

JUBILÆUMSTALE

Jesper Due

Septemberforliget 1899-1999

Det følgende er en forkortet udgave af Jesper Dues tale på konferencen i anledning af 100-året for indgåelsen af Septemberforliget afholdt af DA og LO den 1. september 1999. Talen opridser hovedlinierne i det historiske Septemberforlig og dets baggrund. Dernæst analyseres i mere tematisk form en række problemstillinger, som i større eller mindre udstrækning har kendetegnet relationerne mellem hovedorganisationerne og overenskomstsyste­met siden dets etablering.

Hvad kan et jubilæum bruges til? Det er en form for ceremoni, dvs. ritualiserede handlinger med et væsentligt symbolsk indhold. Ofte markerer de samfundsmæssige ceremonier overgange i historien. De bidrager til at bevare sammenholdet ved at genoplive hidtidige bedrifter. De er med til at befæste myter og øge forståelsen for institutionens historie.

På den måde kan de have en positiv effekt – ikke mindst på tidspunkter, hvor samfundet er præget af forandring. Man kan reducere usikkerheden om fremtiden ved at forstå sin fortid.

Men myter kan også have negative konsekvenser ved at gøre det eksisterende til noget sakrosant og urørligt. Det sker, når man ser det system, man har, som den bedste af alle verdener. Og derfor vender sig mod fornyelse.

En af de væsentlige myter om Septemberforliget er netop, at det ikke alene i uændret form holdt sig som arbejdsmarkedets grundlov i de første 60 år af det 20. århundrede, men at der med Septemberforliget blev etableret en aftalemodel, som har fungeret uændret. Det er myten om den danske model som en uforanderlig samfundsmæssig institution. Lige fra indgåelsen af Septemberforliget i 1899 og til i dag.

Det er uomtvisteligt, at væsentlige principper i Septemberforliget stadig er gældende i de nu eksisterende spilleregler for forholdet mellem arbejdere og arbejdsgivere i Danmark. Men det gør ikke den danske model til en uforanderlig størrelse. Der er ikke tale om en statisk aftalemodel.

Septemberforliget er et enestående eksempel på den sociologiske tese om, at den måde et kollektivt aftalesystem etableres på

får blivende konsekvenser for aftalesystemets fortsatte udvikling. Det er mere rigtigt at betegne det som en model under konstant forandring. Parterne har haft en enestående evne til – uden at tilsidesætte de oprindelige hovedprincipper – at tilpasse modellen til de skiftende krav, der er fulgt med den økonomiske, politiske og teknologiske udvikling. Det er netop det, som har gjort det muligt i dag at fejre Septemberforligets 100 års jubilæum.

Min historie i dag er derfor mere beretningen om denne evne til tilpasning end historien om den uforanderlige aftalemodel. Det er en historie tegnet i det brede sociologiske perspektiv, hvor de lange linier i forløbet trækkes op – og som afslutning danner baggrund for en vurdering af aftalemodellens overlevelsesmuligheder ind i det næste århundrede.

Septemberforliget

Septemberforliget var kulminationen på en hundrede dage lang storkonflikt på det danske arbejdsmarked. På den ene side stod Dansk Arbejdsgiver- og Mesterforening på den anden De samvirkende Fagforbund (det daværende LO). Begge hovedorganisationer var stiftet året før for at skabe stærkere kampmidler i de stadigt mere intensive konflikter mellem arbejdsgivere og arbejdere og deres respektive foreninger.

Arbejdsgiverne var *trængt* op gennem 1890'erne. Arbejderne havde udviklet en særlig kampstrategi kaldet '*omgangsskruen*'. Den gik ud på, at arbejderne gennemførte strejker på en enkelt virksomhed ad gangen i et lokalområde. Når en arbejdsgiver på én virksomhed bøjede sig for presset, rykkede strejken videre til en ny i det samme område. På den måde søgte arbejderne at tilkæmpe sig indflydelse på arbejdsgiverens ensidige regulering af løn- og

arbejdsforhold. Arbejdsgiverne på deres side ønskede at fastholde retten til at være '*herre i eget hus*', som de udtrykte det. For mange arbejdsgivere var det svært at acceptere, at arbejderne overhovedet skulle have ret til at strejke.

Arbejdsgivernes modtræk mod omgangsskruen var lockoutvåbenet. Når arbejderne strejkede på udvalgte virksomheder i et lokalområde, svarede arbejdsgiverne igen ved at lockoute hele faget i området. Omgangsskruen blev på den måde et kostbart kampmiddel. Arbejdsgiverne søgte med lockouterne at stække fagforeningerne og eliminere alle forsøg på opnåelse af kollektive overenskomster. Strategien virkede dæmpende på strejkernes omfang, men det stod også klart i løbet af 1890'erne, at selve *retten til organisering* ikke længere kunne manes i jorden.

Arbejdsgivernes samlingsbestræbelser i anden halvdel af 1890'erne havde netop som det *ene hovedmål* at opnå et centraliseret overenskomstsystem under hovedorganisationernes ansvar med voldgiftsregler til løsning af stridigheder om overenskomsterens indhold.

Med en erhvervsstruktur præget af mange små virksomheder kunne arbejdsgiverne kun forsvare sig mod arbejdernes decentraliserede strategi ved at oprette en organisation med stærkt centraliseret kompetence. Hensigten var at opnå styrke til at presse modparten til samlede overenskomstforhandlinger under hovedorganisationernes kontrol.

Arbejdsgivernes *andet hovedmål* var at få cementeret retten til at lede og fordele arbejdet som de oplevede som truet under fagforeningernes fremmarch i 1890'ernes højkonjunktur.

Arbejdernes samlingsbestræbelser var modsat præget af et forsvar for den decentraliserede strategi. Forbundene ønskede ikke at centralisere kompetencen til en hovedorga-

nisation. De ville derimod gerne have etableret et voldgiftssystem, der i nedgangstider kunne sikre overenskomsternes overholdelse. Og de ville have fastslået organisationsretten og overenskomstindgåelse som metoden til regulering af interessekonflikterne på arbejdsmarkedet.

Med stiftelsen af de to hovedorganisationer i 1898 var der lagt op til den afgørende strid. Den udløstes af en mindre strejke i april 1899 på snedkerområdet i en række jyske byer. En konflikt, som hurtigt skulle udvikle sig til at handle om hovedorganisationernes autoritet og styrkeforhold. I begyndelsen af maj lockoutede Arbejdsgiverforeningen snedkerfaget i hele landet. Den 24. maj gjorde arbejdsgiverne konflikten generel og udelukkede arbejderne fra elleve fag inden for byggesektoren og jernindustrien. Storkonflikten var en realitet. For arbejdsgiverne var det en præventiv krig, men tilsyneladende overvurderede de deres egen styrke på tidspunktet og undervurderede arbejderbevægelsens modstandskraft. Fagbevægelsen fik betydelig støtte fra udlandet, og desuden betød alliancen mellem Socialdemokratiet og Venstre i den samtidige store forfatningskamp om parlamentarisme, at bønderne støttede de udelukkede arbejdere med fødevarer.

Lockouten varede i godt tre måneder og kostede omkring tre millioner tabte arbejdsdage. Der skulle meget langvarige forhandlinger og seje mæglingsbestræbelser til, før parterne – som jeg beskrev det i indledningen – blev enige om et forlig.

Det var arbejdsgiverne, som havde sat dagsordenen med konflikten. Det var dem, som ved starten af konflikten krævede opfyldelse af bestemte mål, før de ville ophæve lockouten. De ville have opfyldt deres mål:

- på den ene side sikringen af *retten til at lede og fordele arbejdet*,

- og på den anden side etableringen af et *centraliseret aftalesystem* med *fredspligt* og institutionaliseret *konfliktløsning* og med forudgående varsling af strejker og lockout som erstatning for de hidtidige lokale forhandlinger og den fri konfliktret.

De samvirkende Fagforbund og medlemsorganisationerne var presset, men stod dog ikke svagere ved forligets indgåelse, end at de selv betragtede deres situation som en *'bevarelse af status quo'*. De sikrede deres medlemmers *organisationsret*, og de fik også afværget kravet om, at kun de to hovedorganisationer kunne afgøre faglige og lønmæssige stridsspørgsmål.

Begge parter proklamerede sejr efter Septemberforliget. Men ud fra en umiddelbar vurdering var det først og fremmest arbejdsgiverne, der fik opfyldt deres mål. De fik fastslået ledelsesretten. Og de fik sat en stopper for fagbevægelsens decentrale kampstrategi. Men det var kun et første skridt på vejen mod opfyldelsen af deres andet hovedmål: etableringen af et centraliseret forhandlingssystem under hovedorganisationernes kontrol. Hovedorganisationerne anerkendte hinandens ret til at etablere arbejdsstandsninger, men det blev fastslået, at konflikterne skulle godkendes med kvalificeret flertal i kompetent forsamling og varsles i forvejen. På den måde var Septemberforliget et nederlag for arbejdernes decentrale strategi. Det var begyndelsen til enden for omgangsskruen. De uvarslede konflikter forsvandt som en legitim del af overenskomstsyste­met og blev erstattet med fredspligt. Et væsentligt mål for DA. Men selve det centraliserede overenskomstsyste­met fik arbejdsgiverne først realiseret i 1930'erne med gennemførelsen af nye forhandlingsregler og en ændring af forligsmandsloven, som indførte den afgørende sammenkædningsret.

Det var en sejr for begge parter, at man kom et væsentligt skridt i retning af et institutionaliseret konfliktløsningssystem. Det skete med oprettelsen af Den permanente Voldgiftsret til løsning af konflikter om Septemberforliget, og en bestemmelse om at der skulle gennemføres nogenlunde ensartede voldgiftsregler på alle overenskomstområder.

Selve det institutionaliserede fagretlige system blev først en kendsgerning i 1910 med 'Normen', der fastlagde regler for faglig voldgift, og med lovgivning om arbejdsret og forligsinstitution. Det skete på baggrund af arbejdet i det såkaldte Augustudvalg af 1908. Et udvalg med hovedorganisationsrepræsentation, der blev nedsat på baggrund af en typografkonflikt. Endnu et eksempel på, at væsentlige elementer i den danske model er blevet til som resultat af en konflikt.

Når også LO kunne slippe fra at proklamere Septemberforliget som en sejr, var det på grund af den ophidsede stemning hele storlockouten blev ført under. LO vandt i høj grad kampen om den offentlige mening. Arbejdsgiverne fremstod som aggressive krigsmagere. Lockouten blev kaldt en klassekamp, som endnu intet land havde set mage til. Og arbejdsgiverne selv sagde, at det var en krig, der var brudt ud. Derfor fremstod arbejdsgivernes mål også mere aggressive, end de i virkeligheden var.

Den moderate fløj, der lagde linien i DA, ønskede nærmest at styrke modparten med det institutionaliserede aftalesystem. Men der var også et krigsparti – med de såkaldte jernbaroner i spidsen. De havde fortsat som mål afgørende at svække de faglige organisationer. I aviserne blev det fremstillet som en kamp på liv eller død for fagbevægelsen. Og set i det lys var Septemberforliget en sejr for de faglige organi-

sationer. De fik anerkendt organisationsretten og fastslået indgåelse af overenskomster som normen for reguleringen af løn- og arbejdsforhold.

Mediebilledet af de aggressive jernbaroner blev unægteligt noget nuanceret allerede året efter. Det er bemærkelsesværdigt, at en af de væsentligste udløbere af Septemberforliget var indgåelsen af de første *tillidsmandsregler* mellem netop jernindustriens arbejdsgivere og Dansk Smede- og Maskinarbejderforbund i år 1900.

Med tillidsmandssystemet accepterede arbejdsgiverne arbejdernes ret til indflydelse på virksomhedsniveau – omend det var inden for den overordnede overenskomsts bestemmelser og dermed i respekt for ledelsesretten. Man talte om gennemførelsen af værkstedsparlamentarismen. Og denne landvinding for fagbevægelsen blev altså indført i den industrigren, hvor arbejdsgivernes krigsparti sad ved roret.

Man har nok været tilbøjelig til at overvurdere de såkaldte jernbaroners militante holdning. Når de ofte har fremstået som meget afvisende i forhold til fagforeningernes krav, har det sikkert mere været et udtryk for, at de repræsenterer et konkurrenceudsat erhverv, end for en særlig fagforeningsfjendsk ideologi. Tværtimod er det karakteristisk, at parterne inden for jernindustrien (i dag Dansk Industris og CO-industris område) fik udviklet de mest vidtgående samarbejdsrelationer.

Hvis Septemberforliget vurderes i det lange perspektiv, så er der for mig ingen tvivl om, at institutionaliseringen af aftalesystemet udviklede sig til at blive til fordel for begge parter. Septemberforliget lagde grundstenen til den danske model. En model, der har været omdrejningspunkt for den politiske stabilitet, som har præget Danmark i hele det 20. århundrede.

Konflikt eller konsensus

Hermed har jeg allerede taget hul på det første af de temaer, som jeg i det følgende vil diskutere: spørgsmålet om konflikt og konsensus i den danske model. Godt nok er der et umiskendeligt konsensus-præg over den danske model, som vi har kendt den i de senere årtier. Men det er vigtigt at holde fast i udgangspunktet. Konsensus er ikke et mål, men et middel til at sikre opfyldelsen af de forskellige interesser parterne har.

For arbejdsgiverne er det afgørende at skabe stabile forhold, som kan sikre indtjeningen i virksomhederne. Hvis det forudsætter overenskomster og samarbejde med fagforeninger, så tager man det med. Men kun så langt som målet opnås.

For lønmodtagerne er det afgørende at få reduceret den individuelle vilkårlighed og usikkerhed. Hvis det kan opnås gennem overenskomster og samarbejde, så bliver det et middel til at sikre tilfredsstillende arbejdsvilkår.

Konsensusprincippet er ikke et udtryk for den rene harmoni og et fravær af konfliktende interesser mellem parterne. Relationerne mellem hovedorganisationerne bygger ganske vist på enighed. Men det er en *enighed om at løse uenigheden*.

Det er aftalemodellens hovedprincip, at det må ende med konflikt, hvis parterne ikke kan nå til enighed om en fornyelse af overenskomsterne. Risikoen for konflikt er motoren i systemet. Det er det element, der sikrer indrømmelser.

Man kan sige, at systemet har skabt sin egen pragmatisme, fordi kompromiser er en indbygget forudsætning for resultater – netop på grund af *konflikttruslen*. Det er selve truslen om konflikt mere end etableringen af strejker og lockouter, der får parterne til at nærme sig hinanden i de konkrete overenskomstsituationer. Som det blev formuleret af Oluf Bertolt i en senere lærebog i fag-

foreningskundskab: »Der kan også tænkes Tilfælde, hvor Strejketruslen vil føre til bedre Resultater end den iværksatte Kamp ...« (1946, 199).

Vores nuværende arbejdsminister formulerede det samme i en kommentar til regeringsindgrebet i sygeplejerskekonflikten i foråret 1999. Den største tilnærmelse mellem parternes krav sker i tidsrummet umiddelbart før en konflikt kan bryde ud. Hvis en konflikt først bliver en realitet, er det derimod erfaringen, at der sker en meget begrænset forskydning – om overhovedet nogen – i forhold til situationen, som den tegnede sig mellem parterne ved forhandlingernes afslutning. Og det hvad enten konflikten slutter med et nyt forlig eller med et regeringsindgreb.

Konfliktprincippet er ikke ændret gennem de forskellige statslige tiltag til løsning af overenskomstforhandlingerne. Her tænker jeg både på inddragelsen af forligsinstitutionen i en central rolle og på traditionen for tilbagevendende politiske indgreb, der blev opbygget i løbet af 1930'erne.

Men det er klart, at der er grænser for forligsinstitutionens medvirken og specielt grænser for politiske indgreb. Især de politiske indgreb må ikke blive for mange og for afvigende i forhold til parternes egne forhandlinger, før modellen trues. Som det allerede blev noteret i en analyse fra omk. 1940, så måtte aftalemodellen med den frie forhandlings- og konfliktret i særlige tilfælde vige for de overordnede samfundsinteresser. Men hvis indgreb først bliver normen – som det fx skete i anden halvdel af 1970'erne – så forsvinder konflikttruslen, og så bliver aftalemodellen undergravet.

Endnu mere afgørende er det, at *ansvarligheden* forsvinder. Det er selve rationalet bag aftalemodellen, at man skaber ansvarlighed hos de direkte berørte, når de selv indgår aftaler, der regulerer arbejdsforhol-

dene. Når det politiske system overtager reguleringen, så eroderes parternes ansvarlighed.

Parternes ansvarlighed er omvendt proportional med antallet af politiske indgreb. Jo flere og jo mere vidtgående indgreb, desto mindre bliver parternes ansvarlighed. Hvis det bliver et almindeligt indtryk, at man kan få mere ud af at afvente et regeringsindgreb, hvorfor så besvære sig selv med at indgå et forlig. Et forlig, som måske endda bliver underkendt af medlemmerne.

Man kan diskutere, om ikke regeringsindgrebet i *storkonflikten i 1998* var på kanten af, hvad modellen kan tåle. Ikke så meget fordi der blev grebet ind i en situation, hvor parterne selv var ude af stand til at finde en løsning. Men fordi der på grund af den forestående Amsterdamafstemning blev lagt noget oven i det niveau, som tegnede sig i hovedorganisationernes egne forhandlinger.

Alt som kan gå galt, går galt! – hedder det i Murphys lov. Og den lov blev i stor udstrækning bekræftet af storkonflikten i 1998. Det var både i relationerne mellem parterne, og i relationerne internt på hver side, at der opstod problemer. Men det var først og fremmest i relationerne mellem parterne og det politiske system, at det gik galt.

- Der var ekstra skatter, der blev lagt på virksomhederne, og som indsnævrede forligsmulighederne
- Der var i et hele taget en manglende afklaring mellem parterne og det politiske system i optaktsfasen
- Der var en nytårstale, der skabte forventninger, som yderligere pressede parternes forhandlinger
- Der var et folketingsvalg, der for første gang blev udskrevet midt i den afgørende fase i overenskomstforløbet, og som førte til feriekravet

- Der var – som nævnt lige før – en Amsterdamafstemning, som lå i vejen for et almindeligt konfliktforløb
- Og der var en regering, der derfor følte sig fristet til at lægge lidt oveni posen

Konfliktprincippet skal ikke overskygge, at den danske model *også* er en *konsensusmodel*.

Allerede De samvirkende Fagforbunds første formand, Jens Jensen, konstaterede på et folkemøde, efter at Septemberforliget var blevet godkendt: *Forliget er pæredansk!*

Det er et udtryk for, at Danmark også i 1899 ofte blev karakteriseret som et lille fredeligt land, hvor de store forandringer blev gennemført uden voldelig revolution. Fx ophævelsen af Stavnsbåndet i slutningen af 1700-tallet og Juni-grundloven i midten af 1800-tallet: »... *the Danish genius for compromise*«, som den amerikanske arbejdsmarkedsforsker og kender af danske arbejdsmarkedsforhold, Walter Galenson, har kaldt det.

Septemberforliget er ikke mindre end de to andre nævnte eksempler et udtryk for, at selv de hårdeste konflikter bliver afsluttet gennem langtrækkende kompromiser. Septemberforliget markerer den pragmatiske håndtering af den vel nok alvorligste og potentielt farligste interessekonflikt i et samfund med en markedsbaseret økonomi. Jeg tænker på den konflikt, som gennem det ulige magtforhold, er indbygget i relationen mellem arbejdere og arbejdsgivere.

Septemberforligets og aftalemodellens brede samfundsmæssige betydning – herunder parternes efterfølgende inddragelse i den politiske proces og indflydelse på lovgivningen – er vel netop et resultat af, at det er så afgørende en samfundsmæssig konflikt, som parterne med forliget i 1899 viste viljen og evnen til at løse.

Både storlockoutens hårdhed og de konflikter, der fortsat dukkede op i årtiet efter indgåelsen af Septemberforliget, viser, hvor alvorligt interessekonflikten egentlig var. Men allerede i 1921 – da arbejdsgiverne holdt deres første jubilæum – kunne de to forfattere af jubilæumsskriftet – Sophus Agerholm og Anders Vigen – lægge vægten på udviklingen af samarbejdsrelationerne. »*Det er ikke de daarligste Fredsslutninger, der giver begge de krigsførende Parter mulighed for at tale om en Sejr*«, skrev de. Og efterfølgende blev det summeret op, at Danmark med Septemberforliget blev »... *et Foregangsland paa den kollektive Arbejdsaftales Omraade*« (1921).

Det er beskrivelsen af det, der hedder en 'win-win'-situation på moderne sprogbrug. Aftalemodellen har siden Septemberforliget udvist en enestående evne til at udvikle overenskomstforhandlinger, hvor man gør et nulsumsspil, hvor den ene parts gevinst sker på den anden parts bekostning, til et plussumsspil, hvor begge parter opnår fordele.

Sven Folmer Thomsen – den mangeårige direktør for Jernets Arbejdsgivere – yndede gerne at fortælle historien om dengang, han havde besøg af nogle svenske arbejdsgiverkolleger. Folmer Thomsen udbredte sig længe og inderligt om det fortræffelige samarbejdsforhold og de udbyggede uformelle relationer mellem parterne i det danske aftalesystem i almindelighed og jernindustrien i særdeleshed. På et tidspunkt blev han opmærksom på, at svenskerne blev mere og mere fjerne i blikket, mens de stirrede ud over Ørstedsparkens træer. Han holdt inde og efter et øjebliks pause udbrød en af svenskerne: »*Var er fienden?*«

Samarbejdet har udviklet sig meget. Så meget, at nogen fremhæver, at man i dag slet ikke kan tale om nogen modsætninger

eller konflikter mellem parterne. I dag er det de fælles interesser i virksomhedernes overlevelse og udvikling, der helt har overtaget billedet.

Det er helt sikkert, at de fælles interesser tæller meget. Og de tæller frem for alt meget mere, end de gjorde ved det forrige århundredeskifte. De forskellige former for medarbejderinddragende ledelsesformer har skabt nye og mere samarbejdsorienterede relationer mellem ledelse og medarbejdere.

Men det er min påstand, at der stadig potentielt eksisterer en risiko for, at modsatte interesser i givne situationer kan komme til at dominere billedet. Man kan fx opleve mange virksomheder, hvor medarbejderne er meget inddraget i den daglige ledelse, og hvor relationerne mellem ledelse og medarbejdere virker harmoniske og konfliktfrie. Men opstår der fx økonomiske problemer, så vil man ofte se, at relationerne pludselig forværres. Så bryder konflikterne ud.

Ledelsesretten

Med udgangspunkt i ejendomsretten og den dermed følgende dispositionsret kan man stille spørgsmålene:

- Hvorfor vil arbejdsgiverne overhovedet gå med til at indgå kollektive overenskomster?
- Hvorfor vil de acceptere kollektive bestemmelser om løn- og arbejdsvilkår?
- Hvorfor holder arbejdsgiverne ikke fast i individuelle kontrakter med de enkelte medarbejdere?

Det er der mange, der har brudt deres hjerne med i den internationale forskning i arbejdsmarkedsrelationer. Og det er da også lykkedes at komme med et godt bud på et svar.

Arbejdsgiverne accepterer kollektive overenskomster

- ikke fordi de synes det er en god ide at give fagforeningerne kollektiv forhandlingsret
- men først og fremmest for i videst muligt omfang at cementere ledelsesretten i selve virksomhederne.

Med kollektive overenskomster sker der ganske vist en begrænset indskrænkning i ledelsesretten i absolut forstand. Men det bliver samtidig klart defineret, hvad det er, man via overenskomsterne giver arbejderne indflydelse på. Overenskomsterne er samtidig som regel blevet indgået på et niveau over virksomhederne. Og dermed kan de enkelte arbejdsgivere udøve deres ledelsesret i deres egen virksomhed – omend det selvfølgelig skal ske inden for overenskomsternes rammer.

I Septemberforliget må man sige, at ledelsesretten er formuleret ret så absolut. Men det blev gennem den efterfølgende arbejdsretlige praksis fastslået, at ledelsesretten naturligvis skulle udøves netop i respekt for de indgåede overenskomster. Og en sådan tilføjelse blev derfor indført, da Septemberforliget endelig blev revideret i enighed mellem DA og LO som Hovedaftalen af 1960.

Både tendensen til decentralisering og indførelse af nye arbejdsorganiseringer har siden sat nye spørgsmålstejn ved arbejdsgivernes ledelsesret. Vil det på sigt betyde mere fundamentale ændringer af ledelsesretten?

Det er mit bud, at det ikke bliver tilfældet. Der vil *aldrig* opstå en situation, hvor arbejdsgivere vil frasige sig retten til i sidste instans at disponere – om nødvendigt på trods af medarbejdernes ønsker. Det er et synspunkt, der holder, hvad enten, der er

tale om den offentlige eller den private sektor. Der er et overordnet politisk og økonomisk ansvar, som gør det umuligt at afskaffe ledelsesretten.

I situationer, hvor der opstår økonomiske problemer, vil arbejdsgiverne fastholde retten til at gribe ind og justere kursen, selv om det kan ramme medarbejderne.

I situationer, hvor ledelsen finder, at nye initiativer og omlægninger af virksomheden er en forudsætning for at sikre fremtiden, vil arbejdsgiverne fastholde ledelsesretten.

Centralisering – decentralisering

Spørgsmålet om overenskomstsistemets centraliseringsgrad har været et gennemgående konflikttema i forholdet mellem parterne. Det var netop et af hovedpunkterne i Storlockouten, der førte frem til Septemberforliget.

Udgangspunktet var arbejdsgivernes krav om centraliserede forhandlinger og LO-forbundenes forsøg på at fastholde den decentrale strategi. Som det hed i en samtidig skildring af situationen set fra fagbevægelsens synsvinkel:

Flere af de større Fag vaagede nidkært over deres Handlefrihed; man ønskede og havde opnaaet en demokratisk, føderativ Forfatning, en væsentlig raadgivende og støttende Ledelse. Arbejdsgiverforeningens Forfatning var derimod stramt centralistisk, med dikterende Myndighed for Hovedledelsen, (Jensen og Borghjerg 1904, 549).

Man fristes til at sige, at forbundene stadig nidkært vogter over deres handlefrihed. Det var derfor først i 1930'erne, at det endelig lykkedes for arbejdsgiverne at sikre den endelige centralisering af overenskomstfor-

handlingerne. Og da det lykkedes, var det kun ved hjælp af en ændring gennemført af lovgivningens vej. Det var ændringen af forligsmansloven i 1934, der gav forligsmanden kompetence til at *sammenkæde afstemningen* om mæglingsforslag. Og dermed reelt centralisere forhandlingsforløbet. Herved fik arbejdsgiverne overvundet den hindring, som lå i LO's relativt decentrale kompetencestruktur. Det var på den baggrund, at den amerikanske forsker, Walter Galenson, betegnede forligsmandens ret til at fremsætte mæglingsforslag som det afgørende omdrejningspunkt i de danske overenskomstforhandlinger.

Det banede vejen for den efterfølgende enighed om nye forhandlingsregler mellem LO og DA i 1936. Her blev endelig som et kompromis indført den fælles udløbstid pr. 1. marts. Efter anden verdenskrig blev så realiseret systemet med de samlede aftaleforhandlinger for hele DA/LO-området hvert andet år. Og i ikke mindre end 30 år foregik forhandlingerne på denne måde centralt og næsten uden undtagelser under hovedorganisationernes kontrol. Det blev sikret med en revideret forhandlingsaftale, der gennemførte opdelingen i specielle og generelle krav. De sidste blev som absolut hovedregel hovedorganisationernes anliggende.

Det centraliserede aftalesystem overskred sin middagshøjde i løbet af 1970'erne. Med tre indgreb i træk – 1975, 1977 og 1979 – var aftalemodellen ved at kollapse. Set i sammenhæng med et stigende behov i virksomhederne for i højere grad at kunne disponere selv fik det arbejdsgiverne til at ændre strategi og stille krav om en decentralisering af overenskomstforhandlingerne.

Forandringerne i 1980'erne og ikke mindst i 1990'erne har drejet sig om at fastholde hovedlinierne samtidig med, at der

blev skabt større råderum for regulering af løn- og arbejdsforhold i de enkelte virksomheder. Dvs. gennemførelse af en stigende lokal aftalefrihed inden for centralt fastsatte rammeaftaler. Vi har betegnet det som *centraliseret decentralisering*. Dermed har de senere årtiers internationalisering af økonomien med krav om forøget fleksibilitet i de enkelte virksomheder ikke i Danmark – som i en del andre lande – ført til en erodering af organisations- og aftalesystemet.

I anden halvdel af 1990'erne har der været visse krisetendenser, som kulminerede med storkonflikten og regeringsindgrebet i foråret 1998. Det er måske netop kendetegnende for denne situation, at den i høj grad kan ses som en følge af bruddet med et af de væsentligste karakteristika ved modellen: de synkroniserede aftalefornyelser for hele arbejdsmarkedet hvert andet år. Et brud, der var et resultat af en intern arbejdsgiveruenighed i 1995.

Derfor ser man også, at parterne – og herunder specielt arbejdsgiverne – på nogle af de forskellige overenskomstområder bestræber sig på at genskabe takten i overenskomstforhandlingerne. Indgåelsen af de 3-årige overenskomster i forhandlingerne i den offentlige sektor i foråret 1999 har igen gjort det muligt at samle forhandlingerne i aftalesystemets to hovedsektorer: DA/LO-området i den private sektor og det offentlige arbejdsmarked.

Man kan diskutere, om ikke det politiske indgreb i storkonflikten i 1998 markerer starten på en krise, der svarer til aftalemodellens krise i 1970'ernes anden halvdel. Krisen er vel blevet forstærket af, at regeringen fandt det nødvendigt allerede året efter at gribe ind i konflikten på sygeplejerskeområdet. Til gengæld fik regeringen nedtonet indtrykket af, at politiske indgreb igen er ved at blive normen. Regeringen

sørgede omhyggeligt for, at parterne i jor-demoderkonflikten selv fik lov til at løbe linen ud.

Alligevel er der umiskendelige krisetegn. I 1970'erne var det en for rigid centralisering på hovedorganisationsniveau, som var problemet. I 1990'ernes slutning er der snarere vanskeligheder med at håndtere den vidtgående decentralisering til virksomhedsniveauet.

Hvordan skal man overhovedet kunne indgå aftaler på det centrale niveau, når det kun er rammeaftaler, og når det meste fordeles lokalt? Problemet er, at der er så få midler til rådighed, at det er mere end svært at få medlemmerne til at stemme ja.

1970'ernes krise havde en enkel løsning, som hed decentralisering. I dag er der næppe nogen tilsvarende let vej ud af problemerne. Men et element kan være længere overenskomstperioder, som i sig selv kan give mere at forhandle om. Et andet element kan være en ny justering af afstemningsprincipperne.

Forholdet til det politiske system: aftaler eller lovgivning

Der blev med Septemberforliget og dets udløbere etableret en voluntaristisk aftalemodel, hvorefter parterne på arbejdsmarkedet selv regulerer forholdene. Men der er ikke tale om nogen fuldstændig selvstændighed. Det er en relativ autonomi præget af en kompleks balance mellem parterne og det politiske system.

Ofte fremstilles aftalemodellen som en særlig dansk demokratisk tradition. Men mere lovgivningsprægede modeller kan vel have en stærkere demokratisk legitimitet. Man kan også hævde, at det måske er lidt af en tilfældighed, at vi med udgangspunkt i Septemberforliget fik udviklet en aftalemodel i stedet for en lovgivningsmodel. Det

hænger måske sammen med, at den afgørende storkonflikt fandt sted samtidig med afslutningen af en flere årtier lang forfatningskamp i 1890'erne. Højre klamrede sig endnu til magten på trods af Venstre-flertallet i Folketinget. Der var derfor ikke en statsmagt med en legitimitet, som kunne gennemføre et indgreb.

Derfor fik den begyndende institutionalisering af et forhandlingssystem form af en aftalemodel. Det blev naturligt for parterne, at aftalevejen var den rigtige. Men det kunne have ændret sig ved det næste centrale politiske skifte: etableringen af Socialdemokratiet som det regeringsbærende parti omkring 1930. Havde Socialdemokratiet kunnet danne en ren flertalsregering gennem en længere periode, er det ikke usandsynligt, at arbejderbevægelsen havde valgt at udbygge systemet af lovgivningsvejen. Og så havde vi formentlig fået en mere lovgivningspræget model.

Det blev ikke tilfældet – bl.a. på grund af et forholdstalsvalgssystemet, der har betydet, at intet parti alene har haft flertallet i Folketinget. Der har siden tidligt i det 20. århundrede skullet regeres hen over midten – som regel med De radikale som omdrejningspunkt. De radikale ønskede gennem tiden indført et tvungent voldgiftssystem. Men her har Socialdemokratiet og Det konservative Folkeparti, som lønmodtagernes og arbejdsgivernes politiske repræsentanter, haft en fælles interesse i at sikre aftalemodellens grundlæggende princip: konfliktretten.

Det er dog værd at notere, at selve systemets omdrejningspunkt: forligsmandens ret til at fremsætte mæglingsforslag (og frem for alt til at sammenkæde afstemningen om disse forslag), blev gennemført ved lov.

Det viser den komplekse sammenhæng mellem aftale og lov i den danske model.

Samtidig med 1930'ernes politiske krisemanagement etableredes traditionen med politiske indgreb og hovedorganisationernes systematiske inddragelse i både forberedelsen og administrationen af lovgivning af direkte betydning for arbejdsmarkedet.

Selv de mest 'aftalevenlige' partier har også tilbagevendende været fristet af at gennemføre lovgivning, hvis det kunne gavne i konkurrencen om vælgergrupper. Funktionærloven fra 1938 er det væsentligste eksempel. Ferieloven fra samme år er et andet, men den hang til gengæld godt sammen med forudgående aftaler på en række overenskomstområder.

I 1970'erne var Socialdemokratiet og LO også i en vis udstrækning – som det samtidig skete i Sverige – indstillet på at gennemføre politiske initiativer – om nødvendigt på tværs af arbejdsgiverne. Dvs. en vilje til at bruge det politiske flertal, når det er der. Risikoen – at et nyt politisk flertal ville ændre på det opnåede – vejede ikke så tungt som tidligere og senere. Det er ellers en væsentlig del af parternes interesse i aftalemodellen og vetoretten: at de kan gøre sig uafhængige af de skiftende politiske konjunkturer. Til gengæld må de så acceptere, at alle væsentlige justeringer og reformer må bygge på et konsensusprincip mellem de store hovedorganisationer.

Det politiske systems interesse i partsinddragelsen er, at det kan sikre en mere effektiv implementering og efterlevelse af de indførte regler, fordi de direkte berørte parter tildeles indflydelse og dermed følgende ansvar. Det er selve Den danske Model's funktionalitet. Hvis parterne ikke er i stand til at leve op til dette krav, så vil politikernes interesse for modellen forsvinde.

Den danske Model er altså ikke en ren dyrket liberalistisk, voluntaristisk aftalemodel. Det er en aftalemodel,

- *hvor* parternes forhandlinger understøttes politisk,
- *hvor* det er en indbygget forudsætning, at forhandlingerne foregår ud fra et samfundsmæssigt hensyn, og
- *hvor* det politiske system bruger parternes legitimitet til at sikre gennemførelsen og opretholdelsen af lovgivning med relevans for arbejdsmarkedet.

Der har især i det seneste årti været en tendens til, at overenskomsterne har fået en større *dybde* og *bredde*. Flere og flere emner dækkes – ofte på baggrund af politisk pres. Det gælder fx sociale kapitler o.lign. Det kunne indicere et stadig tættere samvirke mellem parterne på den ene side og regering og folketing på den anden side. Men udviklingen har langt fra været så entydig.

For en politiker er der ikke mange stemmer at hente i synspunktet, at man – uden at blande sig – skal overlade løsningerne til arbejdsmarkedets parter. Der kan næsten ikke undgå at blive et øget politisk ønske om at få en aktie med. Derfor er der en tiltagende konkurrence mellem parterne på arbejdsmarkedet og aktørerne på det politiske marked.

Det har haft betydning for den danske økonomiske udvikling fra anden halvdel af 1980'erne og frem, at hovedorganisationerne og den daværende Schlüter-regering blev enige om *fælleserklæringen af 1987*. Her bandt parterne sig til en udvikling i lønstigningstakten, der fastholdt konkurrenceevnen. Det betød et drastisk fald i lønstigningerne, men på grund af lavinflationspolitikken blev reallønnen alligevel hen ad vejen forbedret. Fælleserklæringen har været styrende for overenskomstforhandlingerne op til anden halvdel af 1990'erne.

Med den ændrede økonomiske situation fra midten af 1990'erne og frem synes der at være et behov for en justering af tre-

partsaftalen. Men det har ikke hidtil været muligt at komme videre ad den vej. Kun LO har virkelig været interesseret. DA har altid set med en vis skepsis på for tætte forbindelser til det politiske system i frygt for, at det styrker lønmodtagersiden og skaber ubalance i forholdet mellem aftaler og lovgivning.

Mere paradoksalt er det, at de socialdemokratiske ledede regeringen siden starten af 1993 ikke synes at have været overvældende ivrige efter at inddrage parterne. Hvis man kan tale om en tendens, så er det vel i retning af en formindsket partsinddragelse. Den store undtagelse var dog gennemførelsen af tredje fase i arbejdsmarkedsreformen i 1998. Og nu er der i sammenhæng med ønsket om en efteruddannelsesreform netop startet en ny trepartsrunde.

Eksemplet med arbejdsmarkedsreformen tydeliggør, hvordan hovedorganisationerne kan fastholde deres indflydelse på arbejdsmarkedsrelevant lovgivning. Her opstod en situation, hvor LO og DA gik sammen og fremlagde et fælles udspil over for regeringen. I den situation kunne regeringen næsten ikke sige nej til at lade udspillet blive det afgørende grundlag for lovgivningen. Fremtidig indflydelse må formodes at kræve en tilsvarende forudgående enighed mellem organisationerne.

Det er kun sådan, de kan levere varen: at skabe brugbare løsninger, som parterne kan legitimere og sikre gennemførelsen og overholdelsen af.

Den danske model under pres: globalisering og decentralisering

Den danske model er udfordret både fra oven og fra neden. Vi er på vej mod, hvad vi kan kalde en *multiniveau-regulering* af arbejdsmarkedet. Det gamle system med et relativt entydigt, dominerende niveau for

reguleringen er ved at forsvinde. Det er ikke længere alene det nationale niveau, der bestemmer udviklingen. Der er tale om, at både det lokale og det internationale har fået en stigende betydning. Og det kan være vanskeligt for organisationerne på det nationale niveau at håndtere den situation.

Den største udfordring kommer nok fra *den europæiske udvikling*. Fra tendenserne til opbygningen af en europæisk arbejdsmarkedsregulering. Selv om der bl.a. på dansk foranledning er indbygget en aftalemulighed i samarbejdet, så er det i sidste ende EU-direktiver, der kommer ud af nye reguleringsinitiativer. Arbejdsmarkedspolitikken i EU bygger grundlæggende på en lovgivningsmodel.

Jeg kan godt forstå, at der er europæiske fagforeninger, der arbejder for en udvidelse af den europæiske arbejdsmarkedslovgivning. Det kan sikre dem en synlighed og en mulighed for overlevelse i en periode, hvor de i stort tal har tabt medlemmer. Og det kan i mange lande sikre lønmodtagerne nogle rettigheder, som de ikke har kunnet nå af aftalevejen – hverken individuelt eller kollektivt.

Så kan man altid diskutere, hvor funktionelt et sådant system vil blive. Spørgsmålet er, om ikke retshåndhævelsen vil være af tvivlsom værdi. Det er det, som er aftalemodellens store styrke, at det er ansvarlige parter med fingeren direkte på pulsen, der indgår aftaler. Det gør aftalerne mere i overensstemmelse med de faktiske problemer, de skal løse, og det sikrer en mere effektiv implementering og overholdelse.

Indtil nu har udviklingen af den sociale dimension med de få direktiver, der er vedtaget, tydeliggjort nogle problemer i den danske model. Jeg tænker specielt på spørgsmålet om overenskomsternes dæk-

ningsgrad. Omend den er blevet højere, så er der stadig et restproblem. Der kan argumenteres rationelt for, at vi i Danmark gennem aftaler i langt højere grad og langt bredere kan sikre lønmodtagernes rettigheder. Men det ændrer ikke ved, at restgruppen udgør et problem, når vi taler om direktiver, som bygger på princippet om individuelle rettigheder. Så er det rettigheder, som alle skal sikres.

Problemet kunne måske fortsat håndteres, hvis man tænker det i den eksisterende EU-sammenhæng. Men det bliver straks vanskeligere, hvis og når udvidelsen af EU med flere af de østeuropæiske lande bliver en realitet. Det kan måske i høj grad forstærke nødvendigheden af en udvidet europæiske arbejdsmarkedsregulering. Og det er meget vanskeligt at forestille sig, at denne regulering kan gennemføres på anden måde end via europæisk lovgivning. Det er næppe muligt – for ikke at sige umuligt – at løse det problem af aftalevejen. En sådan udvikling kan derfor sætte den danske model under yderligere pres – selv om hovedorganisationerne fortsat ønsker at fastholde

aftaleimplementering som *metoden* til gennemførelse af EU-direktiver i Danmark.

Man kan selvfølgelig spørge, hvad der egentlig ville ske ved at supplere aftaler med følgelovgivning. Er det meget anderledes end den danske ferielov, som også er en lovgivning, der gør rettigheder opnået gennem kollektive overenskomster til alment gældende for alle lønmodtagere. Eksemplet viser jo, at det inden for aftalemodellens rammer faktisk er muligt at kombinere aftaler og lovgivning.

Men problemet opstår selvfølgelig, hvis lovgivning bliver mere reglen end undtagelsen. Og hvis lovgivningen ikke kun får form af rene minimumsbestemmelser, men kommer til at ligge tæt på de reelle vilkår i virksomhederne. Så er det meget sandsynligt, at organisationerne kommer ind i en negativ spiral, hvor de mister stadig større grupper af medlemmer. Hvorfor pokker være medlem af en organisation, når man alligevel får alle rettigheder gennem lovgivning.

På længere sigt vil det undergrave den danske model.

Jesper Due er leder af Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier (FAOS), Sociologisk Institut, Københavns Universitet
e-mail: faos@sociology.ku.dk

Tidsskrift for

ARBEJDSLIV nr. 2 2000

bliver et temanummer om

Etniske minoriteter på arbejdsmarkedet

Debatten om indvandreres og flygtnings situation i det danske samfund raser som sjældent før. I denne forbindelse er også de etniske minoriteters svage tilknytning til arbejdsmarkedet kommet i fokus. Hvad er myter, og hvad er realiteter bag avisoverskrifter og TV-debatter? I dette nummer af Tidsskrift for ARBEJDSLIV prøver vi at gå bag om historierne, bl.a. ved at differentiere mellem forskellige etniske grupper og deres forskellige forhold på arbejdsmarkedet.

Temanummeret vil indeholde artikler om:

- Etniske minoriteters positioner på arbejdsmarkedet, samt nogle teoretiske bud på årsagerne til de forskellige positioner.
- Selvstændighedskulturens betydning i forskellige etniske grupper.
- Etnisk ligestilling i virksomhederne.
- Etniske minoriteters forskellige kompetenceprofiler og livsstrategier.
- En sammenligning af indvandreres positioner og integrationsindsatsen i forskellige europæiske lande.
- Ældre indvandrere på arbejdsmarkedet.
- Den etniske dimension i arbejdsmarkedspolitikken.

Udkommer i juni 2000