

178

Forligsinstitution og koordinering af aftaleforhandlingerne

**Forskelle og ligheder mellem det private og offentlige
aftalesystem**

Nana Wesley Hansen

August 2020

ISBN 978-87-93320-40-6

Forskningscenter for
Arbejdsmarkeds- og
Organisationsstudier

Sociologisk Institut
Københavns Universitet
Øster Farimagsgade 5
1014 København K
Tlf: 35323299
Fax: 35323940
faos@sociology.ku.dk
www.faos.dk



Indholdsfortegnelse

Sammenfatning.....	3
1. Indledning	4
2. Begrebsafklaring	5
2.1 Koalitionsbygning som magtressource.....	5
2.2 Koordinering som ritual og praksis	6
3. Koordinering og Forligsinstitution på det private område	7
3.1 Aftaleprocessen i DA/FH forhandlingerne.....	7
3.2 Hovedorganisationernes koordinerende rolle.....	9
3.3 Sammenkædningen og konfliktrisiko.....	9
3.4 Diskussion af fordele og ulemper ved koordineringen.....	11
4. Koordinering og Forligsinstitution på det offentlige område	13
4.1 Struktur og overenskomsthierarki	13
4.2 Forhandlingsfællesskabernes koordinerende rolle	15
4.3 Brug af sammenkædning i det offentlige og konfliktrisiko.....	16
4.4 Diskussion af fordele og ulemper ved koordineringen.....	18
5. Konklusion.....	21
Referencer.....	23
Figur: Oversigt over det offentlige aftalesystem.....	27

Sammenfatning

Denne rapport er en komparativ analyse af *fagforeningernes samspil med forligsinstitutionen* samt *fagforeningernes koordination* i henholdsvis den private og offentlige sektor i forbindelse med overenskomstforhandlinger i Danmark.

I aftaleforhandlinger på det private område er det forligsinstitutionen og sammenkædningen, der er de afgørende institutioner, som sætter rammerne for koordineringen. I den offentlige aftalemodel er det derimod forhandlingshierarkiet mellem stat, kommune og region, der i samspil med den såkaldte reguleringsordning, og de aftalte bindinger internt mellem lønmodtagerkoalitionerne i CFU på det statslige område, sikrer koordinering.

Forligsinstitutionen og den rituelle brug af sammenkædning på det private område reducerer risikoen for konflikt, stabiliserer løndannelsen og aftalesystemet. Derudover underbygger sammenkædningen solidariteten mellem fagforbundene og forhandlingsområderne. Sammenkædningen er dog også omdiskuteret og kritiseret for at være udemokratisk. Forligsmulighederne på det private område er mange, men traditionen for at binde aftaleresultaterne sammen i et system med et gennembrudsforlig og en sammenkædningsproces udfordrer også forhandlerne, når de skal 'oversætte' resultaterne til egne sektorområder.

I det offentlige aftalesystem er der større frihed til at fremføre og forhandle specifikke krav til potentiel gevinst for egne medlemmer. Brug af forligsinstitutionen i partielle konflikter på det offentlige område mindsker også risikoen for konflikt, men den svagere koordinering på det offentlige område medfører at konfliktrisikoen, hvor enkeltgrupper går alene i strejke, er langt højere, og det navnlig på det kommunale og regionale område, hvor man kan træde ud af forhandlingsaftalen inden for Forhandlingsfælleskabet (FF) undervejs i forhandlingerne, og efter forlig er indgået.

Lønkampen foregår på det private område, når industrien forhandler, og her gør normer om solidaritet på tværs af de forskellige lønmodtagergrupper sig i høj grad gældende. Koalitionerne på det private område inkluderer lønmodtagergrupper inden for samme sektor og på tværs af sektorer. Desuden eksisterer der et interessefælleskab mellem lønmodtagerne og arbejdsgivere inden for industrien om at eliminere uhensigtsmæssig lønkonkurrence, sikre fleksibel løndannelse og lønstabilitet.

Koalitionerne på det offentlige område er lønmodtagerkoalitioner, der er dannet som modsvar til de offentlige arbejdsgivere, med fokus på solidaritet mellem grupper med samme uddannelsesniveau og indplacering i lønhierarkiet. I nyere tid har lønsolidariteten været begrænset til det såkaldt kontrollerede frirum. Der er større lighed i magten mellem de store fagforbund, der sætter taktstokken for udviklingen af aftalesystemet, og de syntes tilbøjelige til at holde hinanden i skak i forhold til fordelingen af løn. Det offentlige aftalesystem har heller ikke de stærke krydsende alliancer mellem arbejdsgivere og lønmodtagere, som kendes fra industriens område, og som kunne skabe incitament til at øge koordineringen i aftalesystemet.

1. Indledning

Denne rapport er en komparativ analyse af *fagforeningernes samspil med Forligsinstitutionen*, og af hvordan *fagforeningerne koordinerer* i henholdsvis den private og offentlige sektor i forbindelse med overenskomstforhandlinger i Danmark. Forligsinstitutionen er den centrale mæglingsinstans i sektoroverenskomstforhandlingerne i Danmark, men institutionen anvendes meget forskelligt i aftaleforhandlingerne på de to sektorområder. I nedenstående analyseres betydningen af denne forskellighed for, hvordan fagforeningerne koordinerer internt og bygger koalitioner med henblik på at stå stærkest muligt i aftaleforhandlingerne. Formålet med analysen er at skabe et bedre forståelsesgrundlag for forhandlere i de to sektorer, både i forhold til de centrale institutioner, der strukturerer aftalemodellen og for den forhandlingspraksis, der bedrives på de to sektorområder. Rapporten skal dermed bidrage til diskussionen om styrker og udfordringer i den danske aftalemodel.

Forligsinstitutionen er en mæglingsinstans oprettet ved lov i 1910 med det formål at hjælpe arbejdsmarkedets parter med at indgå overenskomster og derved løse grundlæggende interessekonflikter om løn og arbejdsvilkår, og undgå konflikt. Forskning har vist, at Forligsinstitutionen, i tæt sammenspil med hovedorganisationerne på det private område (DA og FH), har en afgørende *koordinerende rolle* i den danske aftalemodel og er med til at løse *kollektive handlingsproblemer* (Ibsen 2016). Det vil sige problemer, hvor den mest optimale løsning kalder på, at aktører med fælles interesser samarbejder og koordinerer deres handlinger, men hvor det for den enkelte aktør (dvs. i dette tilfælde organisationerne) umiddelbart fremstår mere rationelt at handle på egen hånd – altså at 'free ride', da den enkelte aktør derved kan opnå fordele. Kollektive handlingsproblemer gør det særligt svært at sikre, at fælles problemer bliver løst inden for en gruppe af aktører (Olson 1971).

Forligsinstitutionen, og måden den er integreret på i den danske aftalemodel på det private område, er ydermere med til at sikre stabilitet i forhandlingssystemet og i løndannelsen på det private aftaleområde. I sammenligning med andre landes aftalemodeller er den danske model endda særlig god til dette (Ibsen 2016). På det private aftaleområde har man ikke haft en større konflikt i forbindelse med sektoroverenskomstforhandlingerne siden 1998.

Da løndannelsen reelt finder sted på det private område, har denne stabilitet også direkte betydning for det offentlige aftalesystem. Men der har ikke været samme grad af stabilitet, i form af fravær af konflikter, på det offentlige område. Tværtimod har det offentlige område været præget af hyppige enkeltstående konflikter. Den ti årige periode fra 2008 til 2018 har budt på flere konflikter, og det meget specielle forhandlingsforløb i 2018, hvor samtlige forhandlinger på det offentlige område brød sammen og alle forhandlingsområderne for første gang endte i Forligsinstitutionen (Hansen og Mailand 2019; Høgedahl 2019). Under OK18 forløbet i foråret 2018, dannedes også den nye hovedorganisation FH, der samlede de tidligere

hovedorganisationer LO og FTF. Stort set alle de store velfærdsgrupper, der tidligere hørte under FTF og som er en del af det offentlige aftalesystem, er medlemmer af FH. Tilsammen har det specielle OK18 forløb og dannelsen af FH aktualiseret interessen for forskelle og ligheder i måden, man koordinerer på i de private og offentlige aftaleforhandlinger.

I nedenstående præsenteres først de centrale begreber om koalitioner og koordinering. Dernæst følger en beskrivelse og diskussion af koordineringen i hhv. det private og offentlige aftalesystem. Da den private sektor har det mest enkle forhandlingssystem, og koordineringen her er den hidtil bedst analyserede, beskrives dette område først, hvorefter det offentlige område beskrives og diskuteres i lyset af heraf. Fokus for analysen er dog overvejende det offentlige aftaleområde.

Rapporten her¹ er den første i en serie FAOS-rapporter, der sammenligner udvalgte karakteristika af den private og den offentlige sektors aftalesystemer. Den anden omhandler lønsystemer (Mailand 2020). Der er planlagt yderligere rapporter om kommunikation, forhandling og sociale medier, om rekrutteringspraksis og ansættelsestyper og om udviklingen i overenskomstforligenes indhold.

2. Begrebsafklaring

2.1 Koalitionsbygning som magtressource

Koalitionsbygning er en klassisk måde hvorpå fagforeninger kan opnå indflydelse på reguleringen af løn og arbejdsvilkår (Frege et al. 2004; Due og Madsen 1996). Koalitioner påvirker således magtbalancen i overenskomstforhandlinger med arbejdsgivermodparter, men har også betydning for magtbalancerne internt mellem fagforeningerne. Dette har særligt været i fokus i analyser af det offentlige arbejdsmarked, hvor en grundlæggende forståelse er, at staten som arbejdsgiver, i kraft af både at udgøre den øverste lovgivende og udøvende myndighed, er særlig magtfuld (Petersen 1987; Due og Madsen 1996; Hansen og Seip 2018).

I dansk arbejdsmarkedsforskning er koalitioner blevet defineret som foreningen af to eller flere selvstændige organisationers magt og/eller ressourcer med henblik på at forøge mulighederne for at overkomme svaghed eller kontrollere andre parter uden for koalitionen (Due et al. 1995; Due og Madsen 1996). Tilstedeværelsen af koalitioner, dvs. forhandlingsfælleskaber, inden for hhv. det statslige og kommunale aftaleområde er også blevet identificeret som et af de centrale kendetegn ved den offentlige aftalemodel i Danmark (Due og Madsen 1996).

Definitionen klargør dog ikke, hvordan man kan skelne mellem en selvstændig organisation og en koalition. Koalitioner kan i det hele taget antage forskellige former og være stærkere eller svagere forbundne (Tattersall 2005). I

¹ Tak til Mikkel Mailand og Søren Kaj Andersen, begge FAOS, for kommentarer til et tidligere udkast af rapporten.

nyere international arbejdsmarkedsforskning er der særlig fokus på koalitionsbygning mellem traditionelle fagforeninger og andre civilsamfundsorganisationer (NGO'er), der etableres i forsøget på at revitalisere fagbevægelsen og række udover egne (til tider snævre) medlemsrækker samt styrke gennemslagskraften over for kapital og stat (Frege et al. 2004; Tapia og Ibsen 2015). Denne type koalitioner tager ofte form af mere ad hoc prægede og løst koblede *støttende koalitioner*, hvor en eller flere organisationer tilføjer deres mediemæssige indflydelse og legitimitet til en anden organisations kamp i en given sag, men uden nævneværdige bindinger for parterne involveret. *Fælles interesse koalitioner* bygger derimod på, at to eller flere organisationer gensidigt styrker hinandens interesser, hvilket også binder parterne tættere sammen. Endelig er der *dybe koalitioner*, hvor en eller flere organisationer binder sig sammen og skaber fælles organisatoriske rammer. Her deler organisationerne ikke bare mediemæssig indflydelse og legitimitet, men får også styrket deres interesser og opbygger organisatorisk magtkapacitet sammen (Tattersall 2005). Det er denne type af koalitioner, som kommer til udtryk i forhandlingsfællesskaber og karteldannelser på det danske arbejdsmarked, men koalitionerne er af ganske varierende styrke.

Internt i koalitionerne er der tale om parter, der i kraft af fx deres størrelse, medlemsbase, medie gennemslag, alliancebygning med arbejdsgiverne etc. har forskellige grader af magt og indflydelse. De formelle strukturer som bygges op i koalitionerne kan udjævne dette eller skævvride magtfordelingen alt efter, hvordan de formelt er indrettet i forhold til fx repræsentativitet og beslutningsprocesser. Indblik i disse organisationsstrukturer er afgørende for at forstå koalitionsbygningens karakter og betydning i forhandlingerne.

2.2 Koordinering som ritual og praksis

I forskningslitteraturen overlapper forståelsen af koordinering stærkt med forståelsen af, hvorfor fagforeninger bygger koalitioner (Elster 1989; Ibsen 2016; Scheuer et. al 2016). Teori om *klassealliancer på tværs* mellem arbejdere og kapital argumenterer bl.a., at begge parter inden for fx metalindustrien ser fordele i at koordinere løn med det formål at eliminere lønkonkurrence og øge lønflexibiliteten, og derfor danner de tværgående interesse koalitioner (Traxler et al. 2008; Ibsen 2016: 290-291). Den danske arbejdsmarkedsmodel, hvor industrien forhandler først og lægger niveauet for løn og udvikling i arbejdsvilkår, er et godt eksempel på en klassealliance på tværs af fagforeninger og arbejdsgivere. I nyere dansk forskning peges der på, at denne teori delvis forklarer, hvorfor man har opnået det stærkt koordinerede aftalesystem på det private område i Danmark. I tillæg hertil har Forligsinstitutionen og brugen heraf stor betydning for koordineringen (Ibsen 2016). Sagt med andre ord, så fremstår koalitionsbygning og koordinering i arbejdsmarkedsforskningen som hinandens forudsætninger. I forbindelse med koalitionsbygning er koordinering således en vigtig metode til at løse kollektive handlingsproblemer. Det er således i koordineringen inden for og mellem koalitionerne, at der skabes normer og regler, der giver forskellige aktører i et handlingsspil forskellige incitamenter til agere kollektivt (Elster 1989).

Dansk forskning har peget på, at strejker i den offentlige sektor i Danmark ikke på samme måde som på det private område er en lønkamp mellem kapital og arbejdere, men grundet aftalesystemets indretning derimod handler om omfordeling af goder mellem faggrupperne. Det offentlige aftalesystems koalitions karakter har historisk skabt et princip, der tilsiger, at det ikke er muligt gennem konflikt at opnå mere end de organisationer, der har indgået forlig (Due og Madsen 2009:298). Dette princip underbygger stabilitet i lønudviklingen og i aftalesystemet. Men historien viser samtidig, at fagforeninger, der organiserer offentlige lønmodtagere, har svært ved at koordinere deres interesser inden for koalitionerne, navnlig ift. problematikker om ligeløn og lavtløn. Koalitionsstrukturerne udfordrer især muligheden for at etablere solidaritet på tværs af fagforeninger og er måske dermed med til at øge konfliktniveauet (Scheuer et al. 2016). Solidaritet skal her forstås som fælles forståelser mellem organisationer, der kan fremme koordinering og modsvare interessekonflikter internt mellem organisationerne (Lévesque og Murray 2010).

Koordinering handler dog om mere end koalitioner og kollektive handlingsproblemer. Hvor der i forståelsen af koalitioner er en antagelse om selvstændige aktører, der tilføjer hinanden magtressourcer, så henviser begrebet koordinering i højere grad til hierarkier med interne magtrelationer og til *processer* (Traxler et al. 2007). Nogen koordinerer aftaleprocessen på vegne af andre, og dermed kan enkelte forhandlere eller organisationer opnå indflydelse på fx prioriteringer af krav, hvem som deltager ved forhandlingsbordet, kommunikationsprocesser og udformningen af normer for, hvordan man skal agere i aftaleforhandlingerne. Koordinering skal også skabe orden i komplicerede forhandlinger, der foregår parallelt på flere niveauer med mange aktører, og eliminere usikkerhed.

Nedenstående vil derfor ikke alene fokusere på overenskomsts systemets institutioner i form af *koalitioner*, *mægling sin stans* og *koordinering*, men også diskutere *koordineringen i praksis*. Det vil sige aktørernes brug af disse institutioner i forhandlingerne og hvordan aktørerne udfordre institutionerne, samt effekterne heraf på forligsmuligheder på henholdsvis det private og offentlige område.

3. Koordinering og Forligsinstitution på det private område

3.1 Aftaleprocessen i DA/FH forhandlingerne

Overenskomstforhandlingerne får stor opmærksomhed i medierne i de perioder, hvor forhandlerne sidder ved forhandlingsbordene. I beskrivelser af både det private og offentlige aftalesystem er der også ofte fokus på den koordinering, der finder sted i den intensive forhandlingsperiode. Men reelt er overenskomstforhandling en fortløbende proces – en såkaldt kædedans – hvor afslutningen af en forhandlingsproces, med indgåelse af overenskomst eller afslutning af en konflikt, blot betyder starten på den næste forhandlingsrunde (Due og Madsen 1996:43). Det er således i de mellemliggende perioder, at en stor del af arbejdet

med at rydde problemer af vejen og skabe fælles forståelser, både internt på hhv. lønmodtager og arbejdsgiver side og mellem parterne, gennemføres. Det er i disse perioder, at koalitionerne arbejder og en stor del af koordineringen finder sted.

På det private aftaleområde indledes overenskomstforhandlingerne med, at hovedorganisationerne DA og FH i det tidlige efterår indgår aftale om, at overenskomsterne skal indgås og fornys gennem et decentralt forløb. Ligesom sikring af reelle forhandlinger på alle områder forudsætter en god og effektiv koordination af forhandlingsforløbet fra hovedorganisationernes side.

De egentlige forhandlinger indledes på industriens område i januar måned, og traditionelt landes det såkaldte *gennembrudsforlig* på industriens område i første uge af februar. Det er dette forlig, der sætter niveauet for løn- og omkostningsudvikling i Danmark på såvel det dominerende mindstebetalingsområde som på normallønsområdet. Industriforliget sætter også i et vist omfang retningen på udviklingen af overenskomsterne, om end de forskellige sektorer også udvikler egne overenskomster. Herefter følger gennembrudsforliget på normallønsområdet, der traditionelt landes på transportområdet, samt de øvrige private sektorforhandlinger. I slutningen af februar gør DA og FH status, og forhandlinger, der ikke har kunnet opnå forlig inden overenskomsternes formelle udløb i starten af marts, overgår nu til Forligsinstitutionens regi. Traditionelt anvender forligsmanden begge muligheder for at udsætte de varslede arbejdsstandsninger med 14 dage. Processen ender med, at forligsmanden fremsætter et såkaldt *sammenkædet mæglingforslag* – dvs. et samlet overenskomstresultat indeholdende både forlig, og det man har samlet op i Forligsinstitutionen. Det er dette mæglingforslag, som sendes til afstemning blandt medlemmerne

På det private område skriver parterne i alle de indgåede forlig, at disse indgår i det samlede mæglingforslag, som forligsmanden forventes at fremsætte. Sammenkædningen er med andre ord indbygget fra start og er ønsket af overenskomsternes parter. I Forligsinstitutionen er det endvidere praksis, at forligsmanden kun fremsætter mæglingforslag, hvis ingen af parterne (dvs. DA og FH) direkte modsætter sig dette. Hvis en af parterne modsætter sig sammenkædning, kan forligsmanden formelt sammenkæde alligevel, men forligsmanden har traditionelt valgt ikke at gøre dette. Forligsinstitutionen er således i høj grad katalysator for forlig og dermed parternes instrument til at opnå forlig under svære forhandlinger (Due og Madsen 1993, 137; Bjørnsen 1999, 45).

Sammenkædningen understøttes af afstemningsreglerne om mæglingforslag, der indeholder et krav om kvalificeret majoritet.² Ved at sammenkæde flere overenskomstområder således, at det er den samlede stemmemajoritet, der accepterer eller forkaster mæglingforslaget, bliver det vanskeligt for enkelt-

² I skrivende stund er reglerne, at et mæglingforslag kan nedstemmes med almindeligt flertal, hvis mere end 40 pct. af de stemmeberettigede deltager i afstemningen. Hvis stemmeprocenten er lavere, skal nej-flertallet samtidig udgøre mindst 25 pct. af de stemmeberettigede, før forslaget falder.

stående utilfredse grupper at stemme aftaleresultatet ned. Ræsonnementet er, at et nej-mindretal ikke skal kunne presse et ja-flertal ud i konflikt.

3.2 Hovedorganisationernes koordinerende rolle

I den danske model foretages koordineringen af aftaleforhandlingerne på det private område af hovedorganisationerne – DA og FH – der er selvstændige organisationer med stærke sekretariater og stor analytisk kompetence, men også kan anskues som magtfulde og dybe koalitioner. DA og FH's roller bygger på den hovedaftale, som de har indgået sammen, hvor de grundlæggende regler for bl.a. opsigelse af overenskomster og varsling af konflikt, opfordring til at forhandle overenskomst samt at afstå fra organisationsfjendtlige handlinger står nedskrevet.

I de decentrale forhandlinger forhandler fagforbund og forhandlingskarteller med arbejdsgiverne om deres egne overenskomster. Hovedorganisationerne DA og FH spiller her tilbagetrukne og meget forskellige roller. Ifølge DA's vedtægter skal indgåelse af kollektiv overenskomst altid ske under forbehold af DA's godkendelse (DA 2018). Arbejdsgiverne vil undgå, at enkelte medlemsorganisationer spilles ud mod hinanden og dermed risikerer at fordyre overenskomsterne. Der foregår også en intern koordinering i FH, men her er ingen godkendelsesprocedure. FH's hovedbestyrelse, og det til lejligheden nedsatte forhandlingsudvalg, fungerer som vigtige fora for koordination og informationsudveksling mellem medlemsorganisationerne både før og under overenskomstforhandlinger, men man binder ikke hinandens forhandlinger (Andersen og Ilsøe 2015).³ Det diskuteres med jævne mellemrum internt i FH, om man skulle koordinere stærkere, fx vedrørende krav til bekæmpelse af social dumping, men CO Industri, der har forhandlingskompetencen, ønsker at stå frit i deres forhandlinger med DI.

DA og FH indgår i en tæt dialog med forligsmanden i overgangsfasen fra de ordinære forhandlinger til mægling i Forligsinstitutionen. I Forligsinstitutionen er det fortsat de enkelte organisationer og forhandlingskarteller, der er de direkte overenskomstparter. De forhandler selvstændigt, men med bistand fra forligsmanden, hvis det bliver nødvendigt. Undervejs er forligsmanden i tæt dialog med DA og FH.

I slutfasen i Forligsinstitutionen er DA og FH endvidere de afgørende aktører, der skal sikre, at de gennemgående temaer fra de væsentligste forlig kommer med i mæglingsforslagets og derved får betydning for de områder, der ikke har kunne enes, samt at alle overenskomster på FH/DA-området kommer i mål. Parterne gennemfører en såkaldt 'teknisk gennemgang' af mæglingsforslaget. Dette er en forhandling, hvor DA sikrer sig, at ingen opnår mere end det i industriforliget aftalte, mens FH sikrer sig, at ingen opnår mindre end det industriforliget tilsigter.

3.3 Sammenkædningen og konfliktrisiko

Beføjelsen til, at forligsmanden kan sammenkæde mæglingsforslag vedrørende flere fag og fagområder, blev indskrevet i Forligsmandsloven i 1934.

³ For en mere detaljeret gennemgang af FH's rolle (dvs. tidligere LO's) i overenskomstprocessen på private område se Andersen og Ilsøe 2015, s. 4-11.

Baggrunden for bestemmelsen var en bekymring for den store konfliktrisiko i kraft af, at overenskomsterne på det danske arbejdsmarked i stigende omfang udløb på samme tid, og at mange virksomheder (private såvel som offentlige) var dækket af flere overenskomster. Begge disse forhold øgede risikoen for, at en mindre konflikt med en enkeltgruppe kunne påvirke flere virksomheder og via sympatikonflikt sprede sig til andre lønmodtagergrupper (Due og Madsen 1993, 111). Sammenkædningsreglen skulle således sikre, at enkelte faggrupper ikke kunne kaste hele eller større dele af arbejdsmarkedet ud i konflikt. Historisk var det arbejdsgiverne, der pressede på for at få indført sammenkædningsreglerne, men over tid har fagbevægelsen på det private område fået en interesse i at bibeholde reglen, da det sikrer, at også de dårligst organiserede grupper opnår forhandlinger og et aftaleresultat på niveau med de bedst organiserede, dvs. på niveau med industriens forlig (Ibid.; Andersen og Ibsen 2016).

Skulle det vise sig umuligt for forligsmanden at fremsætte et sammenkædet mæglingsforslag, eller bliver et sammenkædet mæglingsforslag nedstemt med det nødvendige kvalificerede flertal, vil de varslede konflikter blive en realitet. Der vil i så fald være storkonflikt på det danske arbejdsmarked. Den rituelle brug af sammenkædningen på det private område skaber således størst sandsynlighed for to scenarier for resultatet af overenskomstforhandlingerne. Enten har alle et overenskomstresultat, eller også er der stor risiko for storkonflikt. I 2014 aftalte industriens parter i deres forlig, at blev et mæglingsforslag ikke fremsat ville parterne mødes og beslutte, om man skulle sende eget forlig til afstemning. En partiel konflikt er således en mulighed, hvis et større område vil konflikte, mens andre gerne vil indgå forlig, men scenariet har ikke udspillet sig i de seneste mange år.

Fagforbund og arbejdsgiverorganisationer, som er medlem af FH og DA, og som indgår i de koordinerede forhandlinger på det private arbejdsmarked, er som udgangspunkt del af sammenkædningen. Grupper, der ikke er medlem af FH, bliver også omfattet af sammenkædningen. Akademikerne har fx medlemmer med overenskomst med organisationer i DA, som udløber samtidig med FH-DA området. Disse inkluderes også i sammenkædningen og Akademikerne deltager derved i de afsluttende forhandlinger i Forligsinstitutionen. Praksis med at sammenkæde områder udenfor FH har dog ledt til diskussioner. Fx klagede Dansk Journalistforbund i 1993 til ILO over at være omfattet af en sådan fælles afstemning. ILO udtalte i 1994 kritik af sammenkædningen, der resulterede i at Forligsmandsloven nu betoner, at forhandlingsmulighederne skal være udtømte før der foretages en sammenkædning (Shaumburg-Müller og Christensen 2019: 135; Andersen og Ilsøe 2015).

Traditionelt har det kun været en mindre del af DA-FH aftaleområdet (mindre end 10 % af lønmodtagerne), der 'samles op' – dvs. indgår i det sammenkædede mæglingsforslag uden forlig. Denne praksis er funderet i behovet for, at det samlede mæglingsforslag skal kunne stemmes hjem blandt fagforeningernes medlemmer.

Forligsprocenter ⁴	
OK 2000	97%
OK 2004	94%
OK 2007	99%
OK 2010	84%
OK 2012	95%
OK 2014	92%
OK 2017	92%

I boksen til venstre er angivet forligsprocenterne ved de seneste overenskomstrunder, der er et skøn over, hvor stor en andel lønmodtagere, der er dækket af de opnåede forlig, når parterne drøfter mæglingforslaget.

Problemet opstår, hvis større lønmodtagergrupper har svært ved at indgå forlig og faktisk ønsker konflikten.⁵ For lønmodtagerne er det alene FH, der i sin egenskab af hovedorganisation vil kunne modsætte sig sammenkædningen, og dette ville i så fald medføre storkonflikt. Er majoriteten inden for FH således tilfredse med det samlede resultat og ønsker at indgå

forlig, vil der blive arbejdet hårdt for at få alle grupper med, og dem, der ikke indgår forlig, vil blive samlet op i sammenkædningen. De interne magtrelationer mellem FH's organisationer har stor betydning i den proces.

I 2010 samledes et større område op. HK Privat ønskede at afskaffe den såkaldte 50%-regel og opnåede ikke noget forlig. De blev samlet op i mæglingforslaget på trods af, at funktionærstemmerne ofte har været udslagsgivende for den samlede godkendelse. I den afsluttende afstemning var der et nej-flertal blandt HK'erne, men flertallet af lønmodtagerne stemte samlet set ja til overenskomstresultatet (Due og Madsen 2010). I forhandlingerne i 2020 havde store dele af byggeriet svært ved at lande forlig, og der var en vis bekymring for, hvordan slutspillet skulle forløbe i FH, såfremt man ikke kunne lande et resultat og parterne ikke ønskede at blive samlet op i et mæglingforslag. Under stærk indflydelse af Corona-krisen og nedlukningen af det danske samfund, der klart forandrede vilkårene for mobilisering og strejke, lykkedes det at indgå forlig i Forligsinstitutionens regi, og bekymringen for en eventuel sammenkædning mistede sin betydning (Andersen og Hansen 2020).

3.4 Diskussion af fordele og ulemper ved koordineringen

Helt overordnet har sammenkædning og traditionen med, at industriens forhandlinger agerer spydspids fire væsentlige fordele. For det første reduceres risikoen for konflikt, og systemet stabiliserer hermed det danske aftalesystem. For det andet gør Forligsinstitutionens fremsættelse af mæglingforslag og sammenkædning det muligt, at løfte byrden om forlig fra skuldrene af de decentrale forhandlere, når interesseforskellene er store og forlig svært opnåelig.⁶ For det tredje sikrer sammenkædningen, at uanset om man i forligsfasen opnår forlig eller ej, så opnår arbejdsgiver eller fagforbund hverken mere eller mindre end de ændringer i løn og vilkår, der er blevet fastsat i

⁴ Forligsprocenterne er venligt opgjort af FH på baggrund af bl.a. LO's årsberetninger. Forligsprocenterne kan være højere, da forlig kan indgås op til og samtidig med drøftelserne om mæglingforslaget

⁵ Det samme gør sig gældende for arbejdsgiverne. Såfremt en gruppe af arbejdsgivere ikke kan lande forlig og vil konflikten, er det inden for DA, at man ville forsøge at forlige eventuelle uenigheder mellem arbejdsgivergrupper, og også her spiller de interne magtrelationer naturligvis en stor rolle.

⁶ Dette gælder dog ikke de decentrale forhandlere på industriens område, der indgår gennembrudsforliget. Her vil manglende forlig jo i høj grad besværliggøre hele sammenkædningsprocessen.

gennembrudsforliget på industriens område. Sammenkædningen stabiliserer således løndannelse og omkostningsniveau. For det fjerde beskytter sammenkædningen lønmodtagere i sektorer, hvor fagbevægelsen er mindre godt organiseret og derfor ville stå svagere i en mulig konflikt. Der er med andre ord også en indbygget solidaritet mellem sektorerne i sammenkædningen. Den fælles forståelse af behovet for et samlet løft i løn og arbejdsvilkår for hele det private område er afgørende for fagforeningernes fortsatte motivation for at bakke op om sammenkædningen (se 3F Formand Per Christensen citeret hos Petersen 2017).

Der er dog også ulemper forbundet med sammenkædningen, og derfor har den været omdiskuteret. Blandt lønmodtagerne på det private område har sammenkædningsreglen været kritiseret for at være 'udemokratisk', da enkeltområder kan stemme nej og så alligevel blive påtvunget mæglingsforslaget ved et samlet ja. I de seneste overenskomstforhandlinger har modstanden været særligt udtalt på byggeområdet, bl.a. fordi det samlede mæglingsforslag ikke indeholder opjustering af de såkaldte prislister, der angiver betalingen for forskellige typer af opgaver ved akkordarbejde (Andersen og Ibsen 2017). Byggeriet er en del af mindstebetalingsområdet og ved manglende indgåelse af forlig, opnår man samme løft på mindstebetalings-satsen som aftalt i industriforliget, men ikke stigninger på prislisterne. Dette skal efterfølgende løftes ved de årlige lokale forhandlinger.

Et andet kritikpunkt er, at legitimiteten i forhandlinger på de forskellige brancheområder bliver presset, når DA underkender aftaler, som ikke ligger inden for de i arbejdsgiverfællesskabet aftalte rammer. Dette er dog primært en kritik rettet mod DA's interne koordinering og ikke sammenkædningen som sådan. Afvisningen af kædeansvar var et omtalt eksempel på et sådant emne ved OK2017 (Andersen og Ibsen 2017).

Brug af sammenkædning og industriens rolle som spydspids i overenskomstforhandlingerne fremmer muligheden for forlig og løfter aftaleresultat for de svageste lønmodtagergrupper. Som koalition betragtet leverer FH fællesskabet – med det stærke CO Industri i front – således samlet set større forhandlingsstyrke, end hvis organisationerne havde forhandlet enkeltvis uden den fælles koordinering. CO Industri har forhandlingskompetencen og har dermed den stærke rolle i overenskomstforhandlingerne, mens FH alene spiller en rolle i slutfasen af koordineringen (Andersen og Ilsøe 2015).

Traditionen med at industriens gennembrudsforlig sætter retning for alle de andre forlig har også stor betydning for indholdet i forligene, ikke alene i forhold til løn, men også en række andre emner. Den samlede økonomi i industriforliget skaber rum for, at man på sektorområderne kan lave egne aftaleresultater (såfremt de ikke går på tværs af DA-fællesskabets interne koordinering). Dette udfordrer dog også forhandlerne på de andre sektorområder i forhold til at 'oversætte' eller dvs. tilpasse forliget fra industrien.

Systemet med et spydspidsforlig og efterfølgende tilpasninger har betydning for, hvordan parterne koordinerer og pakker kravene på lønmodtagersiden, dvs. for den forhandlingspraksis, der bedrives. På lønmodtagersiden er der tradition

for at pakke kravene i ganske brede temaer. Forud for forhandlingerne koordinerer man i et vist omfang ift. medlemmernes krav. Industriens forhandlinger er dog indtil industriforliget lander ganske lukkede omkring sine krav, også internt i forhold til de andre organisationer og forhandlere. De egentlige forhandlinger på andre områder går først i gang, når gennembrudsforliget er landet, men forud herfor har man reelt haft drøftelser om egne temaer med forbehold for de aftaleresultater, der skulle komme ud af industriens forhandlinger. Først når forliget er landet følger et arbejde med at formidle gennembrudsforligets aftaleresultatet eksternt og i høj grad også internt. Koordinering internt, der skal øge forståelsen og tilpasningen af aftaleresultaterne fra industriforliget, har været søgt forbedret mellem grupperne i 3F, der jo også inkluderer industrigruppen, samt mellem 3F byggegruppen og andre organisationer på byggeområdet via BAT-kartellet i 2020, på baggrund af de mange nej-stemmer til aftaleresultatet i 2017 (Andersen og Hansen 2020). Koordineringen har altså også betydning for relationen organisationerne imellem og for relationen internt i organisationerne til deres baglande, og kræver gode mellem- og intra-organisatoriske dialoger under forhandlingerne. Dette er en fortløbende udfordring for de private forhandlinger, der er meget lukkede under selve forhandlingsprocessen, og hvor tidspresset er stort.

Der er en fortløbende intern diskussion hos både arbejdsgivere og fagforeninger, om forhandlerne er kreative nok i 'oversættelsen' af industriens forlig. I forbindelse med fremsættelse af mæglingforslag vægter forligsmanden, at temaer er aftalt gennemgående i de væsentligste forlig, såfremt de skal med i mæglingforslaget. I selve forhandlingerne har fagforeningerne og arbejdsgiverne på de enkelte områder også ganske uhøjtidelige drøftelser om, hvordan aftaleresultater, som ikke passer helt til arbejdets karakter og organisering på området, kan tilpasses. Denne måde at binde forhandlingerne sammen på medfører således alt andet lige også en vis konservatisme i aftaleresultaterne. Til tider bevirker det endog, at man laver bestemmelser i overenskomsterne, som man har 'arvet' og som måske kan få betydning fremover, men hvor deres umiddelbare funktion kan virke arbitrær. Logikken er, at alt der skal forhandles 'koster' ved forhandlingsbordet, og får man noget foræret via industriforliget, kan det på sigt vise sig bekosteligt ikke at skrive det ind i overenskomsten.

4. Koordinering og Forligsinstitution på det offentlige område

4.1 Struktur og overenskomsthierarki

Overenskomstprocessen og organisationsstrukturen på det offentlige område er langt mere kompleks end på det private område. Organisationsstrukturen er som nævnt præget af mange koalitioner i form af forhandlingsfællesskaber med egne vedtægter eller samarbejdsaftaler (Due og Madsen 1996). Koalitionerne har en lang historie og er grundet lønhierarkiet struktureret omkring grupper med tilnærmelsesvis samme uddannelsesniveau. Derudover er de struktureret ift. arbejdsgivernes organisering i tre offentlige sektorer (stat, kommuner og

regioner), hvor nogle lønmodtagergrupper dominerer mere end andre. Se figuren på side 27 for et overblik over det offentlige aftalesystems organisationer.

På det offentlige område foregår overenskomstforhandlingerne inden for et forhandlingshierarki med staten i front, som forhandler over for CFU – der er et samarbejde mellem Akademikerne, Stats- og Kommunalt Ansattes Forhandlingsfællesskab (SKAF) samt Offentligt Ansattes Organisationer (OAO). Det er forliget på statens område, der lægger den økonomiske ramme for de andre forhandlingsområder. Formelt indgår CFU forlig med staten, der så overføres til Akademikerne, som indgår eget forlig for deres overenskomstansatte medlemmer. Herefter følger forligene mellem kommunerne (KL) og Forhandlingsfællesskabet (FF), og endelig indgår regionerne (Danske Regioner) og FF deres forlig (Due et. al 2017).

I december udveksler parterne krav med hinanden. På alle tre forhandlingsområder skelner man mellem generelle krav og organisationsspecifikke krav. På statens område forhandler man først de generelle krav via CFU. Herefter forhandles de organisationsspecifikke krav i det såkaldte fire ugers vindue, som følger. På det kommunale og regionale område anvender man den omvendte forhandlingsmodel fra 2005, hvorved man forsøger at forhandle organisationsspecifikke krav med de overenskomstbærende organisationer og de generelle krav ved FF-bordet samtidig.

De tre arbejdsgivere koordinerer tæt med hinanden. Staten – dvs. Skatteministeren og Styrelsen for Medarbejder og Kompetenceudvikling⁷ – er repræsenteret i de andre arbejdsgivers forhandlingsudvalg, dvs. både i Kommunernes Lønningsnævn (KLN) og Regionernes Lønnings- og Takstnævn (RLTN), hvor de formelle mandater til forhandlingerne og den endelige godkendelse af forlig gives. Det er dog alene i RLTN, at staten har en formel vetoret. I kraft af de årlige økonomiaftaler med kommuner og regioner lægger staten imidlertid et loft over de kommunale og regionale arbejdsgivers økonomiske rammer, der også har betydning for overenskomstforhandlingerne (Jacobsen og Pedersen 2010; Mailand 2014; Høgedahl 2019).

Det er dette forhandlingshierarki, der sikrer koordinering og stabilitet ift. lønudviklingen på det offentlige område. Derudover spiller aftalen om reguleringsordningen⁸ en stor rolle, da det er denne, der binder løndannelsen på det offentlige sammen med løndannelsen på det private område. Hierarkiet og reguleringsordningen er de grundlæggende mekanismer, hvorved staten forsøger at kontrollere lønudviklingen i det offentlige (Hansen og Seip 2018).

⁷ Siden 1973 har Finansministeren med en finansministeriel styrelse varetaget overenskomstforhandlingerne for staten. Undtagelsen var fra 2016-19, hvor Ministeren for Offentlig Innovation, der også betjentes af Finansministeriet, varetog forhandlingerne. Fra 2019 har denne konstruktion været grundlæggende anderledes.

⁸ Reguleringsordningen har siden 1975 i forskellige udformninger bundet løndannelsen i det offentlige til løndannelsen i det private med det dobbeltprincip for øje at det offentlige ikke må blive lønførende, men heller ikke må sakke agterud i løndannelsen (Due og Madsen 2009: 304).

4.2 Forhandlingsfællesskabernes koordinerende rolle

Den formelle koordinering mellem fagforeningerne foregår inden for CFU og FF. Disse organisationer har langt mindre sekretariater og mindre analytiske ressourcer end fx FH, og på den baggrund fremstår de mindre magtfulde end hovedorganisationerne FH og Akademikerne. CFU og FF er dog vigtige fora for vidensdeling og koordinering.

Hovedorganisationerne spiller derimod en langt mindre rolle i de offentlige overenskomstforhandlinger. Undtagelsen er Akademikerne, der som den eneste organisation både er forhandlingsfællesskab og hovedorganisation på det offentlige område.

På det offentlige arbejdsmarked er der dog ikke hovedaftaler af samme karakter som den mellem hovedorganisationerne FH og DA. Derimod har man indgået hovedaftaler mellem henholdsvis staten og de såkaldte centralorganisationer (der reelt også er en slags forhandlingsfællesskaber) og enkelte forbund. Der er således indgået hovedaftale mellem Finansministeriet (nu Skatteministeriet) og OAO (Det Statslige Område), LC/CO10, Akademikerne og en række faglige organisationer, der ikke er tilsluttet en centralorganisation. Tilsvarende har KL og Danske Regioner indgået hovedaftaler med de enkelte forbund, der er medlem af FF og Akademikerne. Heri ligger der et klart signal om, at magten i forhandlingerne blandt lønmodtagerne helt overvejende er bevaret i de forhandlingsberettigede forbund. Det er således ikke inden for CFU og FF, at krav formuleres og mandater skabes, men derimod er det her, at magtbalancerne i forhandlingerne og navnlig kravene til de økonomiske rammer for forhandlingerne handles af og koordineres.

Forud for processerne i CFU og FF er der ofte foregået en række dialoger mellem de store forbund, hvor særlige interesser kan blive handlet af. Det skete fx i optakten til OK18 omkring dannelsen af den såkaldte 'musketered' eller 'solidaritetpagt' på det offentlige område, der sammenkædede krav om reelle forhandlinger vedrørende lærernes arbejdstid, sikring af den betalte spisepause og skævdeling til lavtløn og ligeløn (Hansen og Mailand 2019).

Formelt indledes overenskomstprocessen på det offentlige område i efteråret med, at lønmodtagerne via forhandlingsfællesskaberne CFU og FF indgår såkaldte køreplansaftaler med arbejdsgiverne. På bagkant af det dramatiske forhandlingsforløb i 2018 har man på alle tre områder nu ydermere indgået såkaldte *Fælles forhandlingserklæringer*, der bl.a. udstikker retningslinjer ift. forberedelserne omkring lønforhandlingerne, forhandlingsmiljøet mellem parterne og kommunikation indbyrdes, til baglande og medier under forhandlingerne. Hvorvidt disse også vil påvirke ordlyden i fremtidige køreplansaftaler eller andre dele af aftaleprocessen, vil fremtiden vise.

Arbejdet med køreplansaftaler, selekteringen og prioriteringen af hhv. generelle og specifikke krav er vigtigt arbejde i CFU og FF. Inden for CFU er det i organisationerne OAO-S, SKAF (CO10/LC) og Akademikerne, at kravene lægges fast. Kravene koordineres og samles herefter i CFU's fem personers forhandlingsudvalg, der afspejler disse organisationer. Der er også et stort overlap mellem dette udvalg fem medlemmer og medlemmerne af

forhandlingsudvalget for FF, hvilket danner god baggrund for koordination mellem de to organisationer. En koordinering, der bevidst og med stor succes er søgt styrket siden OK15, og som kulminerede i koordineringen inden for den såkaldte 6-bande, der bestod af hovedforhandlerne for hhv. FTF-K, OAO-K, FOA, SHK og Akademikerne og CFU under OK18 (Hansen og Mailand 2019).

I FF forhandler men også en såkaldt *snitflade* med arbejdsgiverne i KL og Danske Regioner – dvs. en fordeling af hvilke generelle aftaler, der kan forhandles af Forhandlingsfællesskabet og af organisationerne. Udgangspunktet er, at samme krav ikke kan forhandles ved begge borde. En række emner går dog på tværs, og her aftaler man på forhånd, hvordan fx pension, decentrale arbejdstidsaftaler og seniorordninger, der kan forhandles både ved det 'store' FF bord og ved de 'små' borde, dvs. organisationsbordene, skal håndteres.

Ved indgåelsen af forlig foregår den afgørende stillingtagen til de generelle forlig inden for forhandlingsfællesskaberne CFU og FF. I denne og den efterfølgende afstemningsprocedure er der en afgørende forskel med stor betydning for koordineringen på det offentlige aftaleområde: I CFU er det OAO-S, SKAF (dvs. CO10/LC) og Akademikerne, der skal godkende overenskomstresultatet, før det er gyldigt. Her er altså indbygget en vetoret. I SKAF fordrer samarbejdet, at man internt er enige i godkendelsen af et forlig, mens det i OAO-S og Akademikerne er den almindelige stemmemajoritet, der afgør tilslutningen til et forlig. Enkelte organisationers nej til et forlig får på denne måde ikke betydning for udfaldet, såfremt majoriteten ønsker forliget.

Det har historisk sikret forlig på statens område, hvorved den økonomiske ramme er lagt med betydning for de resterende forhandlinger og områder, der eventuelt måtte havne i Forligsinstitutionen. CFU's afstemningsproces er således med til at sikre koordineringen ift. lønudviklingen på det offentlige område.

I FF er der ikke de samme bindinger for deres medlemsorganisationer i forhold til de indgåede forhandlingsaftaler. FF's medlemsorganisationer kan vælge at forlade FF undervejs i forhandlingerne og efter indgåelsen af forlig, hvis der er nej-flertal blandt medlemmerne – også selv om der både i valggruppen og i FF samlet er et ja-flertal. Dette er sket i mange omgange og har ført til store udfordringer ift. den interne koordinering i FF og en række partielle arbejdsmarkedskonflikter.

4.3 Brug af sammenkædning i det offentlige og konfliktrisiko

Sammenkædning bruges som nævnt langt sjældnere på det offentlige område. Som oftest er det enkeltgrupper, der havner i Forligsinstitutionen. Ud over Akademikerne (der som nævnt er både hovedorganisation og forhandlingsfællesskab) spiller hovedorganisationerne også en meget mindre rolle i de offentlige aftaleforhandlinger (Due og Madsen 2009; Andersen og Ilsøe 2015). Ifølge Forligsmandsloven er det hovedorganisationerne – i dag Akademikerne og FH for lønmodtagerne – der koordinerer, men reelt har traditionen været, at man håndterer denne koordinering fleksibelt med respekt for de enkelte forbund og forhandlingsfællesskaber (Andersen og Ilsøe 2015).

Under OK02 endte hele det kommunale område i Forligsinstitutionen, og her blev det formanden for KTO/FOA, der formelt fik rollen som hovedforhandler (Ibid.). Da hele det offentlige område under OK18 for først gang endte i Forligsinstitutionen, overdrog det daværende FTF forhandlingskompetencen til hhv. formanden for SHK på det regionale område og formanden for FF/LC på det kommunale og statslige område. LO overgav deres bemyndigelse til CFU-formanden på statens område og til FOA formanden på det kommunale og regionale område. LO's bemyndigelsesbreve understregede dog, at forligsmanden fortsat kunne rådføre sig med LO-formanden, hvilket også skete og havde betydning for forløbet (Hansen og Mailand 2019). Akademikerne optrådte derimod i Forligsinstitutionen som hoved- og forhandlingsorganisation.

Forhandlingsprocessen i Forligsinstitutionen under OK18 endte med forlig for alle tre hovedområder, der kunne sendes til afstemning blandt medlemmerne på almindelig vis, og der blev ikke brugt sammenkædning. Det var især LC, der ønskede, at deres medlemmer skulle have mulighed for at stemme om forliget, fremfor at få det 'stoppet i halsen' via et mæglingforslag. LC havde behov for at sikre legitimitet og opbakning til det kommende lærerkommissionsarbejde og det fælles projekt omkring en 'Ny start' for Folkeskolen. På baggrund af erfaringerne med de mange nej-stemmer ved OK17 på det private område ønskede også 3F at undgå sammenkædning. Urafstemningen endte med store jaførtal. Den centraliserende og disciplinerende effekt som sammenkædningen kan have ved, at nej-mindretal kommer til at acceptere forlig stemt hjem af jaførtal, ville derfor ikke have gjort nogen forskel (Hansen og Mailand 2019).

Derimod anvendte forligsmanden sammenkædningsreglen under OK02. I 1995 og 1999 havde det offentlige aftaleområde oplevet en række enkeltstående konflikter med blandt andre lærere og sygeplejersker. For de (amts)kommunale arbejdsgivere (KL og Amtsrådsforeningen mv.) havde disse partielle konflikter været et irritationsmoment, og man var utilfredse med at KTO ikke som CFU gennem en samlet afstemning kunne binde sine medlemsorganisationer til det generelle forlig. Med det formål at forbedre koordinationen i forhandlingerne, meddelte arbejdsgiverne før forhandlingernes start, at de ikke ville godkende et overenskomstresultat, før den endelige afgørelse fra KTO forelå. Hvis der igen skulle vise sig at være betydende enkeltgrupper, som ville gå alene, ville arbejdsgiverne således have mulighed for at forkaste forliget og dermed sende hele det kommunale område i Forligsinstitutionen. Hermed lagde arbejdsgiverne op til en afgørende ny praksis i den offentlige sektor, som kunne komme til at ligne det private arbejdsmarkeds forhandlingssystem, hvor Forligsinstitutionen jo spiller en afgørende rolle som beskrevet ovenfor (Due og Madsen 2002; Jørgensen 2003).

Forløbet blev dog ganske anderledes, da forhandlingerne på grund af uenighed om rammen for det Ny lønsystem i stedet brød sammen, inden man havde opnået forlig. Forhandlingerne overgik til Forligsinstitutionen, hvor parterne for første gang indgik det kommunale forlig i Forligsinstitutionens regi ved et sammenkædet mæglingforslag.

Internt var lønmodtagerorganisationerne dog ikke enige i det kompromis man opnåede. Forbundene under LO var enige om at stemme ja til forliget.

Lærergruppen under det daværende FTF og akademikerne i AC (nu Akademikerne) var imod. Ved afstemningen blandt medlemmerne i april 2002 gav de ansatte i amter og kommuner forligsmandens mæglingforslag lige nøjagtig så mange stemmer, at det akkurat blev vedtaget (Jørgensen 2002). Afstemningen resulterede i store diskussioner i flere organisationer, da medlemmerne blev underlagt resultatet selv om der – eksempelvis i DSR og DLF – var markante nej-flertal (Due og Madsen 2009). Læren blandt de offentlige lønmodtagerorganisationer var dels, at man havde brug for bedre koordinering og dels, at man så vidt muligt skulle undgå sammenkædning. Med henblik på at sikre bedre koordinering, indførte KTO den ovenfor nævnte omvendte forhandlingsmodel, for at sikre mere synlighed til organisationernes selvstændige forhandlinger, man indførte fælles forhandlingsaftaler med konfliktudløsende pejlemærker og accept af et såkaldt kontrolleret frirum til særlige aftaler for de enkelte organisationer.

4.4 Diskussion af fordele og ulemper ved koordineringen

Historisk har det offentlige aftalesystem strukturelt og processuelt udviklet sig ganske anderledes end det private. Forhandlingsfællesskaberne sikrer vidensdeling og koordinering af krav, men koordineringen er væsentligt mindre centraliseret på det offentlige end på det private område. Fraværet af en stærk central koordinering, af en rituel brug af Forligsinstitutionen og af sammenkædning øger risikoen for konflikt på det offentlige aftaleområde. Disse forhold stiller også enkeltorganisationer svagere, såfremt arbejdsgiverne ønsker et gennemføre en frigørelseskonflikt svarende til lærerlockouten i 2013, primært fordi sammenkædningen og traditionen for at samle delområder op på det private område medfører konservatisme og forhindrer, at større forandringer ikke gennemføres i overenskomsterne.

Det offentlige aftalesystem og fraværet af, at en stærk sektor 'går foran', skaber samtidig et større frirum for, at de enkelte organisationer på det offentlige område kan skabe deres egne løsninger ved forhandlingsbordet til potentiel gevinst for deres medlemmer. Desuden kan man diskutere om de meget velorganiserede fagforeninger på det offentlige område med høj medlemsorganisering og TR dækning, føler de har brug for og overhovedet ville acceptere, at et enkelt fagområde eller en enkelt sektor skulle gå foran i forhandlingerne på samme måde som industrien gør det på det private område, og ville acceptere den medfølgende sammenkædning. Dette har fx vist sig svært i bl.a. den svenske model (Schmidt et al. 2018). Der er heller ikke tale om samme afhængighedsforhold eller måske rettere interessesammenfald mellem fagforeningerne på sektorområderne i det offentlige, da man ikke har decentraliseret løndannelsen i samme udstrækning som i den private sektor (Mailand 2020). Det udbredte mindstebetalingssystem på det private aftaleområde giver således de svagere lokalt organiserede sektorer incitament til at støtte op om den velorganiserede industri som frontløbere i de centrale forhandlinger, hvor de kan løfte løn og arbejdsvilkår centralt på vegne af alle grupper.

De mange små organisationer på det offentlige område har brug for koordineringen inden for forhandlingsfællesskaberne, da det øger deres informationsniveau, og de får indflydelse på forhandlingsprocessen. På grund af deres størrelse i forhold til antal ansatte, er de potentielt stærkeste lønmodtagerorganisationer hhv. Akademikerne på statens område og FOA på det kommunale område. De to organisationer er sig bevidst om deres magt ved forhandlingsbordet, og heller ikke arbejdsgiverne er blinde for muligheder for at kunne indgå aftaler med disse to organisationer på de respektive sektorområder, hvor de dominerer, med mulighed for evt. senere at få fremdrift i forhandlingerne med andre organisationer. Men reelt har også disse organisationer brug for koalitionerne, og de større organisationer (herunder bl.a. Akademikerne, FOA, SHK, LC, HK Kommunal, BUPL og OAO gruppen) balancerer hinanden inden for både CFU og FF og på tværs af sektorerne.

Som nævnt er reguleringsordningen afgørende for styringen af lønudviklingen i det offentlige. Ved hver overenskomstrunde stiller de offentlige fagforeninger traditionelt krav om en reguleringsordning. Med jævne mellemrum opstår der dog diskussioner om, hvorvidt man ønsker ordningen. Arbejdsgiverne er kritiske over for ordningen, da den ikke tager udgangspunkt i produktiviteten, men giver automatiske lønstigninger, uden at fagforeningerne har skullet kæmpe for dem ved forhandlingsbordet. Fagforeningerne er derimod kritiske, fordi reguleringsordningen stærkt underbygger princippet om, at man ikke kan opnå løn ud over det opnået ved de generelle forlig. Opnår nogle grupper mere end den fastsatte økonomiske ramme, kan det nemlig betyde mindre udmøntning fra reguleringsordningen for alle grupper (Due og Madsen 2009). Med udgangspunkt i det ligelønsproblem, som SHK (Sundhedskartellet) mener de har, stillede SHK fx ikke krav om en reguleringsordning ved OK05 og OK08, men fik den alligevel, da de andre organisationer havde stillet krav herom (Due og Madsen 2009). Overvejelserne har for hovedparten af de offentlige lønmodtagergrupper været, at reguleringsordningen er ønsket, da lønudviklingen i det private ofte løber foran den offentlige sektors lønudvikling. Det er da også sigtet med ordningen, at man undgår at skabe unødige lønkonkurrence mellem sektorerne med et A og et B hold. Man kan også tilføje, at der er en indbygget solidaritet i reguleringsordningen, som sikrer alle grupper på det offentlige arbejdsmarked ens lønudvikling.

Staten er i kraft af forhandlingshierarkiet og afstemningsprocessen inden for CFU det forhandlingsområde, der sætter den økonomiske ramme og det med en god armslængde til de store selvbevidste velfærdsgrupper på det kommunale og regionale område. Hverken de kommunale arbejdsgivere eller de dominerende forbund på det kommunale og regionale område har dog stor interesse i, at staten bliver styrende i andre henseender i overenskomstforhandlingerne. Dels er der stor forskel på arbejdets karakter på tværs af de tre sektorer, der kræver fagspecifikke drøftelser, dels er der som ovenfor nævnt ikke tale om samme decentralisering af aftalesystemerne ift. løn, arbejdstid mv., der gør det relevant med en fælles stærk trendsætter. Desuden har det vist sig flere gange, at staten kan have svært ved at lave gennembrud i overenskomstforhandlingerne.

Kommunerne har således gået foran ift. arbejdsmarkedspension, løn under barsel og Ny løn mv. (Due og Madsen 2009: 15).

Der har også været overvejelser om, hvorvidt kommunerne er i stand til at sætte retningen for de andre forhandlinger. Det er dog svært at forestille sig at KL og FF, eller enkelte organisationer inden for FF, kunne etablere en form for tværgående klassealliance svarende til den, parterne har på industriens område. Betydningen af koalitionen på det private område for ikke alene de konkrete forhandlinger i overenskomststarene, men også for det meget store arbejde, der gennemføres i de mellemliggende perioder med henblik på, at sikre succesfulde forhandlinger bredt set, bør ikke underkendes.

Viljen og muligheden blandt parterne på begge side af bordet til at løse problemer ud over egen sektor findes ikke i samme udstrækning på det offentlige område. KL kan ikke sætte retning for økonomi og forvaltningspolitik over for staten. De kan således ikke garantere lønmodtagerne i en evt. tværgående koalition, at kunne påvirke arbejdet med at rydde knaster af vejen på andre aftaleområder via deres interne arbejdsgiverdialoger. At sætte kommunerne i front ville også kræve en langt stærkere koordinering og binding af de enkelte organisationer inden for FF, i lighed med den koordinering man har i CFU, såfremt en sådan forandring skulle have en konfliktløsende karakter.

Navnlig de manglende bindinger inden for FF resulterer nemlig i, at enkelte organisationer jævnligt vælger at gå enegang. Særligt blandt FF's medlemsorganisationer har det således vist sig svært at blive enige om fælles krav, og indgå fælles forhandlingsaftaler (Jacobsen og Pedersen 2010, 70). At organisationer har meldt sig ud af forhandlingsaftalen i FF (tidl. KTO) har næsten altid haft sit udgangspunkt i forskelligartede interesser i forhold til lønkrav, som det offentlige område har svært ved at løse og som accentueres af reguleringsordningen (Due og Madsen 2009; Jacobsen og Pedersen 2010; Scheuer et al. 2016).

Sundhedskartellet (SHK) meldte sig ud af det daværende KTO – forløberen for FF – efter OK02, fordi deres ligelønskrav ikke blev imødekommet. Under OK08 trådte også FOA og BUPL ud af forhandlingsaftalen, da de ikke mente, at deres lønkrav blev mødt af arbejdsgiverne, og KTO forliget derfor ikke kunne leve op til deres krav. OK08 endte i en række partielle konflikter involverende FOA, SHK og BUPL, men med begrænset succes ift. lønkravene (Due og Madsen 2009; Jacobsen og Pedersen 2010). I optakten til OK11 ville også FOA og Akademikerne forhandle selvstændigt uden for KTO, men organisationerne i KTO blev dog enige om at forhandle fælles tværgående krav sammen. Enhver part kunne dog på et hvilket som helst tidspunkt vælge at udgå af de fælles forhandlinger for et givent emne eller tema. Forhandlingerne endte i forlig, der i høj grad minder om hinanden, mens forhandlingsprocessen blev oplevet som ganske tung.

Det har således gentagne gange vist sig meget svært at forhandle sig frem til andre løsninger, end dem der kunnet opnås inden for forhandlingsfælleskabets rammer. Det er stort set umuligt at bryde med normen om lighed i løndannelsen inden for det eksisterende lønhierarki (Jacobsen og Pedersen 2010, 70-71; Due

og Madsen 2009). I praksis har det også vist sig besværligt at gennemføre mindre koordinerede forhandlinger uden for fællesskabet. I forbindelse med udfordringer i forhandlingerne under OK08 blev der talt om det såkaldte 'kontrollerede frirum' inden for hvilket, der kunne opnås en vis skævdeling til fordel for enkelte grupper (Due og Madsen 2009). En sådan skævdeling tilvejebragtes også ved OK02, dog uden at det blev anvendt. Under OK11 og OK13 var de økonomiske rammer så smalle, at skævdeling ikke var en del af diskussionerne internt. I 2015 var der en økonomisk skævdeling indbygget i projektet 'Fra faglært til ufaglært' der dog faldt til jorden (Hansen og Mailand 2015). Frirummet blev aktuelt igen ved OK18, der grundet samspillet mellem fagforeningernes interne musketered og KL's ønske om at skabe en rekrutteringspulje til visse grupper, resulterede i den største skævdeling i nyere tid (Hansen og Mailand 2019). Dette frirum har dog overvejende været tilvejebragt efter pres fra de organisationer, der mener at have ikke besvarede lønkrav, og resultaterne har ikke løst problemerne om lige- og lavtløn. De interne lønproblematikker vil således komme i spil ved fremtidige overenskomstrunder. De manglende løsninger inden for aftalesystemet ansporer også organisationerne til at søge mod det politiske system og finde løsninger der, hvilket potentielt kan føre til såkaldt forumshopping.

5. Konklusion

I aftaleforhandlinger på det private område er det Forligsinstitutionen og sammenkædningen, der er de afgørende institutioner, som sætter rammerne for koordineringen. I den offentlige aftalemodel er det derimod forhandlingshierarkiet mellem stat, kommune og region, der, i samspil med den såkaldte reguleringsordning og de aftalte bindinger internt mellem lønmodtagerkoalitionerne i CFU på det statslige område, sikrer koordinering.

Forligsinstitutionen og navnlig den rituelle brug af sammenkædningen på det private område reducerer risikoen for konflikt, stabiliserer løndannelsen og aftalesystemet. Derudover underbygger sammenkædningen solidariteten mellem fagforbundene og forhandlingsområderne. Sammenkædningen er dog også omdiskuteret og kritiseret, navnlig for at være udemokratisk. Forligsmulighederne på det private område er mange, men traditionen for at binde aftaleresultaterne sammen i et system med et gennembrudsforlig og en sammenkædningsproces udfordrer også forhandlerne, når de skal oversætte resultaterne til egne sektorområder. Dette stiller store krav til dialog og koordination på tværs af sektorområderne både før og under overenskomstforhandlingerne.

Anderledes skelner man på det offentlige område mellem generelle og specifikke krav, og specificeringen heraf sker inden for forhandlingsfællesskaberne og i samspil med arbejdsgiverne. Der er dog langt større frihed til at fremføre og forhandle specifikke krav til potentiel gavn for egne medlemmer. Brugen af Forligsinstitutionen i partielle konflikter på det

offentlige område mindsker også risikoen for konflikt, men den svagere koordinering på det offentlige område medfører, at konfliktrisikoen, hvor enkeltgrupper går alene i strejke, er langt højere. Det gælder navnlig for forhandlingerne på det kommunale og regionale område grundet mulighederne for at træde ud af forhandlingsaftalen inden for FF.

Koalitionerne på det private område inkluderer organisering af lønmodtagergrupper inden for samme sektor (fx CO Industri) og på tværs af sektorer (fx 3F og HK). De inkluderer også en form for interessefælleskab med arbejdsgivere inden for samme branche (industrien) ift. at eliminere uhensigtsmæssig lønkonkurrence, sikre fleksibel løndannelse og etablere lønstabilitet. Den egentlige lønkamp med arbejdsgiverne foregår på det private område, når industrien forhandler, og her er det også normer om solidaritet på tværs af de forskellige lønmodtagergrupper, der i høj grad gør sig gældende.

Koalitionerne på det offentlige område er lønmodtagerkoalitioner dannet som modsvar til de offentlige arbejdsgivere, med fokus på solidaritet inden for grupper med samme arbejdsgiver og tilnærmelsesvis samme uddannelsesniveau og indplacering i lønhierarkiet. I nyere tid har lønsolidariteten været begrænset til det såkaldt kontrollerede frirum. På det offentlige område er der større lighed i magten mellem de store fagforbund, der sætter taktstokken for udviklingen af aftalesystemet, og de syntes tilbøjelige til at holde hinanden i skak i forhold til fordelingen af løn. En mulig løsning herpå kunne være at skabe større fleksibilitet i løndannelsen gennem en decentralisering af lønsystemerne. Men det offentlige aftalesystem har ikke de stærke krydsende alliancer mellem arbejdsgivere og lønmodtagere, som kendes fra industriens område, og som kunne skabe incitament til at øge koordineringen eller decentraliseringen i aftalesystemet.

Referencer

- Andersen, S.K. og Ibsen, C.L. (2016) OK2017: Konkurrenceevne og tryghed. Forligsmuligheder under et usikkert opsving. FAOS rapport Nr. 150. København: Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
https://faos.ku.dk/temasider/ok-forhandlinger/2017/analyser/optaktsnotat/Fnotat_150_OK2017_optakt_konkurrenceevne_og_tryghed_SKA-CLI.pdf_copy
- Andersen, S.K. og Ibsen, C.L. (2017) OK2017: På vej mod en livsfase overenskomst. FAOS rapport Nr. 153. København: Sociologisk Institut, Københavns Universitet
https://faos.ku.dk/publikationer/forskningsnotater/fnotater-2017/Fnotat_153_-_P_vej_mod_en_livsfase_indkomst.pdf
- Andersen, S.K. og Ilsøe, A. (2015) LO og FTF's roller i forhandlings-systemerne. FAOS rapport Nr. 143. København: Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
https://faos.ku.dk/publikationer/forskningsnotater/fnotater-2015/Fnotat_143.pdf
- Andersen, S.K. og Hansen N.W. (2020) OK20: Livsfaseoverenskomsten udfoldet, dumping uforløst og corona som joker. FAOS rapport Nr. 177. København: Sociologisk Institut, Københavns Universitet
https://faos.ku.dk/publikationer/forskningsnotater/rapporter-2019/Rapport_177_-_OK20_-_Livsfaseoverenskomsten_udfoldet_dumping_uforlost_og_corona_som_joker.pdf
- Andersen, S.K. and Hansen N.W. (2019) The creation and future of the new Danish trade union confederation. *Transfer*. 25(2) 229–234.
<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1024258919848334>
- Bjørnsen, M. K. (1999) Om Forligsinstitutionen. I 100-året for Septemberforliget. Det offentlige arbejdsmarked på vej ind i et nyt århundrede - Et festskrift. København: Finansministeriet.
- Dansk Arbejdsgiverforening, Vedtægter, 5. dec. 2018, §31 stk.4
- Due, J. & Madsen, J. S. (1996). Forligsmagerne. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Due, J. & Madsen, J. S. (2002) OK 2002: Historisk sammenbrud i kommunale forhandlinger, Mandag Morgen 25.02.2002

Due, J og Madsen, J. S. (2010) OK2010: Ny magtfordeling i overenskomstspillet. FAOS forskningsnotat 109, København: Sociologisk Institut, Københavns Universitet
https://faos.ku.dk/pdf/forskningsnotater/forskningsnotater_2010/Fnotat_109.pdf

Due, J., Lubanski, N. og Madsen, J. S. (1995) Koalitioner og kollektive aftalesystemer Forkortet, justeret udgave offentliggjort i *Politica – Tidsskrift for politisk videnskab*, 28. årgang nr. 2, 1996, s. 195-221. FAOS Rapport, Nr. 006. København: Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
https://faos.ku.dk/pdf/forskningsnotater/forskningsnotater_1995/Fnotat06.pdf

Due, J., Madsen, J. S. og Mailand M. (2017) Hierarkiet i det offentlige aftalesystem. FAOS, Fakta 29.11.17. https://faos.ku.dk/temasider/ok-forhandlinger/2018/fakta/Fakta_Hierarkiet_i_det_offentlige_aftalesystem.pdf

Elster, J. (1989) Wage Bargaining and Social Norms. *Acta Sociologica* 32(2): 113–136. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/000169938903200201>

Frege, C., Heery, E. and Turner, L. (2004). The New Solidarity? Trade Union Coalition-Building in Five Countries. Electronic version. Retrieved April 17, 2020 from Cornell University, ILR School site:
<http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/articles/1008>

Hansen, N. W. & Seip, Å. A. (2018). Government employers in Sweden, Denmark and Norway: The use of power to control wage and employment conditions. *European Journal of Industrial Relations*, 24(1), 73-89.
<https://doi.org/10.1177/0959680117708371>.

Hansen; N. W. og Mailand, M. (2015): Vindstød uden stormstyrke - Overenskomstfornyelsen 2015 i den offentlige sektor. FAOS forskningsnotat Nr. 145. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
https://faos.ku.dk/publikationer/forskningsnotater/fnotater-2015/Fnotat_145.pdf

Hansen, N. W. & Mailand, M. (2019). Overenskomstfornyelsen 2018. Musketered, magtbalancer og modelforandringer. FAOS Rapport, Nr. 166. København: Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
https://faos.ku.dk/publikationer/forskningsnotater/rapporter-2019/Rapport_166_-_Overenskomstfornyelsen_2018.pdf

Høgedahl, L. (2019). Den danske model i den offentlige sektor. Danmark i et nordisk perspektiv. København: Djøf Forlag.

Ibsen, C. L. (2016). The role of mediation institutions in Sweden and Denmark after centralized bargaining. *British Journal of Industrial Relations*, 54 (2), 285–310. <https://doi.org/10.1111/bjir.12142>

Ibsen, C. L. (2015). Three approaches to coordinated bargaining: A case for power-based explanations. *European Journal of Industrial Relations*, 21(1), 39-56. <https://doi.org/10.1177/0959680114527032>

Jørgensen, C. (2003) Collective Bargaining in Europe 2002 – Danmark. FAOS forskningsnotat 038. København: Sociologisk Institut, Københavns Universitet. https://faos.ku.dk/pdf/forskningsnotater/forskningsnotater_2003/fnotat38.pdf

Kristiansen, J. (3. udgave 2014) Den kollektive arbejdsret. Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Mailand, M. (2014): Overenskomstforhandlinger under pres – OK2013 i den offentlige sektor. FAOS forskningsnotat nr. 127. Sociologisk Institut, Københavns Universitet, København. <https://faos.ku.dk/nyheder/bog-overenskomstforhandlinger-under-pres/>

Mailand, M. (2020) Lønssystemer i den offentlige og den private sektor. Decentraliseringsgrad, aktørroller og krone eller procent. FAOS rapport 179. København: Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Lévesque C. & Murray, G. (2010). Understanding union power: resources and capabilities for renewing union capacity. *Transfer*, 16(3), 333–350. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1024258910373867>.

Jacobsen, K. & Pedersen, D. (2010). Kampen om den danske model. Da sosu'erne rystede det etablerede system. København: Informations Forlag.

Korpi, W. (2006). Power resources and employer-centred approaches in explanations of welfare states and varieties of capitalism: protagonists, consenters, and antagonists'. *World Politics* (58), 167–206.

Tattersall, A. (2005). There is Power in Coalition: A framework for assessing how and when union community coalitions are effective and enhance union power. *Labor & Industry* 16 (2), 97-112. <https://doi.org/10.1080/10301763.2005.10669325>.

Olson, M. (1971) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard Economic Studies 124. Cambridge: Harvard University Press

Petersen, H. (1987). Ledelse og loyalitet – kollektiv arbejdsret i den offentlige sektor. København: Akademisk Forlag.

Petersen L (2017) 3F-formand: Sammenkædningsregler er ikke kun af det onde. Artikel i 3F Fagbladet. 1. Maj 2017

Traxler, F., Brandl, B. & Glassner V. (2008). Pattern Bargaining: An Investigation into its Agency, Context and Evidence. *British journal of Industrial Relations*, 46(1), 33-58.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2007.00664.x>.

Scheuer, S., Ibsen, F. and Høgedahl, L. (2016). Strikes in the Public Sector in Denmark - assessing the economic gains and losses of collective action.

Transfer. 22(3), 367-382.

<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1024258916655709>.

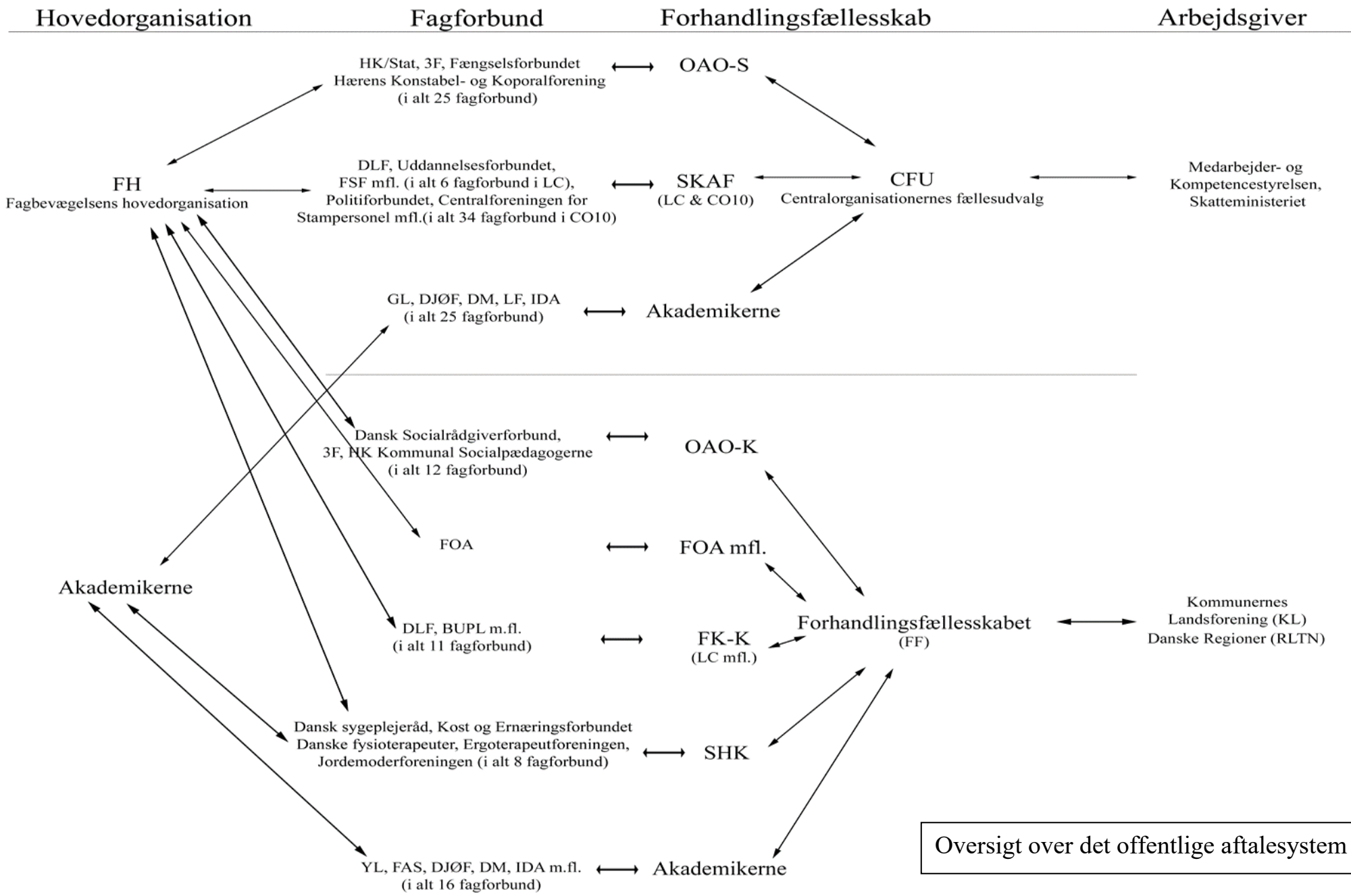
Shaumburg-Müller, P. og Christensen, B. (2019) Forligsmandsloven (2. udgave). København: Jurist og Økonomforbundet forlag

Schmidt, W., Müller, A., Ramos-Vielba, I., Thörnqvist, A. & Thörnqvist, C. (2018). Austerity and public sector trade union power: Before and after the crisis. *European Journal of Industrial Relations*, 37, 1-17.

<https://doi.org/10.1177/0959680118771120>.

Tapia, M., Ibsen, C.L. and Kochan, T. (2015). Mapping the frontier of theory in industrial relations. The contested role of worker representation. *Socio-Economic Review* 13(1), 157–184.

<https://doi.org/10.1093/ser/mwu036>.



Oversigt over det offentlige aftalesystem