

Fagbevægelsen og ligelønnen

– problemer, prioriteringer og fortolkningskampe

Anette Borchorst & Henning Jørgensen

Afslutningen af Lønkommissionens arbejde viste, at lønbegreber og statistik er konfliktemaer, og karakteren og omfanget af uligelønnen er genstand for fortolkningskampe. Bagved ligger spørgsmålet om interesser og prioritering af krav, der ligeledes afspejler fagpolitiske skillelinjer; de kommer til udtryk i forskellige strategier i og mellem grupper af lønmodtagere organiseret i forskellige fagforbund. Ligelønnen har i lange stræk af den danske arbejdsmarkedsmodels historie været marginaliseret, hvis det da ikke er blevet set som en trussel for 'den danske model' af parterne, og de har i fællesskab først modarbejdet forsøg på lovgivning og opfølgning af initiativer fra ILO og EU og dernæst været imod klare definitioner af ligeløn. Gennem de senere år er spørgsmålet imidlertid placeret stærkere i den fagpolitiske optik. Den store arbejdskonflikt på det offentlige arbejdsmarked i foråret 2008 fik rykket uligelønnen opad på den fagpolitiske dagsorden og har skærpet fortolkningskampene om ligeløn som problem.

Lønkommissionen og fortolkningskampene om ligeløn

De store lønstrejker blandt SOSU-assistenter, pædagoger og sygeplejersker og andre sundhedsgrupper i foråret 2008 førte til krav om nedsættelse af en dansk ligelønskommission efter norsk forbillede. Da VK-regeringen samme efterår nedsatte en Lønkommission, var ligelønsspørgsmålet imidlertid tunet ned til en delproblemstilling i kommissionens arbejde (Lønkommissionen 2010, 48f.). Efter pres fra LO blev kommissoriet justeret, således at kommissionen også skulle analysere og drøfte konsekvenserne af det kønsopdelte arbejdsmarked. Analyser og forklaringer på løngabet mellem mænd og kvinder var imidlertid svækket af, at kommissionens arbejde blev begrænset til den offentlige sektor. Den private sektor skulle kun ind-

drages som sammenligningsgrundlag. Dermed blev en central brik i uligelønsproblestillingen nedtonet. Ydermere var det sådan, at kommissionen til forskel fra den norske ekspertkommission¹ blev partssammensat, og DA var repræsenteret med en 'tilknyttet ekspert' på trods af begrænsningen til den offentlige sektor. Dertil kom fire andre eksperter, der ikke blev inddraget i de afsluttende forhandlinger om konklusionerne. Kommissionsarbejdet og reddegørelsens konklusioner blev med denne sammensætning præget af kompromisser mellem parterne. Dette udmøntede sig i inkonsistens mellem forskellige dele af reddegørelsen og modsatrettede konklusioner set i forhold til de delanalyser, kommissionen havde bestilt, bl.a. hos SFI. Det er en alt andet end sammenhængende og elegant rapport, der er afleveret.

Offentliggørelsen af kommissionens arbejde udløste først overskrifter om, at "Kvinderne taber lønkapløbet" (*Berlingske Tidende* 26. maj 2010), mens kommissionens formand Michael Christiansen og finansminister Claus Hjort Frederiksen ved offentliggørelsen den 28. maj konkluderede, at der ikke er ligelønsproblemer. Også beskæftigelsesminister Inger Støjberg udsendte en pressemeddelelse, hvori hun slog fast, at da der ikke var ligelønsproblemer i det offentlige, skulle der heller ikke ændres på ligelønsloven. Det er siden blevet gentaget af hende og ligestillingsminister Lykke Friis i et samråd i Folketinget den 29. juni 2010. Finansministeren var dog den første til at udtale, at der nu var sat en stopper for diskussionen (*Politiken* 28. maj 2010).

Disse udmeldinger havde to afsæt. Det ene var, at løngabet mellem mænd og kvinder skyldes arbejdsmarkedets kønsopdeling, der i finansministerens pressemeddelelse blev knyttet til mænds og kvinders individuelle valg (Lønkommissionen 2010b). Kønsopdelingen af arbejdsmarkedet er imidlertid ikke i sig selv en forklaring på, hvorfor løngabet har holdt sig stabilt gennem de sidste årtier, og kønsopdelingen er ikke kun udbudsbestemt. Også efterspørgselsiden er styrende for kønsopdelingen, ligesom arbejdspladskulturen og institutionelle faktorer som f.eks. tilstedeværelsen af familievenlige ordninger har haft betydning for kvinders og mænds placering. Redegørelsen gav imidlertid et interessant billede af lønforskelle mellem typiske mande- og kvindearbejdsfunktioner. Det skete i analyser af et antal offentligt og privatansatte faggrupper med sammenlignelige uddannelseskrav, arbejdsbelastning og ansvar sammenlignet parvis. Analysen viste, at det belønnes langt bedre at arbejde ude end inde og arbejde med teknik giver meget mere i lønningsposen end arbejde med mennesker (Lønkommissionen 2010a, kap. 8).

Det andet afsæt for finansministerens og kommissionsformandens udtalelser knyttede sig til ligelønslovens definition af ligeløn. Lovens eksplicitte formulering er, at der skal sikres lige løn "for samme arbejde eller arbejde af samme værdi". Der er imidlertid ikke belæg for at konkludere, at der ikke er ligelønsproblemer i den offentlige sektor i ligelønslovens forstand, fordi lønnen ifølge EU-Domstolens praksis skal sammenlignes punkt for punkt, dvs. for hvert enkelt lønelement, altså for løn ved samme arbejdsgiver eller ved samme kilde (jf. Nielsen 2009). En analyse af de enkelte lønelementer blev imidlertid ikke gennemført af kommissionen. Rapporten er meget omhyggelig med at slå fast, at det ikke var undersøgt. Formanden og ministrene fordrejede imidlertid dette i pressen.

Der er fire former for analyser af køn og løn i Lønkommissionens rapport. SFI har stået for den mest omfattende ligelønsanalyse for den offentlige sektor. Analysen viser overordnet set en gennemsnitlig lønforskel i den offentlige sektor på 20 %. Lønforskellen mellem mænd og kvinder er størst i regionerne (34 %) og mindst i staten (13 %). En del af lønforskellen kan forstås med udgangspunkt i, at mænd og kvinder har forskellige arbejdsfunktioner og er beskæftiget i forskellige brancher, hvor de arbejdsfunktioner og brancher, mændene typisk er beskæftiget i, aflønnes bedre end de brancher og arbejdsfunktioner, kvinder arbejder i. Denne del af lønforskellen betegnes også som resultatet af det kønsopdelte arbejdsmarked.

Analyserne, der er baseret på fortjenesten delt med præsteret tid, viser en lønforskel på 3 % i den offentlige sektor, som ikke kan forklares med udgangspunkt i mænds og kvinders uddannelse, beskæftigelse m.v. I staten og regionerne er forskellen hhv. 5,5 % og 6,4 %, som ikke er begrundet i, hvad mænd og kvinder laver. I kommunerne er den uforklarede lønforskel nede på 2,5 %.

Den forklarede del kan i sig selv være et udtryk for, at mænd og kvinder ikke har samme adgang til stillinger i det offentlige. Det gælder f.eks. til lederstillinger. På trods af at mere end 7 ud af 10 ansatte i den offentlige sektor er kvinder, udgør mændene 64 % af antallet af ledere med overordnet personale ansvar. Det forhold, at mænd primært gør rent udenfor og kvinder indenfor – en meget omtalt sammenligning fra rapporten – kan også være udtryk for, at der eksisterer nogle barrierer for mænds og kvinders lige adgang til arbejdsmarkedet. På trods af sine mangler udgør SFIs analyse standardmetoden til beregning af omfanget af diskrimination.

For det andet er der som noget nyt udarbejdet lønanalyser inden for 78 udvalgte fagområder inden for den offentlige sektor. Af de 78 lønanalyser viser de 72 et negativt afkast til kvinder i intervallet 0,1 % til 10,7 %. For over halvdelen af analysernes vedkommende var der tale om en statistisk signifikant sammenhæng mellem køn og løn, men altså ikke for alle. Alt i alt er det dog et fingerpeg om, at der er noget at arbejde med inden for en stor del af den offentlige sektor.

For det tredje er der i rapportens kapitel 8 gennemført en række konkrete jobsammenligninger mellem forskellige fag. Sammenligningerne, der er blevet foretaget med udgangspunkt i et svensk jobvurderingssystem, og som har været anvendt i svensk ligelønspraksis, viser i næsten alle tilfælde, at mænd tjener mere end kvinder, selvom analyserne af jobbene viser, at deres arbejde stort set stiller de samme krav til uddannelse og beslutningskompetence, indebærer de samme fysiske og psykiske belastninger m.v. Også i forbindelse med disse analyser er det understreget, at sammenligningerne ikke er foretaget i ligelønslovens forstand, men jobanalyserne taler vist deres eget sprog.

Endelig er der foretaget en analyse af den lokale løndannelse. Heller ikke her er tallene entydige, men det overordnede billede

er, at mændene systematisk får en større del af lokallønsmidlerne end kvinderne, så også her er der noget, der kan arbejdes videre med.

Lønkommissionens sammenligninger af typiske mande- og kvinde-jobfunktioner var fornyende og interessante, men de politiske konklusioner, der fulgte med afslutningen af kommissionens arbejde, forenkede problemstillingen omkring løngabet mellem mænd og kvinder. Både dansk og international forskning har vist, at der er tale om et komplekst fænomen, der skal ses i sammenhæng med mange forskellige faktorer (Deding & Holt 2010). Dertil kommer, at løndannelsen influeres af forhandlingsmagt og dominerende forestillinger om mænds og kvinders arbejds- og familieorientering. Forløbet omkring Lønkommissionens etablering og afslutning er dermed en god illustration af, at ligelønsproblematikken er genstand for forenkling og fortolkning. Det gælder bestemt også forholdene på det private arbejdsmarked.

I denne artikel ser vi på uligelønnens placering på den faglige dagsorden og på fortolkningskampe om uligelønnen som problem. Vi fokuserer på centrale fagforbunds positioner og herunder også interne og indbyrdes uenigheder. Vi beskæftiger os med historien om 'den danske model', forhandlingskulturen og normer om familie- og arbejdsorientering. Artiklen baserer sig på ekspertinterviews med en række centralt placerede forbundsfolk i især 3F, HK, FOA i LO-kredsen og Sundhedsorganisationerne i FTF-sammenhæng samt med juridiske eksperter², hvortil kommer diverse policy dokumenter, notater og hidtidig forskning om emnet.

Vi ser indledningsvis på politiseringen af lønoplysninger som afsæt for diskussion af ligelønsproblemer, og det afspejler, at der også er politisk uenighed om ligelønsproblematikken. Derefter analyserer vi den dan-

ske arbejdsmarkedsmodel, og uligelønnens placeres på den faglige dagsorden. Forhandlingskultur og aktører samt fagbevægelsens struktur og dens forskellige ligelønsstrategier studeres. Bag fortolkningskampene ligger interesse- og normstrukturer og selektionsmekanismer i det faglige organisations- og forhandlingssystem. Forskellige ligelønsopfattelser fører til forskellige tolkninger og strategier, og de typer af interesser, der knytter sig hertil, får specielle nedslag i historiske og aktuelle handlemønstre.

Lønoplysninger som konflikttema

Fortolkningskampen omkring ligeløn udfoldede sig ikke kun omkring nedsættelsen af Lønkommissionen og udarbejdelsen af dens kommissorium. Den har igennem 2000'erne også handlet om lønoplysninger og dokumentation af uligeløn. Løn opfattes imidlertid inden for store dele af det danske arbejdsmarked som kronjuveler og en privat sag, som man ikke må fortælle andre om eller spørge til. Det er ikke forskningsmæssigt dokumenteret, at løn er omgærdet med større hemmelighed i Danmark end i andre lande, men der er indicier for, at det er tilfældet – især på det private arbejdsmarked. Offentlige ansatte har relativ god adgang til information om overenskomsternes fastlæggelse af deres basisløn, fordi der foregår en centraliseret lønfastlæggelse her, men der er langt mindre gennemsigtighed omkring de individuelle tillæg, der gives efter indførelsen af Ny løn siden 1998. Tabuiseringen af lønoplysninger gør sig især gældende på det private arbejdsmarked, hvor der er udviklet normer om diskretion, og hvor der mange steder findes fortrolighedsklausuler, der forhindrer medarbejdere i at udveksle information om løn.

Retssager om ligeløn i slutningen af 1980'erne og 1990'erne viste, at lønstatistik er afgørende for at løfte bevisbyrden i lige-

lønsager. Blandt andet EF-Domstolens (nu EU-Domstolens) afgørelse i Danfoss-sagen i 1988, hvor virksomhedens lønsystem blev dømt for at være de facto kønsdiskriminerende, bl.a. fordi det ikke var gennemsigtigt, tydeliggjorde dette. Sagen var medvirkende til, at Dansk Arbejdsgiverforening i 1992 indstillede den lønstatistik, organisationen havde publiceret for sit område siden begyndelsen af 1900-tallet.

I 2000'erne blev krav til kønsopdelt lønstatistik genstand for politisk initiativ og strid. S-R regeringen vedtog i juni 2001 med støtte fra SF og Enhedslisten at gøre det lovpligtigt for arbejdsgivere med over 10 ansatte eller mere at udarbejde kønsopdelt lønstatistik, hvis der blev stillet krav om det. I februar 2002 udskød VK-regeringen disse bestemmelser på ubestemt tid med henvisning til, at parterne selv skulle tage sig af spørgsmålet. Fire år senere fremsatte VK-regeringen et mere moderat forslag, hvorefter virksomheder med over 35 ansatte skal udarbejde en kønsopdelt lønstatistik eller udarbejde en redegørelse om forhold og vilkår af betydning for aflønningen af kvinder og mænd. Der skal ydermere være mindst 10 kvinder og 10 mænd med samme jobs defineret ud fra DISCO koderne. Dermed kom lovbestemmelserne til at dække under 20 pct. af lønmodtagerne.

Forløbet og de politiske debatter om forslagene i Folketinget (*Folketingstidende*: Behandling af L 215 i 2001 og L 99/B13 i 2006) afspejler, at der har udviklet sig en højre-venstre betonet konfliktlinje mellem centrum-venstre partierne, der ønsker at styrke adgangen til lønoplysninger og de borgerlige partier og Dansk Folkeparti, der ikke ønsker det. Spørgsmålet om hemmeligholdelse af lønoplysninger spillede en central rolle i debatterne, og statistikens rolle i forhold til at rejse ligelønssager var også et konflikttema. I maj 2009 skrev beskæftigelsesminister Inger Støjberg til Folketin-

gets Politisk-Økonomiske udvalg, at udsættelsen af S-R regeringens lov var begrundet i modstand mod at tilvejebringe statistisk grundlag til at forberede ligelønssager.

Den politiske polarisering omkring ligestillingsmålet matcher det politiske klima omkring ligestillingsmålet i bredere forstand, idet øremærkning af barselsorlov til mænd, ligestillingslovgivning mv. har delt Folketinget siden slutningen af 1990'erne.

Ligelønnens placering på den fagpolitiske dagsorden

Siden 1900 har ligelønsspørgsmålet med nogle få undtagelser ikke været placeret højt på den fagpolitiske dagsorden. Lønfastsættelse er et af de spørgsmål, der normalt placeres som kernen af 'den danske aftalemodel' (Due, Madsen & Jensen 1993; Mailand 2008). Det gælder imidlertid ikke for ligelønnen, der overvejende har været reguleret som et lovgivningsanliggende. Det gælder dels for tjenestemandslønningerne – helt op til 1960'erne den afgørende lønform i det offentlige – og dels i forlængelse af dansk implementering af EUs ligelønsdirektiv. Den kollektive aftalemodel har derimod vist stor træghed i forhold til at takle uligelønsproblematikken. En del af forklaringen er, at modellen blev etableret med udgangspunkt i en norm om manden som hovedforsørger og kvindens lønarbejde som 'et nødvendigt onde'. Denne norm har vist sig særdeles sejlivet på trods af markante ændringer i erhvervsdeltagelse og mænds og kvinders identitet og hverdagsorientering.

Den kvindelige del af fagbevægelsen kæmpede i modellens etableringsperiode i slutningen af 1800-tallet og begyndelsen af 1900-tallet først og fremmest for sin eksistensberettigelse, fordi de mandsdominerede fagforbund ikke ville organisere kvinder.

Den første danske fagforening Cigarmagerne Forening skrev f.eks. i sin formålsparagraf, at den skulle "*modarbejde kvindernes indtrængen i faget*" (Ibsen & Jørgensen 1979, bind I). Det var bl.a. modstanden mod at organisere kvinder, der førte til, at Danmark som et af de eneste lande i verden fik et særligt forbund for ufaglærte kvinder med Kvindeligt Arbejderforbund (KAD). HK var en undtagelse, idet forbundet havde ligelønkravet med fra sin etablering i 1900. Dertil kom andre grupperinger, der fastholdt ligelønkravet, som f.eks. afd. 5 i KAD og Fagbevægelsens Kvindesekretariat, mens KAD var ambivalent over for kravet. KAD frygtede, at ligeløn ville føre til stigende kvindearbejdsløshed. Samme synspunkt blev fremført af De samvirkende Fagforeninger (DsF), der var forløberen for LO som hovedorganisation. Ligelønkravet blev imidlertid fremført med stigende styrke og kom med i KADs program i 1945. Modstanden i fagbevægelsens top og blandt arbejdsgiverne var imidlertid stor. Der var nogle få eksempler på, at ligeløn blev taget med blandt de generelle krav, men det blev fjernet igen (Hansen 1993; Bjørst 2005).

I 1951 vedtog ILO en ligelønskonvention med krav om lige løn "*for arbejde af samme værdi*", og det medførte et pres udefra for at gennemføre ligelønsbestemmelser i Danmark. DsFs top forhindrede imidlertid sammen med arbejdsgiverne en dansk ratificering af konventionen, fordi man tolkede det som en trussel mod den danske model og dansk selvbestemmelse (Bjørst 2005). Konventionen blev først tiltrådt af den danske regering i 1960, uden dog at blive udmøntet i lovgivning eller overenskomster.

Gennem 1960'erne steg presset fra fagbevægelsens stigende antal af kvinder, og i begyndelsen af 1970'erne var spørgsmålet henvist til et teknisk udvalg mellem parterne; men da det ikke førte til resultater, og ligelønkravet heller ikke blev prioriteret i

1970, stemte KAD imod mæglingforslaget. Derefter engagerede man sig i et sjældent set samarbejde mellem de gamle kvindeorganisationer og den nye kvindebevægelse i 1970'erne, hvilket resulterede i en række ligelønsaktioner og -demonstrationer (Dalsgård 1986; Dahlerup 1998).

I 1973 blev ligeløn gjort til et generelt krav, og de særlige kvindesatser blev fjernet. Derimod kom der med overenskomsten ikke nogen definition af ligeløn bortset fra en formulering om "*lige løn for samme arbejde*". Danmark var på dette tidspunkt netop trådt ind i EF, som havde en ligelønsbestemmelse i Romtraktaten (§ 119). Traktatbestemmelsen var i de første årtier af EF's eksistens uden større betydning, men i 1975 blev der vedtaget et ligelønsdirektiv, der fastslog, at der skulle gives "*lige løn for samme arbejde eller arbejde der tillægges samme værdi*". Nu rustede EF gevaldigt op på ligeløns- og ligestillingsfronten med et nyt socialt handlingsprogram og nye direktiver. LO og DA modarbejdede, hvad de så som EF's indblanding i den danske model og fastholdt i første omgang, at der ikke var grund til at implementere direktivet i Danmark. Da det blev klart, at der ville blive vedtaget en lov om ligeløn, overtalte de den socialdemokratiske regering til en underimplementering af direktivet. I ligelønsloven fra 1976 fastholdt man formuleringen om "*lige løn for samme arbejde*" uden tilføjelsen om "*samme værdi*". Parterne ønskede bl.a. at undgå retssager ved de civile domstole. De ville fastholde sagerne i det fagretlige system. Arbejdsministeriet ville på sin side ikke indføre bestemmelser, som parterne ikke var enige i (Bjørst 2005).

Det førte til en sag ved EF-Domstolen mod Danmark, som Danmark tabte i 1985. Derefter blev ligelønsloven ændret i 1986. Bestemmelsen fik imidlertid ikke store praktiske konsekvenser, fordi begrebet af samme værdi ikke blev defineret som følge

af modstand fra parterne. Dertil kom, at få fagforbund rejste sager for at afprøve lovbestemmelser. En undtagelse er HK, som i 1980'erne og 1990'erne rejste en række ligelønssager ved de civile domstole. Det mente LO imidlertid var en farlig vej at betrede, og LO forsøgte at få HK til at stoppe denne praksis (Interview med tidl. formand for HK industri, Jens Pors, 16. april 2010).

Trægheden i forhold til ligelønskravet skal altså ses i sammenhæng med parternes modstand mod kravet og politikernes respekt for parternes autonomi. Denne respekt for 'den danske model' – voluntaristisk regulering – er blandt andet begrundet i parternes evne til at tilpasse sig hurtigt og træfsikkert til skift i omgivelserne. FOA's formand Dennis Kristensen formulerer det på den måde, at:

"Det er en samfundsmæssig udvikling, der skal placere en problemstilling på vores forhandlingsbord, og vi forventes at skulle løse det gennem forhandlinger, men det problem er så stort, så det kan vi sgu bare ikke" (Dennis Kristensen, 4. januar 2010).

'Modellen' kan også oversættes til de tunge drenges selvregulering ved de centrale forhandlingsborde, og modellens tilpasnings-evne har ikke gjort sig gældende i forhold til kønsarbejdsdelingen i familien og på arbejdsmarkedet. Den storstilede tilgang af kvinder til arbejdsmarkedet fra de tidlige 1960'ere og fremefter var imidlertid en markant samfundsændring, som er kulmineret med danske kvinders EU-rekord i beskæftigelsesfrekvens. Tilsvarende er der de sidste ti år sket markante ændringer i mænds samvær med børn (Bonke 2009). Unge mænd får ikke bare børn – de vælger også at se og passe dem. Disse normforandringer i befolkningen er imidlertid ikke trængt igennem til toppen af forhandlingsmodellen, hvor en forestilling om mænd som overve-

jende arbejds- og lønorienterede og kvinder som familieorienterede har overlevet. Ganske kraftfuldt endda. Lønkommissionen dokumenterer imidlertid, at lidt flere kvinder end mænd tillægger løn og pension stor betydning samtidig med, at mange mænd og kvinder (men flest kvinder) lægger vægt på god balance mellem arbejdsliv og fritid og familieliv (Lønkommissionen 2010, 291ff.). Der er dermed ikke nogen iboende modsætning mellem at være familieorienteret og at lægge vægt på løn og pension.

Historisk har de kvindedominerede forbunds prioritering af familiekravene imidlertid bidraget til at øge løngabet mellem mænd og kvinder. KADs tidligere formand, Lillian Knudsen formulerer det på denne måde:

“I 1978...stillede vi for første gang kravet om at få fri ved barnets første sygedag og fik det ind som forsøgsordning i de offentlige overenskomster. Men mændene ville ikke slås for frihed ved børns sygdom. Vi har ofte enslydende overenskomster med SID, men de har ikke på noget som helst tidspunkt stillet kravet om frihed ved barnets første sygedag. Det har vi, og det betyder, at vi har brugt penge til tryghedsbestemmelser i vores overenskomster. Jeg kan bevise det tilbage, jeg ved ikke hvor længe, at mændene hver gang har sagt, ‘Nul, vi vil have lønstigninger’” (Lillian Knudsen, formand for KAD, i Borchorst 1990).

Det historisk betingede efterslæb, som kvinderne har bygget op på denne måde, har imidlertid ikke været set som et problem, der skulle løses i overenskomsterne, heller ikke efter, at mændene også er begyndt at bruge de familievenlige ordninger. Problemforståelsen er imidlertid øget. Ligelønsspørgsmålet blev på LO kongressen i 2007 for første gang gjort til et centralt indsatsområde. Og lønstrejkerne i 2008,

der fik stor bevågenhed i medierne, bidrog til at rykke spørgsmålet op på den fagpolitiske dagsorden. I 2007 dokumenterede en undersøgelse af lønmodtagerinteresser og -værdier i det 21. århundrede, at der var massiv opbakning fra lønmodtagerne til ligelønskravet (Bild et al. 2007). Hele 80 % syntes, at det hørte til fagbevægelsens vigtigste opgaver at udligne lønforskelle mellem mænd og kvinder; kun 6 % havde ikke denne topprioritet (14 % svarede “ved ikke”). LO kom i bevægelse på ligeløns- og ligestillingsfronten med kongressen i 2007. Dertil kom, at organisationen i 2009 rekvirerede et notat om det juridiske råderum vedrørende løngabet hos arbejdsrets-, EU- og ligestillingsretsekspert Ruth Nielsen (2009). Hun viste, at de gældende ligelønsregler i det store og hele ikke var implementeret i overenskomsterne, hvilket vakte stor overraskelse i fagbevægelsen (Interview med Ruth Nielsen 4. januar 2010). LO udarbejdede derefter et samlet strategipapir om ligeløn med forslag til konkrete ligelønstiltag, hvor både faglige og politiske initiativer er opregnet (LO 2009).

Men LO forhandler ikke overenskomster, og magten har gennem flere årtier ligget hos de overenskomstbærende forbund. Ikke alle har taget ligelønkravet til sig på samme måde som hovedorganisationen LO. Tilsvarende magtfordeling er at finde i FTF-regi, hvor der imidlertid har været større opbakning i flere medlemsforbund til ligelønkravet. Konflikten i foråret 2008 var centreret om BUPL og de 11 sundhedsorganisationer samlet i Sundhedskartellet foruden LO-forbundet FOA. FTF har derimod været mere fodslæbende i forhold til ligeløn, hvilket også viste sig i Lønkommissionen som modstand mod at prioritere ligelønsspørgsmålet i arbejdet – og i særdeleshed som et lavtlønsproblem. FTF insisterede på, at det var en Lønkommission og ikke en ligelønskommission.

Forhandlerkultur og logebrødreskab

Arbejdsmarkedets parter har altså langt hen ad vejen fungeret som bremseklodser for ligelønnen og har valgt at se det som en trussel for 'den danske model', især for så vidt det har angået initiativer udefra. Man har ikke valgt at takle ligelønsproblemet offensivt, hvilket bl.a. skal ses i sammenhæng med, at topforhandlerne samtidig er præget af en forhandlingskultur baseret på langvarige og gentagne formelle og uformelle relationer som udslagsgivende for resultaterne. Arbejdsmarkedsforskerne Jesper Due og Jørgen Steen Madsen karakteriserer dette som et logebrødreskab (1996, 26), og det er karakteriseret ved lukkethed og distance til kompetente organer og medlemmerne. Det kan imidlertid også gælde for topforhandlere, der ikke er placeret i inderkredsen. Ifølge HK Privats formand Karin Retvig er den i CO-industris tilfælde karakteriseret ved stor lukkethed:

“CO-industri er et fuldstændigt lukket system. Det består af formanden og næstformanden, som simpelthen ikke meddeler noget. Det, der bliver fortalt og sagt, kommer stort set ikke videre. I det netværk er sekretariatschefen fra CO-industri koblet på. Man holder jævnlige møder med Dansk Industris netværk. Der slipper ikke noget som helst ud. Ikke engang jeg, som sidder i forretningsudvalget, ved hvad de snakker om. Overhovedet. Jeg har flere gange prøvet at rette henvendelse for at diskutere nogle ting. Men det er et fuldstændigt lukket land, og jeg bliver blankt afvist. Diskussion af overenskomstudvikling, eller hvad der sker inden for området, foregår inden for den der meget lille cirkel. Der er ingen tvivl om, at CO-industri heller ikke kommunikerer noget videre til LO, med mindre de har lyst til at fortælle det, og det er begrænset, hvad de har lyst til at fortælle. Hvis de endelig gør det, så bliver det

i meget snævre kredse med de store forbundsformænd og ingen andre. Så det er en loge, det er en loge (Karin Retvig, formand HK Privat, 26. april 2010).

Marginaliseringen af ligelønsspørgsmålet kan også ses i sammenhæng med den homogenitet, der præger topforhandlerne med hensyn til generation og køn:

“I forhandlerpositionerne er der ikke mange 30-årige. Prøv lige at kigge rundt i den kongelige danske fagbevægelse og se, hvor mange under 40 der er forbundsformænd. Så det er ældre mænd, der sidder der, og de sidder der i forholdsvis langt tid. Og før man bliver chef eller topforhandler i LO eller CO-industri, så er man jo i hvert fald nærmest 55 plus eller 50 plus.” (Mette Kindberg, næstformand i HK, 26. april 2010).

Den manglende prioritering af ligelønsspørgsmålet skal også ses i sammenhæng med, at man ifølge næstformand i 3F, Jane Korczak har meget svært ved at se på spørgsmålet i helikopterperspektiv, bl.a. fordi fagbevægelsens mænd opfatter det som et skylds- og skam-spørgsmål og personliggør det (Jane Korczak, 22. januar 2010). Ligelønsproblemet fremstilles først og fremmest som kvindernes problem. Selv i HK, der har en lang tradition for at arbejde for ligelønsspørgsmålet, trækkes der på smilebåndet, når ligelønkravet nævnes, og holdningen er, at nu må kvinderne se at tage sig sammen og selv gøre noget ved det (Interview med Karin Retvig, 26. april 2010). Flere af de centralt placerede kvinder i forbundene mener, at det giver langt større bevågenhed, når mænd rejser spørgsmålet, end når kvinder gør det. Imidlertid har de mænd, der har gjort det også oplevet stor modstand, når de rejste ligelønsproblematikken, specielt når de ikke fulgte de traditionelle spilregler for forhandlingsmodellen.

Den danske model, dobbeltregulering og 'forumshopping'

Det kollektive forhandlingssystem er med Dennis Kristensens ord relativt impotent, når det gælder ligeløn, og spørgsmålet har som nævnt primært været reguleret via lovgivning.

Politisk regulering opfattes imidlertid af nogle af nøglespillerne og nogle arbejdsmarkedsforskere i forhandlingsmodellen som en trussel mod den danske arbejdsmarkedsmodel, og udtrykket '*forumshopping*' er blevet anvendt om forbund og aktører, der henvender sig til det politiske system med deres krav frem for at gå den faglige vej (Due & Madsen 2009). Dermed indgår ligeløn som et konflikttema i en anden fortolkningskamp, der handler om fortællingen om 'den danske model'.

'Forumshopping' er en betegnelse for det forhold, at der foregår dobbeltregulering, men begrebet er reelt ikke analytisk funderet eller brugbart, fordi der ikke er knyttet en teoretisk indholdsbestemmelse på, men alene indeholdt en handlingsanvisning i bestemte interessers tjeneste. Den anvisning er så til gengæld klar.

For nøglespillere bør modellen være afsikret mod politisk indblanding, og de faglige beslutningstagere må ikke "*trække det politiske kort*". De skal "*knække nødderne selv*" og bruge overenskomstvejen. Sådan er udlægningen. Tilsvarende er der en maksime om at bruge det fagretslige system frem for de civile domstole. Men det betyder alt sammen, at de faglige ledere skal udvise en selvpålagt begrænsning med hensyn til at blande faglige og politiske spørgsmål sammen. Det viste sig f.eks. op til konflikten på det offentlige arbejdsmarked i 2008, da FOA's Dennis Kristensen henvendte sig til alle Folketingets partier forud for overenskomstforhandlingerne for at "indkassere" de 5 mia. kr., som Socialdemokraterne, SF og Dansk Folkeparti havde stillet kvinderne

i udsigt under valgkampen forud. Dennis Kristensen blev angrebet for at have "*trukket det politiske kort*" (Due & Madsen 2009), hvad der blev set som en forbrydelse mod det faglige selvstyre. De øvrige faglige ledere i LO istemte arbejdsgiverkravet om, at man ikke skal lave 'forumshopping', og skosede FOA's formand for handlemåden.

Problemet er blot, at denne grænsedragning er mere end vanskelig at foretage – både på grund af skiftende placeringer af spørgsmål i henholdsvis politisk og overenskomstmæssig regi (dobbeltregulering), på grund af det indholdsmæssige overlap i mange spørgsmål om arbejdsliv og familieliv og endelig på grund af aktørernes situationsbestemte handlinger, hvor kalkulationer af, hvor man aktuelt kan få mest ud af det, naturligt tilsiger 'brud' på de rene modelforestillinger om ikke-indblanding.

Man kan finde både en amerikansk og en svensk-dansk definition af 'forumshopping'. Den amerikanske er en retlig strategi, hvor man "går på indkøb" efter den domstol, der giver de bedste vilkår for en sagsøger for at anlægge en retssag. I skandinavisk regi har begrebet mere fået det ovennævnte indhold, hvor arbejdsmarkedets parter vender sig mod det politiske system for at opnå resultater, der ikke er opnåelige via forhandlingsvejen. Det hænger igen sammen med den historisk etablerede 'arbejdsdeling' mellem overenskomstsyste­met og det politiske system, hvor grundideen er, at løn, arbejdsforhold, arbejdstid og andre 'hårde' emner reguleres ad overenskomstvejen, mens de 'bløde' spørgsmål reguleres ved lov. Frem til 1990'erne var det opfattelsen hos aktørerne, at der var en stabil arbejdsdeling; men med stigende bredde i overenskomsterne og øget politisk indgriben i spørgsmål, der vedrører arbejdsmarkedet, er parternes voluntaristiske regulering reelt blevet eroderet. I den offentlige sektor er hertil at lægge, at voluntaristisk

regulering er lidt af et fata morgana, så lang tid arbejdsgiveren samtidig er lovgiver og budgetmyndighed. Staten lægger økonomiske og andre rammer både for regioner, kommuner og overenskomstfornyelser, og staten er på regionalt niveau endog blevet udstyret med direkte vetoret over for aftaleindgåelser, så den forudsatte autonomi siden 2007 er en fiktion.

Vi har altså en situation med *dobbeltregulering*, som ligeløn ikke er det eneste eksempel på. Andre emner som barselsorlov (med spørgsmål om pligter og rettigheder, dagpenge, løn, beskyttelse og orlovsrettigheder til fædre) og omsorgsdage kunne nævnes i samme forbindelse (Borchorst 2003, 2010). Siden 2004 er der i overenskomsterne kommet en central barselsfond, hvor øremærkning af barsel til fædre blot er én af de nye konfliktlinjer, der igen blev aktualiseret under de private overenskomstfornyelser i foråret 2010. 2008-konflikten på det offentlige arbejdsmarked har dog tydeligst vist, hvordan dobbeltreguleringen og aktørers forsøg på at lave 'forumshopping' også er en logisk følge af den mangel på tilpasningsevne, som 'den danske model' har haft i forhold til samfundsudviklinger og nye behov hos medlemmerne. De institutionelle spor i arbejdsmarkedsudviklingerne er tydelige; både hvad angår værdiers og normsystemers overlevelse, forhandlingssystemet, der er præget af 'logebrødrekultur' samt politikorganiseringen selv. Den sidste har nemlig aldrig kunnet indrettes efter faste og klare principper for henholdsvis faglig og politisk regulering. Lovgivning er både arbejdsmarkedssystemets forudsætning og resultat, lige så vel som velfærdssystemet er det.

Dobbeltregulering er en meget sen erkendelse (Mailand 2008). Fra fagligt hold har der historisk været ageret ud fra opfattelsen af de 'bløde' emner som alene lovgivningsmæssige og som nogle, de faglige ledere ikke selv skulle bekymre sig meget om. Det

har givet særlige nedslag i politikformuleringerne. Et emne som lovbestemt deltid på skift mellem forældre fik f.eks. denne kommentar af daværende SID-formand Hardy Hansen for 20 år siden:

"Kvinderne er kommet ud på arbejdsmarkedet – og de kommer aldrig hjem igen. Det er deres sejr, og det er også flot nok. Men børnene har betalt en høj pris. Og jeg mener, det er en kæmpebrøler, at kvinderne har haft så travlt med at komme i arbejde, at de ikke samtidig har sørget for et politisk pres, så vi fik en ordentlig familiepolitik" (Fagbladet 1990).

Citatet illustrerer, hvor sejlivet normen om kvindernes ansvar for familien har været, og denne tolkning bygger også på en opfattelse af arbejdsmarkedssystemet og den universelle velfærdsstat som klart adskilte systemer. Historisk har de imidlertid været hinandens forudsætninger. Det er samspillet mellem arbejdsmarkeds- og velfærdsmodel, der har givet de særlige danske/skandinaviske betingelser for vækst og velstand, som set i et komparativt lys har været gunstige (Magnusson et al. 2008). Uden den stærkt udbyggede offentlige sikring af børnepasning i Danmark, hvor over 70 % af børn er i offentligt støttet børnepasning, ville den høje kvindelige beskæftigelsesfrekvens f.eks. ikke kunne være realiseret. På europæisk plan reflekteres familievenlige politikker da også som en vej til at realisere Lissabon-målene år 2010 og de nye EU-mål for år 2020 (Esping-Andersen et al. 2001; EU 2010).

Animositeten mod den politiske indblanding i overenskomstanliggønder har historisk formet en forståelse af 'den danske model' som en ikke-interventionspagt mellem det faglige og det politiske system. 'Modellen' hylides for sine fortræffeligheder, der nok også er registrerbar i lange perioder af

det private arbejdsmarkeds udvikling med hurtig og realitetsnær tilpasning af bestemmelser, mens der er påfaldende uvilje mod at tale om dens bagdele. Spillereglerne skal diktere adfærd, siger ikke kun handlemaksimerne, men også de centrale beslutningstagere i LO og forbundene. Arbejdsmarkedsforskerne Due og Madsen reproducerer denne fortolkning (Due & Madsen 1993; 2009).

I LO har ligelønsspørgsmålet stort set ikke været diskuteret hverken i forretningsudvalg eller hovedbestyrelse gennem 1980'erne og 1990'erne, og organisationen har ikke kunnet blive enige om ligelønkravet som et fælles krav, som f.eks. kravet om en uddannelsesfond (Interview med Jens Pors, 16. april 2010 og Mette Kindberg, 26. april 2010).

'Forumshopping' har imidlertid været anvendt længe som retlig strategi af HK. En af de centrale ildsjæle i den henseende har været HK Industris formand Jens Pors frem til 2003, der valgte at rejse ligelønssager gennem det civilretslige system modsat de fleste andre i fagbevægelsen, der alene ser fagretslig behandling som legitim. Nogle af disse sager blev rejst ved EU-Domstolen. Det gjaldt f.eks. for den tidligere omtalte Danfoss-sag, der blev en murbrækker for flere sager, der blev indbragt for domstolene. Det var med til at sætte pres på hele overenskomstsyste­met og det politiske system for at forholde sig til ligelønsspørgsmål. Dermed blev det fagretslige systems svaghed i forhold til ligeløn også udfordret, idet voldgiftskendelser ifølge Jens Pors "*ikke kan bruges på samme måde som domme*" (Jens Pors, 16. april 2010).

HK's brug af ligelønsloven og EU-Domstolen skabte modstand i fagbevægelsen, der tolkede det som EU-indblanding i 'den danske model', og Jens Pors blev kaldt til samtale i LO.

"Jeg drog sammen med min gamle chef Erik Jensen til LO og fik at vide, at det var en far-

lig vej, vi betrødte. Der sad både faglige LO-sekretærer og jurister derovre. Jeg sagde bare, at 'jeg var fandme ligeglad, vi gør det her!' Der står jo ikke noget i overenskomsterne, de havde jo ikke sørget for, at der kom til at stå noget. Så det har LO og DA i fællesskab modarbejdet" (Jens Pors, 16. april 2010).

En aktivistisk linje forudsatte, at man ikke suverænt forlod sig på 'den danske model' og det fagretslige system. HK har fortsat linjen. Inden for de seneste to år har HK bragt 16 ligelønssager for domstolene. Dermed er sidetemaet om kun at bruge det fagretslige system frem for de civile domstole (og EU-Domstolen) også problematiseret. HK har ad den vej udfordret selvstyremodellens fortræffeligheder og i og for sig "*trukket det politiske kort*".

I foråret 2010 blev ligelønslovens bestemmelser skrevet ind i de private overenskomster, og det er ydermere besluttet, at der skal oprettes et ligelønsnævn. På skrivetidspunktet er det dog uklart, om det sidste bliver særlig bevendt, for arbejdsgiverne er bl.a. imod bodsansvar. Et mere fundamentalt problem ligger også i, at der i det private fagretslige system ikke er nogen klage­mulighed, ligesom behandling forudsætter klare informationer. Med ligelønsnævnets oprettelse bliver der dog sat klare begrænsninger ind i forhold til at 'forumshoppe' på det retslige område. Så det er ikke svært at forstå, at f.eks. Jens Pors mener, at "*vi er bombet 25 år tilbage*", når man afskærer muligheden for at bruge de civile domstole. Men 'forumshopping' indgår som en af fortolkningskampene omkring 'den danske model' og forestillingerne om ren voluntarisme kontra parlamentariske afgørelser. Faglige og politiske spørgsmål og processer er imidlertid sammenbundne, og politikerne 'forumshopper' også. VK-regeringens Kvalitetsreform fra 2006 kan således ses som en opstart på overenskomstforhandlinger-

ne i 2008 (Dalsgaard & Jørgensen 2010). Tilsvarende kan Lønkommissionens sammensætning ses som udslagsgivende for, at dens arbejde bar præg af at være en løbende overenskomstforhandling. Om dette siger Jane Korczak:

“Grunden til, at det går ad helvede til i Lønkommissionen, det er jo, at parterne er med ved bordet. Det var det, vi forudsagde dengang, nemlig, at det her bare bliver en forlænget overenskomstforhandling, hvor man ligesom forsøger at lægge spor ud til de næste forhandlinger” (Jane Korczak, 22. januar 2010).

Om ligelønnen har fået et dagsordensmæssigt løft med Lønkommissionens arbejde vil således også først vise sig på mere end kort sigt, men spørgsmålets placering på den fagpolitiske dagsorden er utvivlsomt ændret gennem de seneste år.

Fortolkningskampen omkring ligeløn illustreres også ved følgende udsagn fra formanden for 3F's industrigruppe, Børge Frederiksen, der mener, der er problemer med formuleringen 'med samme værdi':

“Jeg plejer, når jeg skal gøre mig morsom på andres bekostning, at sige: hvis man nu bygger en bil, hvad er så vigtigst, motoren eller hjulene? Og hvis man nu når frem til den konklusion, at det er lige vigtigt, fordi bilen kan ikke køre uden hjul, den kan heller ikke køre uden motor, så ender jeg der henne, hvor man i virkeligheden siger 'ens løn'. Og sådan er det sikkert ikke tænkt, men det, der er problemet med det, det er at få nogen erfaring med der her med samme 'samme værdi'.. Det værste er næsten at have et begreb, som du ikke kan bruge, og du ikke kan forholde dig til. .. Det, vi diskuterer, når vi diskuterer ligeløn, det er stadigvæk ligeløn ud fra det her med den samme løn for det samme arbejde” (Børge Frederiksen, 22. juni 2010).

Resultatet er dermed ifølge Børge Frederiksen, at man i realiteten kun forholder sig til den første del af ligelønslovgivningens definition af ligeløn. Holdningen afspejler opfattelsen af, at man ikke offensivt kan eller skal bruge den sidste del af lovgivningens ord om lige løn for 'arbejde af samme værdi'. Det blev senest vist ved offentliggørelse af Lønkommissionens betænkning – og den opfattelse deles af mange.

Fagbevægelsens struktur som hæmsko

Det er nok et lidt upåagtet forhold, at den måde, den danske fagbevægelse er organiseret på, i sig selv kan hæmme realisering af ligeløn. Kønsbæstemt opdeling i forskellige faggrupper har bestemt ikke modvirket et kønsopdelt arbejdsmarked – tværtimod. Dansk fagbevægelse er organiseret efter faglige linjer, dvs. grundlæggende uddannelsesmæssige kriterier. Det er en *fag*-bevægelse – ikke sammenslutninger i fagforeninger efter industriforbundsmønster eller efter geografiske og generelle kriterier. Det faglige organisationsprincip har samtidig været et væsentligt led i fredsstiftende processer mellem fagforeningerne, hvor politiske og ideologiske splittelser hen ad vejen har været undgået (Ibsen & Jørgensen 1979, bind I). De faglærte forbund var ledende i starten, men efterhånden kom de ikke-faglærte også med som betydende og kravsartikulerende – dog i særskilte forbund (herunder med KAD som rent kvindeforbund fra 1901 til 2004). Dansk Arbejdsmandsforbund – det nuværende 3F, tidligere SID – blev etableret 1897. Organiseringen af dansk fagbevægelse efter disse retningslinjer har dog også betydet, at nogle interesser er blevet uddefinerede; det gælder således landarbejdernes. De er aldrig blevet institutionelt indrammet af fagbevægelsen (Grelle 1978).

De artikulerede interesser i fagbevægelsen har historisk både givet baggrund for indretning af et arbejdsløshedsforsikrings-system efter faglig tilknytning, det såkaldte Ghent-system siden 1907 (Jensen 2007), for indførelse af kompetencefonde i overenskomsterne i 2000'erne og for indretning af overenskomstsyste­merne efter sektorale aftaleprincipper. Det sidste er ikke mindst vigtigt, fordi det gennem de senere årtier ikke har været LO og DA, der har forhandlet overenskomster på det private arbejdsmarked. Forbundene har valgt at håndtere alle værdifordelinger selv. I 1960'erne og 1970'erne, hvor der var tale om centraliserede overenskomstopgør, ville det have været lettere at dagsordensætte ligelønnen som centralt emne, men da var LO ikke optaget af problemstillingen. Det kunne KAD jo selv klare! Siden 1980'ernes decentrale forhandlinger og indretning af sektorvise aftalestrukturer har den faglige, vertikale interessevaretagelse været i centrum.

Når man organiserer alle på samme uddannelses- og kvalifikationsniveau – f.eks. alle sygeplejersker eller alle smede – uanset arbejdssted og branchetilhør, lader man 'horisontale' interesser få forrang. Det vil sige, det er arbejdspladsovergribende politikformuleringer, der tilstræbes, men med afsæt i de særlige faglige forudsætninger, medlemmerne har. Det skal f.eks. ikke være den enkelte virksomheds lønsomhed, der skal afgøre aflønning, men arbejdets art og de kvalifikationer, der matcher behovene, samt det ansvar, den enkelte er tildelt. Et industriforbund er i modsætning hertil 'vertikalt' organiseret, så alle inden for samme branche eller virksomhed er med i interesse­slutningen (f.eks. i sygehussektoren eller slagteribranchen).

Der er således forskellige interesser og ønskemål på spil alt efter, hvilket organisationsprincip, der ligger til grund for den nationale fagbevægelses organisering. Det

er en kendt indsigt fra 'industrial relations'-forskningen (Visser 1987; Edwards 2007). Arbejdskraften bevæger sig med de fagligt afgrænsende fagforeninger primært horisontalt. Mister man sit job, mister man ikke status og position i uddannelseshierarkiet, og man hjælpes gerne til en ny ansættelse inden for faget. Så det, der optager fagforbund, er i høj grad, hvordan faget er placeret i løn- og stathierarkiet på arbejdsmarkedet generelt. Man stræber gerne opad – professionsstrategier må f.eks. også ses som bestræbelser herpå – men man skal først og fremmest undgå lavere placering i belønningsstrukturen. Institutionelle arrangementer, der kan understøtte den fagligt afgrænsede gruppes position, er væsentlige interesser. Og omvendt er krav og ønsker, der går mod omfordelinger gruppemæssigt, på forhånd noget suspek­te, da det let kan true fagforbundsmedlemmernes privilegiestruktur. Det offentlige forhandlings- og aftalesystem er et godt eksempel herpå. Det substantielle ligelønskrav støder mod de institutionelle interesser, som mange fagforbund har i selve systemet og dets historisk etablerede lønrelationer mellem grupper (Jørgensen 2010a og b). Faglig kontrol og reproduktion af forhandlingssystemets belønningshierarki anses for næsen identiske størrelser.

Det er derfor også her ligeløn kan komme i klemme mellem et generelt solidaritets- og retfærdighedshensyn og så fagforbunds snævre medlemsinteresser. Fagforbundenes ledelser – gerne bestående af folk/mænd, der har været indsocialiseret til organisationsverdenen gennem mere end 30 år – har måske også svært ved at forstå ligelønsproblematikken. Det er f.eks. en delforklaring, som Jane Korczak fra 3F hælder til:

"Så længe, at der ikke er flere, end der er, på sidste niveau, 'de hvide elefanter', i fagbevægelsen, der forstår substansen i det her, så

har det altså trange kår. Og feinschmeckerne, dem der forstår problematikken, de er nogle helt andre steder i systemet” (Jane Korczak, 22. januar 2010).

De dygtige topforhandlere i ‘den danske model’ har et solidt fagligt fundament – ikke et tværgående eller ligelønsorienteret fundament. Det bliver svært at undgå ‘fagkrige’. De mandlige topforhandlere tænker og handler ifølge Jane Korczak fagligt egoistisk og bagudrettet – ikke fremadrettet.

Men en del af forklaringen skal søges lige så meget i den måde, organiseringen historisk er sket på, hvor der ydermere er sket en stærk forbundscentralisering gennem de sidste 50-60 år. I 1950 havde LO 70 forbund, hvor der i dag kun er 18. Fusioner om centrering af magten omkring nogle få store forbundsmastodonter (3F, Metal, HK, FOA) har været med til at udhule LO’s magt og indflydelse. LO’s strategilægning er følgelig ikke blevet nemmere over tid. Dagsordenfastsættelsen og politikstilen tager farve af den institutionelle orden. Og selv om ligeløn nu er blevet sat højere på den fagpolitiske dagsorden centralt, føler forbundene sig ikke bundet stærkt heraf. Nogle taler ligefrem om, hvad “de” har besluttet ovre i LO, som om de ikke selv havde været med i processerne og beslutningerne. Derfor kan det ikke virke overraskende, at kvinder placeret i LO-forbund ofte føler, at egne forbund reelt foragter det fælles besluttede, så snart ligeløn og ligestilling er på banen.

Ulig lettere er det i en organisering efter industriforbundsprincipper at få sat ligeløn op som et fælles og højt prioriteret krav. Det viser de svenske udviklinger f.eks. tydeligt. Sverige har siden 1960’erne haft industriforbund, og med disse vertikale principper har ligeløn også fået bred institutionel støtte i fagbevægelsen. I øvrigt også politisk. Danmark er et af de få lande, der stadig har rene faglige, horisontale organisationsprin-

cipper – og tilsvarende lav prioritering af ligeløn. Indirekte er det også, hvad sundhedsorganisationerne har af begrundelse for at have meldt sig ud af KTO-fællesskabet i 2003. Ifølge sygeplejerskernes og Sundhedskartellets formand var beslutningen:

“.. jo meget betinget af, at vi på det tidspunkt havde lagt os på vores ligelønsstrategi, og at vi på det tidspunkt helt klart kunne se, at hvis vi skulle kunne komme igennem med noget, så skulle vi faktisk have den omvendte forhandlingsmodel, hvor vi ikke satte os ned og diskuterede den generelle ramme først, og så hver især forhandlede de specielle dele, men hvor den enkelte organisation startede med at forhandle med arbejdsgiverne, og så måtte man lukke det sammen med nogle fælles ting til sidst. Det kunne vi jo ikke blive enige med de andre om. Vi forsøgte os også med at få KTO til at lave KTO mere brancheopdelt, så vi fik mere branchespecifikke grupper i KTO, så alle dem, der havde med sundhed at gøre, kunne sætte sig ned og forhandle sammen. På det tidspunkt, der tænkte vi faktisk, at det kunne være en styrke, hvis alle i sundhedsvæsenet – inklusiv lægerne – satte sig ned og diskuterede og forhandlede med arbejdsgiverne fra en start” (Grete Christensen, 3. maj 2010).

Ligesom fagligt afgrænsede fagforeninger f.eks. gerne selv vil styre arbejdsløshedskasser, vil de være tilbøjelige til at se skeptisk på krav ‘udefra’, der potentielt truer fagets traditionelle belønningsstruktur og de samordningshensyn, man har indrettet sig på i alliancedannelser med andre – som f.eks. i det offentlige forhandlingssystem forhandlingsfællesskaber (på det offentlige område især KTO og CFU). Dansk Metal har f.eks. tidligere fået juridisk bistand fra arbejdsretsekspert Per Jacobsen til at slå fast, at ligeløn vil være på kollisionskurs med forbundets og industriområdets mini-

mallønssystem (interview Ruth Nielsen, 4. januar 2010). Så er det bekvemt at indtage en negativ holdning til ligelønskravet. Det er et klart eksempel på den faglige, horisontale tænke- og handlemåde, som gør den 'tavs løsning' omkring ligeløn – hvor der ikke har været skrevet noget ind i overenskomsterne før foråret 2010 – gennemskuelig. Men hvad der kan forklares, er ikke nødvendigvis det samme som, at det også kan forsvares.

Hvis der havde været vertikale organisationsprincipper på spil, ville kravet ikke føles pånødet så kraftigt udefra, og homogenitetsforestillingerne ville på forhånd have været blødt noget op. Både i en offentlig og i en privat sammenhæng. HK's næstformand Mette Kindberg peger på, at udtagning af krav til overenskomstforhandlinger præcist viser besværlighederne med, at få ligeløn gjort til fælles strategielement ved de seneste overenskomstforhandlinger på det private arbejdsmarked (i foråret 2010).

“Det er jo utroligt, at det først er inden for de sidste 3 år, man arbejder på at få en fælles LO-ligestillingsstrategi. Og på trods af, at du så får den, så kunne man ikke sige, at ligeløn skulle være et overenskomstkraft, ligesom man gjorde med uddannelsesmidler” (Mette Kindberg, 26. april 2010).

Industriforbund er historisk typisk etableret, hvor der ikke forud har været et etableret lavsvæsen og ikke har været organiseret en lærlingeuddannelse eller andet formaliseret uddannelses- og rekrutteringssystem. Den branche- eller virksomhedsinterne kvalificering og gratifikation var i centrum. Til gengæld marginaliseredes ledige typisk – ja, de ekskluderedes gerne af fagforeningen. Senere udviklinger har dog kunne få bevægelser fra andre udgangspunkter frem mod andre organisationsprincipper fremmet. Sverige er som nævnt et af de gode

eksempler. Industriforbund står især for senioritetsregler og andre reguleringer, der er knyttet til vertikale bevægelser – men de er altså også fremmede for ligeløn. Den danske LO-fagbevægelses forsøg siden 1989 på at etablere seks faglige 'karteller' – som en slags mellemting mellem fagforbund og industriforbund – har næppe styrke til at udgøre en bæredygtig løsning på organisationsproblemet. Der har heller ikke på kartelbasis kunnet etableres noget samlet forsøg på at sætte ligeløn højt på den fagpolitiske dagsorden. Igen en klar indikation af, at man ikke fornuftigt kan tale om struktur i fagbevægelsen uafhængigt af spørgsmålet om, hvem man er sammen med (faglig medlemsbasis, rekrutteringsgrundlag) og hvilke værdier, der ønskes fremmet.

Mod en konklusion

Fagbevægelsen har en lang historie, hvor fundamentale rettigheder er blevet kæmpet igennem. Organisations- og strejkeretten, aftaleretten, reproduktionsvilkår, sociale rettigheder og civilisering af arbejdsmarkedet og samfundet i øvrigt er værd at opregne som milepæle i arbejdet. I den forstand har det fagpolitiske arbejde også været forbundet med forestillingen om fagbevægelsen som *“retfærdighedens sværd”*. Men mange har nok så meget set og ser fagbevægelsen som alene *interessegrupper* for velerhvervede rettigheder for de få. Altså som varetager af partikulære interesser og som snæversynede aktører.

Den sidste vurdering gælder i betydelig grad aktuelt og i forhold til ligelønskravet. Faktiske handlinger er vigtigere end talehandlinger i den henseende. Der er forskel på verbal og faktisk adfærd. Man må bedømme personer og organisationer på, hvad de gør – ikke på, hvad de fremstiller sig selv som. Det kan nok være, at der på medlemsniveau er stærk opbakning bag kravet om lige

løn til mænd og kvinder, men det er ikke det samme som en tilsvarende organisatorisk opbakning og kampvilje ved de centrale forhandlingsborde. Det gælder ikke kun i LO-forbund, men også i flere FTF-forbund og i AC (med undtagelse af Dansk Magisterforening). Imidlertid udfolder prioriteringen af ligelønskravet sig også som et fortolknings-spørgsmål – om der er et problem, hvad det består i, hvorfor det findes, og hvordan det skal løses. Hvor det placeres på den faglige og politiske dagsorden spiller sammen med striden om fortolkning og herunder også i den offentlige debat. Også derfor var og er det interessant at følge efterdønningerne efter Lønkommissionens arbejde.

Den lange historie siden Septemberforliget i 1899 afspejler, at ligelønskravet har været placeret lavt på den fagpolitiske dagsorden, og langt hen ad vejen har det været opfattet som et ikke-problem eller noget, som andre måtte tage sig af (bl.a. KAD). Fagbevægelsens maskuline kultur har trukket stærke historiske spor i den henseende. Topforhandlere i fagbevægelsen og arbejdsmarkedets parter som helhed har historisk været 'fedtspillere', når det gælder ligelønskravet. Det er interesser og krav, der er blevet negligeret eller dygtigt neutraliseret. Modstanden og uenighederne er kommet til udtryk som en fortolkningskamp – om der er tale om et problem eller ej, hvor stort det er, og hvad det skyldes. Dernæst er der handlet interessebevidst. Det gælder også i forhold til 'trusler' fra EU og ILO om ligeløns- og ligestillingsinitiativer. Men det handler nok så meget om krav inde fra, i bevægelsen selv. Topforhandlere på det private område tænker i traditionelle forsvarsbaner for 'den danske model', og derfor skal de tolkninger, der traditionelt er gjort inden for de rammer, ikke antastes.

Oftest er ligelønskrav blevet neutraliseret i interne afstemnings- og forhandlingsprocesser i det faglige univers, såvel i

enkeltorganisationer som i fælles kravsudtagning og ved beslutninger i forhandlings-sammenslutninger. Det gælder således også overenskomstfornyelser, og det gælder politisk. Spørgsmålet om ligeløn er blevet passiveret gang på gang. Det har ikke skullet ødelægge den etablerede orden i systemet – for den institutionelle interesse i at opretholde dette går forud for andre hensyn. Det gælder på næsten tilsvarende vis i den offentlige sektor. Det substantielle krav om lige løn for arbejde af samme værdi bliver dermed set som en trussel mod basale interesser, og derfor har det skulle afmonteres. Positioneringer sker i forhold hertil.

Det afspejlede sig senest i Lønkommissionen, der tilbragte en stor del af sit arbejde med at diskutere lønbegreber. Det lå i kortene med kommissoriet, at lønbegreber og tal samt en diskussion, om hvorvidt der var tale om et problem, var, hvad der skulle nås. Eller rettere: hvor lidt handlingsrettet, der skulle formuleres. Den forhandlede konklusion blev i sidste ende, at der ikke var ikke tale om et stort problem. Og med offentliggørelsen fik formanden og regeringen det drejet til, at der ikke var ligelønsproblemer i det offentlige – selv om analyserne viste noget andet. Protester er udeblevet fra de fleste organisationers side; mange var svært tilfredse med den konklusion. Det gælder bl.a. i flere privatdominerede LO-forbund, i Danmarks Lærerforening, Dansk Politiforbund og store dele af AC. I den forstand var der en markant forskel til den norske Ligelønskommission, der blev nedsat med det mandat, at der var tale om et problem, der skulle kortlægges og forklares, og kommissionen fik i opdrag at komme med forslag til løsninger (NOU 2008). Samtidig blev ligestillingspolitiske mål lagt til grund for kommissionsarbejdet, og regeringen signalerede på forhånd handlingsvilje til at påvirke uligelønnen, mens ingen af disse ting gjorde sig gældende i den danske regerings udspil.

Ligelønsdiskussionen kommer dermed til at veksle mellem en indskrænket juridisk og lovgivningsmæssig position og en udvidet faglig-politisk position. Begge er udsat for fortolkninger og forhandlinger. Og det er de også, fordi der både er en lavtlønsbestemmelse og en uddannelsesbestemmelse bag kravene om ligeløn.

Det er en længere række af faktorer – historiske såvel som aktuelle, strukturelle såvel som adfærdsmæssige – der er med til at forklare, at der i den danske fagbevægelse er så stor træghed i forhold til at arbejde kraftfuldt på at få realiseret ligelønkravet. Hovedorganisationerne står uden for overenskomstforhandlingerne, hvor magten ligger i de enkelte forbund. I den offentlige sektor er forhandlingsfællesskaber og normsystemer konserverende over for de etablerede lønforskelle, ligesom massiv arbejdsgivermodstand må registreres. På det private arbejdsmarked har mandlige forsørgernormer stadig en betydelig indflydelse, og i det organisatoriske arbejde gør nogle filtrerings- og selektionsmekanismer sig gældende, som gør, at ligelønkravet bliver 'solgt', inden de endelige forligselementer lægges fast. Logebrødrekultur er et andet ord for nogle af disse særskilte forhold, der historisk har gjort og i år 2010 stadig gør sig gældende. Erkendelse af, at der er en dobbeltregulering på spil, der afspejler den gensidige afhængighed mellem arbejdsmarked og velfærdsstat, har været embryonal indtil for nylig. Det har hæmmet ligelønnens realisering. Og gør det stadig.

Bagved ligger imidlertid også nogle strukturelle forhold, der har med faglig organisering – modsat industriforbundsorganisering – at gøre, som ind- og uddefinerer interesser på artsbestemte måder. Ligeløn udfordrer fagforbunds faglige bastioner og traditionelle interesse- og alliancehensyn. Den opfattede *institutionelle* interesse i 'den danske model' gør et *substantielt* krav

om lige løn for arbejde af samme værdi til noget, der må komme i anden eller tredje række. Derfor har mange LO-fagforbund historisk valgt 'den tavse løsning' på ligelønsproblemet.

Samlet må man konstatere, at 'den danske model' ikke har vist sig duelig til at være så reaktionsdygtig og træfsikker i forhold til skiftende omgivelser og behov hos medlemmerne, som fortalerne for 'den danske model' anfører. Først blev ligeløn set som et ikke-problem så som et særproblem for kvinderne selv. Det anskues stadig af mange som et problem, der ikke kan findes en realistisk faglig-politisk løsning på – på grund af det kønsopdelte arbejdsmarked, hensynet til 'den danske model', politisk uvilje mod omfordelinger, 'forumshopping' m.v. Forklaringer og bortforklaringer på handle-niveauet blandes grundigt sammen. Der er et klart time-lag, en tidsforskydning mellem forhandlingstemaer og de reelle problemstillinger på arbejdsmarkedet og i forholdet arbejdsliv-familieliv.

Tilpasningsdygtigheden er ganske lav i forhold til det sidste, og det er kun et pres nedefra, der har formået de fleste forbund til at formulere ligelønspolitikker gennem de seneste par år. Medlemmerne prioriterer i stigende grad familie- og arbejdslivsspørgsmål højt, mens de mandlige forhandlingsbrødre stadig får apparatets prioriterings- og lønfordelingsmekanismer til at kværne på den kendte, forhandlingsreproduktive måde. I al fald i dominerende fagforbund og ved de centrale forhandlingsborde. Hovedorganisationerne må så koncentrere sig om de politiske markeringer, og det skal pointeres, at der på LO-niveau har været gjort store anstrengelser for at bakke ligelønssagen op gennem de seneste par år. Men først strategisk markeret fra 2009. Tidligere var der passivitet og 'tavs løsning' på programmet. Til gengæld er dagens LO svag set i forhold til magtkoncentrationen i forbundene. Og

politisk er der aktuelt ingen lydhørhed på regeringsniveau og hos den parlamentariske majoritet for ligelønskravet.

Der er således mange faglige, organisatoriske og politisk-kulturelle forhold, der skal ændres, inden man kan gøre sig forhåbninger om mere omfattende indsatser over for uligelønnen mellem mænd og kvinder. Presset nedefra må gøres kraftigere, og be-

vægelse i organisationsledelsernes forståelser og handlinger er tilsvarende påkrævet. Alliancer med sociale bevægelser og kræfter uden for synes ligeledes oplagte, hvor ligeløn kan være et bidrag til en bredere retfærdighedsopfattelse og tilsvarende krav. Fagbevægelsen står således ikke i en position aktuelt, hvor den utvivlsomt kan opfattes som retfærdighedens sværd.

NOTER

- 1 Den norske kommission havde en referencegruppe med parterne og Arbejdsministeriet.
- 2 Interviewene blev gennemført januar-juni 2010 af forfatterne og er efterfølgende blevet transskriberet.

REFERENCER

- Andersen Agnete, Ruth Nielsen & Kirsten Precht (1996): *Ligestillingslovene*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bild, Tage et al. (2007): *Arbejdsliv og politik – signalement af lønmodtagere i det 21. århundrede*, København, Nyt fra Samfundsvidenskabernes.
- Bjørst, Byrial R. (2005): *Ligeløn for job af samme værdi*, Gylling, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bonke, Jens (2009): Forældre bruger stadig mere tid på deres børn, *Rockwoolfondens nyhedsbrev*, oktober.
- Borchorst, Anette (2010): Kollektive aktører og institutionelle spilleregler – barrierer og potentialer for ligeløn, i Mette Deding & Helle Holt (red.): *Hvorfor har vi lønforskelle mellem kvinder og mænd? – En antologi om ligeløn i Danmark*, SFI, København, 137-151.
- Borchorst, Anette (2003): *Køn, magt og beslutninger. Politiske forhandlinger om barselsorlov 1901-2002*, Århus, Magtudredningen.
- Borchorst, Anette (1990): Fagbevægelse, arbejdstid og kvindealliancer. Interview med Lillian Knudsen, Kvindeligt Arbejderforbund, og Lene Pind, Dansk Kvindesamfund, i *Årbog for arbejderbevægelsens historie 1990*, 20, København, Selskabet til Forskning i Arbejderbevægelsens Historie, 239-255.
- Dahlerup, Drude (1998): *Rødstrømperne. Den danske rødstrømpebevægelses udvikling, nytænkning og gennemslag 1979-1985*, Haslev, Gyldendal.
- Dalsgaard, Birthe (1986): Initiativgruppen for ligeløn i Århus, i Hanne Rimmén Nielsen & Eva Lous (red.): *Kvinder undervejs. Dansk Kvindesamfund 1986-1986*.
- Dalsgaard, Lene & Jørgensen, Henning (2010): *Kvaliteten der blev væk – kvalitetsreform og modernisering af den offentlige sektor*, København, Frydenlund.
- Due, Jesper & Jørgen Steen Madsen (1996): *Forligsmagerne. De kollektive forhandlingers sociologi*, Gentofte, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Due, Jesper & Jørgen Steen Madsen (2009): *Forligsmagere og forumshoppere – Analyse af OK 2008 i den offentlige sektor*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen & Carsten Strøby Jensen (1993): *Den danske model*, Gentofte, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

- Edwards, Paul (red.) (2007): *Industrial Relations – Theory and Practice*, London, Blackwell Publ.
- Esping-Andersen, Gösta, et. al. (2001): *Why we need a new welfare state*, Oxford, Oxford University Press.
- Grelle, Henning (1978): *Socialdemokratiet i det danske landbrugssamfund 1871-ca. 1903*, København, Selskabet til forskning i arbejderbevægelsens historie.
- Ibsen, Flemming & Henning Jørgensen (1979): *Fagbevægelse og Stat*, Bind I-II, København, Gyldendal.
- Jensen, Per H. (2007): Grundlæggelse af det danske arbejdsløshedsforsikringsystem i komparativ belysning, i Arbejdsdirektoratet: *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007 – Udvikling og perspektiver*, København, 33-64.
- Jørgensen, Henning (2010a): Forhandlingssystemet i det offentlige og ligelønnen, København, Sundhedskartellet, http://www.dsr.dk/dsr/upload/3/0/833/Henning_Joergensens_endelige_rapport.pdf
- Jørgensen, Henning (2010b): Det offentlige aftalesystem og uligelønnen, i Mette Deding & Helle Holt (red.): *Hvorfor har vi lønforskelle mellem kvinder og mænd? – En antologi om ligeløn i Danmark*, København, SFI, 153-175.
- LO (2010): *Ligelønsstrategi*, København.
- Lønkommissionen (2010a): *Lønkommissionens redegørelse – løn, køn, uddannelse og fleksibilitet*, Bind I, København.
- Lønkommissionen (2010b): Pressemeddelelse: *Opgør med forældede overenskomster og lønsystemer*, København, Finansministeriet 28.5.2010.
- Magnusson, Lars et al. (2008): *The Nordic approach to growth and welfare – European lessons to be learned?* ETUI, Brussels.
- Mailand, Mikkel (2008): *Regulering af arbejde og velfærd – mod nye arbejdsdelinger mellem staten og arbejdsmarkedets parter*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Nielsen, Ruth (2009): *LO's juridiske råderum vedrørende løngabet – udredning af kollektive overenskomsters og det fagretlige systems bæredygtighed i forhold til ligeløn og lukning af løngabet*, LO, maj.
- NOU (2008): *Kjønn og lønn. Fakta, analyser og virkemidler for likeløn*, Oslo, 2008, 6.
- Visser, Jelle (1987): *In Search of Inclusive Unionism*, *Academisch Proefschrift*, Amsterdam, University of Amsterdam.
- Berlingske Tidende*
Folketingstidende
Politiken

Anette Borchorst, lic.phil., er professor ved CARMA og CCWS, Aalborg Universitet
e-mail: ab@epa.aau.dk

Henning Jørgensen, lic.scient.adm. et. cand.phil., er professor ved CARMA, Aalborg Universitet
e-mail: henningj@epa.aau.dk