

Redaktionelt forord

»Der var engang«

»Der var engang« er titlen på et nationalromantisk skuespil af Holger Drachmann, der foregår i en fjern og eventyrlig fortid. Uden at det var den direkte inspiration, da dette temanummer af Samfundsøkonomen om den danske arbejdsmarkedsmodel blev planlagt, var både »nationalromantisk« og »fjern og eventyrlig fortid« dækkende for i hvert fald en del af motivationen bag det at se nærmere på den tidligere så vidt berømmede »danske model«. »Der var engang« især i 1990'erne, hvor det blev særligt klart ikke bare for os selv, men også for en større ikke mindst europæisk omverden, at der var nogle særlige kvaliteter ved den måde, arbejdsmarkedspolitikken blev organiseret på i Danmark. Den daværende regering formulerede på dette som på andre områder en vision om »Danmark som foregangsland«, mens hollænderne, der måske var mere bevidste om nogle særlige træk ved deres arbejdsmarkedsmodel, opfandt begrebet »flexicurity«. Det tog vi straks til os i Danmark. Vi genkendte målsætningen om at arbejde for et fleksibelt arbejdsmarked, hvor det skal være nemt for arbejdsgiverne at tilpasse arbejdsstyrken til virksomhedernes økonomiske formåen, og hvor det skal være nemt for arbejdstagerne at få adgang til den økonomiske sikkerhed, som et rimeligt dagpenge-system kan give i de perioder, hvor man er uden for beskæftigelse. Vi skulle ikke have et fastlåst arbejdsmarked, som man kender det fra lande i Central- og Sydeuropa, hvor jobsikkerheden var fastlagt på en måde, så det mindede om det, man her i landet kalder »tjenestemandsansættelse«, og vi skulle ikke have et dagpenge-system med karenperioder og meget korte dagpengeperioder.

Det var sådan, det var engang. Det gode spørgsmål er så, om det fortsat er sådan, det er? De fleste er klar over, at det fortsat er en meget stor fleksibilitet på det danske arbejdsmarked, hvor mange 100.000 skifter beskæftigelse hvert år. Men der har på det seneste været en hel del opmærksomhed på »security-delen« af modellen – dagpenge-systemet – og det er blevet mindre svært at finde folk, der mener, at den del af modellen er blevet svækket i de seneste år. Samtidig er det også muligt at finde folk, der har givet udtryk for, at svaret på det må være større medarbejderbeskyttelse mod afskedigelse – altså en stramning af »flex-delen« af modellen.

En anden og lige så grundlæggende motivation for et temanummer om den danske arbejdsmarkedsmodel er en opfattelse af, at netop den model på mange måder er et langt mere grundlæggende element i den danske velfærdsmodel, end man

lige går og tænker over. For ikke nok med at målsætningen med modellen er et fleksibelt og dynamisk arbejdsmarked med stor grad af social trykthed, målsætningen har også gennem årtier været et arbejdsmarked med job til en løn, som man kan leve af. Hvis der har været en diskrepans mellem arbejdstageres kvalifikationsniveau og det lønniveau, der var økonomisk mulighed for at betale, så var det kvalifikationsniveauet, der skulle give sig i form af omfattende midler aftalt mellem arbejdsmarkedets parter til efter- og videreuddannelse. Det var ikke lønnen, der skulle bevæge sig i nedadgående retning. Ingen »working poor« her, tak.

Og hvordan ser det så ud?

Ja, hvis man spørger en række af landets førende eksperter på den danske arbejdsmarkedsmodel, så er det ikke så slemt.

Per Kongshøj Madsen peger i den første artikel på, at modellen har bevaret sine grundtræk. Men han peger også på, at der er behov for agtpågivenhed for at undgå, at den mister balancen. Og når det gælder væsentlige indikatorer på, om modellen virker, så er det gået ned ad bakke. Beskæftigelsen er faldet og arbejdsløsheden steget under krisen, så vi er langt længere fra at være nummer ét, når det gælder høj beskæftigelse og lav ledighed, end vi var engang.

Den danske arbejdsmarkedsmodel bygger på overenskomst-aftaler mellem parterne på arbejdsmarkedet, men det kræver jo både sådan rent logisk og så også rent faktisk i forhold til EU reglerne, at der findes parter, der kan siges at repræsentere hhv. lønmodtagerne og arbejdsgiverne. Og det er en kendt sag, at organisationsgraden har været under pres. Derfor stiller *Christian Lyhne Ibsen* i den næste artikel spørgsmålet »Kan man have overenskomster uden fagforeninger?«. Det korte svar er, at det kan man godt, men det bliver på andre præmisser og med andre aktører – staten – i en langt mere central rolle, end vi er vant til i dag. Og en del af udfordringen er, at vi ser et potentielt langt mere differentieret arbejdsmarked i dag i relation til evnen til at organisere arbejdstagerne. Der er områder, hvor det i stigende grad er meget svært.

Som opfølgning på den artikel foretager *Ruth Nielsen* i den efterfølgende artikel en grundig gennemgang af »EU-retten og den danske arbejdsmarkedsmodel«. Her ses der på forhold som

muligheder for at implementere direktiver ved kollektive overenskomster, princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed og betydningen af EU's charter om grundlæggende rettigheder.

Og så overlades ordet til arbejdsmarkedets parter. I en række korte kommentarer er *DA*, *FTF* og *BAT-kartellet* blevet bedt om at forholde sig til spørgsmålet om den danske arbejdsmarkedsmodels situation. Det korte svar er med Mark Twain, at »rygterne om min død er stærkt overdrevet«, som kommentaren fra *FTF* indledes. Der er nuancer og udfordringer, men som der står i kommentaren fra *DA* »De udestående problemer har i dag så behersket et omfang, at de mere har karakter af opgaver end egentlige problemer«. Tonen er lidt anderledes i kommentaren fra *BAT-kartellet*, der organiserer arbejdere på bygge- og anlægsområdet – et af de områder, hvor det med betragtningerne fra Ibsens artikel i stigende grad er svært. Her er der ingen umiddelbar lovprisning af arbejdskraftens frie bevægelighed, men en påpegning af, at »vores arbejdsmarked i det segment, der indeholder udenlandsk arbejdskraft, har fået en

råhed, som ikke er set magen til i mange år« og senere nævnes »Et arbejdsmarked i kapløb mod bunden, et pjalteproletariat uden rettigheder og arbejdsgivere uden pligter«.

Temanummeret afsluttes med et internationalt perspektiv idet *Werner Eichhorst* fra den tyske akademiske arbejdsmarkeds-tænketaank *IZA* kort gør rede for de forhold, der førte til, at Tyskland ved lov fra 1. januar i år har indført en mindsteløn. Med reference til bemærkningerne fra *BAT-kartellet* kan man på den ene side sige, at formålet med det var at sikre ordentlige lønforhold på dele af det tyske arbejdsmarked, der på det punkt var kommet under pres. På den anden side kan man også sige, at det ikke nødvendigvis er nogen triumf, men netop et tegn på, at parterne, der i Tyskland i årtier har været i stand til at regulere forholdene på arbejdsmarkedet, altså ikke er det længere.

Vi håber, at det vil være lige så interessant at læse dette nummer af *Samfundsøkonomen*, som det har været at redigere det.

Lisbeth Pedersen
SFI – Det Nationale
Forskningscenter for Velfærd
Gæsterektor

Mie Dalskov Pihl
AE Arbejderbevægelsens
Erhvervsråd
Gæsterektor

Niels Ploug
Danmarks Statistik
Gæsterektor

Dansk flexicurity under pres – både indefra og udefra

Den danske flexicurity-model fremstod i årene op til den økonomiske krise som en rollemode for samspillet mellem et fleksibelt arbejdsmarked og velfærdsstatens sikkerhedsnet. Siden er glansbilledet falmet. Målt på beskæftigelse og arbejdsløshed har Danmark mistet sin førerposition. Her er der sådan set ikke mange overraskelser. Modellen har reageret som forventet. Hertil kommer de politiske ændringer, som er påført modellen, og de udfordringer, der kommer udefra i form af europæisering og globalisering. Konklusionen er, at modellen har bevaret sine grundtræk og stadig fungerer som et værn mod krisens skadevirkninger. Men det er nødvendigt med agtpågivenhed for at undgå, at modellen mister balancen.



PER KONGSHØJ MADSEN

Professor
Center for Arbejdsmarkedsforskning,
Institut for Statskundskab,
Aalborg Universitet

1. Farvel til førertrøjen

For få år siden fremstod Danmark som et europæisk model-land, når det gjaldt kombinationen af en veludviklet velfærdsstat og et fleksibelt arbejdsmarked. Vi kunne fremvise både den næstlaveste ledighed og den højeste beskæftigelsesandel i EU. Den laveste ledighed i foråret 2008 fandt man i øvrigt i Holland, som også blev opfattet som et mønsterland i forhold til flexicurity.

Det velfungerende arbejdsmarked blev i vidt omfang tilskrevet den særlige danske flexicurity-model med kombinationen af en høj grad af ekstern fleksibilitet og udbyggede sikkerhedsnet i form af arbejdsløshedsunderstøttelse og aktiv arbejdsmarkedspolitik (Bredgaard m.fl., 2013, kapitel 2). Arbejdsløshedsunderstøttelsen gav indkomstsikkerhed til de ledige, men den aktive arbejdsmarkedspolitik betød større beskæftigessikkerhed ved at forstærke mulighederne for, at de ledige kom tilbage i beskæftigelsen. Også den udbredte brug af både offentlig og privat efteruddannelse bidrog til beskæftigessikkerheden. Samtidig betød disse sikkerhedsnet, at lønmodtagerne kunne acceptere en lavere ansættelsestryghed end set i mange andre europæiske lande.

Siden 2008 er billedet vendt. Både målt på beskæftigelse og arbejdsløshed er Danmark gledet ned ad ranglisten. Katastrofen skal ikke overdrives. Der er langt til de tilstande af dyb krise, som præger mange europæiske lande. Faktisk ligger Danmark stadig i den pæne ende, når det gælder de sædvanlige mål

for arbejdsmarkedets velbefindende (Madsen, 2013, 2014a). Nøgletallene i tabel 1 fortæller historien ved at sammenligne Danmark i 2008 dels med de seneste data fra 2014, dels med de øvrige EU-lande. Målt på beskæftigelsesandel og arbejdsløshed ligger Danmark med en 5.-plads og en 7.-plads stadig ikke langt fra toppen. Målt på ungdoms- og langtidsarbejdsløshed er vi fortsat blandt de tre eller fire EU-lande med den laveste ledighed.

Bag udviklingen i beskæftigelse og samlet arbejdsløshed i tabel 1 ligger, at den økonomiske krise ramte Danmark relativt hårdt målt på udviklingen i BNP. Som nærmere analyseret i anden sammenhæng var faldet i BNP på omkring 8 procent fra toppen i sommeren 2008 til bunden i 3. kvartal 2009. Dette gav anledning til et næsten lige så stort relativt fald i beskæftigelsen (Madsen, 2013, 2014a). I den forstand levede den danske flexicurity-model op til forventningerne; den lette adgang til at fyre medarbejdere slog kraftigt igennem på den faktiske beskæftigelse.

Men som allerede påpeget levede modellen også op til forventningerne på den måde, at segmenteringen af arbejdsmarkedet stadig fremstår som begrænset, når man ser på de langtidslediges andel af den samlede ledighed eller på ungdomsarbejdsløsheden. Også andelen af unge, som hverken er i uddannelse eller arbejde (de såkaldte NEETs), er lav. I 2013 var andelen i Danmark på 6 procent sammenlignet med 13 procent i EU-28.

Tabel 1: Arbejdsmarkedsindikatorer for Danmark og EU

Indikator	Danmark		EU-28		Danmarks placering i forhold til bedste præstation i EU-28	
	2008 Q2	2014 Q2	2008 Q2	2014 Q2	2008 Q2	2014 Q2
Beskæftigelsesandel (procent)	78,1	72,7	65,8	64,9	1	5
Arbejdsløshed (procent)	3,2	6,4	6,9	10,2	2	7
Langtidsløshed (andel af alle ledige, procent)	15,6	23,1	38,7	50,1	3	3
Ungdomsløshed (15-24 år, procent)	7,3	12,3	15,2	21,6	4	4

Kilde: Beregninger på grundlag af Eurostats arbejdsstyrkeundersøgelser (Labour Force Survey)

Inddrager man desuden de gængse mål på fattigdom og økonomiske afsavn, viser statistikkerne, at Danmark fortsat ligger i den lave ende af det europæiske spektrum (Eurobarometer, 2012; Madsen, 2014b, Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2014, afsnit 5.2). På Eurobarometers spørgsmål om, hvorvidt husstanden er løbet tør for penge til at betale almindelige regninger, købe mad eller andre daglige forbrugsvarer i de seneste 12 måneder, svarer 8 procent af danskerne bekræftende. Dette er sammen med Sverige den laveste andel i EU-27, hvor gennemsnittet er 18 procent. På spørgsmålet om, hvorvidt de er i stand til at holde trit med regninger og ydelser på gæld, svarer 79 procent af de danske familier, at de kan klare det uden problemer. Det er den højeste andel i EU, hvor gennemsnittet er 44 procent. Der er en del danskere, som mærker de økonomiske følger af krisen, men for det store flertal fungerer sikkerhedsnettet indtil videre rimeligt.

2. På vej mod større bygningskader?

I den aktuelle diskussion om perspektiverne for den danske flexicurity-model er der to hovedsynspunkter. Det ene synspunkt fremhæver, at de gennemførte forringelser af især dagpengesystemet, men også andre velfærdsordninger som efterløn, sygedagpenge og kontanthjælp, har betydet, at sikkerhedsnettet er blevet væsentligt forringet. Hertil kommer, at også de institutioner, som bidrager til beskæftigelsesikkerhed, er under pres på grund af stramme offentlige budgetter. Det gælder både den aktive arbejdsmarkedspolitik og arbejdsmarkedsuddannelserne. Afledt heraf har fagbevægelsen rejst – og få gennemført – krav om øget afskedigelsesbeskyttelse i form af nye fratrædelsesgodtgørelser på dele af det private arbejdsmarked. Foreløbig er disse af begrænset omfang, men der er sat nogle håndtag ind i overenskomsterne, som der kan drejes på i kommende overenskomster. Modellen har derfor kvalitativt ændret karakter.

Det andet hovedsynspunkt i debatten accepterer argumenterne om presset på modellen, men fæstner sig ved, at dens hovedelementer stadig fungerer. Modellen har flyttet sig fra den hidtidige balance mellem sikkerhed og fleksibilitet, men ikke i et sådant omfang, at den kvalitativt har ændret karakter.

Som bygningsagkyndig ville man tale om et K1, som betegner »mindre alvorlige skader, som ikke har indflydelse på bygningsdelens funktion«. Der er derimod ikke tale om en K3, der omfatter »kritiske skader, hvor bygningsdelens funktion vil svigte og hvor det kan medføre skader på andre bygningsdele«.

Tabel 2 giver i stikordform en oversigt over de forskellige former for direkte pres på hovedelementerne i den danske flexicurity-model.

Et langt stykke er denne debat om udviklingstendenserne for den danske flexicurity-model en variant af den klassiske diskussion om, hvorvidt glasset er halvt tomt eller halvt fuldt. Hæfter man sig ved de forandringer, som rent faktisk er indtruffet, eller ved det forhold, at en række af modellens institutioner stadig er i funktion? Svaret vil først kunne gives om flere årtier, når vi kan sætte de aktuelle udviklingstendenser for den danske flexicurity-model i et større historisk perspektiv.

3. Globalisering – mulighed eller trussel?

Samtidig er det karakteristisk for denne danske debat om udviklingstendenserne for flexicurity-modellen, at fokus er på en række nationale forhold, som udløser presset på for eksempel dagpengesystemet og arbejdsmarkedspolitikken. Det er sjældnere, at blikket vendes mod det eksterne pres på modellen, som den møder i form af stadig mere åbne markeder for både kapital, varer, tjenester og arbejdskraft. Hvordan skal vi vurdere styrker og svagheder ved den danske flexicurity-model i lyset af den stigende integration, som sker både inden for Europa og i et større globalt perspektiv?

Som beskrevet i afsnit 1, er den danske model langt fra immun over for kriser. Tværtimod kan det forventes, at beskæftigelse og arbejdsløshed reagerer forholdsvis kraftigt på de økonomiske konjunkturer både i opadgående og nedadgående retning. I Danmark har vi således ikke designet den krisefri kapitalisme, selv om velfærdsstatens skatter og indkomstoverførsler betyder en automatisk stabilisering af konjunktursvingningerne, som i international sammenhæng ligger i den høje ende (se f.eks. Dolls m.fl., 2012)

Tabel 2: Presset på hovedelementerne i den danske flexicurity-model

Hovedelement i den danske flexicurity-model	Stress-faktorer
Indkomststøtte til arbejdsløse, der omfatter størstedelen af lønmodtagerne i en længere periode og med en relativt høj kompensationsgrad (især for lavindkomstgrupper)	Forkortelsen af dagpengeperioden fra 4 til 2 år, som fik fuld effekt fra 2013 Et gradvist fald i dagpengenes kompensationsgrad siden begyndelsen af 1980'erne Et fald i andelen af lønmodtagere, som er medlem af A-kasserne Opstramninger af kontanthjælp, sygedagpenge, førtidspension, fleksjob og efterløn
Aktiv arbejdsmarkedspolitik med vægt på tidlig aktivering og opkvalificering af ledige	En faldende andel af arbejdsløse, der deltager i uddannelse og anden opkvalificering Problemer for jobcentrene med at overholde fristerne med hensyn til aktivering af de arbejdsløse
Et fleksibelt arbejdsmarked med en høj grad af ekstern numerisk fleksibilitet	Indførelsen af fratrædelsesgodtgørelse til timelønnede i overenskomsterne i 2010 og 2012 som en reaktion på faldet i den effektive kompensationsgrad i dagpengesystemet og forkortelsen af dagpengeperioden. Dette åbner for yderligere stigninger i de kommende forhandlingsrunder.

Kilde: Oversat fra Madsen (2014a), tabel 3

Den vigtigste styrke ved et velfungerende samspil mellem velfærdsstaten (herunder arbejdsløshedsforsikringen) og arbejdsmarkedet er skabelsen af et økonomisk system, som har en høj grad af tilpasningsdygtighed i forhold til de stadigt nye rammevilkår, som sættes af globalisering og europæisering. Flexibiliteten på arbejdsmarkedet bidrager til, at arbejdskraften til stadighed flytter derhen, hvor der er produktive jobs at finde. Derfor skal den danske flexicurity-models succes måles på dens evne til igennem mange årtier at fastholde Danmarks placering om et velfærdssamfund, både økonomisk og socialt. Her peger de historiske statistikker i den rigtige retning. I en analyse af Danmarks økonomiske velstand i et internationalt perspektiv konkluderes det således, at Danmark i 2013 var det 6.-rigeste land i OECD målt på bruttonationalindkomst pr. indbygger i løbende priser (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2014a). Se man tilbage til 1980 har Danmark haft en stabil placering i en liga af rige OECD-lande bestående af Danmark, Sverige, Østrig, Australien, Tyskland og Holland, der alle velstandsmæssigt ligger meget tæt.

Men selv om den danske model set i bakspejlet har vist sig succesfuld, er det ingen garanti for, at den også fremover vil kunne modstå globaliseringspresset.

I denne sammenhæng er det vigtigt at gøre den banale konstatering, at globalisering i form af stigende økonomisk international integration er ikke et nyt fænomen. Den første globaliseringsbølge dateres således til de fem årtier op til Første Verdenskrig, hvor telegrafene, jernbanen og forbrændingsmotoren dramatisk ændrede mulighederne for transport af varer og information over store afstande. Siden Anden Verdenskrig er globaliseringen taget til. Igen spiller nye transportteknologier (containeren) og kommunikationsteknologi (for eksempel internettet) en vigtig rolle (Johnson, 2007) Samtidig er der sket stadige internationale liberaliseringer af markederne for både

varer, tjenester og kapital – samt i mindre omfang for arbejdsmarkedene.

Sammenlignet med væksten i vare- og kapitalbevægelser har globaliseringen hidtil kun i mindre omfang ført til en direkte integration af arbejdsmarkedene. For eksempel var det i EU i 2013 kun 7,1 procent af de beskæftigede, som ifølge Eurostat ikke arbejdede i det land, hvor de var statsborgere. Men alligevel har globaliseringen har vigtige indirekte konsekvenser i form af:

- Et generelt konkurrencepres på lande med højt lønniveau
- Et særligt pres på lavtuddannet arbejdskraft – men også i stigende grad på højtuddannet arbejdskraft

Hertil kommer i de senere år en kraftig vækst i de direkte arbejdskraftvandringer. På blot seks år er der således sket markante stigninger i andelen af udenlandsk arbejdskraft i den danske arbejdsstyrke (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2013). Tabel 3 viser på grundlag af jobindsats.dk udviklingen fra 3. kvartal 2008 til 3. kvartal 2012.

Samlet udgør antallet af udenlandsk beskæftigede i Danmark i 2014 189.000 personer svarende til ca. 8 procent af den samlede lønmodtagerbeskæftigelse. Dette er i sig selv ikke dramatisk sammenlignet med EU-gennemsnittet. Men stigningen har været på godt 40 procent siden 2008. Den kraftigste stigning både absolut og relativt ses for lønmodtagere fra Østeuropa, hvor væksten har været på over 150 procent. Også for vesteuropæiske EU-lande og for lande uden for Europa ses ganske høje stigningstakter. Kun for de nordiske lande er der tale om et – om end begrænset – fald.

Tabel 3: Udenlandske lønmodtagere i Danmark, 2008q1-2014q3.

	1. kvartal 2008	3. kvartal 2014	Ændring	Relativ ændring
		1000 personer		Pct.
Nordiske lande	24,8	23,6	-1,1	-4,5
Vesteuropæiske EU-lande	34,2	40,8	6,6	19,3
Østeuropæiske EU-lande	26,6	67,5	40,9	153,3
Andre lande	46,7	57,0	10,4	22,0
I alt	132,3	189,0	56,7	42,9

Kilde: Opdatering af tabel 1 i Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2013) på grundlag af Jobindsats.dk

De under liggende data fortæller desuden, at godt en fjerdedel af den udenlandske arbejdskraft er pendlere uden fast bopæl i Danmark.

Samtidig viser analyser, at især den udenlandske arbejdskraft, som opholder sig kort tid i Danmark, udgør et markant lavtlønssegment på det danske arbejdsmarked. (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2014b). Fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere fra Østeuropa med en opholdstid på under et år havde i 2012 månedslønninger på mellem 8.000 kr. (Bulgarien) og 22.500 kr. (Polen). For de østeuropæere, som havde været mere end 1 år i Danmark, var niveauet for månedslønnen dog væsentligt højere og varierede fra 20.300 kr. (Rumænien) til 25.300 kr. (Polen). Lønningerne var dog stadig lavere end medianlønnen for danske lønmodtagere på 31.500 kr. om måneden.

På den baggrund kan man spørge, om den danske flexicity-model er blevet udvidet med endnu et segment ud over den tendentielle todeling i en model for faglærte og ufaglærte og en anden model for funktionærområdet, som tidligere er blevet påpeget (Jensen, 2010). Det nye segment er præget af en betydelig numerisk og geografisk fleksibilitet og samtidig – for pendlergruppens vedkommende – placeret på kanten af de sikkerhedsordninger, som karakteriserer det øvrige danske arbejdsmarkedet.

4. Presset på den danske velfærdsstat

Den stigende internationale mobilitet af arbejdskraften har en række konsekvenser for en flexicity-model af dansk type, som er baseret på en veludviklet velfærdsstat med udbredte sikkerhedsnet i form af både dagpengesystemer og andre ydelser til arbejdsløse lønmodtagere.

For det første betyder den stigende international arbejdskraftmobilitet, at det kan blive vanskeligere at opretholde den forholdsvis høje beskatning af arbejdsindkomst, som er påkrævet til at finansiere de arbejdsmarkedsrelaterede velfærdsydelser (se f.eks. Andersen, 2008, afsnit 6.1). Mens synspunktet ud fra en snæver økonomisk betragtning kan have noget for sig, er det på grundlag af empiriske analyser omdiskuteret, hvor følsomme

arbejdskraftbevægelserne er i forhold til forskelle i beskatningsniveauerne mellem lande. Det er også uklart, om ændringer i indkomstskattesystemerne sker ud fra hensyn til globaliseringspresset eller har andre årsager (Genschel & Schwartz, 2011).

En tilsvarende situation med mange, men ofte modstridende, empiriske resultater gælder det pres på de universelle velfærdsydelser, som kan opstå, hvis disse ydelser tiltrækker udenlandske borgere (»social turisme«). En nyere oversigtsartikel konkluderer således, at mens økonomisk teori vil forudsige sådanne effekter, er de svære at påvise empirisk. Årsagen kan dels være, at der er mange ikke-økonomiske faktorer, som også er i spil, når en migrationsbeslutning skal træffes. Kulturelle og sproglige forhold eller forekomsten af sociale netværk i kraft af »brohovedmigration« vil være af store betydning. Hertil kommer, at et eventuelt højt forbrug af sociale ydelser blandt immigranter kan skyldes »omvendt kausalitet«. Immigranterne har ofte en række karakteristika som svag uddannelsesbaggrund eller helbredsproblemer, som betinger høje sociale ydelser, uden at ydelserne i sig selv har udløst migrationsbeslutningen (Zimmerman m.fl., 2012).

Blandt velfærdsstatsforskere har disse ofte modstridende observationer igennem en årrække været drivende for en debat om fremtiden for de europæiske velfærdsstater over overskriften: »Konvergens eller divergens?«. Vil globaliseringspresset langsomt, men sikkert føre til, at velfærdsstaterne nærmer sig hinanden og konvergerer mod en fælles europæisk model? Eller er der stadig mulighed for, at forskellige modeller kan sameksistere med hver sine profiler, når det gælder både velfærdsydelser og finansieringsmodeller? Hvis der er tale om konvergens: Vil den da tage form af et »race to the bottom«, hvor de nationale modeller nærmer sig den laveste fællesnævner?

For konvergens taler de allerede nævnte argumenter om vanskeligheder med at opretholde høje skatteindtægter på grund af øget mobilitet for skattegrundlag (både varer, tjenester og produktionsfaktorer) og risikoen for social turisme. Hertil kommer det yderligere pres, som den økonomiske krise siden 2008 har

lagt på de offentlige velfærdsbudgetter og det pres, der følger af de demografiske forandringer.

Men der er også argumenter imod konvergensteorien. Man kan fremhæve, at velfærdsstater af skandinavisk type har en række konkurrencefordele i form af veluddannet arbejdskraft og velfungerende infrastruktur (i bred forstand), som betyder, at de bliver placeret højt på de internationale ranglister over international konkurrenceevne (Campbell & Pedersen, 2005). På World Economic Forums seneste hitliste for 2014-15 er Danmark, Finland, Norge og Sverige alle med på top-15 – i øvrigt med Danmark som agterlanternen på en 13. plads (World Economic Forum, 2014, tabel 3). Empiriske analyser peger også på en ganske høj grad af stabilitet og »stiafhængighed« i de nordiske velfærdsstater.

Dette er ikke ensbetydende med, at velfærdsstater af nordisk type er statiske. Tværtimod er der en række eksempler på, at de med små skridt er på vej væk fra den traditionelle generøse universalismemodell (Kvist & Greve, 2011):

- Skærpede krav til optjening af ret til velfærdsydelser (opholdstid i landet, beskæftigelsesomfang, eget bidrag)
- Reduktion af ydelser (f.eks. dagpengeniveau og dagpengeperiode)
- Udvikling af parallelle private forsikringsordninger (private sygeforsikringer, lønsikringsordninger og pensioner) = multitier-systemer

Så mens den danske – og de øvrige nordiske – velfærdsstater stadig har en række grundlæggende fælles træk, som adskiller dem fra andre europæiske velfærdsstatsmodeller, er der således tegn på, at de langsomt er på vej væk fra det traditionelle billede af nordisk velfærd. Ud fra dette synspunkt er forandringerne i de nordiske velfærdsstater derfor drevet af en kombination af det ydre pres fra globaliseringen og det indre pres fra en manglende opslutning fra en middelklasse, der ikke længere kan se de samme fordele i at skattefinansiere velfærdsstatens ydelser i takt med, at deres universelle præg forsvinder.

5. Opsummering: Globalisering og dansk flexicurity

I forhold til beskæftigelsesikkerheden har globaliseringen konsekvenser i form af et øget udbud af indvandret arbejdskraft, som skærper konkurrencen om jobbene, og et pres på ressourcerne til aktiv arbejdsmarkedspolitik og en bred efteruddannelsesindsats. I forhold til den traditionelle indkomstsikkerhed i form af offentligt finansierede indkomsterstøttende ydelser er der ikke tvivl om, at denne er under erosion i kraft af pres på universelle indkomstydelser, udvikling af private forsikringsordninger og øgede krav om optjening af rettigheder både i dagpengesystem og i forhold til sociale ydelser.

Disse udviklinger betyder også øgede krav fra fagbevægelsen om øget jobsikkerhed i form af bedre ansættelsesbeskyttelse med deraf følgende risiko for mindsket fleksibilitet på arbejdsmarkedet.

De senere års politiske debat har tegnet konturerne af en række mulige svar på globaliseringspresset på den danske flexicurity-model. De omfatter tanker om:

- Skærpet tilsyn med arbejdsvilkår for udenlandsk arbejdskraft
- Skærpelse af krav til udlændinge ift. opnåelse af ret til sociale ydelser eller andre velfærdsydelser
- Lovfastsætte mindstelønninger eller almengørelse af overenskomster
- Øget udbredelse af private eller offentlige forsikringsordninger med særskilte bidrag og optjeningsperiode, f.eks. i form af et reformeret dagpengesystem
- Brugerbetaling for offentlige ydelser

Der er ingen nemme løsninger. Forslagene møder alle modstand fra vigtige nationale aktører eller strider mod EU's regelsæt. Samtidig markerer de små skridt væk fra den universelle velfærdsstatsmodel, som stadig har politisk opslutning fra størstedelen af befolkningen (jf. f.eks. Caraker m.fl., 2014, kapitel 5).

Det afgørende i forhold reformovervejelserne er imidlertid at undgå den klassiske fejl med at kaste barnet ud med badevandet. Hvis man accepterer, at den danske version af flexicurity har skabt et velfungerende beskæftigessystem med en betydelig tilpasningsevne i forhold til skiftende internationale rammebetingelser, er det helt afgørende, at de væsentlige elementer i modellen holdes intakte. Dette kræver en bevarelse af de vigtige institutionelle komplementariteter mellem de forskellige elementer i modellen herunder dagpengesystemet, den lave ansættelsesbeskyttelse og den aktive arbejdsmarkedspolitik. Selvfølgelig er der behov for en løbende ajourføring. Et vigtigt eksempel på dette er den seneste reform af den aktive arbejdsmarkedspolitik og ambitionen om at lade dagpengesystemet gennemgå en grundig revision, som blandt andet vil kunne gøre det bedre tilpasset til et arbejdsmarked med en høj grad af international mobilitet og nye ansættelsesformer.

Men det afgørende er, at beslutningstagerne ikke mister det overordnede perspektiv på den danske flexicurity-model og i forhåbende reformer rettet mod dens enkelte elementer kommer til at forrykke de grundlæggende balancer i modellen. Hvis det sker, er der for alvor risiko for, at Danmark mister sin på mange måder unikke kombination af fleksibilitet og velfærd – og dermed også placeringen i toppen af verdensligaen, når det gælder både levevilkår og livskvalitet.

REFERENCER

- Andersen, T.M. (2008): The Scandinavian model-prospects and challenges, *International Tax and Public Finance*, Vol. 15: 45–66
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2013): *Stigning i Østeuropæisk arbejdskraft i Danmark*, 21. april 2013
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2014a): *Dansk velstand solidt placeret i toppen af OECD-landene*, 23. august 2014.
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2014b): *Lønindkomst for udenlandsk arbejdskraft*, 27. september 2014.
- Bredgaard, T. m.fl. (2013): *Dansk arbejdsmarkedspolitik*, DJØF-forlaget, København
- Campbell, J; Pedersen O.K. (2005): *Dansk institutionel konkurrenceevne i den globale økonomi*, Notat, FTF, København
- Caraker, E. m.fl. (2014): *Fællesskab før forskelle. Lønmodtagerværdier og interesser i forandring*. CARMA, Aalborg Universitet.
- Dolls, Mathias; Fuest, Clemens; Peichl, Andreas (2012): »Automatic stabilizers and economic crisis: US vs. Europe«, *Journal of Public Economics*, Volume 96, Issues 3-4, April 2012, pp. 279-294
- Eurobarometer (2012): *Monitoring the social impact of the crisis Wave 6*, Flash EB No. 338, April 2012.
- Genschel, P.; Schwarz, P. (2011): Tax competition: a literature review, *Socio-Economic Review* (2011) 9, 339-370
- Giulietti, C.; Wahba, J. (2012): Welfare Migration, IZA Discussion Paper no. 6450, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn
- Jensen, C. Strøby (2010): »Flexicurity og de danske arbejdsmarkedsrelationer – en eller to modeller?«, *Dansk Sociologi* Nr. 1/21. årg., pp. 27-51.
- Johnson, A. (2007): *Globaliseringens tre vågor. Sveriges internationalisering under 150 år*, Underlagsrapport nr. 3 til Globaliseringsrådet, Västerås.
- Kvist, J; Greve, B. (2011): »Has the Nordic Welfare Model Been Transformed?«, *Social Policy & Administration*, Vol. 45, No. 2, April 2011, pp. 146-160
- Madsen, P.K. (2013): »Shelter from the storm?« – Danish flexicurity and the crisis', *Journal of European Labor Studies*, vol. 2, nr. 6.
- Madsen, P.K. (2014a): *Danish Flexicurity – Still a Beautiful Swan?*, Peer Review on Adjustments in the Danish flexicurity model in response to the crisis, Denmark, November 20-21, 2014
- Madsen, P.K. (2014b): »Arbejdende fattige – »So ein Ding« eller barsk realitet på det danske arbejdsmarked?« i C. Lyhne Ibsen og L.K. Høgedahl (red.): *Økonomi og Arbejde i det 21. århundrede – Et festskrift til Flemming Ibsen*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2014): *Familiernes økonomi: Fordeling, fattigdom og incitamenter*, København.
- World Economic Forum (2014): *The Global Competitiveness Report 2014-2015*, Geneva.
- Zimmermann, K.F., M. Kahanec, A. Barrett, C. Giulietti, B. Maitre, and M. Guzi (2012): *Study on Active Inclusion of Immigrants*. IZA Research Report 43, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn

Kan man have overenskomster uden fagforeningsmedlemmer?

Det maa her erindres, at denne Følelse af Interessesfællesskab angaaende Arbejdsvilkaar ikke blot særlig hos Arbejderne faar sin Næring fra den rent praktiske egoistiske Beregning, at Kammeratens Arbejdsvilkaar paavirker mine egne, men ogsaa fra en efterhaanden skabt aandelig Faktor: Klassebevidstheden med Hensyn til Arbejdsvilkaar.

Carl Ussing (1935, p. 272)



CHRISTIAN LYHNE IBSEN
Adjunkt, FAOS, Institut for Sociologi
Københavns Universitet

Indledning

Denne artikel vil diskutere en af de mest alvorlige udfordringer aftalemodellen står over for i disse år: forholdet mellem organisering og overenskomstregulering. Carl Ussing¹ – en af grundlæggerne af den danske aftalemodel – beskriver i ovennævnte citat, hvordan lønmodtagerne har både en individuel interesse og kollektiv bevidsthed med hensyn til regulering af arbejdsvilkår. Individuelt er den enkelte lønmodtager i et konkurrenceforhold med andre lønmodtagere og kan derfor have nytte af en vis kollektiv regulering af løn- og arbejdsvilkår for ikke at blive udkonkurreret (underbudt). Men kollektivt fremvokser der også en klassebevidsthed, som går ud over de individuelle kalkulationer og strategier, og derfor holder lønmodtagerne sammen som gruppe overfor arbejdsgiverne. Citatet fremhæves fordi det understreger, at overenskomsterne bygger på organisering af lønmodtagerne (og arbejdsgiverne) ud fra et interessesfællesskab og en klassebevidsthed. Med andre ord har institutionen – overenskomstregulering – på arbejdsmarkedet rod i organisering af parterne. Omvendt vil en af-organisering af arbejdsmarkedet på længere sigt føre til selvreguleringens endeligt – i hvert fald som vi kender den i dag – og ganske sikkert en alternativ form for lovregulering med helt andre virkemidler, egenskaber og politisk dynamik. Konklusionen på artiklen vil allerede blive foregrebet her; arbejdsmarkedets organisationer er ikke umiddelbart på vej til at forlade deres

regulerende rolle, men der er skred i princippet om selvregulering med en bevægelse imod en større rolle for staten pga. parternes – og særligt fagforeningernes – svækkede position.

Forholdet mellem organisering og overenskomstdækning

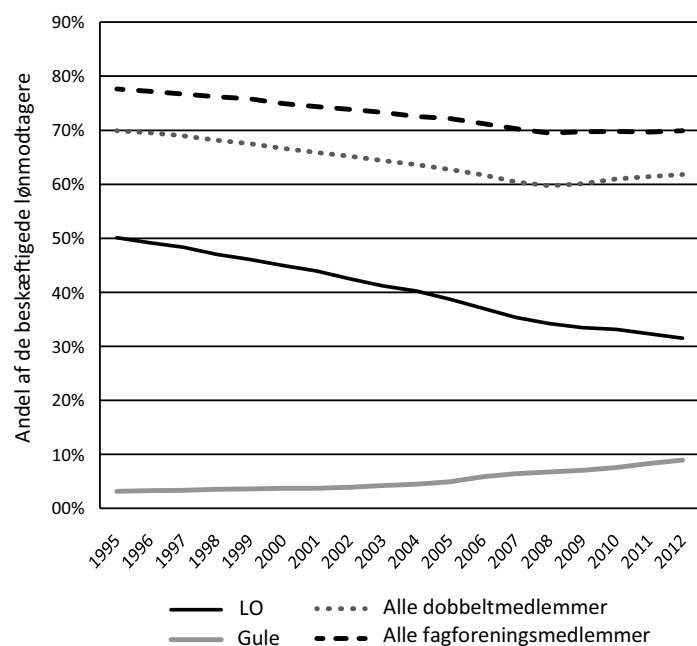
Den anerkendte østrigske professor Franz Traxler skrev i starten af det nye årtusinde, at overenskomstdækningen i Europa ironisk nok ville blive reddet af arbejdsgiverorganisationerne – ikke fagforeningerne (Traxler, 2003). Baggrunden var, at selvom fagforeningerne havde mistet deres medlemmer, var overenskomstdækningen i de fleste europæiske lande stadig høj, fordi arbejdsgiverne stadig organiserede sig i foreninger, der havde overenskomster. Fagforeninger 'lånte' dermed arbejdsgiverforeningernes repræsentativitet. I mange europæiske lande var arbejdsgiverne dog ikke blevet kollektivistiske, men de var derimod tilskyndet til organisering af love om almen-gørelse af overenskomsterne (erga omnes) til ikke allerede dækkede virksomheder. Hermed kunne man ligeså godt være medlem for at få indflydelse på og service til reguleringen ved overenskomst. Staterne gav således støtte til overenskomstregulering ved almengørelsen. I Danmark – samt Sverige – er der som bekendt ikke denne institutionelle støtte til overenskomstreguleringen, og parterne indgår overenskomster frivilligt eller ved økonomisk pression fra modparten. Den økonomiske pression er historisk bygget på konfliktvåbnet med hovedkon-

NOTE 1 Carl Ussing stod for Augustudvalgets arbejde i 1910 og dermed institutionaliseringen af den danske aftalemodel efter Septemberforliget af 1899. Han stod derfor fadder til den Faste Voldgift (Arbejdsretten) og Forligsinstitutionen, to institutioner, der knæsatte arbejdsmarkedets parters selvregulering af løn- og arbejdsvilkår, idet de definerede grænserne for statens indblanding i parternes regulering ved overenskomster.

flikter og sympatikonflikter imod virksomheder, der ikke havde overenskomst med den relevante fagforening.

Det er efterhånden almenkendt, at de overenskomstbærende fagforeninger har været under pres i de seneste to årtier. Figur 1 nedenfor viser udviklingen fra 1995 til 2012.

Figur 1: Udviklingen i organiserede lønmodtagere (andel af beskæftigede 1995-2012, ekskl. Lederne)



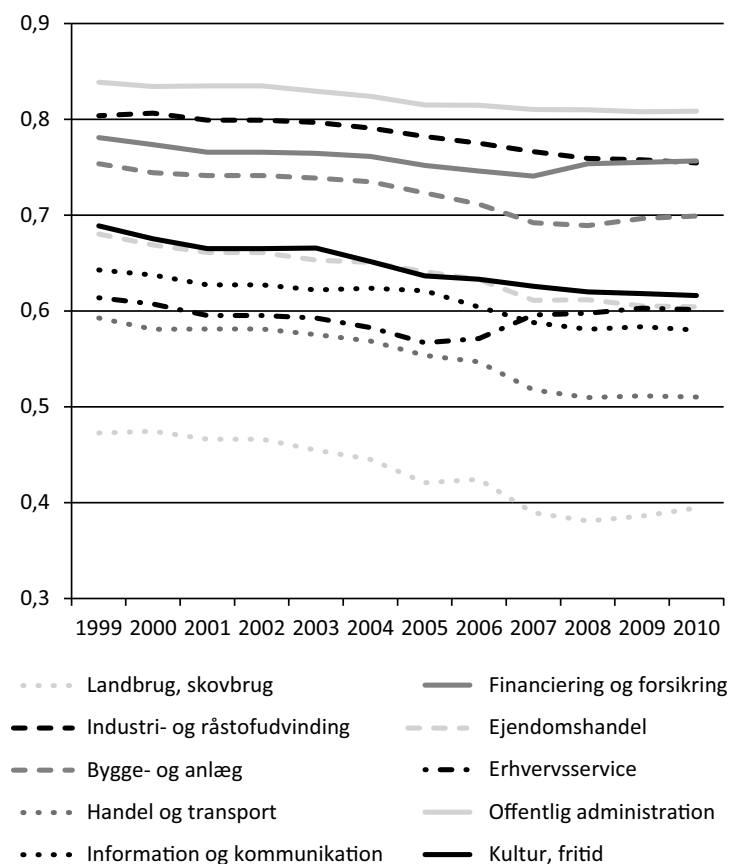
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger (Toubøl et al., 2015)

Udviklingen kan karakteriseres ved tre punkter. For det første har der været et generelt fald i organisationsgraden på det danske arbejdsmarked, hvilket kan ses på linjen for 'Alle fagforeningsmedlemmer'. Dette fald indbefatter også de såkaldte dobbeltmedlemmer – dvs. lønmodtagere, der er medlemmer af både a-kasse og fagforening – hvilket kan ses på linjen for 'Alle dobbeltmedlemmer'. For det andet er det særligt LO-organisationerne, som har oplevet en tilbagegang. Dette kan i nogen grad skyldes den erhvervsstrukturelle udvikling – dvs. lønmodtagerne uddanner sig væk fra LO-organisationernes domæner – men det skyldes også, at flere bliver uorganiserede. Dette kan som nævnt ses ved det generelle fald i organisationsgrad. Endvidere har de gule organisationer overtaget LO-organisationernes organisationsområde, hvilket kan ses på den gule linje. For det tredje betyder de gule organisationers fremgang, at den 'effektive organisationsgrad' – dvs. andelen af lønmodtagere, der er organiseret i de overenskomstbærende fagforeninger – er faldet markant og nu er på ca. 60 procent af de beskæftigede lønmodtagere – et fald fra omkring 75 procent i 1995.

Disse overordnede tendenser skjuler endvidere betydelige forskelle på tværs af brancher, og det er særligt LO-området for ufaglærte i privat sektor, der står svagest. Paradoksalt nok også

de grupper, der har mest ud af fagforeningen og overenskomsterne – se grafen nedenfor.

Figur 2: Organisationsgraden i udvalgte brancher 1999-2010



Kilde: Danmarks statistik, egne beregninger (Toubøl et al., 2015)

Overordnet set kan vi i den nuværende situation identificere seks sammenhængende udfordringer for overenskomstforholdet. De to første vedrører etableringen eller fortsættelsen af overenskomstforholdet:

1. Overenskomstdækningen bliver udfordret af nye virksomheder, som fravælger overenskomsten enten fordi de ikke bliver spurgt, eller fordi der ikke bliver lagt det nødvendige faglige pres på virksomheden til at indgå en overenskomst. Manglende organisering i særlige brancher, hvor LO-organisationsgraden er særlig lav – handel, restauration, hotel og landbrug er de fremmeste eksempler – vil derfor have svært ved at håndtere nye virksomheder, og da virksomhedsomsætningen inden for disse segmenter også er høj, vil det være ekstra svært at opretholde overenskomstdækningen. Arbejdsgiverforeningerne inden for disse fag bliver dermed ekstra vigtige for overenskomstdækningen, men hvis der tilbydes medlemskaber af arbejdsgiverforening uden overenskomsten, kan dette være en ekstra tilskyndelse til nye virksomheder om at undgå overenskomsten.
2. Relateret til den første udfordring kan etablerede virksomheder med overenskomst forsøge at frigøre sig fra

overenskomsten med en konflikt. Det er klart, at en sådan frigørelseskonflikt vil være mere effektiv, såfremt der ikke er organiserede ansatte i selve virksomheden og i de relaterede virksomheder til at lave et modtræk. Vejlegård-sagen er på sin vis et eksempel på, hvordan blokade og sympati-konflikter kan blive svækkede af manglede medlemmer på selve virksomheden og i de relaterede virksomheder. Læren kan opsummeres i følgende punkter 1) arbejdsgiveren var i stand til at frigøre sig fra overenskomsten, 2) vælge en anden overenskomst, 3) modstå den faglige konflikt og 4) vende stemningen hos lønmodtagerne imod lønmodtagerne. De tre første punkter viser forholdet mellem organisering og overenskomstdækning, idet en bedre organisering af lønmodtagerne indenfor restaurationsbranchen og relaterede brancher ville have gjort den økonomiske pression mere effektiv. Det sidste punkt henviser derimod til et mere grundlæggende problem for selvreguleringen faglige forudsætning; lønmodtagerne identificerede sig ikke med 3F's overenskomstkrav, selvom det var beviseligt, at 3F's overenskomst var økonomisk bedre for de ansatte på Vejlegården end Krifas overenskomst (3F, 2012). Såfremt Amin Skov ikke havde kunnet rekruttere arbejdskraft eller få leveret til sin forretning, ville han måske hurtigere have bukket under og tegnet overenskomst med 3F.

De fire næste udfordringer vedrører vedligeholdelsen af overenskomsterne, når de er til stede:

3. Med færre medlemmer vil rekruttering af TR'er blive vanskelig og i nogle virksomheder umulig. Vi ved fra anden forskning, at tilstedeværelsen af en TR er afgørende for det de ansattes beskyttelse lokalt og derudover også for rekrutteringen af medlemmer (Larsen *et al.*, 2010; Ibsen *et al.*, 2012). Derfor vil færre TR'er også være et organiseringsproblem – og der skabes med andre ord en ond cirkel.
4. Svækkelsen af de overenskomstbærende organisationer og TR-rollen lokalt er derfor ekstra problematisk i virksomheder med mindstebetalings- og minimallønssystemer, idet den lokale forhandlingsstyrke alt andet lige svækkes, såfremt der ikke er en høj organisering på arbejdspladsen. Dette kan forværres af problemer med at finde kvalificerede tillidsrepræsentanter, eller at arbejdsgiveren stiller spørgsmålstegn ved forhandlingsmandatet, når der er mange uorganiserede eller gule medlemmer på virksomheden.
5. De branchevise overenskomstforhandlinger kan blive præget af, at arbejdsgiverne ikke 'tror' på den underliggende trussel om storkonflikt, fordi der ikke er medlemmer til at gennemføre den. Dette kan give arbejdsgivernes forhandlere en fordel overfor forbundene. Såfremt arbejdsgiverne ikke tror på storkonflikt, fordi fagforeningernes konfliktvåben er stækket, kan de begynde at forhandle med dette i baghovedet.
6. Overvågningen af overenskomstens overholdelse kan blive svækket af færre medlemmer, idet der alt andet lige vil være færre ansatte og TR'er med kendskab til de faglige systemer og overenskomstens bestemmelser – se afsnittet om social dumping nedenfor.

Disse udfordringer hænger uløseligt sammen. Og i henhold til Traxlers forudsigelse (2003) kan man forestille sig, at arbejdsgiverne ikke per automatik eller af sin gode vilje vil etablere eller opretholde selvreguleringen – hvis de kan blive fri. Som Kochan m.fl. (1994) bemærker om udraderingen af overenskomster i USA siden 1970'erne, ville de fleste arbejdsgivere gerne være fri for fagforeninger, hvis de fik frit valg.

Branchernes egne logikker

Selvom arbejdsgivernes første-præference ikke er overenskomstregulering, kan tilstedeværelsen af stærke fagforeninger, der presser arbejdsgiverne, skabe fundamentet for en intern regulering af konkurrencen mellem virksomheder i en branche. Arbejdsgivere med overenskomst kan således have en interesse i, at lønnen bliver taget ud af konkurrencen ved, at andre virksomheder får overenskomsten og dermed betaler samme pris for arbejdskraften. Overenskomsten har således en kartellignende funktion, idet løndelen i virksomhedernes omkostninger bliver ens for alle. Denne funktion er dog udsat for gratist-problemer, idet nogle virksomheder kan free-ride på de andres overenskomst ved at stå udenfor og dermed få lavere arbejdskraftomkostninger end konkurrenterne (Olson, 1965; Traxler, 2007). Stærke fagforeninger, der kan presse disse gratister, er således ønskelige for de virksomheder, som har overenskomsten (i deres stille sind ønskede de af Vejlegårdens konkurrenter med 3F/Horesta-overenskomsten sikkert, at 3F ville lykkes). Med andre ord kan selvreguleringen ved overenskomst være ønskelig for arbejdsgiverne, så længe alle virksomhederne i et marked/branche overholder den, hvorimod en stor andel udenfor vil erodere overenskomstens kartelfunktion. Med tanke på, at overenskomsterne i dag omhandler meget mere end løn – dvs. arbejdsmarkedspension, efteruddannelse, barsel, løn under sygdom mm. – så kan konkurrencefordelen ved at free-ride hurtigt blive anseelig.

Kartel-funktionen virker forskelligt afhængigt af branchernes kvalifikationsbehov i forhold til arbejdskraften (Schmitter og Streeck, 1999). I brancher med lavt kvalifikationskrav – restaurationsbranchen er i de senere år blevet et godt eksempel – vil virksomhederne ofte have et stort arbejdsudbud, og gratisterne vil derfor kunne underbyde de andre virksomheder – dvs. bryde bunden i overenskomsten. Omvendt forholder det sig i brancher med højt kvalifikationskrav, hvor overenskomsten i nogen grad kan virke som et loft for arbejdskraftomkostningerne, fordi virksomhederne internt aftaler ikke at kappes om de højtuddannede ansatte med højere løn. I den forstand vil free-riding i disse brancher betyde lønglidning snarere end løntryk. Det er ikke noget tilfælde, at løngevinsten for uddannelse er relativt lav i de skandinaviske lande i forhold til andre lande (Hanushek *et al.*, 2015). Og det er heller ikke noget tilfælde, at ingeniører i Danmark foretrækker individuel løn i den private sektor i stedet for overenskomstreguleret løn.

Kartelfunktionens effektivitet er desuden betinget af branchens internationalisering (Katz, 1993). Såfremt branchens virksomheder konkurrerer på internationale markeder – hvis arbejdskraft indtil videre ikke er reguleret af internationale kollektive

Tabel 1: De forskellige logikker i udvalgte brancher

	Kvalifikationsbehov	Internationaliseringsgrad	Virksomhedsstørrelse	Kapital/arbejdsintensitet	Faglig organisering
Fremstilling	Blandet – stigende	Produktmarked	Blandet – overvejende stor	Kapitalintensiv	Høj
Byggeri og anlæg	Blandet	Arbejdsmigration	Blandet – overvejende små	Arbejdsintensiv	Høj
Hotel, restauration og detail	Lavt – faldende	Arbejdsmigration	Blandet – overvejende små	Arbejdsintensiv	Lav
Transport og lager	Blandet – faldende	Service marked/ arbejdsmigration	Blandet – overvejende små	Blandet	Mellem
Landbrug	Lavt	Produktmarked/ arbejdsmigration	Blandet – overvejende lille	Blandet – overvejende arbejdsintensiv	Lav

forhandlinger – så bliver den nationale regulering selvklart udfordret. Internationaliseringen kan vedrøre produkt- og serviceydelse, hvor danske virksomheder konkurrerer med udenlandske virksomheder – fremstilling er et typisk eksempel. Såfremt produkter og services fra danske virksomheder konkurrerer internationalt, mindskes kartelfunktionens effektivitet. Men internationalisering betyder også fri bevægelighed af arbejdskraft, som set i diskussionen om social dumping (Dølvik and Visser, 2009). Bygge- og anlægsbranchen er eksempel på en tidligere hjemmebranche – dvs. beskyttet fra internationalisering pga. den geografiske binding til hjemmemarkedet – som nu er udsat for internationalisering. Og såfremt arbejdsgranter og udstationerede tjenesteydere leverer arbejdskraften i Danmark, mindskes kartelfunktionens effektivitet. Endelig kan selve jobbet være udsat for internationalisering i kraft af udflytning af jobs til arbejdssteder i udlandet, hvilket klassisk har været tilfældet i tekstilindustrien og siden generelt i fremstilling, men nu også ses i eksempelvis IT-virksomheder og andre serviceerhverv, hvor den fysiske tilstedeværelse ikke længere er påkrævet (Hansen, 2014).

Virksomhederne vil derudover have forskellige interesser for overenskomstregulering afhængig af deres størrelse. Store virksomheder med egne HR-afdelinger er i stand til at administrere og dermed overholde overenskomsternes mange bestemmelser, hvorimod de mindre virksomheder kan have svært ved dette. Sidstnævnte vil derfor ofte have meget brug for arbejdsgiverforeningens hjælp til administrationen, men kan også have en større interesse i at blive fri for overenskomsten i det hele taget. For fagforeningen er de store virksomheder desuden nemmere at 'holde styr' på, idet der ofte er nok ansatte til at holde en kritisk masse af organiserede. De mindre virksomheder kræver derimod en større indsats, og der er helt klart 'stordriftsfordele' for fagforeningerne ved de store virksomheder.

Endelig er kapital/arbejdsintensitet i virksomhederne væsentlig (Schmitter and Streeck, 1999). I virksomheder med høj kapitalintensitet, dvs. hvor arbejdskraftomkostningerne udgør en relativt lille del af de samlede omkostninger, vil overenskomsten være af mindre betydning. Med andre ord vil den eventuelle merudgift ved at have en overenskomst betyde mindre for kapitalintensive virksomheder – og omvendt for kapitalekstensive

virksomheder. Således kan man også forvente, at tilbøjeligheden til at free-ride i arbejdsintensive brancher – såsom hotel og restauration – er større end i kapitalintensive brancher.

Disse mere eller mindre objektive forhold i virksomhederne er dog ikke determinerende for overenskomstregulering pga. organiseringen af lønmodtagerne og det førømtalte økonomiske pres. Historisk har den danske fagbevægelse således haft en tilstrækkelig styrke på tværs af faggrupper, uddannelsesniveau og brancher, så overenskomstdækningen generelt har været og stadig er høj. Med andre ord har den faglige organisering og styrken i det økonomiske pres været tilstrækkelig til, at virksomheder på tværs af forskellige kvalifikationsbehov, internationalisering, størrelse og kapital/arbejdsintensitet har fået overenskomster. Fremtiden for den danske overenskomstregulering afhænger af, hvorvidt fraværet af lønmodtagerorganisering og økonomisk pres i særlige brancher vil få arbejdsgiverne til at forlade selvreguleringen.

Tabel 2: Overenskomstdækning på tværs af brancher

	Fremstilling	Bygge- og anlæg	Privat service**	Total
Dækket*	70	74	59	63
Ikke-dækket	30	26	41	37
Total	100	100	100	100

Kilde: Ibsen et al. 2012

N = 1675

* Inkluderer både kollektive og lokale aftaler.

** Inkluderer brancherne: El-, gas-, varme- og vandforsyning, handels- og reparationsvirksomhed, restaurations- og hotelvirksomhed, transportvirksomhed, Fastejendom, udlejnings-, forretningservice mv., Bank-, finans og forsikringsvirksomhed, information og kommunikation, Anden privat virksomhed, Liberale, videnskabelige og tekniske tjenesteydelse.

Ifølge de årlige opgørelser fra DA har overenskomstdækningen været nogenlunde stabil de seneste 10-15 år omkring 85-83 procent (se DA's arbejdsmarkedsrapporter). Desværre kan vi ikke med nuværende datamateriale give et præcist billede af overenskomstdækningen på tværs af brancherne på det danske

private arbejdsmarked. Problemet er, hvordan man opgør overenskomstdækningen for de uorganiserede arbejdsgivere, og her forlader man sig på spørgeskemaundersøgelser foretaget af Danmarks Statistik hvert fjerde år.

Et bud på overenskomstreguleringen på tværs af brancher kommer fra Ibsen et al.s spørgeskema undersøgelse (2012) (se tabellen ovenfor). Her ses det, at fremstilling og bygge- og anlægsbranchen er bedre dækket end privat service, hvilket også ligger i tråd med ovennævnte betragtninger. Vi kan dog ikke se, hvordan udviklingen har været, og privat service er en meget sammensat kategori med mange forskellige brancher. Derudover kan sådanne surveys også lide af problemer med fejlrapportering pga. lønmodtagernes manglende kendskab til overenskomstreguleringen (Andersen og Ibsen, 2013). Fra DA's opgørelser ved vi, at der er kommet flere virksomheder ind i arbejdsgiverforeningerne, hvilket alt andet lige skulle styrke overenskomstdækningen. Men det ser også ud til, at overenskomstdækningen for de uorganiserede virksomheder er faldende – dvs. dækningen ved tiltrædelsesoverenskomster og selvstændige virksomhedsoverenskomster er faldende (DA, 2013). Dette tyder på, at overenskomstdækningen i de ovennævnte brancher er under pres.

Social dumping i et overenskomstperspektiv

Et særligt pres, som har tiltrukket sig ekstra opmærksomhed i det sidste årti, er social dumping ved brug af arbejdsmigranter enten som ansatte eller udstationerede tjenesteydere på et frit europæisk arbejdsmarked. Uden at gå ind i begrebets tydeligt negative konnotationer kan social dumping defineres ud fra Laval-udvalgets betragtninger. Andersen og Felbo-Kolding (2013) skriver, at social dumping i en dansk sammenhæng ... *'normalt' bliver brugt om forhold, hvor udenlandske lønmodtagere har løn- og arbejdsvilkår, som ligger under det sædvanlige danske niveau ... 'det sædvanlige danske niveau' betyder, at vilkårene skal ligge inden for rammerne af den relevante kollektive overenskomst.* Dog er social dumping ikke kun knyttet til arbejdsmigration. Ser vi på udviklingen i Danish Crown, er det lige så tydeligt, at den tyske dumping af løn og arbejdsvilkår i det seneste årti via eks. Hartz-reformerne og manglende overenskomstdækning, giver pres på NNF's overenskomst med DI.

Den aktive del, 'dumping', består i arbejdsgiverstrategier, der har til formål at bringe løn og arbejdsvilkår tilbage ind i konkurrence – dvs. free-ride på de andres overenskomst eller bringe overenskomsten ud af funktion. Diverse undersøgelser foretaget af FAOS på Københavns Universitet viser, hvordan brugen af arbejdsmigranter fra særligt Central- og Østeuropa presser overenskomstens kartelfunktion i særlige brancher såsom rengøring, landbrug, bygge- og anlægssektoren, transport, handel, hotel og restauration (Arnholtz and Wesley Hansen, 2009; Andersen and Felbo-Kolding, 2013).

Der tegner sig derudover et billede af betydelige forskelle inden for disse brancher mellem ansatte arbejdsmigranter og udstationerede tjenesteydere. De ansatte vil i mange tilfælde arbejde inden for overenskomstens bestemmelser, men arbejdsgiverne

vil udnytte fleksibiliteten i overenskomsten og eksempelvis tilbyde minimumsniveauet – dvs. uden lokale løntillæg og en konsekvens af udfordring 4 ovenfor. Spørgsmålet for denne gruppe er derfor, hvorvidt man betragter overenskomstens minimumslønninger som 'det sædvanlige niveau', eller om det skal være medianlønnen (dvs. den typiske løn med lokale tillæg). Dette vil parterne naturligvis have divergerende holdninger til.

De udstationerede tjenesteydere vil derimod ofte få løn og arbejdsvilkår væsentligt under overenskomstens bestemmelser – en konsekvens af enten manglende overenskomstdækning (udfordring 1 og 2) eller manglende kontrol og sanktion af brud på overenskomsten (udfordring 3, 4 og 6). En selvstændig pointe er her, at arbejdsmigranterne ofte i ringe grad er medlemmer af fagforeninger, hvorfor selvreguleringen bliver endnu sværere (Arnholtz og Wesley Hansen, 2009). Der ser ud til – med forbehold for registreringens kvalitet – at udstationering er særligt udbredt i byggeri- og anlægssektoren samt i landbrug, hvorfor der også her kan være tale om særdeles ringere løn og arbejdsvilkår i disse brancher.

Som Andersen og Felbo-Kolding (2013) bemærker, er udfordringen ved social dumping ikke løst bare ved overenskomstdækning, idet denne regulering aldrig er bedre end dens håndhævelse. Dette problem søges løst via bedre kontrolmekanismer og registrering, og her er staten i den grad kommet på banen med understøttelse til håndhævelse. Hvorvidt lovgivningsmagtens håndsrækning til parterne er en indbydelse til Sisyfosarbejde eller en reel løsning af udfordringen, er endnu ikke til at vide.

Med udvidelsen af EU og integrationen af arbejdsmarkeder og servicemarkeder bliver spørgsmålet, om brancherne over tid vil finde en form af ligevægt med det nye udbud af udenlandsk arbejdskraft. Her er flere scenarier mulige:

1. **Segmentering:** Jobs i brancher med mange arbejdsmigranter bliver opdelt i to i høj grad adskilte hovedgrupper: Et hovedsagligt for lønmodtagere med overenskomstdækning og gode løn- og arbejdsvilkår og et andet hovedsagligt for migrantarbejdere oftest uden overenskomstdækning og gode arbejdsvilkår.
2. **Race to the bottom:** Forskellene i løn og arbejdsvilkår mellem danske lønmodtagere og migrantarbejdere udlignes og får et fælles niveau, efterhånden som lønmodtagerne konkurrerer om jobbene. Dette niveau vil typisk ligge under, hvad der normalt har været gældende i overenskomstdækkede virksomheder.
3. **Race to the top:** Migrantarbejderne integreres efterhånden i aftalemodellen med faglig organisering og overenskomstdækning, således at de indgår på lige fod med danske lønmodtagere og på overenskomstens vilkår. Herunder får de også del i lokalt forhandlede tillæg.

Det er klart, at fagforeningerne i Danmark håber på det sidste scenario. Et forsigtigt bud på, hvilket scenario der kommer til

at gælde, vil være, at det typisk vil afhænge af branchespecifikke forhold – som opsummeret i tabel 1 ovenfor. Særligt kan man forvente, at mindre virksomheder som underentreprenører vil give fagforeningerne stadige problemer. Dette kan føre til scenario 1, hvor brancherne er opdelt i 'gode' og 'dårlige' løn og ansættelsesvilkår. Men det vil også afhænge af parternes og statens tiltag i forhold til social dumping, herunder hvor godt fagforeningerne kan organisere de nyankomne arbejdstagere og derigennem kræve og håndhæve overenskomsten. Derudover må vi forvente, at branchernes ligevægt ikke er statisk, idet både arbejdstagere og arbejdsgivere konstant vil agere på nye måder. Særligt arbejdsgivernes strategier i forhold til at skaffe konkurrencefordele er derfor afgørende for, hvilket scenario der kommer til at gælde og i hvor lang tid.

Løsninger i en verden, hvor parterne ikke selv kan løfte

Som Andersen (2014) bemærker, er balancerne mellem lovgivning, overenskomster og marked allerede i bevægelse – særligt påvirket af tiltag mod social dumping, men med relevans for hele arbejdsmarkedet, såfremt overenskomstregulering generelt kommer under pres pga. lav organisering af lønmodtagere og arbejdsgivere.

Hvad sker der, hvis parterne ikke længere selv kan klare reguleringen af arbejdsmarkedet? Dvs. når reguleringen bliver et mindre reservat af arbejdsmarkedet, som ellers overlades til individuelle markedstransaktioner mellem arbejdsgivere og arbejdstagere. Vi ved fra andre lande, at dette scenario typisk medfører større diversitet i løn og arbejdsvilkår, hvilket også oftest vil medføre en stigende ulighed i samfundet – højst sandsynligt større, end hvad den danske befolkning er indstillet på. Dette kan medføre folkeligt og politisk krav om en anden type af regulering, der så at sige laver en bund for løn og arbejdsvilkår på arbejdsmarkedet.

Staten kan almengøre parternes overenskomster. Denne mulighed er for nyligt blevet brugt i Norge for udvalgte brancher, og tager i princippet hånd om problemet med free-riding på overenskomsten (Ibsen, 2012), men rokker også ved princippet om selvregulering, idet der ikke længere er tale om indgåelse af frivillige aftaler. Og hvorfor skulle man som lønmodtager være medlem, når faglig styrke ikke er påkrævet for overenskomstdækningen – à la den franske situation? Og hvad sker der med overenskomsterne indhold, når der almengøres? Vil hele indholdet blive almengjort eller kun dele af overenskomsten?

I fraværet af overenskomstdækning kan staten også gå ind direkte og regulere med lovbestemt minimumsvilkår for arbejdstagerne. Hermed er selvreguleringsprincippet for alvor truet, idet aftalerne i så fald skulle bygge ovenpå lovgivningen, hvilket for nogle arbejdsgivere vil forekomme omsonst; hvorfor lægge ovenpå? Og vil det være muligt for fagforeninger at konflikte, såfremt en minimumslov gælder og bliver overholdt? De historiske eksempler på lovgivning i andre lande tyder på, at nogle løn og arbejdsvilkår i nogle brancher vil finde sig til rette på lovens niveau, som dermed også vil være et maksimum for

nogle stillinger. Derudover vil lovene udgøre et enten teknisk-administrativt eller politisk-administrativt domæne, hvor justeringer af eks. minimumslønnen kan have lange udsigter. Eksempelvis lå den føderale minimumsløn i USA på lige over 5 \$ i 10 år 1997 til 2007 (kilde: US Department Labor), fordi politikerne ikke justerede den. Denne problemstilling vil nu være gældende i Tyskland, når den nye lovbestemte minimumsløn træder i kraft. Det er i øvrigt værd at bemærke, at den tyske fagbevægelse har vægret sig fra lovbestemt minimumsløn i mange år netop for at beskytte sin autonomi – det er således dens svaghed, der har banet vejen for lovregulering.

Indtil videre har de politiske og overenskomstmæssige tiltag været rettet imod at styrke parternes egne forudsætninger for at håndhæve overenskomsterne (Pedersen, 2009; Andersen, 2014). Kædeansvar – rettet imod at gøre hovedentreprenører ansvarlige for underentreprenørers overholdelse af overenskomsten – er fagforeningerne ikke kommet igennem med over for arbejdsgiverne. Derimod har kommunale arbejdsgivere indført såkaldte arbejds-klausuler, som sikrer, at arbejde på offentlige bygge- og anlægsopgaver foregår på sædvanlige danske løn og arbejdsvilkår (med den usikkerhed, denne formulering indeholder). Øget kontrolmuligheder og registrering inden for særligt transport, men også brug af ID-kort i byggeri- og anlægssektoren er andre værn mod social dumping, som regeringen har indført på det seneste.

Disse tiltag viderefører det danske selvreguleringsprincip og følger den linje, man lagde i det såkaldte Laval-udvalg, som afleverede sin betænkning i 2008. Her kodificerede man blandt andet konfliktretten – det bærende princip i selvreguleringen – men tog ikke tiltag til yderligere statsindblanding på trods af udfordringerne med arbejdskraftens frie bevægelighed i EU (Pedersen, 2009). Staten får altså en større rolle i at kompensere for parternes – og særligt fagforeningernes – svækkede position på arbejdsmarkedet, med det formål at opretholde overenskomstdækningen og selvregulerings effektivitet. Denne linje cementerer det tætte forhold mellem overenskomstsyste-met og lovgivningsmagten, idet sidstnævnte går ind og forsværer parternes primat. Det paradoksale i dette er, at parterne accepterer eller ligefrem ønsker, at staten skal støtte dem, men samtidig beder staten om at respektere selvregulering.

Alternativet til dette paradoks er styrkelse af parternes organisering, som ligger langt mere i tråd med selvreguleringsprincippet – som defineret af blandt andre Carl Ussing. Spørgsmålet er dog, om dette er et realistisk scenario i særligt 'svære' brancher, hvor fagforeningerne skal omfavne grupper, der har vist sig meget svære at organisere. Hvordan fagbevægelsen – med Carl Ussings ord – kan revitalisere og dirigere den praktiske egoistiske beregning og klassebevidstheden hos lønmodtagerne, er den største udfordringer for den danske aftalemødel, og meget står på spil for arbejdsmarkedets svageste.

REFERENCER:

- 3F (2012) *Sammenligning på hotel- og restaurationsområdet mellem de to overenskomster pr. 1. Marts 2012: Kaf-Krifa og Horesta-3f (Juni 2012)*, 3F.
- Andersen, S.K. (2014) 'Reguleringskampen – tiltag mod social dumping i overenskomster og lovgivning'. In Ibsen, C.L. and Høgedahl, L. (eds) *Økonomi og arbejde i det 21. århundrede – Et festskrift til Flemming Ibsen*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 167-188.
- Andersen, S.K. and Felbo-Kolding, J. (2013) *Danske virksomheders brug af østeuropæisk arbejdskraft*, København.
- Andersen, S.K. and Ibsen, C.L. (2013) *Hk/ Danmark Hovedorganisationsundersøgelse*, København.
- Arnholtz, J. and Wesley Hansen, N. (2009) *Lo-Dokumentation: Polonia i København*, København.
- DA (2013) *Arbejdsmarkedsrapport 2012*, København, Dansk Arbejdsgiverforening.
- Dølvik, J.E. and Visser, J. (2009) *Free Movement, Equal Treatment and Worker Rights: Can the Eu Solve Its Trilemma of Fundamental Principles*.
- Hansen, N.W. (2014) *Offshoring and the High End of the Job Market – a Cross Sector Analysis*, Paper presented at SASE Annual Conference 2014, USA.
- Hanushek, E.A., Schwerdt, G., Wiederhold, S. and Woessmann, L. (2015) 'Returns to Skills around the World: Evidence from Piacac', *European Economic Review*.
- Ibsen, F. (2012) 'Almengørelse af overenskomsterne – Et støtteben til den danske model?', *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 14.
- Ibsen, F., Høgedahl, L. and Scheuer, S. (2012) *Kollektiv Handling – Faglig Organisering Og Skift Af Fagforening*, Frederiksberg, Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Katz, H.C. (1993) 'The Decentralization of Collective Bargaining: A Literature Review and Comparative Analysis', *Industrial and Labor Relations Review*, 47, 3-22.
- Kochan, T.A., Katz, H.C. and McKersie, R.B. (1994) *The Transformation of American Industrial Relations*, Ithaca, NY, ILR Press – Cornell University Press.
- Larsen, T.P., Navrbjerg, S.E. and Johansen, M. M. (2010) *Tillidsrepræsentanten Og Arbejdspladsen – Rapport I*, København.
- Olson, M. (1965) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Massachusetts, Harvard University Press.
- Pedersen, K. (2009) 'Uklart. Er vi klar til den næste Laval-Dom?', *Politiken*.
- Schmitter, P.C. and Streeck, W. (1999) *The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies*, Köln, MPIfG Discussion Paper 99/1.
- Toubøl, J., Ibsen, C.L. and Larsen, A.G. (2015) *Det mobile danske arbejdsmarked og organisering af Lønmodtagere*, Ikke-udgivet arbejdspapir, FAOS.
- Traxler, F. (2003) 'Bargaining, State Regulation and the Trajectories of Industrial Relations', *European Journal of Industrial Relations*, 9, 141-161.
- Traxler, F. (2007) 'The Theoretical and Methodological Framework of Analysis'. In Traxler, F. and Huemer, G. (eds) *Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance – a Comparative Analytical Approach*, London, Routledge, pp. 10-35.
- Ussing, C. (1935) *Carl Ussing I Skrift Og Tale – Afhandlinger, Foredrag Og Livserindringer (Udgivet Af Oluf H. Krabbe)*, København, G.E.C. Gads Forlag.

EU-retten og den danske arbejdsmarkedsmodel

Artiklen skitserer nogle hovedtræk af EU's udvikling, herunder især mulighederne for at implementere direktiver ved kollektiv overenskomst, princippet om arbejdskraftens fri bevægelighed og betydningen af EU's Charter om grundlæggende rettigheder.



RUTH NIELSEN

Professor, dr.jur.,
Copenhagen Business School (CBS)

1. EU's udvikling: Det indre marked (fællesmarkedet) og Den europæiske Union

EF/EU startede den 1.1.1958 som et fællesmarkeds-projekt, der kun indeholdt to arbejdsretlige regler af betydning: en regel om fri bevægelighed for arbejdskraft og en regel om ligeløn for mænd og kvinder. Siden begyndelsen af 1970'erne – dvs. nogenlunde samtidig med Danmarks indtræden i EU – har EF/EU's involvering i arbejdsretten fået stadig stigende betydning. EU har indtil nu (2015) engageret sig i tre store projekter.

1. Det indre marked (oprindeligt kaldet fællesmarkedet)
2. Den økonomiske og monetære union (ØMU'en)
3. Unionsborgerskabet med dertil hørende grundlæggende rettigheder

Det indre marked og ØMU'en er overvejende økonomiske projekter, der i høj grad bliver støttet af juridiske regler og institutioner, mens Unionsborgerskabet med dertil hørende grundlæggende rettigheder primært er et juridisk projekt. I perioden fra EF/EU's oprettelse i 1958 til Maastricht-Traktatens ikrafttræden og Unionens oprettelse i 1993 var det indre marked det helt dominerende projekt. Det indre marked er stadig et meget vigtigt delprojekt i EU, men det står ikke længere alene. Ved Maastricht-Traktaten 1992 indledtes ØMU'en og unionsborgerskabet blev indført. I tilknytning til det er der sket en væsentlig udbygning af grundlæggende rettigheder og almindelige retsprincipper.

Den juridiske kerne i det indre marked er regler om fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser, kapital og personer,

herunder arbejdskraft og etableringsfrihed for selvstændige næringsdrivende og selskaber. Fri bevægelighed i en indre markeds kontekst er et middel til at sikre fri markedsadgang på tværs af nationale grænser og afvikling af handelshindringer. De primære retskilder er generelle traktatbestemmelser, der har karakter af pligtregler (restriktions- og diskriminationsforbud), navnlig art. 34 om varer i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), art. 45 TEUF (arbejdskraft), art. 49 TEUF (etableringsfrihed), art. 56 TEUF (tjenesteydelser) og art. 63 TEUF (kapital) samt praksis fra EU-Domstolen (EUD). På en række mere konkrete delområder er der sket harmonisering ved direktiver og forordninger. Det gælder fx i arbejdsretten, hvor næsten alle emner i dag har en EU-retlig dimension. EU kan kun vedtage sekundærregulering (forordninger, direktiver og afgørelser), hvis der er hjemmel til det i traktaterne. Den vigtigste hjemmelsbestemmelse for arbejdsretlige direktiver er art. 153 TEUF, der kun hjemler minimumsharmonisering, således at medlemsstaterne er frit stillet til at indføre eller bevare forskellig regulering på nationalt niveau, blot de overholder det mindste niveau, direktiver vedtaget med hjemmel i art. 153 TEUF lægger. Siden øst-udvidelsen af EU i 2004 har det potentielle 'clash' mellem EU's regler om fri bevægelighed på det indre marked og dansk kollektiv arbejdsret fået fornyet aktualitet. (Pedersen 2014, Nielsen 2013, kap. 3).

Reglerne om ØMU'en handler om fælles makroøkonomiske rammer for EU-landene, især på det pengepolitiske og finanspolitiske område. De primære retskilder er traktatbestemmelser, der har karakter af kompetencenormer, navnlig art. 121 TEUF, art. 126 TEUF og art. 136 TEUF, en folkeretlig traktat

mellem EU-landene (Finanspagten), der supplerer Traktaten om den Europæiske Union (TEU) og TEUF samt henstillinger (soft law) fra Rådet til medlemsstaterne om at respektere de makro-økonomiske rammebetingelser vedrørende den økonomiske politik, Rådet beslutter. ØMU'en indebærer, at de nationale finanslove i EU-landene kontrolleres af EU for at sikre, at medlemslandene ikke oparbejder for store underskud på de offentlige budgetter. Medlemslandene må selv om, hvor store offentlige udgifter, de vil have, men de må kun i meget beskedent omfang gældsfinansiere udgifterne. Så hvis et EU-land vil være en generøs velfærdsstat, skal det skaffe sig store offentlige indtægter, typisk gennem et effektivt skattesystem.

Unionsborgerskabet med dertil hørende grundlæggende rettigheder indebærer, at alle statsborgere i et EU-land er unionsborgere med dertil hørende grundlæggende rettigheder (menneskerettigheder). Ifølge art 3, stk. 2 TEU udgør EU et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor der er fri bevægelighed for unionsborgerne. Fri bevægelighed i en unionsborgerkontekst handler om unionsborgernes valgfrihed med hensyn til, hvilket EU-land de ønsker at bo og arbejde i. De primære retskilder vedrørende unionsborgerskab og grundlæggende rettigheder er primærretlige, navnlig art. 6 TEU om grundlæggende rettigheder og EU's forhold til Den europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), art. 21 TEUF om fri bevægelighed for unionsborgere og EU's Charter om grundlæggende rettigheder, praksis fra EUD, opholdsdirektivet samt EMRK, som efter EUD's praksis udgør en integrerende del af EU-retten og som EU er ved at tiltræde på det folkeretlige plan. Chartret om unionsborgernes grundlæggende rettigheder blev vedtaget som en soft law erklæring i 2000 og hævet i retskildehierarkiet til samme niveau som traktaterne (TEU og TEUF) ved Lissabon-Traktatens ikrafttræden den 1.12.2009.

Før etableringen af EF/EU bestod international arbejdsret primært af ILO regler. ILO (international Labour Organisation) blev stiftet i 1919 som en del af Folkeforbundet (the League of Nations). Efter 2. Verdenskrig blev ILO en FN-organisation. I Philadelphia-deklarationen fra 1944 bekræftede den Internationale Arbejdskonference de grundlæggende principper, ILO er baseret på, især, at 'labour is not a commodity' (O'Higgins 1997). Det synspunkt passer dårligt til tankegangen bag EU's indre markedsregulering, men bedre til rationalet bag unionsborgerskabet og de dertil hørende grundlæggende rettigheder (Nielsen 2013, kap. 2).

2. Implementering af direktiver ved kollektiv overenskomst

På det danske arbejdsmarked har kollektive overenskomster i de sidste ca. 100 år spillet en dominerende rolle som retskilde. Lovgiver var før medlemskabet af EU tilbageholdende med at lovgive om arbejdsretlige spørgsmål og overlod det til de kollektive parter at ordne forholdene ved kollektiv overenskomst. Det gjaldt stort set alle spørgsmål vedrørende løn og arbejdstid. Folketinget vedtog fx, kort før Danmark gik ind i EF/EU pr. 1.1.1973, at man ikke ville lovgive om ligeløn til mænd og kvinder. EU-medlemskabet har ændret vilkårene for brug af

kollektive overenskomster som reguleringsmiddel på det danske arbejdsmarked (Nielsen 2012 kap. 1) og har ført til, at der i dag er lovgivning på flere områder end tidligere. Emner, der tidligere alene var overenskomstregulerede, er stadig overenskomstregulerede, men de er tillige lovregulerede.

Danske kollektive overenskomster er partsaftaler, der kun forpligter parterne. Det betyder, at en arbejdsgiver kun er forpligtet ved kollektiv overenskomst, hvis den pågældende har gjort sig til part i en sådan, enten ved individuelt at indgå en kollektiv overenskomst med et modstående forbund eller ved at melde sig ind i en arbejdsgiverorganisation, hvorved arbejdsgiveren bliver bundet af dennes overenskomster. EU-direktiver på det arbejdsretlige område giver normalt rettigheder til alle arbejdstagere i en vis situation. Alle skal tages helt bogstaveligt. Det betyder 100% af de arbejdstagere, direktivet vedrører. EU's ligelønsregel betyder fx, at samtlige kvinder og samtlige mænd, der udfører arbejde af samme værdi som en person af det andet køn, skal have de rettigheder, ligelønsreglen foreskriver. Det kan ikke klares med en dansk kollektiv overenskomst, da overenskomstdækningen, dvs. den procentdel af arbejdsgeberne, der er overenskomstforpligtet, ikke er 100 %.

Det klares i praksis ved, at Danmark vedtager en lov, der implementerer direktivet, således at alle mindst får de rettigheder, de skal have efter direktivet. Danske implementeringslove på det arbejdsretlige område indeholder normalt en bestemmelse om, at loven er subsidiær i forhold til kollektive overenskomster, der opfylder samme krav som direktivet og/eller loven. Det indebærer, at i alle de tilfælde, hvor overenskomstparterne vælger at aftaleimplementere direktivet og med virkning for de arbejdsgivere, der er forpligtede af kollektiv overenskomst, gælder den kollektive overenskomst frem for loven. Evt. tvister om manglende overholdelse af en kollektiv overenskomst, der implementerer et direktiv, skal – ligesom andre tvister om kollektive overenskomster – afgøres i det fagretlige system, dvs. ved domstolen Arbejdsretten eller faglig voldgift. I forhold til ikke-overenskomstforpligtede arbejdsgivere, hvor evt. tvister skal afgøres efter implementeringsloven, skal de behandles ved de almindelige domstole.

I en del EU-lande benyttes almengyldige kollektive overenskomster. De opstår, ved at visse repræsentative kollektive overenskomster ved en forvaltningsakt udstrækkes til at binde alle arbejdsgivere. EUD accepterer sådanne overenskomster som tilstrækkelige til at implementere EU-direktiver, fordi de binder alle berørte arbejdsgivere. Sådanne overenskomster findes ikke i Danmark, hvor arbejdsmarkedets parter hidtil har foretrukket at bevare den gamle danske model, hvor kollektive overenskomster er partsaftaler, som kun binder arbejdsgivere, der frivilligt – evt. under indtryk af kollektive kampskridt fra arbejdstagersiden – har indgået dem.

3. Arbejdskraftens fri bevægelighed

I betragtning 1 i præambelen til håndhævelsesdirektivet (2014/54/EU) om foranstaltninger til fremme af arbejdstageres udøvelse af deres ret til fri bevægelighed siges det, at arbejdskraftens fri bevægelighed er en grundlæggende frihedsrettighed for unionsborgerne og udgør en af grundpillerne i Unionens indre marked. Hermed angives den dobbelte kontekst, arbejdskraftens fri bevægelighed i dag (2015) skal ses i: som grundlæggende frihedsrettighed for unionsborgerne og som et instrument til opbygning af det indre marked (Neergaard og Nielsen 201= kap. 11).

Princippet om arbejdskraftens fri bevægelighed giver enhver unionsborger, uanset bopæl, ret til frit at rejse til en anden medlemsstat for at arbejde og/eller bo der i arbejdsøjemed. Den beskytter dem mod diskrimination på grundlag af nationalitet med hensyn til adgang til beskæftigelse og beskæftigelses- og arbejdsvilkår, navnlig for så vidt angår aflønning, afskedigelse og skattemæssige og sociale fordele ved at sikre ligebehandling i henhold til national ret, praksis og kollektive overenskomster i forhold til den pågældende medlemsstats statsborgere.

De vigtigste regler om arbejdskraftens fri bevægelighed findes i art. 45 TEUF, der har eksisteret næsten uændret siden den oprindelige Rom-Traktat, der trådte i kraft 1.1.1958; forordningen om vandrende arbejdskraft (EU/492/2011), der kodificerer den første forordning om vandrende arbejdskraft fra 1968; forordningen om koordination af social sikring (EU/883(2004) og håndhævelsesdirektivet (2014/54/EU) om foranstaltninger til fremme af arbejdstageres udøvelse af deres ret til fri bevægelighed, der endnu ikke er implementeret. Desuden har reglerne om unionsborgerskab i art. 20-25 TEUF og opholdsdirektivet (2004/38/EF) om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig i EU-landene også betydning for arbejdskraftens fri bevægelighed, ligesom det generelle forbud mod diskrimination pga. nationalitet i art. 18 TEUF undertiden af EUD inddrages i sager om fri bevægelighed for arbejdskraft.

Begrebet arbejdskraft i art. 45 TEUF og arbejdstager i art. 45 TEUF er EU-retlige begreber, som det ikke tilkommer Medlemsstaterne selv at definere. Dette er fastslået i Levin-sagen (Sag 53/81) og i Lawrie-Blum-sagen (Sag 66/85), hvor EUD fastslog, at det EU-retlige arbejdstagerbegreb forudsætter, at tre betingelser er opfyldt:

1. arbejdstageren skal yde arbejde for en anden,
2. arbejdstageren skal være undergivet denne andens instruktionsbeføjelse, og
3. arbejdsydelsen skal ske mod vederlag.

Tendensen i udviklingen har været, at den beskyttede personkreds for så vidt angår personer i reel beskæftigelse afgrænses stadig bredere, navnlig således at atypiske beskæftigelsesformer som deltid, ansættelse på tidsbegrænsede kontrakter og lignende også er omfattet af princippet om arbejdskraftens fri

bevægelighed. I Genc-sagen (C-14/09) antog EUD, at det ikke kunne udelukkes, at en gennemsnitlig ugentlig arbejdstid på 5,5 timer kan give arbejdstagerstatus.

Det er ikke en betingelse for at være arbejdstager, at den pågældende tjener tilstrækkeligt til at kunne forsørge sig selv. Forordningen om vandrende arbejdstagere (EU/492/2011) indeholder i art. 7, stk. 2 en regel om, at vandrende arbejdstagere skal ligebehandles mht. sociale fordele. Forordningen om koordination af EU-landenes sociale sikringsordninger (EU/883/2004) har betydning for muligheden for at eksportere ydelser og muligheden for at medregne beskæftigelsesperioder mv. fra andre EU-lande. En ydelse kan anses for en social sikringsydelse, såfremt den tildeles uden nogen individuel og skønmæssig bedømmelse af personlige behov, men efter lovbestemte kriterier og forudsat, at den vedrører én af de risici, der udtrykkeligt er anført i forordning 883/04. De ydelser, denne forordning finder anvendelse på, er ydelser ved sygdom, moderskab og dermed ligestillede ydelser ved faderskab, invaliditet, alderdom, ydelser til efterladte, ydelser i anledning af arbejdsulykker og erhvervs sygdom, ydelser ved dødsfald, arbejdsløshedsydelse, efterløn og familieydelse.

Begrebet sociale fordele i forordningen om vandrende arbejdskraft (EU/492/2011) er langt bredere end begrebet social sikring. Kontanthjælp er fx en social fordel. Efter EUD's praksis skal en social fordel fortolkes bredt, og det omfatter ud over kontanthjælp fx SU, ret til pasning af børn og retten til at have en samlever.

Sociale fordele og social sikring til vandrende arbejdstagere har i de senere år været et indenrigspolitisk kontroversielt emne i Danmark. Som eksempel kan nævnes striden om børnecheck til vandrende arbejdstagere. I 2010 indførte den daværende borgerlige regering i Danmark et optjeningsprincip, der krævede 2 års beskæftigelse eller bopæl i Danmark som betingelse for at vandrende arbejdstagere havde ret til fuld børnecheck (lov nr. 1609 af 22.12.2010 om ændring af lov om børnefamilieydelse). Det strider mod sammenlægningsprincippet i art. 6 i forordningen om koordination af social sikring, der kræver at beskæftigelses- eller bopælsperioder i forskellige EU-lande skal lægges sammen. Det fremgår klart af et par domme, EUD afsagde om emnet i 2011 og 2013 (Sag C-257/10, Bergström og sag C-619/11, Chassart). I sommeren 2013 henvendte Kommissionen sig til Danmark og gjorde gældende, at dansk ret stred mod EU-retten. Den nuværende regering var enig og besluttede at ændre administrativ praksis, således at der udbetales børnecheck til vandrende arbejdstagere i overensstemmelse med forordningen og EUD's fortolkning af den og i strid med teksten i den danske lov om børne- og ungeydelse. Regeringen bebudede, at der ville ske lovændring i den kommende folketingssamling, men der kunne ikke opnås flertal for en tilpasning af loven til EU-kravene. Et folketingsflertal besluttede tværtimod den 8.5.2014, at 'Folketinget pålægger regeringen at sikre, at udbetalingen af børn og ungeydelse og børnetilskud sker i overensstemmelse med den af Folketinget vedtagne lovgivning'. Det synspunkt strider klart imod princip-

pet om EU-rettens forrang. Statsministeren erklærede, at hun ikke ville følge folketingsflertallet, men ville fortsætte med at administrere i overensstemmelse med EUD's og Kommissionens retsopfattelse, som regeringen var enig i. Det er det, der siden er sket. Der var ikke et flertal i Folketinget for at udtale mistillid til statsministeren i anledning af det passerede.

Historisk har udgangspunktet været, at de nordiske lande i midten af forrige århundrede var eksempler på det, man i den politologiske litteratur kalder majoritetsdemokratier til forskel fra konstitutionelle demokratier (Wind 2010). Som Føllesdal konstaterer (Føllesdal 2002):

Nordic public debates have tended to conflate legitimacy and majoritarian parliamentarianism. Parliament is seen as the site of legitimacy, as the privileged arena for the expression of the general will. There are no Constitutional Courts, and the constitutions and constitutional conventions leave great scope to parliamentary discretion. Thus it is for the Parliaments themselves to decide whether legislation is within the bounds of the constitution.

I majoritetsdemokratier er der ingen forfatningsdomstole, og de almindelige domstole er tilbageholdende med at kontrollere, om lovgiver overholder trindhøjere regler som grundloven og grundlæggende rettigheder. Til forskel herfra er judiciel kontrol med lovgivers overholdelse af grundlæggende rettigheder et vigtigt element i konstitutionelle demokratier, som fx Tyskland. EUD spiller også i høj grad en rolle som forfatningsdomstol, både internt i EU og i forhold til medlemslandene, også på det arbejdsretlige område, som i den danske tradition i betydelig grad har været udskilt fra det almindelige domstolssystem, og fungeret i et særligt fagretligt system. Som det fremgår af eksemplet med børnecheck til vandrede arbejdstagere, har Folketinget efter EU-medlemskabet ikke længere samme frihed som tidligere til at gøre hvad som helst. Danmark har også flere gange fået underkendt arbejdsretlige love af EUD, fordi de stred mod EU-regler, se nedenfor i afsnit 4.2.

4.1. Grundlæggende rettigheder – kan diskriminationen af arbejdere i forhold til funktionærer overleve?

Grundlæggende rettigheder (menneskerettigheder) med støtte i EU-retlige og folkeretlige kilder har fået stærkt øget vægt i de godt 20 år, der er gået siden oprettelsen af Den europæiske Union ved Maastricht-Traktatens ikrafttræden den 1.11.1993. Det gælder også i forhold til dansk arbejdsret, hvor grundlæggende rettigheder indtil nu særlig har spillet en rolle vedrørende køns-, alders- og handicapdiskrimination. Et interessant, endnu uafgjort spørgsmål, er, om den traditionelle danske diskrimination af arbejdere i forhold til funktionærer kan/skal tilsidesættes som stridende mod EU's Charter om grundlæggende rettigheder.

4.1. Generelt

Retskildestrukturen for EU's grundlæggende rettigheder er ændret over tid, idet der er sket et skift fra domspraksis og soft law til kodifikation i en tekst med traktatrang (EU's Char-

ter om grundlæggende rettigheder). I EF/EU's allerførste år handlede EF/EU kun om det fælles marked og EUD afviste, at inddrage grundlæggende rettigheder i fortolkningen heraf.

Anerkendelsen af grundlæggende rettigheder begyndte i EUD's praksis i slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne. EUD fastslog i 1964 princippet om EU-rettens forrang i Costa/ENEL-sagen (sag 6/64). EUD's praksis om udvikling af grundrettigheder begyndte i nogen grad oprindelig for at dæmpe, navnlig Tysklands og Italiens modstand mod EU-rettens forrang for nationale forfatningssikrede grundrettigheder. I 1974 traf den tyske forfatningsdomstol den beslutning, at så længe der ikke findes et demokratisk vedtaget katalog af grund- og frihedsrettigheder i EU-retten, må den selv efterprøve, om tyske borgere får den beskyttelse, som den tyske forfatnings grund- og frihedsrettigheder giver dem. I slutningen af 1986 traf den tyske forfatningsdomstol en ny beslutning om spørgsmålet, hvor man slog fast, at så længe EU-retten gav den beskyttelse, som den i medfør af EUD's praksis giver grund- og frihedsrettighederne, vil den tyske forfatningsdomstol afstå fra at udøve sin ret til at efterprøve EU-retten.

4.2. Køns-, alders- og handicapdiskrimination

EUD har en meget omfattende praksis om forskellige former for diskrimination, navnlig køns-, alders- og handicapdiskrimination (Andersen et al 2015 bilag 4). Danmark har flere gange fået underkendt danske arbejdsretlige love af EUD, fordi de stred mod en EU-retlig regel. I 1985 blev Danmark dømt for traktatbrud (sag 143/83), fordi den daværende ligelønslov ikke implementerede det daværende ligelønsdirektiv korrekt. I Pedersen-sagen (sag C-66/96) blev en regel i funktionærlovens § 7 underkendt som kønsdiskriminerende. I Ole Andersen-sagen (sag C-499/08) blev funktionærlovens § 2, stk. 2 delvis underkendt som aldersdiskriminerende. Ring og Werge-sagerne (forenede sager C-335/11 og C-337/11) førte til delvis underkendelse af 120-dagesreglen i funktionærlovens § 5, stk. 2 som handicapdiskriminerende.

4.3. Chartret om Grundlæggende rettigheder

Siden Lissabon-Traktaten trådte i kraft den 1.12.2009, har EU haft et omfattende grundretskatalog i Chartret om Grundlæggende rettigheder (Christoffersen 2014) fra 2000, der fra 2000 til 2009 var soft law, men som efter Lissabon-Traktatens ikrafttræden den 1. december 2009 har samme retsvirkninger, herunder forrang og direkte virkning som traktaterne (TEU og TEUF), jf. art. 6 TEU. Art. 6 TEU bestemmer også efter Lissabon-Traktatens ikrafttræden, at EU skal tiltræde EMRK, hvilket er ved ske.

Vedrørende grundlæggende rettigheder (menneskerettigheder) sonderer man ofte mellem borgerlige og politiske rettigheder på den ene side og sociale og økonomiske rettigheder på den anden side. I forhold til arbejdsmarkedet er de økonomiske og sociale rettigheder af særlig central betydning.

Indholdsmæssigt er den største forskel mellem EMRK og EU's Charter om grundlæggende rettigheder, at EMRK i det

væsentligste handler om borgerlige og politiske rettigheder og kun i mindre grad om sociale og økonomiske rettigheder, mens EU-Chartret udover borgerlige og politiske rettigheder også indeholder vidtgående bestemmelser om sociale og økonomiske rettigheder. EU's Charter om grundlæggende rettigheder fastslår, at EU bygger på de udelelige og universelle værdier: menneskets værdighed, frihed, lighed og solidaritet. Chartret indeholder en række regler om unionsborgernes grundlæggende rettigheder i hele samfundet, heriblandt flere af særlig betydning for arbejdslivet. Det drejer sig navnlig om følgende:

- Artikel 1 (Den menneskelige værdighed)
- Artikel 5 (Forbud mod slaveri og tvangsarbejde)
- Artikel 8 (Beskyttelse af personoplysninger)
- Artikel 10 (Ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed)
- Artikel 11 (Ytrings- og informationsfrihed)
- Artikel 12 (Forsamlings- og foreningsfrihed)
- Artikel 20 (alle menneskers lighed for loven)
- Artikel 21 (Ikke-forskelsbehandling)
- Artikel 23 (Ligestilling mellem mænd og kvinder)
- Artikel 27 (Ret til information og høring af arbejdstagerne i virksomheden)
- Artikel 28 (Forhandlingsret og ret til kollektive kampskridt, herunder strejke)
- Artikel 29 (Ret til gratis arbejdsformidling)
- Artikel 30 (Beskyttelse i tilfælde af ubegrundet opsigelse)
- Artikel 31 (Retfærdige og rimelige arbejdsforhold, herunder ferie med løn)
- Artikel 32 (Forbud mod børnearbejde og beskyttelse af unge på arbejdspladsen), og
- Artikel 47 (Adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol)

En del af bestemmelserne i Chartret er sammenfaldende med EMRK. Hvor det er tilfældet, skal Chartret fortolkes således, at EMRK udgør et mindsteniveau, som EU's grundlæggende rettigheder kan forbedre, jf. art. 52, stk. 3 i Chartret. Den største ændring, gennemførelse af Lissabon-Traktaten har medført i dansk arbejdsret, er, at Chartret nu har traktatrang, se art. 6 EU. Det betyder, at Chartrets bestemmelser har forrang og di-

rette virkning som andre traktatbestemmelser. Chartret gælder dog kun i dansk ret på i øvrigt EU-regulerede områder.

Som eksempel på et område, hvor det kan få konkret betydning i Danmark, kan nævnes forskelsbehandlingen af arbejdere og funktionærer vedr. ferie med løn. Chartrets art. 31, stk. 2 bestemmer, at enhver arbejdstager har ret til ferie med løn. Denne bestemmelse skal sammenholdes med den generelle bestemmelse i Chartrets art. 20, der foreskriver, at alle mennesker er lige for loven.

Den danske ferielov giver funktionærer ret til ferie med den løbende løn, mens arbejdere får feriegodtgørelse af lønnen i optjeningsåret. Arbejdere får ikke feriegodtgørelse af arbejdsgiverens pensionsbidrag, mens dette anses for en del af lønnen for funktionærer, der har krav på ferie med løn. Efter at Lissabon-Traktaten er trådt i kraft den 1.12.2009, må det antages, at art. 20 og 31 i Chartret har forrang for ferieloven og direkte virkning i Danmark, således at en arbejder, der vil have lige så meget som en funktionær, har krav herpå i medfør af Chartret. Man kan videre spørge, om det i givet fald gælder både i den private og den offentlige sektor. Efter min vurdering er svaret på dette spørgsmål ja. Til støtte herfor kan henvises til, at den tyske forfatningsdomstol i 1990 fastslog (Nielsen 2012, kap. 1), at en bestemmelse i BGB (Bürgerliches Gesetzbuch), der fastsatte kortere opsigelsesvarsler for arbejdere (Arbeiter) end for funktionærer (Angestellte), var forfatningsstridig som uforenelig med art. 3, stk. 1 Grundgesetz, der ligesom Chartrets art. 20 bestemmer, at alle mennesker er lige for loven (Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich). Begrundelsen var, at diskrimination af arbejdere (Arbeiter) i forhold til funktionærer (Angestellte), der gik tilbage til 1800-tallet, ikke længere - i slutningen af 1900-tallet - kunne anses for sagligt begrundet. Det er nærliggende at antage, at den tyske forfatningsdomstols fortolkning af den enslydende tyske Grundgesetz art. 3, stk. 1 vil inspirere EUD's fortolkning af Chartrets art. 20. Den tyske forfatningsdomstol har som nævnt foran fastslået, at Tyskland, der er det største EU-land, kun anerkender princippet om EU-rettens forrang for national ret, så længe EU anerkender de grundlæggende rettigheder på mindst samme niveau, som de er anerkendt på i tysk ret. Det er derfor reelt umuligt for EU og EUD at vælge et lavere grundretsniveau end det tyske.

LITTERATUR:

Andersen et al 2015, Agnete L. Andersen, Ruth Nielsen, Kirsten Precht og Christina D. Tvarnø: Ligestillingslovene med kommentarer, bind I. Forskelsbehandlingsloven, den etniske ligebehandlingslov, ligestillingsloven, kønsbalance i ledelse, særlige ligebehandlingsorganer (Ligebehandlingsnævnet og Institut for Menneskerettigheder) og grundlæggende regler, begreber og principper, Kbhvn. DJØF Forlag 2015 (også online i Arbejdsretsportalen, www.Arbejdsretsportalen.dk)

Christoffersen 2014, Jonas Christoffersen: EU's Charter om Grundlæggende rettigheder med kommentarer, Kbhvn. DJØF Forlag 2014

Føllesdal 2002, Andreas Føllesdal: Rawls in the Nordic Countries, i *European Journal of Political Theory* 2002 p.181

Kristiansen 2013, Jens Kristiansen: Aftalemodellen og dens europæiske udfordringer. Om rollefordelingen mellem overenskomstparterne, Folketinget og domstolene, Kbhvn. DJØF Forlag 2013 (også online i Arbejdsretsportalen, www.Arbejdsretsportalen.dk)

Neergaard og Nielsen 2010, Ulla Neergaard og Ruth Nielsen: EU Ret, Kbhvn., 2010

Nielsen 2013, Ruth Nielsen: EU Labour Law, Copenhagen, Djøef Publishing 2013 (også online i Arbejdsretsportalen, www.Arbejdsretsportalen.dk)

Nielsen 2012, Ruth Nielsen: Dansk Arbejdsret, Kbhvn. DJØF Forlag 2012 (også online i Arbejdsretsportalen, www.Arbejdsretsportalen.dk)

O'Higgins 1997, O'Higgins, Paul: Labour is not a Commodity' – an Irish Contribution to Inter-

national Labour Law, *Industrial Law Journal* 1997, Vol. 26 Issue 3, p. 225

Pedersen 2014, Klaus Pedersen: EU, østarbejdere og dansk overenskomstregulering. Betydningen af EU-arbejdskraftens fri bevægelighed for det danske arbejdsmarkedssystem – En retlig og sociologisk analyse, Kbhvn. Sociologisk Institut, KU 2014 (phd-afhandling)

Wind 2010, Marlene Wind: The Nordics, the EU and the Reluctance Towards Supranational Judicial Review, 2010 *Journal of Common Market Studies* p. 1039.

Kommentarer fra DA, FTF og BAT-kartellet

Er den danske aftalemodel truet?

AF STEEN MÜNTZBERG

Underdirektør, Dansk Arbejdsgiverforening

Det er i disse år nærmest kommet på mode at fastslå, at den danske aftalemodel er truet og ikke kan blive opretholdt i sin eksisterende form. Flere forskellige årsager er angivet – faldende organisationsgrad på arbejdstagerside, pres fra EU-regulering, såkaldt »social dumping«, væksten i de alternative forbund osv.

En avis skrev engang ved en fejl, at Mark Twain var død. Han skrev tilbage, at rygterne om hans død »var stærkt overdrevne«. DA mener tilsvarende, at rygterne om truslerne mod den danske aftalemodel er stærkt overdrevne. Helt enkelt kan det siges, at modellen står bomstærk i dag, fordi den har formået at tilpasse sig til ændrede krav og behov fra virksomheder, medarbejdere og det omgivende samfund. Kan modellen blive ved med det, så kan den fortsat leve og udvikle sig.

Kan modellen så det? En model har ikke sit eget liv – det er faktisk bare en måde at beskrive en struktur på, som den er på et givet tidspunkt. Den danske model, som nogen således frygter er i livsfare, er ikke den samme, som måske de samme også sang dødsmesse for år tilbage. Så aftalemodellens fremtid afhænger helt og aldeles af dem, der ejer og har interesser i modellen, og det er jo først og fremmest virksomhederne og deres medarbejdere.

Parterne er selvfølgelig nødt til at tage højde for de udfordringer, som arbejdsmarkedet bliver udsat for fra et stadigt stigende konkurrencepres fra globaliseringen af økonomien.

Høje danske lønninger og meget lukrative ansættelsesvilkår sammenlignet med andre europæiske lande kan ikke blive opretholdt, hvis vi vitterlig ikke er mere effektive end vores naboer. Den teknologiske udvikling har i en del år gjort det muligt at flytte produktion til andre lande. Udviklingen gør det imidlertid også muligt i dag at flytte mange flere service- og stabsfunktioner til udlandet. Denne udvikling vil fortsætte, medmindre arbejdsmarkedets parter evner at skabe attraktive grundvilkår i Danmark. Med de seneste overenskomstfornyel-

ser på det private arbejdsmarked har parterne taget en række nødvendige skridt i retning af at gøre danske virksomheder mere konkurrencedygtige.

En række af de udfordringer, der ofte er nævnt som »social dumping«, dækker jo reelt over konkurrencepres fra udlandet. Det er i den forbindelse ganske tankevækkende, at social dumping ikke er et stort tema i de erhverv, der gennem lang tid har konkurreret på et globalt marked. I fremstillingssektoren kæmper man både med lidt lavere europæiske omkostninger og meget lavere asiatiske omkostninger, uden at man af den grund vil kalde det social dumping. Det er bare konkurrence.

Er den faldende organisationsgrad på arbejdstagerside en trussel mod aftalemodellen? Tja, i en eller anden tænkt fremtid kan man forestille sig så meget, men så langt det er muligt at se med nogenlunde klarhed, kan det konstateres, at Danmark nok er et af verdens bedste lande at være lønmodtagerorganisation i. LO-forbundene har oplevet en vis nedgang, men de fleste lønmodtagere er ikke blevet uorganiserede – de er blot blevet organiseret uden for LO-familien. Ikke mindst akademikerne har haft stor fremgang.

Når virksomheder tegner overenskomst, dækker den alle medarbejdere med det pågældende arbejde. Da DA's medlemsorganisationer år for år får lidt flere medlemmer, så er overenskomstdækningen let stigende. Overenskomsternes styrke som reguleringsværktøj er derfor ikke blevet svækket – tværtimod.

Er EU så en trussel mod aftalemodellen? Det mener vi ikke. Det er oplagt, at aftalemodellen, som vi kender den, er i mindretal, når der i EU bliver drøftet nye regler. Derfor har vi ofte måttet bede om, at planlagte direktiver bliver ændret, så der også bliver plads til aftalemodellen. Det er i meget vidt omfang lykkedes. Hvis man f.eks. ser på mulighederne for, at parterne selv overtager reguleringen fra politikerne, som kom ind med Maastricht-aftalen, så kan man i lige så høj grad argumentere for, at aftalemodellen er blevet styrket. Hvordan det kommer til at gå fremover, afhænger helt og aldeles af, om vi i Danmark ønsker at sætte aftalereguleringen som vores vigtigste prioritet.

Den største trussel mod aftalemodellen kommer fra de politikere og fra de dele af fagbevægelsen, som ønsker, at politikerne

overtager ansvaret for at sikre overenskomster på arbejdsmarkedet. Hele debatten om anvendelse af arbejdsklausuler og kædeansvar i kommunale og statslige udbud viser ikke overraskende, at kommunalpolitikere ikke er sat i verden for at forsvare aftalemodellen. Den viser dog lige så overraskende, at mange i fagbevægelsen hellere vil opnå kortsigtede gevinster gennem politisk regulering end at forsvare aftalesystemet. Paradoksalt nok har de en forestilling om, at deres fordele samtidig bliver bibeholdt. Er de ikke bevidste om, hvor meget terræn fagbevægelsen selv taber herved? Terræn, der aldrig kan blive erobret tilbage fra Folketinget.

I DA mener vi eksempelvis, at den eksisterende praksis i kommunerne med anvendelse af arbejdsklausuler og kædeansvar er i strid med EU-retten. Det har beslutningstagere lukket øjnene for. Håndhævelse af arbejdsklausuler og kædeansvar over for udenlandske tjenesteydere forudsætter, at vi i Danmark har en lov om mindsteløn eller ved lov har gjort de kollektive overenskomster gældende for alle lønmodtagere. Det har vi som bekendt ikke.

Hvis man tager dette skridt, er det konsekvensen, at fagbevægelsen ikke på samme måde som i dag kan anvende strejker og blokader til at opnå overenskomst med virksomheder, der allerede følger det lovfastsatte mindsteniveau. Der er ikke tale om en gratis frokost. Hertil kommer, at en mindsteløn i sin natur alene skal sikre en vis mindsteindkomst og ikke det niveau, som overenskomsterne med satser og tillæg indeholder.

Det vil for alvor forrykke balancen mellem lønmodtager- og arbejdsgiverorganisationerne på det danske arbejdsmarked. Den danske aftalemodel bygger på, at lønmodtagerorganisationerne kan sætte magt bag deres krav om overenskomst gennem etablering af strejke og blokade. Hvis dette våben bliver frataget fagbevægelsen, er det ganske givet, at langt færre virksomheder fremover vil lade sig omfatte af en kollektiv overenskomst.

De dele af fagbevægelsen, som støtter tankerne om lovbase-ret kædeansvar m.v., understøtter faktisk en afvikling af den danske aftalemodel, som vi kender den i dag. Det undrer os fra arbejdsgiverside, at man i den grad er villig til at sætte aftalemodellen på spil. Det synes ofte at være de samme, der udtrykker bekymring for dens overlevelse!

Indtil nu er det jo lykkedes for os i Danmark at udvikle aftalemodellen og udforme den politiske lovgivning samt implementering af EU-direktiver på en måde, så aftalemodellen er intakt. De udestående problemer har i dag et så behersket omfang, at de mere har karakter af opgaver end egentlige problemer. Prøv at kaste et blik rundt i Europa: Hvor er det, at det er bedre at være lønmodtager eller er bedre at drive fagforening?

Der er så stor respekt omkring den danske aftalemodel fra alle interessenter både i Danmark og i EU, at ingen udefra stræber modellen efter livet. Ejerne af modellen kan dog blive grebet af panik og sænke båden af frygt for at lide skibbrud.

Kommentar til Samfundsøkonomen om Den Danske Model

AF BENTE SORGENFREY, FTF

Indlæg fra Bente Sorgenfrey til Samfundsøkonomens temanummer om Den Danske Model, hvor lønmodtagernes ønske om OK-reguleret arbejdsmarked og en stærkere stemme for lønmodtagerinteresser, jf. APL III, er afsat for pointe om, at den danske model udvikler sig med samfundet og de aktuelle udfordringer på arbejdsmarkedet, i Danmark og i Europa.

Rygtterne om min død er stærkt overdrevne
- Mark Twain

Den danske model har stort set altid været til diskussion. Fra tid til anden kan man få opfattelsen af, at det er ved at være sidste udkald for den danske model. Og modellen er da også truet fra flere sider; samtidig har den danske model vist sig leveringsdygtig i et fleksibelt og velreguleret arbejdsmarked, der nyder stor opbakning blandt lønmodtagere og arbejdsgivere, men det kræver, at vi både som arbejdsmarkedets parter og som lovgivere passer på hinanden og på modellen, så den danske model også fremover kan levere holdbare og solide løsninger til gavn for samfund, virksomheder og lønmodtagere.

For der er trusler mod modellen, som vi skal adressere for at sikre, at den danske model også er værd at kæmpe for om 30 år. Jeg vil komme ind på nogle af dem i det følgende. Det drejer sig om medlemsopbakning, forholdet til arbejdsgivere og det politiske system og sidst, men ikke mindst samspillet til den udvikling, der er på europæisk niveau.

Det går ikke uden medlemmer

Forskere på Aalborg Universitet har sammen med FTF og LO netop gennemført en større analyse af lønmodtagernes syn på arbejdsliv og politik (APL III), som er en opfølgning på to tidligere undersøgelser fra 1992 og 2007. En af hovedkonklusionerne er, at der i dag er en markant opbakning til den danske aftalemodel hos de danske lønmodtagere. De danske lønmodtagere ønsker simpelthen, at vi via overenskomsterne skal regulere løn- og ansættelsesvilkår.

Interessant er det, at uorganiserede og medlemmer af »gule fagforeninger« er mere positive over for overenskomstsyste-met, når der er en tillidsrepræsentant på arbejdspladsen – som jo vel at mærke kommer fra en overenskomstbærende organisation.

Undersøgelsen viser også et ønske om, at lønmodtagerinteresser får en stærkere stemme, både over for arbejdsgiverne og over for det politiske niveau.

Det er derfor helt afgørende, at de sidste mange år medlemsflugt fra især LO-forbundene stoppes, så fagbevægelsen fortsat står med en stærk medlemsopbakning. Her er det altså værd at huske på, at vi i Danmark stadig har en medlemsopbakning, der er markant højere end niveauet i resten af Europa.

Passe på med at udnytte medarbejdernes loyalitet og ansvarlighed

Krisen er bestemt ikke gået hen over hovedet på lønmodtagerne, som har taget et stort ansvar for at få lønudviklingen tilpasset den internationale konkurrence ved de seneste overenskomstfornyelser. Tilsvarende viser APL-undersøgelsen, at lønmodtagerne er rimeligt nuancerede, når det kommer til relationen mellem ledelse og medarbejdere på den enkelte arbejdsplads, og de danske lønmodtagere anno 2014 er for bevidste og ansvarlige til at hive stikket ud og råbe til klassekamp.

Men det stiller samtidig krav til at både arbejdsgiverne og det politiske system hører efter og ikke tilsidesætter lønmodtagerinteresser, bare fordi Christiansborg Slotsplads ikke er fyldt med protesterende. Det gælder både i forhold til generelle velfærdsforringelser og fx når tingene smelter sammen, som det gjorde i forbindelse med lærerkonflikten i 2013, hvor Regeringen som lovgiver og som arbejdsgiver gennemtrufede et helt nyt arbejdstidsregime på undervisningsområdet. Et forhold, som ILO i øvrigt også har kritiseret ret så markant.

Det er nødvendigt, at vi som parter evner at lytte til hinandens signaler, uanset hvilken vej konjunkturerne blæser, hvis vi skal sikre en stabil økonomisk og politisk udvikling fremover. Vi har faktisk ikke råd til at lade være, hvis vi ønsker et dynamisk arbejdsmarked og samfund, der hænger sammen.

Vores løsninger skal udvikle sig sammen med samfundet
Samfundet udvikler sig hele tiden. Der kommer nye problemer til, og ikke alle lader sig isolere til aftalesystemet.

Her er det vigtigt, at vi som parter er bevidste om, at samfundet og de behov, som vi møder til stadighed udvikler sig. Derfor skal vi passe på med at hænge fast i bestemte opfattelser af, hvor og hvordan vi løser problemer.

Vi skal naturligvis være tænke os godt om og undgå utilsigtede negative konsekvenser, når vi begynder at lovregulere noget, som man ellers har været enige om hørte hjemme i aftalesystemet.

Det gælder fx i forhold til social dumping, som er et glimrende eksempel på, hvordan overenskomstparternes fælles initiativer suppleres og gensidigt understøtter de initiativer, man sammen med lovgiverne iværksætter for at sikre en effektiv indsats mod social dumping.

Et andet eksempel kunne være diskussionen om almengøring af overenskomster og lovfastsat minimumsløn. De danske lønmodtagere ser ifølge APL-undersøgelsen ret pragmatisk på begge dele som et effektivt værn mod social dumping. Det er så her, at vi som ansvarlige parter nøje skal overveje, hvilke negative konsekvenser en evt. almengøring kan have. Og vi skal huske, at vores udgangspunkt er et helt andet end fx i Tyskland, hvor arbejdsmarkedet har været endog meget presset i en lang årrække, samtidig med at fagbevægelsen har stået væsentligt svagere, end den gør i Danmark.

Fortrøstningsfuld trods alt

Selvom den danske model er udfordret på en række punkter, er der samtidigt al mulig grund til at være fortrøstningsfuld. Vi har i den danske model etableret og institutionaliseret en effektiv metode til at samarbejde om og regulere det danske arbejdsmarked fra virksomhedsniveau til nationalt niveau, som både arbejdsgivere og lønmodtagere bakker massivt op om.

Det er vel og mærke en metode, der år ud og år ind også giver Danmark topplaceringer i diverse internationale sammenligninger, både når det gælder om, hvor det er godt at etablere virksomhed, og hvor det er godt at arbejde.

Vi har skabt noget unikt, og der ligger en stor opgave i fortsat at vedligeholde og udvikle den danske model, så den også er relevant for kommende generationer. Både så Danmark fortsat er et godt land at bo og arbejde i, og så vores løsninger spiller sammen med den udvikling, vi ser i resten af Europa.

Før på samme måde som opbakning og solidaritet også rækker ud over de enkelte fag eller professioner, er vi i stigende omfang nødt til at se Danmark som en del af et europæisk arbejdsmarked.

Det kan vi gøre gennem to- eller trepartsforhandlinger, alt efter den konkrete problemstilling, og på den måde vil den danske model også være levedygtig mange år fra nu.

Kronik vedr. social dumping

AF GUNDE ODGAARD, BAT-KARTELLET

Social Dumping er mere end dårlige løn- og arbejdsvilkår. Det er en trussel mod vor samfundsmodel og mod almindelig anstændighed.

Igennem de sidste 15 år har der været en nærmest uendelig og ulidelig strøm af historier om udenlandsk arbejdskraft, som er kommet til Danmark via tvivlsomme mellemmand for at varetage nogle meget dårlige jobs på elendige løn- og arbejdsvilkår, og hvor sundheden og sikkerheden i jobbet lader særdeles meget tilbage at ønske.

Ikke mindst har det fyldt spalteplass i forhold til byggeriet, men også transport, rengøring, restauration, gartneri og landbrug har fulgt godt op i denne endeløse strøm af historier om mennesker, der kommer andre steder fra til Danmark for at yde en indsats, men hvor nogle åbenbart synes, at det skal ske på så usle vilkår, at det ikke tåler dagens lys, samtidig med at disse udenlandske arbejdstageres rettigheder trædes kraftigt under fode.

Blandt fagforbundene i byggeriet er den største udfordring ikke at få overenskomstdækket udenlandsk arbejdskraft. Problemet er derimod, at stort set ingen af de virksomheder, der benytter udenlandsk arbejdskraft, har tænkt sig at overholde overenskomsten. I 2014 havde byggeforbundene samlet set ca.

400 faglige sager, som vi stort set alle sammen vandt. Næsten alle sagerne handlede om brud på overenskomsten. Tidligere handlede sagerne for størstedelens vedkommende om manglende overenskomst.

En første konklusion er, at vores arbejdsmarked i det segment, der indeholder udenlandsk arbejdskraft, har fået en råhed, som ikke set magen til i mange år. De dårlige arbejdsvilkår følges således op af dårlig indkvartering, trusler, vold og vilkårlige afskedigelser. Mange udenlandske arbejdstagere trues af deres arbejdsgivere til ikke at tale med fagforeninger og til ikke at melde sig ind. Undertiden kontaktes familiemedlemmer i hjemlandet og udsættes for trusler, hvis det alligevel sker. Det arbejdsmarked der byggede på, at en arbejder havde sine rettigheder og pligter og turde fremføre sine krav og ønsker og som det naturligste stod i fagforening, er ikke det arbejdsmarked, vi ser for størstedelen af de udenlandske arbejdstagere.

Udenlandsk arbejdskraft skal have samme løn- og arbejdsvilkår som danske arbejdstagere. For hvorfor skulle udenlandske arbejdstagere ikke have et ønske om at få samme i løn, ikke have det samme i pension, ikke have ret til løn under sygdom og barsel, at holde ferie med familien ligesom en dansk arbejdstager?

Men hvorfor skulle man tro, at de mennesker, der kommer hertil for at arbejde, er så frygtelig meget anderledes end os i Danmark, som synes det er helt naturligt med alle disse overenskomstbestemte goder, som er med til at sikre, at man får et fuldt og ordentligt liv og arbejdsliv for sig selv og sin familie.

Men Social Dumping er udtryk for mere og andet end bare dårlig løn, usikre vilkår og ingen rettigheder i forhold til sin arbejdsgiver. Det er også et vidnesbyrd om, hvordan vi i et af verdens mest moderne lande, et af verdens rigeste lande, et af verdens mest oplyste lande synes, at man kan behandle andre mennesker. Det er historien om etik og moral, som eroderes i forhold til en kortsigtet økonomisk gevinst for den bagmand, der iscenesætter den grove udnyttelse af udenlandsk arbejdskraft.

At udenlandsk arbejdskraft også bidrager til det danske nationalprodukt til vækst og til velstand i Danmark, er en økonomisk selvfølge, men er vi interesserede i den vækst og den velstand, der skabes på baggrund af den menneskelige fornødelse, som Social Dumping er et hæsligt udtryk for.

Man får en stærkt kvalmende fornemmelse, når såkaldte modeløkonomer, ofte af borgerlig/liberal observans, påpeger de såkaldte positive økonomiske dynamikker fra udenlandsk arbejdskraft. De vil sandsynligvis også påpege de positive økonomiske dynamikker ved slaveri og børnearbejde, for det kan også bidrage til vækst og velstand for nogle, men bare ikke

til dem, der er udsat for det. Sagt med andre ord: ***Vi kan ikke være det bekendt.***

Og det er ikke kun i Danmark, vi ikke kan være det bekendt, det er faktisk et europæisk fænomen, at arbejdskraftens frie bevægelighed inden for EU ikke har medført velstand, lykke og vækst for dem, der vandrer. Det har derimod medført store menneskelige omkostninger og en meget usikker økonomisk tilværelse for dem, der er nederst i denne parallelforskydning af de europæiske arbejdsmarkeder.

Var det godt nok derfor, vi skabte EU? Var det godt nok det, der skulle skabes for EU's borgere? Et arbejdsmarked i kapløb mod bunden, et pjaltproletariat uden rettigheder og arbejds-givere uden pligter?

Det er ikke så sært, at helt almindelige lønmodtagere rundt omkring i Europa i højere og højere grad vender sig imod EU, fordi EU ikke leverer varen. EU og de EU-skabte løsninger på vores krise virker ikke for helt almindelige mennesker, som skal have en dagligdag til at hænge sammen for sig selv og for familien.

Afstanden mellem rige og fattige er simpelthen blevet for stor, og Social Dumping er en kraftigt medvirkende årsag. Men ud over etik og moral så er der også nogle strukturelle konsekvenser af Social Dumping, som vi desværre endnu ikke rigtig helt har fået øjnene op for.

- De virksomheder, som opererer i dette felt, er ikke dem, der står først til at uddanne de unge mennesker.
- Det er ikke dem, der står først, når voksne skal have et kompetenceløft.
- Det er ikke dem, der tænker sikkerhed, sundhed og nedslidning ind i tilrettelæggelsen af arbejdet.
- De er ikke plaget af at betale skat, moms og sociale bidrag.
- Vi ser dem ikke i første række, når det gælder innovation og produktudvikling.

De langsigtede, strukturelle konsekvenser er nemlig dem, der truer os alle sammen. Den dag samfundet ikke udvikler sig, den dag der er stilstand eller ligefrem tilbagegang på uddannelses-, forsknings- og innovationsfronten, den dag vi ikke mere kan finansiere vort samfund, fordi skatte- og momsunddragelse bliver dagens orden, den dag har vi alle sammen tabt?

Derfor er Social Dumping mere og andet end dårlige løn- og arbejdsvilkår. Det er klart, at dårlige løn- og arbejdsvilkår ligger fagbevægelsen nærmest, men for samfundet som helhed burde Social Dumping og bekæmpelsen heraf også være et kerneområde, fordi det er vores kollektive eksistens, der er truet.

Understanding the German minimum wage

As of 1st of January 2015 a minimum wage has been effective at the German labour market introduced through political decision in the German Parliament. This article explains the background for this fundamental change in the German labour market both in relation to wage formation and in relation to the regulation of the market.



WERNER EICHHORST

Director of Labor Policy Europe
Institute for the Study of Labor (IZA),
Bonn

With the introduction of a statutory minimum wage at a starting rate of 8.50 € per hour worked by January 2015, Germany has undertaken a large-scale policy experiment that continues to raise eyebrows among economists worldwide. This reform is also a departure from a long-established path of not having governmental interference with wage setting, but to rely on autonomous collective bargaining between sectoral employer associations and trade unions. What is behind this?

In July 2014, the German Parliament has passed legislation on a new general statutory minimum wage that has been introduced now. The minimum wage of 8.50 gross per hour only allows for very limited exemptions. Exemptions exist for specific target groups such as for the long-term unemployed when hired initially for up to six months, for seasonal workers and newspaper distributors (only transitory), for young people below the age of 18 as well as for apprentices – irrespective of age – and for students taking internships, the latter for up to three months. The statutory minimum wage is uniform across the country, not taking into account difference in regional wage levels.

Furthermore, if collective agreements with wages below the new minimum wage exist currently, they will remain effective during a two-year transition period until the end of 2016. A bipartite commission consisting of representatives of employer

associations and the trade unions will decide annually on the adjustment of the minimum wage, based on the development of collectively agreed wages observed over a two-year period. This mechanism will be operated for the first time in 2017. Furthermore, the statutory minimum wage is only one element of the recent reform. The extension of collective agreement is facilitated as well.

The statutory minimum wage, also in combination with the easing of collective bargaining extension, is a remarkable step and a major departure from the current system of industrial relations and labor market governance in Germany. For the first time in post-war Germany, this quasi-universal minimum wage will set a general wage floor for all sectors, occupations and regions, with more or less universal coverage kicking in after the transition period.

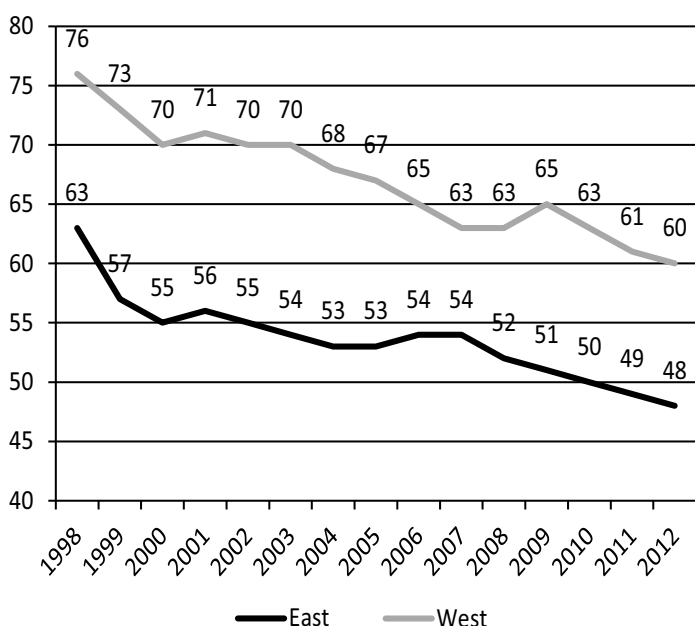
This political decision, supported by the two governing parties, Christian Democrats and Social Democrats, but also by a vast majority of the electorate, can only be understood as a response to the growth of the low-pay sector over the last decade. In fact, the German labor market underwent a massive restructuring since the mid-2000s. This was triggered by a policy package that aimed at reducing unemployment, in particular persistently high long-term unemployment through a couple of related reforms: (a) a stricter activation policy addressing the

NOTE 1 Marginal part-time is part-time work below 400 EUR per month, exempted from employee's social contributions, a special employment type in Germany

unemployed, declaring all jobs to be acceptable to unemployed people on minimum income support, and (b) a liberalization of non-standard contracts such as temporary agency work and marginal part-time jobs.¹

These two elements were supposed to stimulate job creation in areas where the German labor market was perceived to be underperforming, in particular in some areas of the service sector. At the same time a long-term decline of collective bargaining coverage has led to a very limited role of collectively agreed wage scales in many service sectors. This is largely due to a massive decline in trade union membership as well as a certain erosion of membership in sectoral employer associations. In particular in the service sector outside banking, insurance and former or current public employers, bargaining coverage is pretty low.

Figure 1: Collective bargaining coverage, in per cent of all workers



Source: Hans Boeckler Foundation Tarifarchiv.

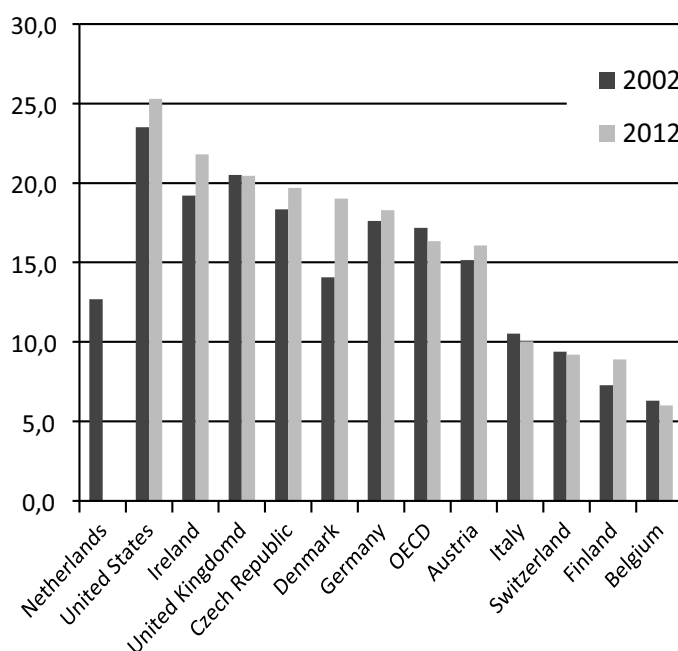
As a consequence of this more flexible institutional set-up of the German labor market, a larger share of workers were employed at a relatively low wage rate. Empirical data on full-time workers show that the low pay sector in Germany, as measured by wages below two thirds of the median has grown significantly and is now one of the largest in Europe. Furthermore, the risk of low pay is higher for workers on non-standard contracts such as marginal part-time work or temporary agency work. Hence, while employment grew significantly, contributing to the expected improvement of the labor market, diversity of pay and other working conditions increased within the German employment system.

Figure 2: Collective bargaining coverage by sector, 2012

	sectoral agreement		company agreement	
	West	East	West	East
Public administration	87	85	11	15
Banking and insurance	79	64	3	1
Energy and infrastructure	75	30	13	30
Construction	70	50	2	4
non-profit organizations	57	29	10	18
Health and education	55	31	8	19
Manufacturing	54	24	10	13
total	53	36	7	12
Business services	46	47	5	7
Logistics	44	16	15	21
Hospitality and other services	42	28	2	4
Wholesale	42	14	5	13
Retail trade	41	33	4	9
Information and communication	20	10	16	17

Source: WSI Tarifarchiv.

Figure 3: Low-pay shares of full-time workers



Source: OECD Employment Outlook 2014.

Figure 4: Low pay by type of job in per cent, 2010

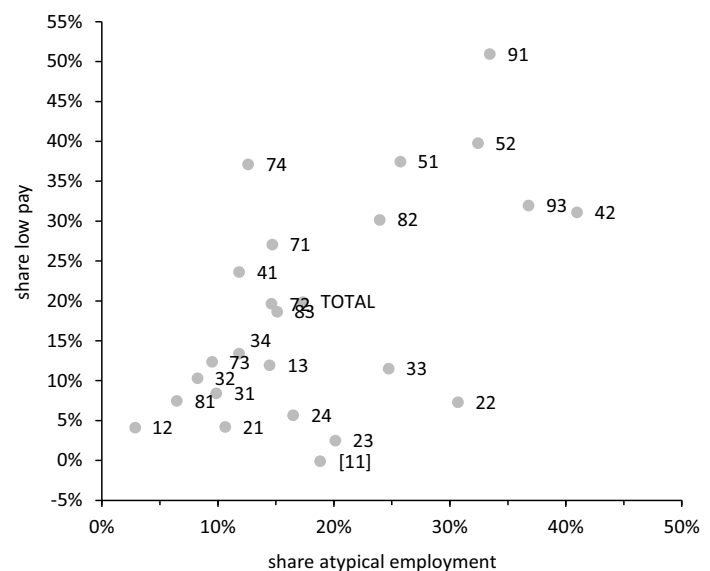
	Total	Standard employment	Non-standard contracts				
			All non-standard contracts	Part-time work	Fixed-term contracts	Marginal part-time work	Temporary agency workers
Total	20.6	10.8	49.8	20.9	33.5	84.3	67.7
Women	26.5	15.1	47.6	19.2	35.5	84.8	72.9
Men	15.8	8.1	53.7	34.3	31.6	83.4	65.4
Less than upper secondary education	52.8	22.7	77.8	44.7	62.2	88.1	85.5
Upper secondary education	17.7	12.1	39.4	17.1	36.2	77.2	57.6
Tertiary education	1.7	0.5	8.3	2.7	5.7	61.4	20.7
Selected occupational groups							
Academic occupations	3.0	1.0	10.5	3.5	5.7	64.9	/
Technicians and equivalent non-tech. occupations	7.6	4.0	24.9	4.7	17.3	68.1	29.2
Office clerks	23.4	10.9	48.1	13.2	39.4	80.3	62.5
Service and sales occupations	42.3	28.4	65.4	30	58.3	88.6	72.1
Crafts	16.1	11.1	48.7	32.6	31.3	81.0	47.6
Machine operators and assemblers	23.7	17.1	60.6	33.2	39.7	89.3	63.0
Labourers	61.5	39.7	79.2	56.3	70.7	90.3	89.2

Source: Federal Statistical Office.

Finally, with respect to employment conditions, atypical work and low pay tend to go together in many occupations, as figure 5 shows. Again, the most affected are mainly those occupations where employment growth was associated with an increased share of atypical contracts (42, 51, 52, 91) and agency assigned work contracts (93).

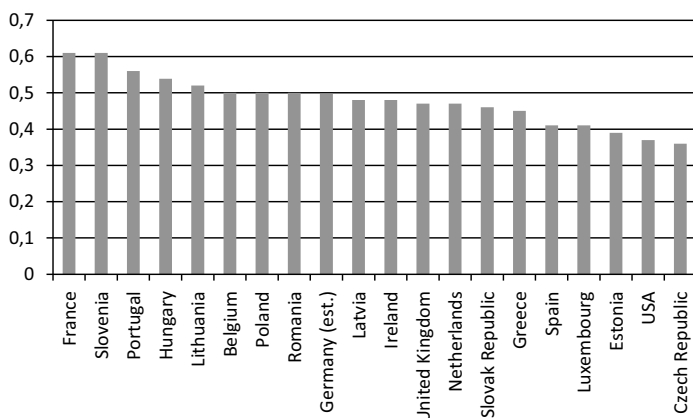
Regarding wage dispersion, the weakness of collective bargaining in the private service sector, in particular in medium- and low-skill occupations, has raised attention of the issue of setting binding minimum wages since the mid-2000s. This was virtually a non-issue for many years as trade unions (and employers) always saw wage bargaining as their genuine responsibility, but faced with increasing low pay and limited capacities to establish collective agreements, the trade unions started to push for a general statutory minimum wage, a political project that is also popular with the majority of German voters. Over the last years and in different government constellations, however, collectively agreed minimum wages in an increasing number of sectors have been made generally binding via existing legislation on the posting of workers or, in the case of agency workers, on the regulation of temporary work agencies. Now, somehow completing this policy shift, Germany has established a binding minimum wage floor for virtually all categories of workers and all sectors for the first time and at a medium level, if compared to other country’s minimum wages.

Figure 5: Atypical work and low pay by occupations



Source: SOEP, weighted, dependent employment only, without agriculture (ISCO 61,92) and armed forces (ISCO 01), own calculations. unreliable, number of cases insufficient (<30 cases).

Figure 6: Minimum wage in per cent of median wage of full-time workers, 2013



Source: OECD online database, estimated value for Germany.

From a labour market point of view, a national minimum wage at a moderate level would be feasible without major negative effects on job creation, particularly if it set by an independent committee of experts and accompanied by a regular evaluation of its effects. However, the current government has decided on the level of minimum wage *a priori* and handed over further adjustments to a committee formed by employers' and trade union representatives. Along with the expected interventions into agency work, the relatively high statutory minimum wage will probably be the most important reform breaking with the deregulatory approach adopted about ten years ago. While designed to limit the dispersion of wages and working conditions, the re-regulatory approach may also trigger new forms of circumvention, such as a resort to undocumented overtime or more bogus self-employment¹. This could entail adverse working conditions for those affected. Hence, in line with experiences of the recent past, we also expect creative reactions of employers and employees, at least to some extent, aiming at circumventing the minimum wage or avoiding its direct implications for labor costs and prices, in particular by non-documentation of actual hours worked or by converting dependent employment into (bogus) self-employment. In this respect, the

minimum wage generates substantial challenges regarding the monitoring of hours worked and the real employment status of freelancers, despite an expansion of the staff in charge of supervising the application of the minimum wage.

From an economic perspective, the new minimum wage is likely to put pressure on low-paid jobs, leading most probably to wage and price increases in some cases, but also to job losses in heavily affected occupations and regions. It is expected quite clearly that the statutory minimum wage will particularly affect those parts of the labor market where low pay is widespread and collectively agreed wage settlements to not really matter. Simulations point at a strong employment impact in small companies, in non-standard jobs, in the eastern part of Germany, and in some low- to medium-skilled occupations of the service sector.

In some respects, the German labor market will become more exclusive again, reversing some, but not all of the liberalization of the early 2000s. To some extent there is the risk of potentially returning to a situation with fewer jobs, but less diversity, comparable to the French arrangement where employment of low skilled people in the zone above the minimum wage has to be stabilized by massive subsidies to employers. To stabilize employment in low-skilled service occupations and avoid higher unemployment for the most vulnerable people, hiring benefits to employers or publicly supported employment might become prominent topics for the labor market policy agenda, entailing an even stronger role of government here, but probably quite costly and not particularly effective.

For the sake of evidence-based policymaking, it is necessary to monitor the developments now closely, preparing to evaluate the effects of the new minimum wage on employment, unemployment, wages and other outcomes such as skill formation and productivity independently and timely before deciding on an adjustment of the statutory minimum wage. Yet, the new legislation does not provide for a systematic consideration of evaluation results when making a decision on the adjustment of the minimum wage.

NOTE 1 »bogus« means 'artificial' or abusive forms of self-employment to circumvent the minimum wage as it does not hold for self-employed.

Konflikter og konflikthåndtering i offentlige omsorgsorganisationer

Formålet med denne artikel er at udvikle en teoretisk ramme til at analysere konflikter i offentlige omsorgsorganisationer, således at chefer og medarbejdere bliver i stand til at forstå de konflikter, de står i, og hvilken konflikthåndtering de skal bringe i anvendelse.

Den teoretiske ramme udvikles ved at kombinere teori om offentlig forvaltning med teori om konflikter og konflikthåndtering og forholde disse teorier til nogle udvalgte konflikteksempler indenfor ældreomsorgen.



BIRGITTE POULSEN

Ph.D. lektor, Institut for Samfund og Globalisering
Roskilde Universitet

Indledning

Konflikter er en del af hverdagen i de fleste offentlige organisationer, hvor mange hensyn skal afvejes i forhold til hinanden, og hvor forskellige aktører skal samarbejde. Det kræver konflikthåndtering fra både chefers og medarbejders side, når de varetager deres respektive arbejdsopgaver og skal sikre implementering af organisationens overordnede målsætning. Konflikthåndtering er imidlertid sjældent et eksplicit fokuspunkt i offentlige organisationer, hvilket gør, at konflikter kan eskalere og føre til dårlig opfyldelse af organisationens målsætninger og medføre stres og mistrivsel blandt ledere og medarbejdere. I denne artikel rettes fokus særligt mod offentlige *omsorgsorganisationer*, nærmere bestemt plejehjem og ledelsesrollen i forbindelse med konflikthåndtering. Omsorgsorganisationer er, som andre offentlige organisationer, karakteriseret ved, at organisationens målsætninger ofte er komplekse. Der er således flere hensyn, der skal afvejes i forhold til hinanden, såvel når organisationens overordnede målsætning skal fastlægges, som når der skal træffes en række beslutninger i hverdagen af både ansatte og ledere. Der er også flere aktører, der skal samarbejde og ofte på tværs af faggrænser. Omsorgsinstitutioner er karakteriseret ved, at de ansatte ofte er fagprofessionelle, og at organisationen har en række brugere, som skal inddrages og høres i større eller mindre grad i forhold til den daglige opgavevaretagelse. De ansatte vil således ofte være styret af en række fagprofessionelle normer, der sætter en ramme for henholdsvis god og dårlig opgavevaretagelse, hvad enten vi taler om læger, sygeplejersker, skolelærere eller pædagoger. Og endelig vil brugerne af organisationen skulle respekteres som nogle, der har en legitim viden i forhold til opgavevaretagelse, hvad enten det er forældre, og

til dels elever, i skolen, pårørende til beboere på plejehjem eller repræsentanter fra diverse forældrebestyrelser i eksempelvis skoler og daginstitutioner. Der er således en række særlige forhold, der karakteriserer omsorgsinstitutionerne.

Inden for offentlig forvaltning som forskningsfelt berøres spørgsmålet om konflikter kun indirekte og ofte fra et systemperspektiv eksempelvis gennem teori om (manglende) policy koordination (Peters 1998: 198-199, Bouckaert et al. 2010), eller modsatrettede styringstankegange i den offentlige sektor, eksempelvis bureaukratisk styring over for New Public Management, eller konkurrence mellem forskellige administrative enheder (Peters 2006). Michael Lipskys teori om 'street level bureaucrats' (gadebureaukrater) inden for offentlig forvaltning beskriver mere direkte de konflikter, som gadebureaukrateren ofte står i (1980). Gadebureaukrater er de personer, der arbejder decentralt i den offentlige sektor, som eksempelvis skoler, fængsler, hospitaler, plejehjem, daginstitutioner og politi. Lipsky viser, hvordan politiske målsætninger ofte er uklare og nogle gange modstridende, hvilket forskubber sig nedaf i hierarkiet, så gadebureaukraterne er nødt til at træffe en lang række beslutninger baseret på skøn. Ligeledes tilhører gadebureaukraterne som regel en bestemt faggruppe, der har egne sæt af fagprofessionelle normer, som det kan være svært at bryde. Lipskys hovedpointe er på den baggrund, at gadebureaukrater i høj grad er med til at forme politikken gennem deres praksis, og mere eller mindre bevidste valg, i de decentrale velfærdsinstitutioner, hvor de arbejder. Konfliktdimensionen i Lipskys arbejde er dog ikke systematisk udviklet, og vi finder ikke bud på konkret konflikthåndtering.

Litteraturen om konfliktbehandling er således brugbar, fordi den systematisk behandler konflikter og giver konkrete anvisninger til hvordan konflikter kan forstås og hvordan de skal håndteres (Ury 1991, 2007; Monberg 2005, 2005; Vindeløv 2008; Hammerich and Frydensberg 2009). Fælles for denne litteratur er, at den fokuserer på konflikter mellem forskellige parter, oftest mellem to eller flere personer. Målet er at løse konflikten, inden den eskaleres, via brug af forskellige konfliktbehandlingstrategier som eksempelvis dialog og forhandling (se eksempelvis Ury 1991; Monberg 2006).

Ved at bibringe offentlig forvaltning som forskningsfelt viden om konflikter og konfliktbehandling er formålet med denne artikel for *det første* at skabe en mere nuanceret forståelse af konflikter inden for offentlige omsorgsinstitutioner, herunder at skabe en ny forskningsdagsorden hvor de to felter i højere grad taler sammen og kan berige hinanden, og for *det andet* at udvikle en ramme til systematisk analyse af konflikter i offentlige omsorgsinstitutioner med henblik på anvendelse af de mest hensigtsmæssige konfliktbehandlingstrategier. På den baggrund ønsker artiklen at besvare følgende undersøgelses-spørgsmål: *Hvordan kan vi forstå og analysere konflikter inden for offentlige omsorgsinstitutioner med henblik på at give lederne af institutionerne bedre redskaber til konfliktbehandling?*

Først præsenteres artiklens konfliktbegreb. Derefter introduceres en model til valg af konfliktbehandlingstrategi, som kobles til viden om offentlig forvaltning. Modellen bringes i anvendelse i artiklens tredje del, der er en analyse af tre konfliktk eksemppler fra plejehjem. Fokus i analysen er på konflikternes særlige karakter, når vi befinder os inden for den offentlige forvaltning og specifikt inden for omsorgsorganisationer, og illustrerer, hvordan plejehjemmenes leder forholder sig til konflikterne. Endelig konkluderes artiklen.

Konflikter – noget der bør omfavnes eller undgås?

Konflikter opfattes som regel som negative og uønskede. De negative konnotationer til konflikter er ofte knyttet til det forhold, at de kan have alvorlige konsekvenser for den enkelte, der er en del af konflikten. Enten fordi individet er truet på sit liv eller sin identitet, eller mindre alvorligt fordi konflikten giver anledning til ubehag og muligvis stres. Derfor vil de fleste mennesker forsøge at undgå konflikter (Jacobsen and Thorsvik, 2007, 168). Konflikter kan imidlertid også opfattes som noget positivt og et dynamisk aspekt i livet. Brady and Hart finder, at konflikter, også inden for offentlig forvaltning, er uundgåelige og bør omfavnes, eftersom offentlige organisationer netop skal afveje mange hensyn i et pluralistisk samfund (Brady and Hart, 2006: 114).

Det positive syn på konflikter har også vundet indpas i dele af organisationsteorien, hvor man har argumenteret for, at et vist mål af konflikter kan være gavnlige for organisationen (Lawrence and Lorsch, 1967). Konflikter kan eksempelvis medvirke til, at organisationen undgår stagnation, de kan stimulere nysgerrighed og interesse blandt organisationens medlemmer, og konflikter kan være med til at synliggøre underliggende

problemer, der så kan findes løsninger på, ligesom konflikter kan være grundlaget for sociale forandringer (Deutsch, 1969, 19). Organisationsteoretikere har således siden 1960'erne skelnet mellem funktionelle og dysfunktionelle konflikter, hvor de funktionelle konflikter beskrives som produktive mens de dysfunktionelle konflikter beskrives som uproduktive (Deutsch, 1969).

Synet på konflikter i denne artikel er, at konflikter er en del af menneskers hverdag, hvad enten det er i arbejdslivet eller i privatsfæren. Det gælder således også i offentlige organisationer. Det er dog ikke ensbetydende med, at den enkelte oplever konflikter hver dag, men snarere at den enkelte gennem livet vil opleve at stå i en række af konflikter i relation til andre mennesker. Konflikter er således et grundvilkår, hvad enten de udspiller sig i familien, blandt venner, i den enkeltes professionelle liv og/eller i mødet med offentlige organisationer så som skoler, universiteter, hospitaler og fængsler. Konflikter kan imidlertid opleves som smertefulde for de personer, der er involveret i konflikten: *»Conflict is uncomfortable, even painful. It may elicit feelings of anger, powerlessness, failure, and humiliation. Conflicts may begin as amicable differences of opinion, but they often quickly escalate into situations of polarized positions in which the parties believe that resolution is impossible.«* (Orr and deLeon, 2000, 27). Så selvom konflikter i visse situationer kan betragtes som produktive og kan føre til positive forandringer og innovation vil konflikter, der ikke tages hånd om, kunne skabe frustration blandt ansatte, ledere og organisationens brugere. Konfliktbehandling ses derfor i denne artikel som en vigtig del af enhver ledelsesopgave i offentlige organisationer. Det er en ledelsesopgave at tage hånd om konflikter, når de opstår, så de ikke vokser sig uoverstigelige, for det første fordi det kan medvirke til at reducere stress og udbrændthed blandt organisationens medlemmer og for det andet fordi det kan bidrage til, at offentlige organisationer i videst mulig udstrækning opleves som legitime internt i organisationen og i relation til det omgivende samfund.

I det følgende udvikles en analytisk ramme til at forstå konflikter i offentlige omsorgsinstitutioner ved at kombinere viden fra litteraturen om konflikter og konfliktbehandling med viden om offentlig forvaltning.

Konfliktbehandling i offentlig forvaltning

Hammerich og Frydenberg definerer konfliktbegrebet på følgende måde: *»Konflikter er uoverensstemmelser, der indebærer spændinger mellem mennesker«* (2006:10). Uoverensstemmelser henviser til indholdet i den sag, som parterne slås om, mens spændingerne henviser til den relation, der er mellem de mennesker, der har en konflikt. På den baggrund konkluderes de, at konflikter altid indeholder disse to elementer: en sag og en relation (2009:11). Sag og relation er dermed væsentlige elementer i alle konflikter og en indfaldsvinkel til at analysere den konflikt, som eksempelvis den offentlige leder står i og hvordan vedkommende skal håndtere konflikten. I skema 1 nedenfor ser vi fire forskellige konfliktbehandlingstrategier, der afhænger af, hvordan den offentlige leder vurderer henholdsvis

betydningen af sagen og relationen og hvordan vedkommende afvejer de to i forhold til hinanden. Skemaet er udbredt inden for konfliktlitteraturen og fremkommer i forskellige variationer. Oprindeligt er det udviklet af Thomas og Kilmann (1974), siden videreudviklet af Rahim (1983), og igen af Rahim et al. (2002). På dansk har Nethe Plenge udviklet skemaet i sit arbejde med konfliktlitteratur (2007: 24). Skema 1 nedenfor er således inspireret af og udviklet på baggrund af disse menneskers arbejde.

Skema 1. Konfliktlitteraturstrategier for offentlige ledere

Sag \ Relation	Sagen er vigtig	Sagen er ikke så vigtig
Relationen er vigtig	Felt 1: Indgå i dialog Du vælger at gå konstruktivt ind i konflikten med det formål at finde en løsning, der tilgodeser begge parter interesser og behov.	Felt 2: Sig 'pyt' Du vælger at prioritere den anden parts behov og træffer beslutninger, der tilgodeser hans eller hendes interesser og behov.
Relationen er ikke så vigtig	Felt 3: Stå fast Du vælger at prioritere dine egne interesser og behov, og du giver dig ikke, uanset konsekvensen for din relation til den anden part i konflikten.	Felt 4: Undvig Du har ingen interesse i konflikten og vælger at undgå den; eller du er slet ikke opmærksom på, at der er en konflikt.

Kilde: Skemaet er udviklet ud fra Nethe Plenges skema (2007, 24).

Når den offentlige leder står i en konfliktsituation, skal vedkommende således vurdere, hvorvidt vedkommende vil gå ind i konflikten eller ej og hvis ja, på hvilken måde. Vurderingen er baseret på vigtigheden af henholdsvis sag og relation sat op i

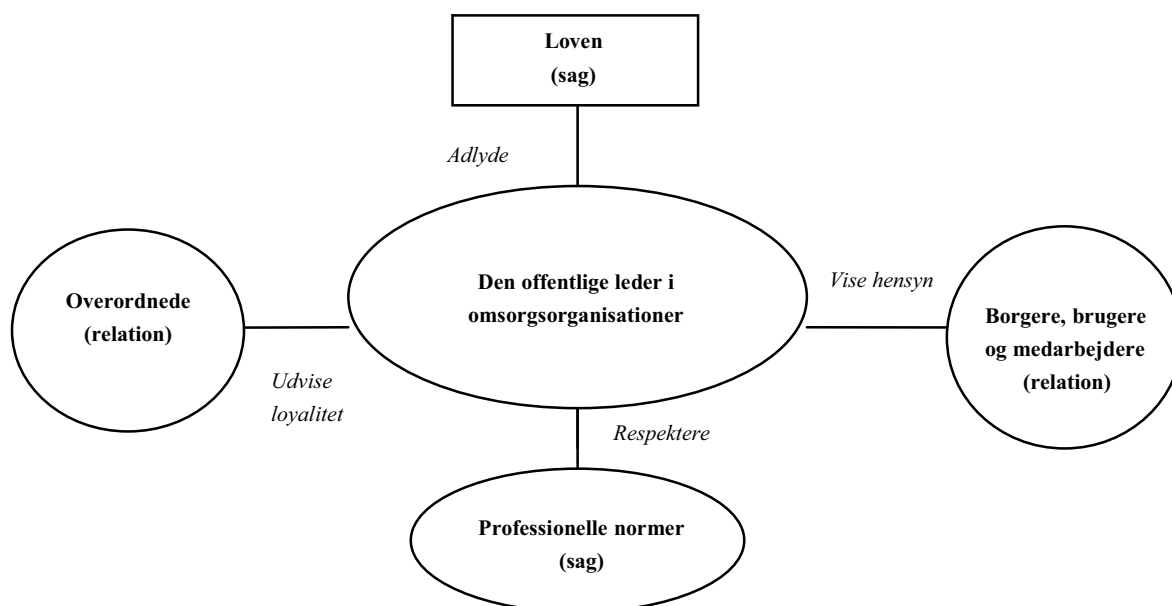
forhold til hinanden. Det er et godt skema til at skabe overblik over karakteren af den konfliktsituation, den offentlige leder står i, hvor lederen skal afveje betydningen af sag og relation i forhold til hinanden og på den baggrund enten skal (1) indgå i en dialog, (2) sige 'pyt', (3) fastholde sin position, eller (4) helt gå uden om konflikten.

Litteraturen om konfliktlitteratur mangler imidlertid et væsentligt element, når vi taler om offentlige omsorgsorganisationer. Den mangler blik for de særlige forhold, der karakteriserer livet i offentlige organisationer. Offentlige organisationer er karakteriseret ved en kompleks forventningsstruktur gennem mange forskellige målsætninger for den enkelte organisation, og hvor der ikke nødvendigvis er et hierarki mellem disse forskellige målsætninger. Det betyder, at den enkelte leder skal træffe en lang række valg i hverdagen, hvis konsekvens er en prioritering af visse målsætninger og hensyn frem for andre. Endvidere er offentlige organisationer en del af den offentlige forvaltning med klare over- og underordningsforhold internt i forvaltningen mellem forskellige ledere og deres medarbejdere.

En, der særligt har set på den offentlige forvalters placering i den offentlige forvaltning, er den svenske politolog Lennert Lundquist. Lundquist retter et indirekte fokus på det konfliktfelt, som den offentlige forvalter er en del af, ved at beskrive de dilemmaer, den enkelte står over for grundet vedkommendes placering i den offentlige forvaltning, hvor hensyn og krav er mange og ofte forskelligartet (1998: 151 og 1992: 62-67). Dette illustreres i figuren nedenfor. Figuren er tilpasset den offentlige leders rolle i offentlige omsorgsorganisationer og begreberne sag og relation er tænkt ind i figuren.

I midten har vi den offentlige leder, der i omsorgsorganisationer skal kende og overholde gældende lov på området, som skal være loyal over for sine overordnede, hvilket dækker såvel højere placerede administrative chefer som politikerne, de

Figur 1. Den offentlige leders rolle



skal tage hensyn til ønsker og behov fra brugerne af institutionen – i dette tilfælde beboerne – og deres pårørende, ligesom de skal tage hensyn til deres medarbejdere, og endelig skal de respektere de fagligprofessionelle normer, der måtte være på området. Den offentlige leder i en omsorgsorganisation er således placeret i en position med mange forskellige krav og forventninger, der potentielt kan komme i modstrid med hinanden. Der kan eksempelvis opstå en modsætning mellem administrative, politiske målsætninger på den ene side og fagprofessionelle normer på den anden. Hverdagens konflikter mellem forskellige parter i omsorgsorganisationen kan således have rod i mere strukturelt betingede konflikter, der udspringer af den kompleksitet af målsætninger, krav og hensyn, der gør sig gældende på eksempelvis ældreområdet. Endelig kan man fremføre, at den offentlige leder altid skal navigere inden for en økonomisk ramme, der på den vis indrammer hele figuren, fordi lederen er afhængig af at overholde fastlagte budgetter for organisationen.

Ud over en vurdering af sag/relation-dimensionen er det også væsentligt at vurdere tidshorizonten for en eventuel konflikt-håndtering. Ifølge Thomas afhænger konflikt-håndtering af to afhængige variable, (1) hvem eller hvad man vælger at tilgodese, og (2) den tidsramme man opererer inden for (1992: 270). Hvem eller hvad man vælger at tilgodese, ligger til dels i forlængelse af opdelingen i sag og relation, når vi skal forstå karakteren af en konflikt. Når lederen vælger, hvem eller hvad han eller hun ønsker at tilgodese i en given konflikt, kan vedkommende vælge tre strategier. Vedkommende kan vælge alene at tilgodese den ene parts ønsker og behov, vedkommende kan vælge at tilgodese begge parter ønsker og behov, eller vedkommende kan vælge at tilgodese systemet som parterne er en del af (ibid.). Systemhensynet vil være, når lederen vælger at tilgodese et bredere sæt af interesser enten i samfundet som helhed eller i organisationen, mens de to første strategier tilgodeser en eller flere af de involverede parter behov, der ses som mere snævre. Konflikt-håndtering baseret på et systemhensyn tilgodeser eksempelvis organisationens overordnede målsætninger eller normer og værdier, hvor lederen sikrer, at formelle og uformelle regler følges.

Den anden variabel er ifølge Thomas tidsdimensionen, hvor konflikt-håndteringen enten kan være kortsigtet eller langsigtet (1992: 271). Den offentlige leder skal lidt firkantet sagt forholde sig til, om konflikt-håndteringen enten skal være kortsigtet eller langsigtet. Den offentlige leder er nødt til at håndtere hverdagens konflikter, så organisationen er velfungerende på den korte bane. En konflikt mellem to parter kan imidlertid dække over en mere underliggende og strukturel konflikt, som ikke kan håndteres og løses umiddelbart, men som kræver en mere langsigtet konflikt-håndteringsstrategi. Det kan således være en fordel for den offentlige leder at skelne mellem kortsigtede og langsigtede konflikt-håndteringsstrategier. De kortsigtede strategier er vigtige og nødvendige, fordi de får hverdagen til at fungere og løser her og nu-problemer, hvor lederen forsøger at opnå det bedst mulige resultat i situationen, mens den langsigtede konflikt-håndtering i højere grad handler om

at skabe den fremtid, man ønsker i organisationen (Thomas, 1992: 272). Den umiddelbare og kortsigtet konflikt-håndtering er således en uomgængelig del af den offentlige leders hverdag. Spørgsmålet er imidlertid, om vedkommende også ønsker at tænke i mere langsigtede konflikt-håndteringsstrategier, og om det overhovedet er muligt. Det kunne eksempelvis være at arbejde med organisationens overordnede målsætninger, så man sikrer sig, at disse ikke er modsatte og i konflikt med hinanden. Dette arbejde kunne involvere såvel det politiske niveau i organisationen (kommunalbestyrelsesmedlemmer og kommunale ledere på området) som medarbejderne på institutionsniveau, så der sker en forventningsafstemning blandt de forskellige aktører på området og fælles drøftelser af målsætninger på området.

Der er således en række dimensioner, der skal medtænkes, når målet er en analyse af konflikter og deres håndteringsstrategier i offentlige omsorgsorganisationer. *For det første* skal dimensionerne 'sag' og 'relation' vurderes og afvejes i forhold til hinanden. Inden for offentlige omsorgsorganisationer kan sags- og relationsdimensionerne blandt andet være lovgivning på området, organisationens overordnede økonomiske ramme, politiske målsætninger, fagprofessionelle normer, ønsker og krav fra henholdsvis brugere, pårørende og medarbejdere. *For det andet* er tidsperspektivet væsentligt i analysen af konflikter og deres mulige håndteringsstrategier. Spørgsmålet er, om der alene skal vælges en kortsigtet håndteringsstrategi, der løser konflikten umiddelbart og med det samme, eller om der *ligeledes* skal iværksættes en mere langsigtet strategi, der løser konfliktens strukturelle dimensioner og dermed forsøger at forhindre at en lignende konflikt optræder fremover. *Endelig*, og for det tredje, skal det overvejes, om konflikten har nogle potentielt positive elementer i sig, der muligvis kan føre til nye måder at gøre tingene på i organisationen.

Konflikter i hverdagens ældrepleje

I det følgende skal vi nu se på konflikter, som de kan udspille sig inden for offentlige omsorgsinstitutioner, her eksemplificeret ved konflikter på plejehjem. Konflikterne er baseret på fortællinger fra lederen af tre plejehjem og det, hun beskriver som typiske konfliktsituationer i hendes daglige ledelse af plejehjemmene. Der er ikke tale om en empirisk kortlægning af konflikter i offentlige omsorgsinstitutioner generelt og ej heller inden for ældreplejen generelt. Konflikterne er alene eksempler på det, som lederen opfatter som typiske konflikter i hendes daglige ledelse af plejehjemmene og anvendes til at bringe teoretiske refleksioner til torvs om konflikter og konflikt-håndtering inden for offentlige omsorgsorganisationer. Konflikterne fungerer således som illustrationer af konflikter inden for omsorgsorganisationer med henblik på en mere generel teoretisk diskussion af konflikter og konflikt-håndtering inden for den sektor.

Lederen, der er uddannet sygeplejerske, som vi her kalder L, står over for en række konflikter gennem sin daglige ledelse af de tre plejehjem. Hun skal balancere hensyn til beboernes behov, de pårørendes ønsker og behov, de ansattes ønsker og behov, krav fra hendes overordnede i den kommunale for-

valtning, de kommunale politikeres ønsker for området og ikke mindst hendes egne fagprofessionelle normer. Nedenfor præsenteres de tre typiske konflikter, som L oplever dem, i tre separate tekstbokse.

Tekstboks 1 – Køkkensituationen

L modtager en klage fra en pårørende, P, til en af beboerne. P klager over, at hun ved sit sidste besøg på plejehjemmet var blevet smidt ud af køkkenet af en af de ansatte, S, der var vred. P forklarer, at hun gik ud i køkkenet for at hente en kop, fordi hun og hendes mor vil drikke en kop kaffe. L har talt med S, der har forklaret, at hun var i gang med at lave mad, da P kom ud i køkkenet og begyndte at åbne alle skabslåger for at finde en kop. S insisterede på, at Fødevarestyrelsen under Ministeriet for fødevarer, landbrug og fiskeri har et regelsæt, der siger, at besøgende, og dermed også pårørende, ikke må opholde sig i køkkenet af hensyn til hygiejnen. L bekræfter denne regel og anerkender over for S, at hun i princippet har handlet korrekt. L forklarer imidlertid, at hun mener, at det er kommunikationen mellem P og S, der er gået galt. L siger: »Jeg kan ikke underkende en ansat, fordi hun ikke kan kommunikere, og jeg var nødt til at forklare P, at S faktisk havde ret. Men jeg er også nødt til at fortælle P, at situationen kunne have været håndteret mere gelinde med en anden type af kommunikation.« Ifølge L er hun på den ene side nødt til at forsvare den ansatte, og på den anden side er hun nødt til at lytte til klagen fra P.

Køkkensituationen kan placeres i konflikthåndteringsfelt 2, hvor lederen vælger at sige »pyt«, fordi sagen ikke er særlig vigtig, men det er derimod relationerne. Hun indgår dog til dels en *dialog* (konflikthåndteringsfelt 1) med både den ansatte og den pårørende og forsøger derigennem at udglatte konflikten, ligesom L forsøger at undgå, at en lignende sag opstår igen ved at bede S om at kommunikere mere hensigtsmæssigt, hvis en lignende situation skulle opstå igen. Der er ingen tvivl om, at L synes, at S har opført sig uhensigtsmæssigt ved at optræde vredt og smide en pårørende ud af køkkenet. L opretholder dog sin loyalitet over for den ansatte, der har det formelle regelgrundlag på sin side. Der er tale om en konflikt med en række strukturelle elementer. For det første afspejler konflikten en uenighed om plejehjemmets status som enten et 'hjem' eller en 'institution'. P betragter plejehjemmet som et hjem for hendes mor, hvor det er naturligt at gå ud i køkkenet og hente en kaffekop, mens S primært ser plejehjemmet som en arbejdsplads og en institution med en række regler, der skal overholdes. For det andet afspejler konflikten det strukturelle forhold, at offentlige organisationer generelt er karakteriseret ved en øget brugerorientering. L kan således ikke ignorere ønsker og krav fra pårørende og vælger i dette tilfælde at forsøge at glatte ud mellem P og S. L tilgodeser dog systemhensynet ved ikke at underkende den ansattes opførsel over for P, i og med at det er de formelle regler, hun synes vejer tungest. I den forstand er der tale om en *kortsigtet* håndteringsstrategi, eftersom den ikke ændrer ved den strukturelle konflikt mellem plejehjemmet som hjem og som institution og ej heller mere generelt lægger

op til at ændre reglerne for, hvem der må komme i køkkenet. Konflikten ses også primært som noget *negativt*, hvor det er nødvendigt at glatte ud. Men konflikten rummer potentielt muligheden for en positiv forandring. Rent praktisk kunne man forestille sig, at der kunne stå et skab med kaffekopper uden for køkkenet. Ligeledes kunne konflikten have åbnet for en mere generel dialog mellem ansatte og pårørende om plejehjemmets status, en dialog, der muligvis kunne have skabt en større forståelse af de respektive syn på plejehjemmet som fænomen.

Eftersom vi befinder os i en offentlig omsorgsorganisation, der er en del af den kommunale forvaltning med faste ledelseshierarkier og kompetencefordelinger, og L er leder, betyder det, at håndteringsstrategien, hvor hun indgår dialog (felt 1), altid vil få en særlig karakter. Lederen kan godt vælge at indgå en dialog, såfremt sag og relation anses for at være lige vigtige. Men det er væsentligt at understrege, at det bliver svært at skabe en situation, hvor der er ligeværd mellem parterne i dialogen, og hvor formålet med dialogen er en reel åbenhed i forhold til at finde løsninger på konflikten, som er den bagvedliggende forudsætning i teorien om konflikthåndtering. Der vil sjældent være den form for ligeværd og åbenhed i offentlige organisationer, fordi der er et klart hierarkisk forhold mellem de involverede parter og det i sidste ende er lederen, der sidder med ledelsesansvaret og dermed beslutningskompetencen. I forhold til de ansatte, i dette tilfælde S, er L chef og den, der i sidste ende bestemmer, om episoden skal have en konsekvens for S og givet fald hvilken. I forhold til den pårørende i denne sag kan man også sige, at plejehjemmet fungerer som en slags myndighedsudøver, der administrerer gældende regler, og forholdet mellem de involverede er således heller ikke her ligeværdigt. Vi ved ikke hvad S's reelle bevæggrund har været for at smide P ud af køkkenet, men det kan ses som udtryk for en magtdemonstration, hvor reglerne bringes i anvendelse, fordi S er irriteret på P over at blive forstyrret. Man kunne forestille sig, at samme regel ikke nødvendigvis blev håndhævet i andre, lignende situationer, hvilket også ses af, at L primært vælger pyt-strategien (felt 2), fordi sagen ikke anses for at være særlig vigtig.

Ledelsesdimensionen, sammenholdt med at vi befinder os inden for den offentlige forvaltning, bringer således et særligt forhold i spil, når vi taler om den dialogbaserede konflikthåndtering (felt 1), fordi parterne i konflikten aldrig befinder sig i et magtfrit rum med mulighed for en helt åben dialog. I stedet vil over- og underordningsforholdene spille ind i forhold til den konflikthåndtering, der foregår.

Endelig er det værd at notere, at L ikke selv er en del af konflikten, men skal forholde sig til en klage fra en pårørende over en ansat og på den vis fungerer som en slags mediator mellem de to parter. I det næste eksempel skal vi se på en konfliktsituation, der særligt knytter sig til de etiske dilemmaer, der er i omsorgsorganisationer.

Tekstboks 2 – Den døende mor

L har en konflikt med en pårørende, P, hvis mor, M, er døende. Hun forklarer: »P ønsker, at hans mor skal gennemgå alle mulige undersøgelser, og at vi giver hans mor sondemad.« L forklarer, at hun kender moren rigtigt godt, eftersom hun har været beboer på plejehjemmet i mange år. L's vurdering er, at moren ikke længere ønsker at leve og derfor er stoppet med at spise. L beskriver sin rolle som en slags advokat for moren, der er syg, gammel og meget træt af at leve, samtidig med at hun føler, at hun må håndtere P's ønsker på den mest omsorgsfulde måde. L siger: »P kan og vil ikke acceptere, at hans mor er døende, og drager os til ansvar for ikke at gøre nok for at rede hende, mens M bare er træt af at leve og derfor er holdt op med at spise.«

I denne situation er L placeret i et etisk dilemma. Skal hun imødekomme P's ønsker og fortsætte undersøgelserne af hans mor, M? Eller skal hun støtte M og hendes ønske om at få fred ved ikke at skulle gennemgå flere undersøgelser? Konflikten illustrerer, at der potentielt er flere brugere, nemlig moren og sønnen, med forskellige ønsker og behov, og at ingen af disse bare uden videre kan affærdiges som illegitime. L vælger i sidste ende at imødekomme M's ønske om at få fred fra flere undersøgelser. Og P ender med at acceptere, at hans mor simpelthen er ved at dø af alderdom.

Situationen med den døende mor kan placeres i konflikt-håndteringsfelt 3, hvor L vælger at fastholde sin position, eftersom sagen er vigtig for hende, mens relationen til den pårørende i mindre grad er det. Der er dog to potentielle relationer, henholdsvis relationen til moren og den pårørende. Relationen til moren lader til at være vigtig, hvor L ser det som sin opgave at varetage morens behov.

Ikke på noget tidspunkt nævner L økonomi som en faktor, der spiller en rolle for hendes valg og håndteringsstrategi. Det lader til, at hendes fagprofessionelle normer i høj grad har betydning for hendes beslutning om ikke at lade M gennemgå flere undersøgelser, og fører til hendes beslutning om at stå fast. I næste konfliktsituation er det derimod netop økonomiske hensyn, der fører konflikter med sig for L.

Tekstboks 3 – Nedsikringerne

L er blevet pålagt nedsikringer på de tre plejehjem, hvilket har ført til en række konflikter for hende. Ifølge L var hendes opgave at finde måder, hvorpå hun kunne reducere sine udgifter. En af de måder hun valgte at implementere nedsikringerne på, var ved at reducere antallet af natsygeplejersker fra otte til syv. På de tre plejehjem er der tilsammen otte gange, hvor der før nedsikringer var en sygeplejerske på hver gang. Efter nedsikringerne vil én af gangene derfor hele tiden være uden natsygeplejerske. Samtidig havde der i regionen været to sager i medierne, hvor demente havde forladt deres plejehjem, uden at de ansatte havde opdaget det, og begge beboere var fundet døde. De ansatte på de tre plejehjem er oprevne over, at L accepterer nedsikringerne, og udtrykker deres

utilfredshed med hendes beslutning, fordi de frygter, at de en nat kommer til en tom stue, hvor en beboer har forladt stuen. En pårørende klager til L og siger, at det er en uforsvarlig situation, at der hele tiden vil være en gang uden en natsygeplejerske, og spørger L, hvad har I tænkt jer, hvis der opstår ildebrand?

I sagen med kravet om nedsikringer er sagen igen vigtigere end relationen, og L vælger at stå fast, hvilket gør, at konflikt-håndteringsstrategien primært ligger i felt 3. L kan simpelthen ikke ændre den økonomiske ramme for sin organisation og dermed fjerne kravet om nedsikringer. Kravet om nedsikringer kommer 'oppefra'. L kan dog ikke være ligeglad med relationerne – hverken når det gælder de ansatte eller de pårørende – hvorfor hun også vælger at indgå en dialog. Som i første konflikt eksempel, køkkensituationen, er der dog ikke tale om en åben dialog mellem konfliktens parter med mulighed for at ændre beslutningen, nemlig at tilbagerulle nedsikringerne. L har gjort sig mange overvejelser om, hvor nedsikringerne vil gøre mindst ondt, og der er derfor heller ikke tale om en dialog, hvor pårørende og medarbejdere inddrages med henblik på at finde alternative måder at implementere nedsikringerne på.

Dialogen med de ansatte går mere ud på at forklare baggrunden for hendes beslutning og slå fast, at arbejdet om aftenen nu er centreret om at få de ældre i seng, og at det er rigtigt, at der ikke længere er tid til hygge på samme måde som før.

L forstår dog godt de ansattes utilfredshed. Ifølge L skal de arbejde mere, og de får en mere stresset arbejdssituation, ligesom de føler, at de må gå på kompromis med deres fagprofessionelle normer. L forklarer, at de ansatte ønsker at sikre, at de ældre har en god tid om aftenen, og at der ikke kun er tid til det praktiske. De ansatte har også ytret, at de føler sig reduceret til maskiner, hvor der ikke er tid til andet end det absolut nødvendige i form af mad, bad og få de ældre i seng om aftenen. En ansat siger til L: »Husk på, at det ikke er ting, vi har med at gøre, men mennesker.« L er i princippet enig, men er samtidig pålagt en stram økonomisk ramme og føler ikke, hun kan give sine ansatte ret. Hun siger: »Jeg kan ikke fortælle mine ansatte, at jeg er enig med dem. Jeg står i en loyalitetskonflikt. Jeg er leder og er nødt til at forsvare måden som vi udfører vores arbejde på, og stå ved den måde, jeg har besluttet, at nedsikringer skal gennemføres på. Det er mit ansvar, at arbejdet stadig udføres professionelt og korrekt.«

Med hensyn til klager fra pårørende er hun ofte enig, men beskriver igen, hvordan hun føler sig nødsaget til at bevare sin loyalitet over for systemet ved ikke at give dem ret, men stå ved sine beslutninger. Lige når det gælder spørgsmålet underholdning af de ældre og hygge, som også er et element i denne konflikt, synes L dog, at de pårørende nogle gange stiller urimelige krav. L siger: »Jeg har lyst til at sige til dem: 'Hvorfor kommer du ikke selv noget oftere og besøger din far, hvis du synes, han har brug for mere selskab?', men jeg siger det ikke, fordi det bare ville optrappe konflikten.« Her ser vi, at L undviger (konflikt-håndteringsfelt 4).

Som i første konflikteksempel, køkkensituationen, har konflikten en strukturel dimension. Konflikten står primært mellem kravet om nedskæringer på den ene side og fagprofessionelle normer på den anden side, hvor L føler sig nødsaget til at 'stå fast' og gennemføre nedskæringerne, fordi overholdelse af den overordnede økonomiske ramme slår de øvrige hensyn i organisationen. Samtidig illustrerer konflikten imidlertid kompleksiteten i de sags- og relationsdimensioner, som L skal balancere, til trods for at hun vælger at stå fast og dermed fastholde nedskæringerne. Den økonomiske ramme er udstukket af den politiske ledelse i kommunen, hvis ordre L skal følge, samtidig med at hun skal kunne leve op til de fagprofessionelle normer på området og forholde sig til brugerne, de pårørende og medarbejderne i organisationen.

Det er svært entydigt at afgøre, om konflikthåndteringen er kort- og/eller langsigtet. Den er kortsigtet i den forstand, at L gør hvad hun skal for at overholde indeværende års budget. Såfremt hendes forslag til besparelser viser sig at være holdbart og kan fortsættes, kan håndteringsstrategien ligeledes siges at være langsigtet. Det er imidlertid sandsynligt, at organisationen vil stå over for nye besparelser, der igen kræver håndtering fra L's side. Nedskæringerne og den konflikt, de har givet anledning til, har således ikke givet anledning til, at der er fundet nye og innovative løsninger på de udfordringer, som nedskæringerne fører med sig. Der ligger dermed heller ikke en umiddelbar positiv dimension i konflikten set fra organisationens og L's side.

Hverdagens konflikthåndtering

I de eksempler, vi har set, kræver hverdagen en høj grad af konflikthåndtering fra den offentlige leders side. Fra konfliktlitteraturen ved vi, at den offentlige leder først og fremmest skal tage stilling til hvordan hun forholder sig til henholdsvis sag og relation – hvad er vigtigst, og hvad skal prioriteres af de to dimensioner i den pågældende konfliktsituation. Overvejelserne om vigtigheden af sag og relation bidrager til refleksioner over, hvordan den offentlige leder kan agere ved enten at indgå i en dialog (1), sige 'pyt' (2), fastholde sin position (3) eller helt gå uden om konflikten (4). Eksemplerne viser imidlertid, at virkeligheden ofte er mere kompleks, end den todimensionelle sag/relation-akse umiddelbart giver indtryk af, fordi der kan være flere sagsdimensioner at tage hensyn til, ligesom der kan være flere personer med modsatrettede interesser i den enkelte konflikt. Og denne kompleksitet ved vi fra forvaltningslitteraturen er en fast del af livet i offentlige organisationer. Forvaltningslitteraturen kan således bidrage til at kaste lys over den komplekse forventningsstruktur, offentlige organisationer er en del af, hvor mange forskellige værdier og krav skal honoreres. Værdier og krav, der ikke altid vil stå i modsætning til hinanden, men som kan gøre det. Eksempelvis kravet om nedskæringer og kravet om mere tid til omsorg for den enkelte ældre beboer. Endvidere sætter de empiriske fortællinger fokus, på at der kan være flere typer af 'brugere', beboerne og deres pårørende – og at deres behov og ønsker ikke altid er de samme.

Sag/relation-aksen er dog et vigtigt analytisk redskab til at skabe overblik over, hvilken konflikthåndteringsstrategi man som leder ønsker at bringe i anvendelse, og kan dermed også skabe en bevidsthed om, hvilken dimension man vælger at nedprioritere. Man skal blot holde sig for øje, at der i konfliktsituationer ofte også skal vælges blandt flere 'sager' og blandt flere 'personer', inden man vælger, hvilken dimension man ønsker at sætte i højsædet, jf. hvad eller hvem prioriteres over andre hensyn eller andre personer.

Endelig vil der være forskel på, hvorvidt lederen selv er en del af konflikten eller står uden for konflikten. I begge tilfælde er det dog lederens opgave at håndtere konflikten. I situationer, hvor lederen eksempelvis modtager en direkte klage over en beslutning, som hun har truffet, så som hvordan nedskæringer skal udmøntes, vil lederen selv være en del af konflikten og må forholde sig til henholdsvis sags- og relationsdimensionen og derudfra, hvilken håndteringsstrategi hun vælger.

Hvis lederen derimod ikke selv er en del af konflikten, som eksempelvis ved en pårørendes klage over en ansat, skal hun stadig forholde sig til selve sagsdimensionen (er klagen berettiget og ud fra hvilke kriterier) og de personer, der indgår i konflikten (hensynet til den ansatte og til den pårørende). Hendes rolle bliver dog i højere grad en slags mediator mellem de personer, der optræder i konflikten, hvor hun skal tage stilling til indholdet i sagen og hvem hun vælger primært at støtte i konflikten. I den type af situationer skal hun som leder også forholde sig til, om hun vælger at være loyal over for den ansatte og 'beskytte' vedkommende i forhold til klageren eller imødekomme den klagende ved at irettesætte eller i sidste instans fyre den ansatte. Nedenfor er opridset lederens overvejelser i konfliktsituationer med henblik på at valg af håndteringsstrategi.

Tabel 2: Den offentlige leders overvejelse i relation til konflikthåndtering

- Overveje sag/relation-dimensionen – hvad skal vægtes højest, og hvilke konflikthåndteringsstrategier giver det anledning til (dialog, pyt, stå fast eller undgå)?
- Herunder overveje: er der flere sags- og relationsdimensioner på spil, og hvilke skal prioriteres?
- Kortsigtet og/eller langsigtet konflikthåndteringsstrategi
- Er vedkommende selv del af konflikten eller ej, og hvilken betydning har det for valg af konflikthåndteringsstrategi?

Konklusion

Der er ingen tvivl om, at offentlig forvaltning som felt, såvel teoretisk som i praksis, kan finde inspiration i litteraturen om konflikter og konflikthåndtering. Offentlig forvaltning som felt er kendetegnet ved et påfaldende fravær af systematisk refleksion over tilstedeværelsen af konflikter i offentlige organisationer og hvordan sådanne konflikter kan håndteres. Ved at kombinere de to teoretiske felter kan der skabes en øget forståelse af, hvilken karakter konflikter i offentlige omsorgsinstitutioner kan have, og hvordan de kan håndteres på en mere reflekteret

og systematisk måde af den enkelte leder med ansvar for organisationens målopfyldelse.

Den offentlige leder i omsorgsinstitutioner skal jævnligt håndtere konflikter i hverdagen, hvilket også gælder plejehjem. Plejehjem er karakteriseret ved, at mange hensyn skal afbalanceres og forskellige behov skal varetages så godt som muligt, hvorfor 'sag' såvel som 'relation' bliver vigtige elementer i overvejelserne om, hvordan konflikthåndteringen skal foregå. Lederen i denne artikels eksempler har således skulle tage højde for såvel beboernes behov som de pårørendes ønsker, overordnede politiske målsætninger, krav om økonomiske nedskæringer, lovgivning på området i form af regler fra levnedsmiddelstyrelsen i forhold til køkkenhygiejne, og endelig sine egne fagprofessionelle normer og hvorvidt hun synes, at hun kan leve med de beslutninger, som hun er nødt til at træffe i organisationen. Til sagsdimensionen hører lovgivning inden for området, organisationens overordnede målsætninger, politiske krav til organisationen og endelig fagprofessionelle normer, som udgør en slags struktur for god rolleudfyldelse i organisationen. Til relationsdimensionen hører forholdet til brugerne i form af både

beboerne og de pårørende og forholdet til hendes overordnede i det kommunale hierarki. Sidstnævnte vil dog ofte komme til udtryk som en sagsdimension, i og med at eksempelvis kravet om nedskæringer godt nok kommer fra personer længere oppe i det kommunale hierarki, men på institutionsniveau bliver til en 'sag', der skal prioriteres over relationer til ansatte og pårørende.

Der er behov for et mere systematisk empirisk arbejde for at afdække, hvordan konflikthåndtering udfolder sig i den offentlige sektor mere generelt, og hvilke typer af konfliktfora der eksisterer inden for forskellige sektorer. Det vil i den forbindelse være interessant at se på, hvilke instanser i forhold til borgerinddragelse (voice) og klageadgang der eksisterer på tværs af offentlige sektorer, og om dette modsvarer omfang og typen af konflikter, der eksisterer inden for disse forskellige sektorer. Hermed kunne der skabes et grundlag for at vurdere, om der er behov for nytænkning i dele af den offentlige sektor med hensyn til, hvordan de organisatoriske rammer er for konflikt-håndtering inden for forskellige sektorer.

LITTERATUR

- Bouckaert, G., B. Guy Peters and K. Verhoest 2010. *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Brady, F.N. and D.W. Hart. 2006. «An Aesthetic theory of conflict in administrative ethics», *Administration and Society*, 38 (1), 113-134.
- Deutsch, M. 1969. «Productive and constructive conflict». *Journal of Social Issues*, 25(1), 7-42.
- Hammerich, E. and K. Frydensberg. 2009. *Konflikt og Kontakt. Om at forstå og håndtere konflikter*. Hovedland.
- Jacobsen, D.I. and Thorsvik, J. 2008. *Hvordan organisationer fungerer. En indføring i organization og ledelse*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Lawrence, P.R. and J.W. Lorsch. 1967. *Organizational an Environment: Managing Differentiation and Integration*. Boston: Harvard University Press.
- Lipsky, M. 1980. *Street-Level Bureaucracy. The Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation
- Lundquist, L. 1992: *Etik i offentlig verksamhet*, Lund: Studentlittertur.
- Lundquist, L. 1998: *Demokratins väktare*, Lund: Studentlittertur.
- Monberg, T. 2005. *Konfliktens redskaber. Fra ubevidst kultur til bevidst strategi*. København: Børsens Forlag.
- Monberg, T. 2006. *Konflikthåndtering*. København: Børsens Forlag.
- Orr, R.D. and deLeon D.M. 2000: «The Role of the Clinical Ethicist in Conflict Resolution», *The Journal of Clinical Ethics*, 11 (1), 21-30.
- Peters, B. Guy 1998. 'Managing horizontal government: the politics of co-ordination', *Public Administration*, vol. 76, pp. 295-311.
- Peters, B. Guy 2006. 'Concepts and Theories of Horizontal Policy Management', in Peters, B. Guy and Jon Pierre (Eds.): *Handbook of Public Policy*, pp.115-138, London: Sage Publications.
- Plenge, N. 2007 *Hånd om konflikten. Fra sammenstød til løsning*. København: Børsen Mikro.
- Rahim, A. 1983. «A Measure of Styles of handling Interpersonal Conflict», *The Academy of Management Journal*, 26(2), 368-376.
- Rahim, A. et al. 2002. «A Model of Emotional Intelligence and Conflict Management Strategies. A Study in Seven Countries», *International Journal of Organizational Analysis*, 10(4), 302-326.
- Thomas, K.W. and R.H. Kilman. 1974. *Thomas-Kilmann Conflicts Mode Instrument*, Xicom, Inc. Tuxedo, NY.
- Thomas, K.W. 1992. «Conflict and Conflict Mangement: Reflections and Update. *Journal of Organizational Behavior*. 13(3), 265-274.
- Ury, 1991. *Gør nej til ja når du forhandler*. København: Borgen.
- Ury, 2007. *Et positivt nej der virker. Sig nej og få alligevel ja*. København: Borgen
- Vindeløv, 2008. *Konfliktmægling. En refleksiv model*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.