange, og det står helt klart for mig, at alle former for støtte er afgørende for den ukrainske



kamp for at leve i frihed. Jeg ser samarbejdet med Kyiv som noget, der rummer store muligheder for både København og Ukraine, både kulturelt, menneskeligt og økonomisk” (Ritzaus Bureau, 2023b).

Den 14. marts 2023 kan Økonomiforvaltningen fremlægge et udkast til venskabsaftale til godkendelse i Økonomiudvalget (Københavns Kommune, 2023b). På dette tidspunkt er der endnu ikke beskrivelser af konkrete samarbejdsprojekter mellem Kyiv og København. Disse vil på et senere tidspunkt blive tilføjet aftalen i form af et bilag. På mødet i Borgerrepræsentationen den 23. marts 2023 vedtages Økonomiforvaltningens anbefaling om at indgå en venskabsaftale for en treårig periode. Venstres medlem af Borgerrepræsentationen afgav en protokolbemærkning, som Dansk Folkeparti tilsluttede sig: ”Venstre ser gerne, at København og Kyiv indgår et længerevarende samarbejde, der ikke kun er gældende i 3 år” (Københavns Kommune, 2023c).

Den 20. april 2023 opstår der så en mulighed for at overborgmesteren samt borgmestrene fra henholdsvis Odense og Aarhus kunne besøge Ukraine. Ved samme lejlighed blev venskabsaftalen mellem København og Kyiv underskrevet (Berlingske, 2023).

Anledningen til at besøge Kyiv opstod i forbindelse med et ”International Summit of Cities and Regions” i Kyiv i april 2023. Topmødet var organiseret af Ukraines ”Congress of Local and Regional Authorities” – KL’s søsterorganisation - med deltagelse af lokale og regionale ledere fra hele verden. Under mødet blev der underskrevet 11 venskabsaftaler, og tredive lande – herunder Danmark, men også Europarådet og Det Europæiske Regionsudvalg – underskrev en erklæring, hvori den russiske krig mod Ukraine fordømmes. De danske lokalpolitikere på konferencen er således med til at tage stilling i et udenrigspolitisk spørgsmål.

I en rejseberetning fra besøget i Kyiv redegør den københavnske overborgmester for de udenrigspolitiske perspektiver i by-til-by-samarbejdet: ”Selvfølgelig gør det også en forskel, at krigen udkæmpes på vores eget kontinent. At vi på mange måder ser Ukraines krig som vores krig, fordi Ukraine kæmper for de værdier, vi tror på. Og selvfølgelig gør det et særligt indtryk, når ukrainske borgmestre åbent og ærligt siger til os, ’vi vil være som jer, hjælp os med det’ [...] Ukraines udviklingsambitioner betyder, at de er nødt til at engagere sig med andre end regeringschefer. For det er i byerne, i kommunerne, de kan hente viden om hverdagen. Det er præcis derfor, at ukrainerne systematisk forsøger at få borgmestre fra hele Europa i tale, skabe relationer med bl.a. venskabsaftaler og derigennem få os til at tage medansvar for genopbygningen af det krigshærgede land” (Andersen, 2023).

Sophie Hæstorp Andersen fortæller, at finansieringen til de forskellige samarbejds- og udviklingsprojekter muligvis kan skaffes fra Udenrigsministeriet. På et spørgsmål om, hvorvidt det vil gavne branding af Københavns Kommune at indgå denne venskabsaftale med Kyiv, svarer overborgmesteren, at



”Det handler om, at vi gerne vil vise solidaritet med Ukraine og hjælpe i en svær situation” (Berlingske, 2023).


Beskæftigelses- og integrationsborgmester Jens Kristian Lütken (V) var også med på turen til Kyiv. Han kunne fortælle at Kyivs borgmester understregede, at det betyder enormt meget for ukrainerne og deres selvtillid i forhold til at vinde krigen, at de kan mærke, at verden står på deres side og ikke bare bidrager med våben, så de kan vinde, men også vil hjælpe med at udvikle landet, når krigen er overstået (Københavnerviv Østerbro, 2023). Det er tydeligt, at den ukrainske borgmester ser venskabsbysamarbejdet som en del af en større udenrigs- og sikkerhedspolitik strategisk.

### **Aarhus og Lviv**

Allerede samme dag, som Rusland invaderer Ukraine den 24. februar 2022, formulerer rådmand for sundhed og omsorg i Aarhus, Christian Budde (V), et forslag om helt at ophæve Aarhus Kommunes samarbejde med Rusland. Det handler om, at Aarhus Kommune også skal yde et bidrag til Danmarks udenrigspolitik: ”Den russiske invasion af Ukraine kalder på dansk handling – også fra Aarhus Kommune [...] Venstre i Aarhus mener, at vi skal yde det bidrag, vi kan samtidig med, at vi sanktionerer der, hvor det giver mening som kommune”, står der i beslutningsforslaget (B.T., 2022).

På byrådsmødet den 9. marts 2022 besluttede et enigt byråd i overensstemmelse med forslaget helt at afvikle det eksisterende venskabsaftale med Ruslands næststørste by, Skt. Petersborg (Århus Stiftstidende, 2022a). På selve mødet fremkom Dansk Folkepartis Jakob Søgaard Clausen med en tilføjelse. Han ønskede, at Aarhus skulle forsøge at finde en ukrainsk venskabsby som erstatning for den russiske: ”Det er en lille ting, som forhåbentlig kan give lidt ekstra kampgejst til de ukrainere, som kæmper for deres land, sagde han på byrådsmødet” (Aarhus Kommune, 2022c). Der skulle, med andre ord, afgives en udenrigspolitik meningstilkendegivelse.

Også dette ændringsforslag fik opbakning, blandt andet fra borgmester Jacob Bundsgaard (S), som kunne erindre, at man for nogle år siden allerede underskrev en hensigtserklæring med den vestukrainske by Lviv (Aarhus Kommune, 2022c).

 **Det fremgår af debatten under mødet i Aarhus Byråd, at man er bevidst om, at en kommune normalt slet ikke må blande sig i udenrigspolitik. Det har man ikke hjemmel til. Samtidig fremgår det, at det er opfattelsen, at der i forbindelse med krigen i Ukraine bliver gjort en undtagelse fra hovedreglen.**

Det fremgår af debatten under mødet i Aarhus Byråd, at man er bevidst om, at en kommune normalt slet ikke må blande sig i udenrigspolitik. Det har man

ikke hjemmel til. Samtidig fremgår det, at det er opfattelsen, at der i forbindelse med krigen i Ukraine bliver gjort en undtagelse fra hovedreglen.

Indenrigs- og boligminister Kaare Dybvad (S) havde således allerede opfordret Aarhus til at kappe alle bånd til Skt. Petersborg med den begrundelse, at ”Regeringen og Folketinget ønsker at fastholde et maksimalt pres på Rusland, og kommunens venskabsbysamarbejde sender desværre et modsatrettet signal”, som det står formuleret i et brev fra indenrigs- og boligministeren til Aarhusborgmesteren (Århus Stiftstidende, 2022a). Regeringen beder udtrykkeligt Aarhus om at bidrage til den samlede danske udenrigspolitiske linje i forhold til Rusland. Det gør man så. Efter kontakt til KL og Udenrigsministeriet blev et afviklingsbrev sendt fra Aarhus Kommune til Danmarks ambassade i Moskva, som videresendte dette til det russiske udenrigsministerium, der på sin side måtte tage ansvar for, at budskabet blev videreformidlet til Skt. Petersborg. Alle de udenrigspolitiske kanaler blev brugt for at bringe bysamarbejdet med Skt. Petersborg til ophør.

Et pres for at afslutte bysamarbejdet mellem Aarhus Kommune og Skt. Petersborg skulle angiveligt også være kommet fra Ukraines ambassadør i Danmark. I et brev til Aarhusborgmesteren skulle ambassadør Mykhailo Vydoynyk direkte have opfordret borgmesteren til at tage udenrigspolitisk handling: ”Aarhus er tvillingsøster til Skt. Petersborg. Som borgmester i Aarhus har du magten til at adressere dit modstykke i Rusland med et kraftigt krav om, at de begynder at gøre modstand mod det kriminelle regime fra Kreml, før det er for sent” (Århus Stiftstidende, 2022b).

Den 17. marts 2022 udformer borgmesteren et udkast til et brev til Lvivs borgmester med en udstrakt hånd. Aarhusborgmesteren gør opmærksom på, at Danmarks udenrigspolitiske indsats – i første omgang moralsk støtte og humanitær bistand – består af forskellige elementer, herunder forstærket bysamarbejde:

“The severe humanitarian situation and human suffering in Ukraine – which Russia bears full responsibility for – is unbearable and Denmark is sending support through numerous channels” (Aarhus Kommune, 2022a).

Inden brevet skal afsendes, er der en formalitet, der skulle falde på plads. Aarhus Kommune ville gerne sikre sig, at samarbejdsaftalen med Lviv er i overensstemmelse med den samlede danske udenrigspolitiske indsats i Ukraine. Borgmesterens brev til Lviv bliver derfor sendt til godkendelse i Udenrigsministeriet, hvilket skulle vise sig at være en formssag. Udenrigstjenesten støttede fuldt op omkring by-til-by-samarbejdet. Det blev vurderet som et godt bidrag til den samlede danske udenrigspolitiske indsats (Århus Stiftstidende, 2022c).

I et samlet svar på Dansk Folkepartis forslag om at indgå et bysamarbejde med Lviv begrundes samarbejdet da også med rent udenrigspolitiske argumenter:

”[D]et er første gang siden 2. Verdenskrig, at der er krig så tæt på Danmark.

FN’s flygtningehøjkommissariat vurderer, at indtil videre over 3 mio. mennesker er drevet på flugt. Hertil kommer de mange internt fordrevne i Ukraine.

Det er den største og hurtigst voksende flygtningestrøm i verden siden 2. Verdenskrig.

Aarhus Kommune bør derfor også yde den støtte, hjælp og bistand til Ukraine, som er mulig, ligesom en lang række nødhjælps- og civilsamfundsorganisationer og private borgere har taget initiativ til at hjælpe flygtningene fra krigen i Ukraine” (Aarhus Kommune, 2022b).

På baggrund af Byrådets beslutninger blev der fra Borgmester- og Ledelsessekretariatet side via Udenrigsministeriet og Den Danske Ambassade i Kiev taget kontakt til bystyret i Lviv. Sidenhen er der afholdt virtuelle møder mellem Borgmesterens Afdeling og Lvivs internationale kontor på embedsmandsniveau. I forlængelse af disse møder ser Jacob Bundsgaard sig i stand til at fremlægge et helt konkret udkast til venskabsbysamarbejde mellem Lviv og Aarhus Kommune. Borgmesteren udtaler: ”Jeg synes det er helt naturligt, at vi som by og kommune vender blikket mod Ukraine og udbygger vores samarbejdsrelationer til Lviv. Både fordi vi tror på, at der kan være en gevinst for begge byer i samarbejdet og vi herfra bedre kan målrette vores humanitære indsats i forhold til de konkrete behov, *men også fordi vi på den måde sender et stærkt signal til Putins Rusland om, at Ukraine er en del af et frit Europa og ikke Putins forskruede imperiedrømme. Aarhus Kommune skal gøre en forskel i verden, og i forhold til Ukraine og Lviv kan vi gøre det helt konkret*” (NB-kommune.dk, 2023, egen fremhævelse). I argumentationen for bysamarbejdet med Lviv udtrykkes et klart ønske om at føre udenrigspolitik.

Den 22. marts 2023 er forberedelsen af bysamarbejdet mellem Aarhus Kommune og Lviv nået så langt, at den endelige drøftelse kan tages i byrådet (Sag 9: ”Venskabsbyaftale mellem Aarhus og Lviv, Ukraine”). Det fremgår, at man vedtager, at der gives dispensation fra en beslutning fra 1991 om at Aarhus Kommune ikke længere indgår venskabsbyaftaler. Man beslutter, at aftalen med Lviv er og bliver en aftale mellem to venner – og dermed en venskabsbyaftale, og at aftalen også skal omtales som sådan. I hele byrådet er der fuld opbakning til venskabsbyaftalen til Lviv. Thure Hastrup (UFP) fremhæver i den forbindelse, at ”det er klart, at venskabsbyaftalen med Lviv er en politisk markering, som vi bakker fuldt op om”. Dermed er der noget der peger på, at man i byrådet går ind på det udenrigspolitiske felt med åbne øjne. Men deltager i en politiske indsats, som har betydning for Danmark, og større og

brede principper end dem, der snævert kan afgrænses til en kommunes interesseområde.

Borgmester Jakob Bundsgaard opsummerer debatten med en påmindelse om, hvad formålet oprindeligt var med at indgå venskabsbysamarbejder:

”[K]onceptet venskabsbysamarbejder er jo opstået på bagkant af Anden Verdenskrig som et ønske om at skabe bedre sammenhæng primært i Europa. Så man undgik at komme i krig igen. Og man kan sige, det har da i hvert fald ikke fuldstændig virket med den hensigt der lå bag. Men jeg tror på mange måder at den måde at udveksle kultur og værdier og diskussioner stadigvæk er gyldig i mange sammenhænge .... Jeg synes vi med den her aftale kan sende et meget klart signal til ukrainerne om, at deres kamp for frihed. Det er også vores” (Aarhus Kommune, 2023b).

Det fremgår klart, at venskabsbyer i bund og grund skal ses som et udenrigspolitisk værktøj, der bliver sat i værk for at forebygge, at der opstår krig i første omgang. Hertil kommer signalværdien. Med venskabsbyaftalen mellem Aarhus Kommune og Lviv sendes der et signal om, at der er tale om en fælles kamp for frihed.

I den endelige aftale af 2023, der underskrives af Lviv-borgmester Andriy Sadovyy og Jacob Bundsgaard står der – præcis som i den forrige aftale fra 2007 – at by-til-by-samarbejdet skal ses som et element af en større mellemstatslig relation:

”Recognizing that cooperation between the cities is an important element of the Ukrainian-Danish relationship” (Aarhus Kommune, 2023c).

I april 2023 tager Borgmester Jacob Bundsgaard til Ukraine/Kyiv sammen med Københavns overborgester og borgmesteren fra Odense. Han tager videre til Lviv for at underskrive aftalen om bysamarbejde (TV2 Østjylland, 2023).

### **Odense – Kyiv**


Odense har haft Kyiv som officiel venskabsby siden 1989 (Politiken, 1990). Det var borgmester Verner Dalskov, rådmand Søren Møller og direktør i kulturforvaltningen Villy Petersen, der indgik aftalen med Kyiv. Omdrejningspunktet for venskabsbyaftalen var et kunstnerisk samarbejde og et udvekslingsprogram på internationalt højt niveau (Fyens Stiftstidende, 2006).

Allerede dagen efter Ruslands invasion af Ukraine sendte Odenseborgmester Peter Rahbæk Juel et brev til Kyivs borgmester, Vitalij Klytjko. Han fortæller den ukrainske modpart, at Odense er stolt af at være venskabsby med Kyiv, og ”at hvis vi på nogen måde kan støtte Jer i relationen venskabsby til venskabsby, skal I lade os det vide. Så vil vi afsøge alle muligheder for at gøre det” (Odense Kommune, 2022).

På et tidspunkt op mod vinter, hvor Rusland i længere tid havde målrettet misilangrebene på Kyivs kritiske infrastruktur formulerer Kyiv nogle konkrete ønsker til Odense (Ugeavisen Odense, 2022; Faa.dk, 2022). Kyiv-borgmesteren beder specifikt om hjælp til at indsamle nødgeneratorer, telte, isolering og andet udstyr, der skal hjælpe Kyivs indbyggere gennem vinteren.

I Odense Byråd er der opbakning til en humanitær indsats. Kommunalfuldmagten hindrer kommunen i selv at indsamle penge til Kyiv. Det ville kunne opfattes som en del af en selvstændig udenrigspolitisk indsats. Borgmester Peter Rahbæk Juel kan dog opfordre diverse humanitære organisationer og andre aktører til at organisere en akut indsamling. Opfordringen rettes til Odense City Rotary Klub, der i samarbejde med Fyns Stiftstidende og TV 2 Fyn går i gang med at skaffe penge til indkøb af det relevante udstyr til Kyiv under overskriften ”Kyiv fryser”.

Det overordnede indtryk, der dannes er, at Odense Kommune og byens borgere er endog særdeles engagerede i den humanitære indsats i forhold til Kyiv. Indtrykket er også, at hvor kommunen på grund af kommunalfuldmagten er forhindret i at træde til, dér kan kommunen effektivt opfordrer en række private aktører til at gå i front.

 **Det handler således om at finde en balance mellem det, en kommune kan, og det som kun private aktører kan. Balancen mellem udenrigspolitisk ageren og kommunalpolitik er imidlertid ikke særlig nem at definere. For eksempel støder dansk sanktionspolitik ind i kommunernes kulturaktiviteter.**

Det handler således om at finde en balance mellem det en kommune kan, og det som kun private aktører kan. Balancen mellem udenrigspolitisk ageren og kommunalpolitik er imidlertid ikke særlig nem at definere. For eksempel støder dansk sanktionspolitik ind i kommunernes kulturaktiviteter.

I forlængelse af Ruslands invasion af Ukraine bad kulturministeren Ane Halsboe-Jørgensen i begyndelsen af marts 2022 landets teatre, orkestre og kulturhuse om at afbryde samarbejdet med russiske institutioner, og opfordrede samtidig til, at private aktører udviste omtanke i forhold til, hvilke kunstnere og værker de satte på programmet.

I Musikhuset i Aarhus valgte den russiske stjernesopran Anna Netrebko selv at aflyse en koncert, der skulle have fundet sted dagen efter invasionen. I Odense, Aarhus og Herning blev forestillinger med den russiske nationalballet taget af plakaten. Siden har teatre og orkestre trukket deres egne fronter op. Copenhagen Phil, der er en selvejende institution ligesom Odense Symfoniorkester, har lagt sin politik på Facebook, og Aalborg Teater valgte også at aflyse en forestilling, hvor en russisk instruktør skulle have opsat Anton Tjekhovs teaterstykke ”Ivanov” (Fyens Stiftstidende, 2022).

Bestyrelsesformanden for Odense Symfoniorkester, Lisbeth Knudsen, meddeler, at Odense Symfoniorkester beholder de russiske værker, der er på programmet den kommende sæson, men ikke kommer til at samarbejde med russiske musikere eller dirigenter i den nærmeste fremtid.

Et udestående problem er imidlertid Carl Nielsen-konkurrencen, der finder sted i Odense fra 2. til 10. april 2022. Her kan Odense Symfoniorkester alligevel komme til at optræde med de tilmeldte russiske solister.

Lisbeth Knudsen udtaler i den forbindelse, at ”Der er mange ting, der skal overvejes: Dels den særlige omstændighed, at Odense er venskabsby med Kyiv. Det gør, at både følelserne og hensynet vejer tungt i forhold til, hvad der sker i Ukraine i øjeblikket. Der er også ministerens indstilling til kulturinstitutionerne om at tænke sig om i forbindelse medarrangementer, der involverer russere. Det er svært, men vi skal finde frem til en løsning.”

Fordi Odense er venskabsby med Kyiv, vil konkurrencen blive indledt med en stærk markering i ord og musik af solidaritet med Ukraine og befolkningen i landets hovedstad. Der planlægges også afholdelse af en særlig støttekoncert til fordel for krigens ofre i Kyiv under konkurrencedagene (Fyns Amtsavis, 2022a).

I Byrådet giver sagen anledning til debat. Politisk ordfører for Venstre og medlem af by- og kulturudvalget Araz Khan er uenig i bestyrelsens beslutning. Han mener ikke at beslutningen er i overensstemmelse med Danmarks sanktionspolitik. De to byrådsmedlemmer, der samtidig er medlem af symfoniorkesterets bestyrelse, Søren Windell (C) og politisk ordfører Cæcilie Crawley (A), meddeler, at de støtter beslutningen, under henvisning til at de russiske deltagere udelukkende repræsenterer sig selv, og ikke den russiske stat (Fyns Amtsavis, 2022b).

Roger Buch, forskningslektor og centerleder ved Danmarks medie- og journalisthøjskole i Odense udtaler, at ”Man kunne i krigens første tid imidlertid godt få indtryk af, at kommunerne selv skulle føre udenrigspolitik i form af sanktioner” (Buch, 2022).

Krigen i Ukraine får også andre diskussioner til at blomstre op i Odense Kommunes byrådssal. På et tidspunkt indledes en diskussion om kommunens investeringsportefølje på cirka to milliarder kroner. Beskæftigelses- og socialrådmænd Christoffer Lilleholt (V) mener, at tiden er kommet til at gå skridtet videre end til ”blot” at indsamle midler til en humanitær indsats i Ukraine: ”De mangler ammunition og køretøjer, og jeg mener, at vi som kommune skal lave et skifte, så vi investerer i forsvarsvirksomheder, som udelukkende producerer til NATO-lande og Ukraine” (Fyens.dk, 2023).

På spørgsmålet om, hvorvidt kommunen ikke har en etisk forpligtelse, når man investerer kommunens penge og med henvisning til, at Odense Kommune allerede tilbage i 2017 fik hård kritik for sine investeringer i firmaer,



som bidrog til israelske bosættelser i palæstinensiske områder og i tobaksindustrien, svarer Christoffer Lilleholt, at kommunen havde en etisk forpligtelse – indtil krigen brød ud: ”Krigen har ændret helt fundamentalt på den måde, vi opfatter vores egen sikkerhed og frihed på. Putin stopper jo ikke. Det eneste, han forstår, er et hårdt slag den anden vej, og vi kan bidrage ved, at der er nok på hylderne, når ukrainerne forsvare deres land” (Fyens Stiftstidende, 2023a). Det foreslåede kursskifte synes således at være begrundet i forhold, der har en stærk udenrigs- og sikkerhedspolitisk karakter.

Venstres forslag blev behandlet på Økonomiudvalgets møde den 12. april 2023 (”Forslag fra byrådsgruppe V – Odense: Kommune skal investere i fred i Europa”, Punkt 14). Et flertal bestående af Venstre, Socialdemokratiet og Det Konservative Folkeparti, beslutter, at borgmesteren skal konsultere kapitalforvalterne om det i praksis er muligt at lave den slags investeringer, der foreslås. SF, Enhedslisten og Radikale Venstre stemte imod (Fyens Stiftstidende, 2023b).

### **Aalborg – Mykolaiv**

Aalborg Kommune har aldrig tidligere haft et bysamarbejde med en ukrainsk by, men har siden 1971 haft et samarbejde med Pusjkin, en russisk by med cirka 100.000 indbyggere 20 km syd for Skt. Pedersborg.

Da Jyllands-Posten to dage efter Ruslands invasion af Ukraine kontakter fungerende borgmester Helle Frederiksen (A), er hun ikke umiddelbart bevidst om, at Aalborg overhovedet har en venskabsby i Rusland. Bysamarbejdet har været inaktiv i flere år. Hendes reaktion er, at hvis dette er tilfældet, må Samarbejdet bringes til ophør (Jyllands-Posten, 2022b).

Den 28. februar 2022 bringes sagen op på Økonomiudvalgsmødet, og man bliver enig om at lægge venskabsbyaftalen på is indtil videre. Medlem af økonomiudvalget og klima- og miljørådmand Per Clausen (EL) forklarer: ”Vi vil jo gerne have forbindelser med de mennesker i Rusland, der er i opposition til Putin, og som kæmper imod krigen, og det er der rigtig mange russere, der gør. Derfor skal vi være åbne overfor forbindelse til Rusland, vi kan bare ikke have forbindelser til det officielle Rusland, som det er nu, og det er bystyret i den by et udtryk for. Vi er nødt til at sige til dem, at som situationen er nu, så har vi sat venskabsbyforbindelsen i bero” (Nordjyske.dk, 2022a; Nordjyske Stiftstidende, 2022b). Begrundelsen for at lægge aftalen på is synes at være udenrigspolitisk. Der refereres til kampen mod Putin og det officielle Rusland.

Medlem af Byrådet i Aalborg Kommune, rådmand Jan Nymark Thaysen (V) mener, at det vil være forkert helt at afvikle venskabsbysamarbejdet. Samarbejdet mellem Aalborg og Pusjkin blev indgået i 1971 midt i den kolde krig, hvor der var spændinger mellem den daværende østblok og vesten. Dengang var argumentet for at lave en venskabsbyaftale med Pusjkin udenrigspolitisk i den forstand, at et samarbejde mellem byer kunne være med til at optø den tilfrosne konflikt: ”Sovjet var jo en stor trussel over for Danmark dengang, det



til trods har man alligevel valgt at indgå samarbejdet og holde det ved lige” (B.T.-Aalborg, 2022).


I modsætning til Aarhus, der helt afvikler bysamarbejdet med Skt. Petersborg, har man således i Aalborg valgt at sætte et i realiteten ikke aktivt samarbejde i bero (Nordjyske.dk, 2022b).

I maj 2023 henvender den ukrainske ambassadør i Danmark, Mykhailo Vydoynyk, på vegne af Oleksandr Senkevych, borgmester for den ukrainske by Mykolaiv, sig til Aalborg Kommune og borgmesteren med forslag om at indgå en venskabsbyaftale mellem de to byer (Aalborg Kommune, 2023a). På byrådsmødet i Aalborg Byråd den 15. maj 2023 er der bred opbakning til at indgå en venskabsbyaftale med Mykolaiv.

Borgmester Thomas Kastrup-Larsen (A) indleder punktet på dagsordenen med at sige, at Ukraine ønsker, at Aalborg indgår en venskabsbyaftale med Mykolaiv: ”Jeg synes, at dette er utroligt godt og et meget konkret stykke solidaritetsarbejde som vi kan tage fat i og hvor vi også viser, at vi utvetydigt står bag ukrainerne i den kamp som det er de har mod den russiske invasionsstyrke. Så jeg skal anbefale, at vi stemmer for” (Aalborg Kommune, 2023b).

Byrådsmedlem Vibeke Gamst (C) bakker op om idéen og minder om, hvad hele bevæggrunden for at indgå venskabsbysamarbejder er: ”Mange af dem starter efter anden verdenskrig med et humanitært sigte, og hvor man tænkte: ’Havde vi dog bare kendt hinanden lidt bedre så kunne det her aldrig være sket’. Og hvor man starter et samarbejde med det sigte at lære hinanden bedre at kende, at få forebygget krig og få opbygget igen efter en krig” (Aalborg Kommune, 2023b).

Borgmesteren stemmer i, og fortæller, at ”Verden har forandret sig, og det gør jo at det grundlag som venskabsbysamarbejder startede på før i tiden lige pludselig bliver utroligt relevant igen. Mange af de venskabsbyer vi har i dag er netop opstået fordi der opstod et behov for at vi kunne tale med hinanden på tværs af jerntæppet tilbage i 1980’erne” (Aalborg Kommune, 2023b).

 **Det fremstår tydeligt, at der refereres til udenrigspolitiske forhold i begrundelsen for venskabsbysamarbejdet. For medlemmerne af byrådet er der ikke meget tvivl om, at der med venskabsbyen med Mykolaiv ydes en bredere udenrigspolitisk indsats, der rækker ud over lokalitetsprincippet.**

Det fremstår tydeligt, at der refereres til udenrigspolitiske forhold i begrundelsen for venskabsbysamarbejdet. For medlemmerne af byrådet er der ikke meget tvivl om, at der med venskabsbyen med Mykolaiv ydes en bredere udenrigspolitisk indsats, der rækker ud over lokalitetsprincippet.

## Kommunalfuldmagten er en dynamisk ramme for kommunernes internationale arbejde

Den almindelige opfattelse er, at kommuner er afskåret fra at træffe udenrigspolitiske dispositioner. Således i en juridisk lærebog på området:

”Hvis en interesse kan karakteriseres som rent statslig, ligger den uden for de hensyn, kommunerne kan tilgodese. Dette er klart tilfældet med hensyn til f.eks. landets forsvar ... Kommunalfestyrelsen er ligeledes afskåret fra at træffe udenrigspolitiske dispositioner ... Kommunalfestyrelsen kan således ikke vedtage resolutioner om udenrigspolitiske spørgsmål, yde støtte til en oprørsbevægelse i en fremmed stat, gennemføre udviklingsbistand eller beslutte at boykotte varer fra et andet land af udenrigspolitiske grunde. Om kommunerne kan bidrage til en landsomfattende indsamling til et humanitært hjælpearbejde, som også staten støtter, er tvivlsomt” (Jensen, 1972: 58).

I diskussionerne i kommunerne om muligheden for at agere på det udenrigspolitiske område refereres da også altid til kommunalfuldmagten. Kommunalfuldmagten er en samlebetegnelse for de ting, kommunen må gøre uden, at tingene er lovreguleret. Kommunalfuldmagten er en samling uskrevne regler (grundsætninger) om kommunernes ulovbestemte opgaver. En af disse grundsætninger kan refereres til som lokalitetsprincippet, der tilsiger, at kommunens opgaver interesse-mæssigt skal være tilknyttet kommunen.

Det er de danske domstole og tilsynsmyndighederne (Statsforvaltningen og Indenrigsministeriets ankenævn), der via løbende afgørelser fra sag til sag fastlægger en praksis for den del af kommunernes opgavevaretagelse, der ikke er lovreguleret.

I løbet af 1980'erne udtalte tilsynsmyndighederne og Indenrigsministeriet sig et utal af gange om kommunernes mulighed for at lave udenrigspolitik. Eksempelvis udtaler Indenrigs- og Sundhedsministeriet sig i 1982 om en sag fra Nykøbing Falster Kommune. Nykøbing Falster Byråd havde vedtaget en udtalelse om, at byrådet ikke kunne tillade, at atomvåben eller depoter for samme placeredes inden for kommunens grænser.

Indenrigsministeriet udtalte i den anledning, at det som udgangspunkt ikke antages at være en kommunal opgave af fremsætte udenrigspolitiske udtalelser eller meningstilkendegivelser eller at tage standpunkter i landspolitiske anliggender (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 1982).

Mange andre udtalelser følger samme argumentation som også videreformidles i lærerbøger. Der synes at være opstået en form for konsensus i universitetsundervisningen og ude i kommunerne om, at kommunerne under ingen omstændigheder må lave udenrigspolitik. Sagen er imidlertid den, at kommunalfuldmagten er en ganske dynamisk ramme for kommunernes ulovbestemte opgaver. Den afspejler kommunernes rolle i samfundet: ”Kommunal-

fuldmagten ... er et regelkompleks, hvis indhold vil veksle med udviklingen af de offentlige funktioner i samfundslivet og opfattelsen af kommunernes andel i disse” (Harder, 1965: 26).

Vi ved eksempelvis i dag, at der gælder andre regler for Københavns Kommune end for resten af de danske kommuner (Københavns Kommune, 2020). Københavns Kommune kan således varetage opgaver, der tjener hele Danmarks interesser. Dermed udvides lokalitetsprincippet for hovedstadens vedkommende. Ankestyrelsen udtaler:

”Det er i praksis almindeligt accepteret, at Københavns Kommune i sin egenskab af hovedstad efter kommunalfuldmagtsreglerne har videre rammer for visse aktiviteter i forhold til iagttagelse af lokalitetsprincippet” (Ankestyrelsen, 2020: 10).

Vi ved også, at kommuner gerne må lave udenrigspolitik, hvis den er i overensstemmelse med en vedtagelse i Folketinget. Det fremgik af et svar fra Økonomi- og Indenrigsministeriet givet på et spørgsmål stillet af Christian Juhl (EL) i Folketingets Kommunaludvalg tilbage i 2014. På spørgsmålet om, hvorvidt kommuner kan boykotte varer fra Vestbredden, svarer minister Morten Østergaard (R) således, at en boykot ER en udenrigspolitisk stillingtagen, og at dette under normale forhold derfor ikke vil være en kommunal opgave.

At kommunerne så alligevel er velkomne til selv at afgøre, om de vil boykotte eller ej, hænger sammen med, at Folketinget med en vedtagelse (V13, 2013) har opfordret regeringen til at arbejde for, at danske offentlige myndigheder ikke legitimerer ulovlige bosættelser på Vestbredden ved bl.a. at importere varer fra disse områder (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2014).

Det betyder, at Folketingets vedtagelse i praksis har forrang for den almindelige tolkning af kommunalfuldmagten, også selvom Udenrigsministeriet har slået fast, at kommuner med en boykot udfører udenrigspolitik.

Endelig ved vi, at kommuner gerne må lave udenrigspolitik, hvis regeringen på baggrund af et bredt flertal i Folketinget anmoder kommunen om at lave udenrigspolitik.

Som vi har set tidligere, anbefaler Kulturministeriet den 28. februar 2022, at kommunerne aflyser en række kulturarrangement i forlængelse af Ruslands invasion af Ukraine. Aarhus Kommune skriver derefter til Indenrigs- og Boligministeriet, at det vil man gerne, men at man udbeder sig oplysning om, hvilken hjemmel man kan henvise til, når man foretager disse aflysninger. Aarhus Kommune mener, at aflysningerne har en udenrigspolitisk karakter, og at anmodningen fra ministeriet derfor kan ses som en ændring af praksis i kommunalfuldmagten. Det generelle spørgsmål, der rejses af Aarhus Kommune, er: Hvornår kan kommuner tage udenrigspolitiske hensyn? Ministeriets svar er, at kommuner kan lave udenrigspolitik, når regeringen og et bredt udsnit af Folketinget beder dem om det:

”Det følger af kommunalfuldmagtsregler, at kommuner som udgangspunkt ikke kan varetage udenrigspolitiske hensyn.

Det er imidlertid Indenrigs- og Boligministeriets opfattelse, at dette udgangspunkt kan fraviges, således at kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler kan varetage udenrigspolitiske hensyn i tilfælde som i det her foreliggende, hvor regeringen – med bred opbakning fra et flertal i Folketinget – opfordrer kommuner til at handle på en bestemt måde for at varetage sådanne hensyn” (Indenrigs- og Boligministeriet, 2022).

### **Kommuner laver udenrigspolitik – og det er helt lovligt**



Det der forekommer klart er således, for det første, at danske kommuner faktisk laver udenrigspolitik, når de engagerer sig i Ukrainespørgsmålet, og, for det andet, at dette er helt lovligt – fordi regeringen og Folketinget har bedt kommunerne om at føre udenrigspolitik.

Det der forekommer klart er således, for det første, at danske kommuner faktisk laver udenrigspolitik, når de engagerer sig i Ukrainespørgsmålet, og, for det andet, at dette er helt lovligt – fordi regeringen og Folketinget har bedt kommunerne om at føre udenrigspolitik.

De danske byers engagement i Ukraine finansieres i stor udstrækning af Ukraine-fonden, og det finder sted enten på foranledning af Udenrigsministeriet, med Udenrigsministeriets støtte eller med Udenrigsministeriets eksplicite eller implicite accept. Forståelsen i Udenrigsministeriet synes at være, at de danske byer indgår som partnere i den udenrigspolitiske indsats.

Også i byrådssalene giver man udtryk for, at man med engagementet i Ukraine fører udenrigspolitik. Begrundelsen for venskabsbysamarbejderne henviser ofte til ”solidaritet med det ukrainske folk” og ”kampen for frihed og imod Putins ulovlige invasionskrig”. Disse argumenter gentages også i forskellige henvendelser til de ukrainske samarbejdspartnere, ligesom de står direkte nedfældet i de dokumenter, der undertegnes som stadfæstelse af venskabsbysamarbejdet. På journalisters interesserede spørgsmål om formålet med venskabsbysamarbejderne med de ukrainske byer svarer lokalpolitikerne ofte med en redegørelse for Danmarks og Europas udenrigs- og sikkerhedspolitiske situation og det historiske ansvar, der påhviler de danske byer og Danmark i forhold til Ukraine.

Selvom det ukrainske case antyder, at danske kommuner laver udenrigspolitik, er det naturligvis ikke første gang, at dette sker. De danske byer er ved flere tidligere lejligheder blevet involveret i udførelsen af regeringens udenrigspolitik. Det gjorde sig gældende ved den kolde krigs afslutning, hvor det lå den daværende regering meget på sinde, at danske byer og kommuner engagerede sig som demokratiske mønstereksempler i Central- og Østeuropa generelt, og

særligt i de baltiske lande. Det gjaldt også i forlængelse af borgerkrigene på Balkan, hvor bysamarbejder blev vurderet som et særligt effektivt middel til at etablere fred, stabilitet og økonomisk udvikling. Det kan også hævdes, at det gjaldt i forhold til Kina, hvor den danske regering – især udenrigstjenesten – så særdeles velvilligt på og direkte understøttede, at danske og kinesiske byer indgik strategiske partnerskaber. Dette blev set som et led i en BRIK-satsning med et kommercielt sigte. Med regeringens vejledning og støtte har danske byer endvidere engageret sig i Mellemøsten (som en del af en freds- og stabiliseringsindsats) og i Sydafrika, Indien og Argentina (som en del af dansk udviklingspolitik).

Listen på eksempler, hvor danske byer på forskellige måder indgår som aktører i den danske udenrigspolitik er efterhånden meget lang. Det er også grunden til, at det forekommer uhensigtsmæssigt, at der med reference til kommunalfuldmagten så ofte hævdes, at ”danske byer laver ikke udenrigspolitik”. For det første er det faktisk forkert, for det andet er kommunalfuldmagten en dynamisk ramme for kommunernes ulovbestemte funktioner – en ramme, der tilpasser sig virkeligheden, som den er. Og denne virkelighed tilsiger, at danske byer faktisk laver udenrigspolitik.

## Litteratur

- Acuto, Michele og Benjamin Leffel (2021), “Understanding the global ecosystem of city networks”, *Urban Studies*, 58(9): 1758-74.
- Aldecoa, Francisco og Michael Keating, red. (1999), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, London: Routledge.
- Andersen, Sophie Hæstorp (2023), “Når vi står på den anden side af krigen, så er det ikke kun landets fysiske infrastruktur men også demokratiet, som skal genopbygges” kronik, Ræson.dk, 3. maj.
- Ankestyrelsen (2020), ”Tilsynsudtalelse om Københavns Kommunes mulighed for at udleje lokaler under markedspris og afgørelse efter lånebekendtgørelsen”, 9. september.
- Berlingske (2023), ”Københavns overborgmester underskriver venskabsaftale med Kyiv om kunst, sommerlejr og klimatilpasning”, 20. april.
- Bouchet, Max (2022), “Strengthening Foreign Policy through Subnational Diplomacy”, *The Hague Journal of Diplomacy*, 17, pp. 96-108.
- B.T.-Aalborg (2022), ”Aalborg skal forblive venner med russisk by”, 28. februar.
- B.T. (2022), ”Slut med Venskab mellem Aarhus og Rusland: ’Vi skal gå forrest’”, 10. marts.
- Buch, Robert (2022), ”Roger Buch: Krigen i Ukraine viser, at danske kommuner selv kan føre udenrigspolitik”, *Altinget*, 19. april.
- Fyens Stiftstidende (2006), ”En multikunstner krydser sine spor”, 24. april.
- Fyens Stiftstidende (2022), ”Symfoniorkestrets russiske dilemma”, 11. marts.
- Fyens Stiftstidende (2023a), ”Venstre: Odense skal investere i kampvogne og våben”, 1. april.
- Fyens Stiftstidende (2023b), ”Odense kan tjene penge på krigen i Ukraine ved at investere i våben”, 15. april.
- Fyens.dk (2023), ”Penge til tobaksindustri og atomkraft er bandlyst i Odense - men nu skal kommunen investere i kampvogne og våben, mener Venstre”, 31. marts.
- Fyns Amtsavis (2022a), ”Russiske musikere må spille i Odense”, 13. marts.
- Fyns Amtsavis (2022b), ”Politisk uenighed om Carl Nielsen Konkurrencen”, 24. marts.
- Faa.dk (2022), ”Havde intet hørt i halvt år: Pludselig tikkede desperat mail ind i borgmesterens indbakke – Læs her Kyivs bøn til Odense”, 23. november.

- Grandi, Lorenzo Kihlgren (2020), *City Diplomacy*, London: Palgrave Macmillan.
- Hachigian, Nina (2023), "Why City and State Diplomacy Matters to Our Foreign Policy", State Department, 25. februar, [www.state.gov/why-city-and-state-diplomacy-matters-to-our-foreign-policy/](http://www.state.gov/why-city-and-state-diplomacy-matters-to-our-foreign-policy/)
- Harder, Erik (1965), *De kommunale opgaver. Kommunalfuldmagten*, København: Juristforbundets Forlag.
- Hocking, Brian (1999), "Patrolling the 'Frontier': Globalization, Localization and the 'Actorness' of Non-Central Governments", *Regional and Federal Studies*, 9(1): 17-39.
- Hocking, Brian (2002), "Introduction: Gatekeepers and Boundary-Spanners – Thinking about Foreign Ministries in the European Union", i Brian Hocking et al., red. *Foreign Ministries in the European Union. Integrating Diplomats*, London: PalgraveMacmillan, pp. 1-17.
- Hocking, Brian (2013), "The Ministry of Foreign Affairs and the National Diplomatic System", i Pauline Kerr og Geoffrey Wiseman, red., *Diplomacy in a Globalizing World. Theories and Practices*, Oxford: Oxford University Press, pp. 123-40.
- Indenrigs- og Boligministeriet (2022), "Vedrørende kommuner og udenrigspolitik", 4. marts.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (1982), "En kommunalbestyrelses adgang til at udtale sig i landspolitiske anliggender", Indenrigsministeriets skrivelse af 5. marts 1982 til en borger - 3.k.kt. j.nr. 1981/1131/0700-3 - omjournaliseret til 3. k.kt. j.nr. 1982/102-147
- Jensen, Claus Hagen (1972), *Kommunalret. Om afgrænsning af kommunale opgaver og statslig styring af kommunernes forvaltning*, København: Juristforbundets Forlag
- Jyllands-Posten (2022a), "Zelenskyj: Danmark bør lede genopbygningen af havneby", 30. marts.
- Jyllands-Posten (2022b), "Borgmester kender ikke til 50 år gammelt russisk samarbejde: "Det skal stoppe med det samme"", 26. februar.
- Københavnerviv Østerbro (2023), "København vil sende veteraner til Kyiv og hjælpe med at genrejse hovedstaden", 26. april.
- Københavns Kommune (2020), "Notat om de kommunalretlige rammer ved indgåelse af internationale samarbejder og projekter", Økonomiforvaltningen, direktionssekretariatet, 7. december.
- Københavns Kommune (2021), "International strategi for Københavns Kommune", 11. januar.
- Københavns Kommune (2023a), "Orientering om undersøgelse af muligheden for venskabsbyaftale ml. København og Kyiv", 6. januar, Økonomiforvaltningen.
- Københavns Kommune (2023b), "Venskabsbyaftale med Kyiv", 14. marts, Økonomiforvaltningen.
- Københavns Kommune (2023c), "Venskabsbyaftale med Kyiv", 23. marts, Borgerrepræsentationen.
- Lecours, André (2002), "Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions", *International Negotiation*, 7: 91-114.
- Leffel, Benjamin (2022), "Principles of Modern City Diplomacy and the Expanding Role of Cities in Foreign Policy", *Journal of International Affairs*.
- Marcussen, Martin (2023), "Danske byers internationalisering 2023 – et survey", Københavns Universitet, [https://static-curis.ku.dk/portal/files/344812942/Marcussen\\_Internationaliseringssurvey\\_2023\\_final\\_26\\_april\\_2023.pdf](https://static-curis.ku.dk/portal/files/344812942/Marcussen_Internationaliseringssurvey_2023_final_26_april_2023.pdf).
- NB-kommune.dk (2023), "Aarhus Kommune på vej med venskabsbyaftalemed ukrainske Lviv" 11. februar.
- Nordjyske Stiftstidende (2022a), "Ukraine får mest dansk støtte", 30. august.
- Nordjyske Stiftstidende (2022b), "Kommunen lægger russisk venskabsby på is", 1. marts.
- Nordjyske Stiftstidende (2023), "Milliardfond med slagkraftig støtte til Ukraine", 16. marts.
- Nordjyske.dk (2022a), "Kommune lægger russisk venskabsby på is", 28. februar.
- Nordjyske.dk (2022b), "Aalborg og Aarhus dropper russiske venskabsbyer", 10. marts.
- Odense Kommune (2022), "Ukraine: Brev til venskabsbyen Kyiv", 25. februar.
- Politiken (1990), "Odense har fået sig en granvoksen ven", 19. juli.
- Ritzaus Bureau (2023a), "FAKTA: Ukraine-fond lægger sig oveni anden støtte", 15. marts.
- Ritzaus Bureau (2023b), "København vil være venskabsby med Kyiv", 10. januar.
- TV 2 Østjylland (2023), "Borgmester på hemmeligt besøg i Ukraine", 18. april.



- TV2.dk (2022), "Danmark skal hjælpe med at opbygge ukrainsk by – tre ting mangler helt akut", 4. august.
- Udenrigsministeriet (2022a), "Nyt partnerskab skal hjælpe med at genopbygge Ukraine", pressemeddelelse, 26. juni.
- Udenrigsministeriet (2022b), "Udviklingsministeren besøger Ukraine", pressemeddelelse, 20. august.
- Ugeavisen Odense (2022), "Krigsramte Kyiv beder Odense om hjælp", 23. november.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2014), "KOU alm. del endelig svar på spørgsmål 16", 26. november.
- Aalborg Kommune (2023a), "Sagsbeskrivelse af engagement i Mykolaiv", 15. maj.
- Aalborg Kommune (2023b), "Byrådsmøde, Aalborg byråd, 15. maj", [https://live.video-stream.dk/aalborgbyraad/show\\_meeting.php?id=20230515a&punkt=19](https://live.video-stream.dk/aalborgbyraad/show_meeting.php?id=20230515a&punkt=19)
- Aarhus Kommune (2016), "Aarhus Kommunes internationale samarbejder", 29. februar.
- Aarhus Kommune (2022a), "Bundsgaards brev til borgmesteren Andriy Sadovyi i Lviv", 17. marts.
- Aarhus Kommune (2022b), "Svar på ændringsforslag fra DF om ukrainsk venskabsby", Århus Byråd via Magistraten 18. marts.
- Aarhus Kommune (2022c), "Dagsordenspunkt 10: Forslag fra V om at ophæve samarbejdet mellem Rusland og Aarhus Kommune", debat på byrådsmødet 9. marts.
- Aarhus Kommune (2023a), "København, Aarhus, Odense og Aalborg vil bidrage til genopbygning af byer i Ukraine", 20. april.
- Aarhus Kommune (2023b), "Referat 22. marts 2023 kl. 16.00", møde i byrådet.
- Aarhus Kommune (2023c), "Agreement on Cooperation Between the City of Lviv (Ukraine) and the City of Aarhus (The Kingdom of Denmark)".
- Århus Stiftstidende (2022a), "Så er det officielt: Aarhus slår op med Skt. Petersborg", 9. marts.
- Århus Stiftstidende (2022b), "Nu er Aarhus officielt ikke længere venskabsby med Skt. Petersborg", 11. marts.
- Århus Stiftstidende (2022c), "Aarhus vil samarbejde med ukrainsk by - men det bliver ikke til noget venskab", 27. marts.



# Anmeldelse: Rankeridning eller systemfejl

Anmeldelse

*Anmeldelse af Mathias Kobberrød Rasmussen (2023), Tamilsagen og udlændingepolitikken 1982-2001, Odense: Syddansk Universitetsforlag, 352 sider inklusive noter, litteraturfortegnelse og kildeliste samt personregister.*

Fra slutningen af 1980'erne og langt ind i 1990'erne fyldte nogle hundrede sager om tamilske flygtninges familiesammenføringer voldsomt meget i dansk politik. For de familiesammenføringer blev standset eller nedprioriteret ulovligt. Det førte til, at Det Konservative Folkeparti og Venstre tabte regeringsmagten i 1993, da statsminister Poul Schlüter trådte tilbage efter kritik for at misinformere Folketinget om "sylvningen" af sagerne. For Det Konservative Folkeparti blev sagen en del af en nedtur med tilbagegang hos vælgerne og interne magtkampe.

Sagen førte også til en rigsretsdømme i 1995 over den konservative Erik Ninn-Hansen i dennes egenskab af tidligere justitsminister. Ninn-Hansen fik en fængselsdom, men den blev på grund af alder og helbred gjort betinget. Skæbnens ironi ville, at han var dømt på grundlag af den ministeransvarlighedslov, som han selv 30 år tidligere havde været en af de stærkeste fortalere for. Den tidligere minister Grethe Fenger Møller, ligeledes konservativ, fik 60 dages fængsel for at afgive falsk vidneforklaring.

Også embedsmænd fik kritik. Især fik departementschef Lundbæk Andersen i Justitsministeriet kritik for ikke at have gjort nok for at bremse ministeren. Det klart utilfredsstillende var, at embedsmændene dog blev behandlet mildere end Ninn-Hansen, som blev dømt for en forsætlig overtrædelse af lovgivningen. Men Justitsministeriets angiveligt højt kvalificerede embedsmænd (ofte benævnt "kronjurister") havde kun taget fejl ved at tro, at det ulovlige var lovligt. Det var en faglig fejl, og fejl kan jo ske. Lundbæk var allerede, inden en tjenestemandundersøgelse konkluderede på hans sag, blevet forflyttet til en mindre stilling. For hans vedkommende skete ikke mere. En anden embedsmand fik en irettesættelse. En tredje fik kritik for ikke i tilstrækkelig grad at have foretaget sagsbehandling imod ministerens ordre. Ingen af de to sidstnævntes embedsmænds karrierer blev særligt påvirket af sagen.

I 1999 blev en ny lov om undersøgelseskommissioner vedtaget. Mange politikere mente nemlig, at det skulle være Folketinget selv, der vurderede, om en sag gav grundlag for at rejse tiltale mod en minister. Baggrunden var nok den, at dommerundersøgelsen forud for rigsretssagen i Tamil-sagen af mange

**TIM KNUDSEN**  
professor emeritus  
i Statskundskab,  
Københavns  
Universitet,  
timk@privat.dk

blev opfattet som en dom, trods forsikringer fra dommer Hornslet, der ledede undersøgelsen, om, at det ikke var tilfældet. Folketinget skulle fra nu af også selvstændigt vurdere, om der var udsigt til, at en minister blev dømt ved Rigsretten. Dermed er man endt i den akavede situation, at Folketinget alligevel skal have hjælp af jurister til at vurdere sagen. Derfor opstod i 2022 en lang debat om, hvorvidt der skulle en advokatvurdering til i forbindelse med minkrapporten. Advokatvurderingen udeblev, og sagen fusede ud i offentlige diskussioner mellem uenige jurister om skyld og ansvar i minkskandalen. Om ikke andet åbenbarede diskussionen, at ansvarssystemerne for både ministre og embedsmænd er uklare.

En anden konsekvens af Tamil-sagen var, at det blev fastslået, at hvis embedsmændene ikke kan bremse en minister i ulovligheder, så må dennes departementschef henvende sig til Statsministeriet, fordi statsministeren er ministrenes chef.

Politikere, journalister, jurister og mange andre var længe optaget af sagen. Medierne viste også en stor interesse for forholdet mellem ministre og embedsmænd. Endvidere opstod en debat om, at Grundloven nok trængte til en opdatering. Derefter orkede næsten ingen længere rigtig at beskæftige sig med de nævnte emner (efter mit indtryk indtrådte en ændring omkring 1998-1999). Men de generelle spørgsmål om udlændinge spillede til gengæld en endnu større rolle. Og skiftet til en ny VK-regering støttet af Dansk Folkeparti i 2001 og ny udlændingelov i 2002 førte til en endegyldig sejr for en stram udlændingepolitik.

Historikeren Mathias Kobberrød Rasmussen er født i 1987 og har friske øjne på sagen. Med stor grundighed har han gravet i ikke bare Tamil-sagen, men også i dens for- og efterspil. En hovedkilde er undersøgelsesrettens omfangsrige rapport om sagen. I lighed med datidens kommentatorer mener forfatteren lejlighedsvist, at rapporten var lidt vel skråsikker ved vurderinger af politiske forhold. Man må dog også sige, at sagen ikke var nem at overskue, for de involverede modsagde ofte hinanden og sig selv, led af hukommelsestab og erindringsforskydninger. Hvis ikke de løj.

Kildematerialet er i øvrigt officielle dokumenter, Folketingets forhandlinger, en længere række bøger, mediernes behandling af emneområdet. Resultatet er en fremragende historikerafhandling. Det må være den definitive bog om Tamil-sagen. Samtidig er den et godt bidrag til at overblik over udlændingepolitikken i flere årtier.

Det var først ved valget i 2001, at udlændingsspørgsmålet fik bred politisk opmærksomhed i en valgkamp. Men bogen minder om, at udlændingsspørgsmålet spøjte allerede i dansk politik fra slutningen af tresserne, hvor "fremmedarbejdere" kom til Danmark. Det var dog en ny udlændingelov i 1983, der for alvor fik dansk politik til at gløde. Denne lov blev ikke, som justitsminister Erik Ninn-Hansen havde ønsket den. For et flertal uden om regeringen

gennemførte en mere liberal lov. Ninn-Hansen frygtede nu, at alt for mange flygtninge kom til landet.

Ledende politikere forsøgte længe at undgå, at udlændinge blev et tema i valgkampe. Det er en af bogens fortjenester, at den viser, at det ikke kun skyldtes humanisme, men også må ses i sammenhæng med, at der under overfladen var dybe interne uenigheder på dette område hos Det Konservative Folkeparti, Venstre, Centrum-Demokraterne, Kristeligt Folkeparti og Socialdemokratiet. Disses partiers ledere brød sig ikke om at åbne for sluserne for interne uenigheder.

Den borgerlige regering gjorde ikke loven til et kabinetspørgsmål. Den havde parlamentarisk støtte i den økonomiske politik fra Radikale Venstre. Men det gjaldt hverken i udenrigspolitik eller i retspolitikken. Regeringen valgte i en lang række tilfælde i Folketinget af hensyn til ikke mindst statsminister Poul Schlüters samarbejde med den radikale Niels Helveg Petersen at lade sig nedstemme. Mange mente dog, at det var usundt, at ministre administrerede en politik, som de var uenige i. Og Ninn-Hansen kunne have valgt at træde tilbage, længe før han den 10. januar 1989 blev presset over på et meget kortvarigt ophold i formandsstolen i Folketinget.

Havde han taget sin afsked, fordi han ikke ville administrere en politik, han var imod, var dansk politisk historie blevet anderledes. Fatalet begyndte han i stedet at forvalte ulovligt. Men som forfatteren rigtigt bemærker, så kunne Ninn-Hansen selv da have undgået Rigsretten, hvis han i tide havde retireret og eventuelt beklaget den ulovlige forvaltning. Det kræver lang tids stædighed, før en minister ender i Rigsretten. Den stædighed havde Ninn-Hansen. Forfatteren finder det irrationelt og selvdestruktivt, at den tidligere justitsminister satte sit gode omdømme og eftermæle over styr, men afstår fra at forklare det personlighedspsykologisk. Han nævner dog, at sagen kan ses som et forsøg på ”hævn”, fordi statsminister Poul Schlüter i midten af firserne skubbede ham ud af regeringens inderkreds. Det er måske bedre at sige, at Ninn-Hansen nok var bitter over et magttab.

Et lidt dybere blik på Ninn-Hansens politiske karriere end det, Kobberrød kaster, afslører en politiker, der ofte indædt deltog i magtkampe. Ikke mindst i sit eget parti. Ret beset kan magtvilje findes hos mange politikere. Ofte har de gavn af denne vilje, så længe de nøgternt vurderer de politiske muligheder. Derfor kunne man spørge: Hvor fejlbedømte den erfarne Ninn-Hansen sine muligheder?

Som Bertel Haarder udtalte i 1992, så kan en minister slippe godt fra selv den mest urimelige afgørelse, hvis bare et folketingsudvalg er fedtet ind i sagen (denne udtalelse er ikke nævnt i bogen). Måske er det sket mange gange, at en minister er sluppet af sted med en ulovlighed. Det er derfor ikke i sig selv irrationelt, hvis Ninn-Hansen har troet, at han også kunne gøre det (selv om det er utiltalende). Ninn-Hansen har sandsynligvis fejlberegnet mulighederne for at få et flertal i Folketinget over på sin side, fordi der i befolkningen og

hans eget parti var en voksende bekymring over ”udlændinge”. Men det var jo ikke helt nemt at kalkulere de parlamentariske muligheder for at slippe af sted med en ulovlighed, når adskillige partier og efterhånden også regeringen helst trådte vande og var uklare i det spørgsmål. Schlüter skal da også have sagt, at Ninn-Hansen ”den gamle ræv” havde forregnet sig, fordi han havde ventet støtte fra Socialdemokratiet. I så fald overså Ninn-Hansen, at Socialdemokratiet efter flere valgperioder i opposition hungrede desperat efter regeringsmagt og ville bruge enhver anledning til at genvinde den. Han fortrængte vel også, at Svend Auken, der i 1987 blev socialdemokratisk leder, ikke ville føre sit parti ind på en stram udlændingelinje.

Hverken Ninn-Hansen eller Schlüter udviste rettidig omhu. Var de mere irrationelle end mange andre politikere? Næppe. Verden har altid været fyldt med politikere, der fejlbedømte situationer. Det er forståeligt, at Kobberrød som aspirant til at blive videnskabelig historiker viger tilbage fra at psykologisere. Men hvis verden er fyldt med politikere, der kan fejlvurdere, er det måske vigtigt at fokusere på om de institutionelle forhold omkring en dansk minister er gode nok til at bremse en vildfaren eller amokløbende minister. Det ligger dog uden for den dominerende danske historikertradition påvirket af Leopold Ranke. Dansk historieforskning drejer sig mest om at rekonstruere virkeligheden ”wie es eigentlich gewesen ist”. Det er selvfølgelig ikke uinteressant, hvis vi alene ser sagen som et ret uforklarligt og temmelig isoleret udslag af en enkelt ministers psyke og/eller unikke menneskelige svigt. Men vi kunne også prøve at se mere kritisk på de institutioner, der muliggjorde, kan vi måske lære mere af den.

Det er nok rimeligt at gå ud fra, at politikere er mennesker som alle andre med følelser og idiosyncrasier. Dog lidt mere trænet i at lyve og manipulere end de fleste andre mennesker. Det er nok også rimeligere at forvente, at topembedsmænd kan manipulere, eventuelt være frygtomme og feje. Så hvad kunne institutionelt have bremset sagen i at køre helt i hegnet?

Statskundskab/politologi er mange ting. Men oprindelsen til statskundskab skyldes ønsker om at forbedre den politiske styring og de politiske institutioner. Gerne ved at sammenligne ”wie es eigentlich gewesen ist” med idealtyper. Læst med klassiske statskundskabsøjne giver flygtningepolitikken adskillige anledninger til at rejse institutionelle forslag: Det forekommer at skurre mod idealet om magtens tredeling, at en højesteretspræsident var med til at skrive et forslag til en lov, som eventuelt kunne være indbragt for Højesteret som grundlovsstridig (det var Ninn-Hansens forslag, som ikke blev gennemført). Det er også blevet sagt, at det ikke er en dommeropgave at foretage undersøgelser som den i Tamil-sagen. Det har været foreslået, at anklagemyndigheden i stedet burde have den opgave. Og domstolsstyrelsen har et forkert navn. For det er op til retspræsidenterne at lede domstolene.

I Tamil-sagen var der en stor diskussion om andre ministre havde tiltrådt en beslutning om at bremse familiesammenføringerne. Ninn-Hansen mente at

have fået carte blanche i regeringen. Det var der ikke mange, der ville bekræfte. Men i modsætning til landets mange private bestyrelser eksisterer ikke officielle referater, når der tages beslutninger i ministerudvalg. Det ligger snublende nær at indføre officielle beslutningsreferater i ministerudvalgene, så vi kunne undgå den slags uenigheder og uklarhed. Ud over at indføre obligatoriske referater burde man også skærpe ministeransvarlighedsloven, så der ikke kunne være tvivl om ansvaret for andre ministre end ressortministeren, der går ind i en sag. Endelig må man nok sige, at statsministerens tilsynspligt overfor fagministre fortsat ikke har skarpe konturer og hviler på et tyndt juridisk grundlag.

Der er dog især en institutionel diskussion, som Kobberrød har været nød til at behandle lidt udførligere. Mange kritiserede i forbindelse med Tamil-sagen Rigsretten for at være for stor, dyr, tung og eventuelt præget af partipolitik. Debatten førte dog ikke til ændringer, og resultatet var i forbindelse med Støjberg-sagen (også kaldet instruks-sagen og af Støjberg helst omtalt som barnebrude-sagen), at Højesteret i en periode, hvor der i forvejen var lange ventetider ved domstolene, igen var næsten tømt for dommere.

Bogen giver et godt overblik over diskussionen om Rigsretten i forbindelse med Tamil-sagen. Og her træder Kobberrød tilmed næsten i karakter som institutionel kritiker, for han mener, at Rigsretten er "arkaisk". Jeg ved ikke, hvad Ranke ville have sagt til det, men jeg kan tilslutte mig hans karakteristik af Rigsretten. Og som nævnt: Bogen er en kæmpe stor arbejdspræstation, der giver et godt overblik over en historisk sag. Der er grund til at sende forfatteren et stort tillykke.

## **Pay schemes in the public sector – variations in the attitudes between groups and over time**

**Mikkel Mailand**, *Associate Professor and Head of Research, FAOS, Department of Sociology, University of Copenhagen, mm@faos.dk*

The article shows that decentralized pay tends to be displaced by other pay topics such as real wage protection, the Regulation Mechanism and equal pay and that it is probably most difficult to create changes in pay systems during recessions. This is so as the trade unions tend to prioritize real wages when the pay range is small. Deeper discussions of wages systems are taking place in commissions and in targeted projects in between the collective bargaining rounds rather than during the collective bargaining rounds themselves. Furthermore, the image 'employers want more decentralized pay, while employees do not' is simplistic, as it nearly exclusively is the state employers who are pushing for further wage decentralization. On the trade union side, The Danish Confederation of Professional Associations has been the least skeptical about decentralized pay. Finally, it is argued that 2022 was the first time a Danish government made strong statements on the issues of decentralized pay.

## **Wage Settlements between production and welfare. The importance of the regulatory scheme for wage formation in the public sector**

**Flemming Ibsen**, *Professor Emeritus, Aalborg University, Department of Politics & Society, ibsen@dps.aau.dk*

**Steen Scheuer**, *Professor Emeritus, University of Southern Denmark, Department of Business & Management, steen.scheuer@sdu.dk*

In this article, we investigate how the labour market parties in the public sector have managed to create an institutional framework for wage regulation in the private and public sectors in Denmark. The challenge has been to ensure optimal growth for Danish exports, while at the same time ensuring a wage formation in the public sector matching wage formation in the private sector, thus enabling continually recruitment and retainment in the public sector. Since 1983, the establishment by the labour market parties of a regulatory scheme (“Reguleringsordningen”) balancing wage formation in the two sectors. Based on an empirical investigation of the regulatory scheme since 2000, we conclude that this mechanism has significantly influenced wage formation to ensure macroeconomic stability, but that the wage hierarchy in the Danish public sector has become frozen and this has implied a number of unresolved difficulties. Finally, we hint at solutions to this.

## **Wage formation in the public sector - The work of the Wage Structure Committee and main conclusions**

**Torben M. Andersen**, *Chair of the Wage Structure Committee, Professor, Department of Economics, Aarhus University, tandersen@econ.au.dk*

The article provides an overview and summary of the salary structure committee's work and main conclusions with a focus on analyzes of salary structures and salary development in the public sector. This work includes effects and consequences of changed salary structures in the



public sector, including the possible effects for the private sector, as well as opportunities to develop salary formation in the public sector within the framework of the Danish employment and industrial relations system in the public sector.

### Wage differences between women and men in the public sector

**Mona Larsen**, *Senior Researcher and expert member of the Wage Structure Committee, VIVE, ml@vive.dk*

**Lisbeth Pedersen**, *Head of Research and Analysis and expert member of the Wage Structure Committee, VIVE, lp@vive.dk*

**Christian Højgaard Mikkelsen**, *Senior Analyst, VIVE, chhm@vive.dk*

Women earn on average less per hour than men. In the public sector, this difference is 12 percent. The purpose of this article is to examine, why women earn less than men and to outline and discuss the Wage Structure Committee's suggestions for handling an inflexible wage structure in the public sector. Results show a significant correlation between the gender difference in wages and the gender-segregated public labour market: Female-dominated occupations are paid less than male-dominated occupations. Low wages in female-dominated occupations affect both women and men suggesting that gender differences in wages are related to remuneration of occupations. Female-dominated occupations seem to earn less dependent on management responsibility, experience and education. The Wage Structure Committee suggests to change an inflexible wage structure between occupations by adjusting the public negotiating system to account for public needs in transition over time – a job for unions and public sector employers.

### The birth of “faglighed”: The history behind a national concept of professionalism and its success in Danish educational, labor and administrative politics

**Jakob Laage-Thomsen**, *Postdoc, Aarhus University, jlt@edu.au.dk*

**Søren Lund Frandsen**, *Postdoc, Copenhagen Business School, slf@ioa.cbs.dk*

Danish political, educational and occupational discourse is dominated by one single concept; “faglighed”. Today it is difficult to imagine a time when faglighed was not used to refer to an amalgam of subject knowledge, expertise and professional knowledge work. But before the 1980's the concept was virtually nonexistent. In this article we seek to challenge self-evident assumptions and uses of the concept, by tracing its historical spread from Danish educational policy struggles in the 1980s to virtually all politico-administrative domains in the 2000s. We discuss how the concept is used across, educational, professional, and political research areas. On this basis we characterize it as a “floating signifier” which on the one hand is anchored in its reference to some set of skills and competencies, but simultaneously maximizes its usefulness by being able to incorporate all, and often undefined forms of educational or occupational collectives. “Faglighed” should therefore be seen as a unique alternative to professionalism or expertise, which reflects the partial repeal of the status and authority previously associated with individuals' or groups' possession of certain knowledge claims. Ironically, the term's implied ‘stability’ hides the destabilization that characterizes its period of emergence, and the disagreements that persists around the skills, principles, and competences necessary for the future, and their valuation.

## The arbitrariness of democracy: An analysis of the occurrence of voting paradoxes in three Danish parliamentary elections

**Peter Kurrild-Klitgaard**, *Professor, Ph.D., Dept. of Political Science, University of Copenhagen, kurrild@ifs.ku.dk*

**Emily Duminski**, *Associate, M.Sc., Ministry of Digital Government and Gender Equality, emilyduminski@hotmail.com*

**Søren Nikolai Horndrup**, *Analyst, M.Sc., Special Crime Unit, shorndrup@gmail.com*

In a democratic system the preferences of individual voters may be aggregated into a collective preference in an infinite number of different ways following which a specific rule will allocate the total number of seats between political parties. If the method produces results that diverge from the underlying preferences of the voters, so-called voting paradoxes may occur. Such are well-known from first-past-the-post/plurality elections (e.g., US and British elections) but it is generally overlooked that such phenomena may also occur under proportional representation. By using data from the Danish National Election Surveys made in connection with the parliamentary elections of 2007, 2011 and 2015 we analyze the possible empirical occurrence of four voting paradoxes identified in social choice theory. We demonstrate that all four voting paradoxes occur empirically, thereby questioning the extent to which the outcomes of parliamentary elections may be seen as being an expression of a meaningful reflection of a ‘will of the people’.

## The Danish Cities as Foreign Policy Actors in Ukraine

**Martin Marcussen**, *professor, Department of Political Science, University of Copenhagen, mm@ifs.ku.dk*

”Cities do not make foreign policy”. This has for many years been the official truth about the foreign relations of Danish cities and local autho-

rities. Reference has typically been made to the “local authority mandate” (Kommunalfuldmagten) which presumably prevents the Danish cities from dealing with foreign policy matters. However, maybe time has come to reconsider which role Danish cities actually play in foreign policy. The engagement of Danish cities in Ukraine seems to be a good illustration of the fact that cities are willing contributors to the overall Danish foreign policy in Ukraine. The case also illustrates that both Parliament and the Government are indeed very interested in engaging Danish cities in Danish foreign policy. Finally, the case demonstrates, that the “local authority mandate” actually is a quite dynamic framework which to a still larger extent allows for Danish cities’ engagement in and contribution to Danish foreign policy.