

## Sådan forhandler de

Af: *Thorkild Thejsen*

Det offentlige forhandlingssystemets historie er aldrig beskrevet før. Nu er den her. Jesper Due og Jørgen Steen Madsen har skrevet et fornemt værk, som giver både ind- og overblik. Sproget flyder befriende uakademisk, uden at der gives køb på saglighed og præcision.



Otte kilo. Fire bind. 2.696 sider. Det er et imponerende værk, de to arbejdsmarkedsforskere Jesper Due og Jørgen Steen Madsen har skrevet. De første to bind bygger selvfølgelig mest på skriftlige kilder, men i de to sidste om tiden fra 1970 til 2018 trækker de i høj grad på forfatternes egen forskning.

Især tre ting står tydeligt efter læsningen:

- Der er afgørende forskel på, om forhandlingsmodparten er en privat arbejdsgiver, der agerer på et marked, eller om det er en offentlig arbejdsgiver, som både er *forhandlingsmodpart*, politisk *myndighed*, der fastsætter den overordnede økonomiske ramme, og politisk *aktør*, der kan gribe ind og suverænt lovgive om vilkårene.

- Den danske model på det offentlige område er på den ene side både stærk og konserverende og på den anden side i stand til at omstille og udvikle sig.

Og:

- Historien viser, at *ingen* organisation har kunnet opnå bedre resultater ved at forhandle eller konflikte alene.

Gennem hele deres arbejdsliv har Due og

Madsen igen og igen præsenteret nærstudier af overenskomstforløb på grundlag af interview med topforhandlere på både arbejdsgiver- og lønmodtagerside. Deres metode har været at forsøge at forstå systemet og begivenhederne ved at analysere aktørernes egne fortolkninger. *Selvfolgelig* trækker de også på andres teorier og analyser, men tilgangen har (næsten) aldrig været deduktiv at hente begreber og analysemodeller i eksisterende teoretiske positioner, de er gået induktivt til værks og har taget afsæt hos *reflekterende aktører*. Det er, skriver de med reference til Anthony Giddens, "den bedste kilde til teoriudvikling". Den tilgang er i høj grad med til at gøre beretningerne levende. Man mærker, at de ikke kun vil fortælle historien, de vil også fortælle historierne - de sociale dramaer med politiske og personlige modsætninger, samspil og konflikter. Sproget flyder befriende uakademisk, uden at der gives køb på saglighed og præcision.

For at få hold på udviklingen og på de hændelser og holdninger, der har drevet den frem, må de tage afsæt i forskellige gruppers aktiviteter - jernbanearbejdere, postbude, sygeplejersker, statslige embedsmænd. Og - heldigt for denne anmelder og *Folkeskolens* kernelæsere - også folkeskolelærere. Man mærker, at forfatterne ved en del om Danmarks Lærerforening; deres doktorafhandling fra 1990, "Man kan kun gå på to ben", var da også en undersøgelse af lærerne mellem profession og fagforening.

Men det er ikke de enkelte organisationers historie, de fortæller. Hovedformålet er med Due og Madsens egne ord "at undersøge etableringen og udviklingen af det offentlige aftalesystem i dets egen ret gennem en dybtgående historisk analyse". Det er i den grad lykkedes.

Forfatterne er gode til at beskrive konflikter og forlig, så man mærker udfordringerne. *Selvfolgelig* har de ikke helt kunnet undgå det, der i narrativ journalistik kaldes BBI, Boring But Important. Når udvikling, tilbageslag og uenighed skal dokumenteres, så læseren selv kan vurdere de konklusioner, der drages undervejs, skal der stilles skarpt på mange udtalelser, dokumenter og artikler, men en del detaljer er heldigvis lagt ned i gode og indimellem ret så lange feinschmeckerfodnoter. At forlaget har valgt så lille en typestørrelse (7,8 punkt), at det kan være svært at læse teksten, er så en anden sag, men heldigvis er brødteksten i 10,5 punkt med god afstand mellem linjerne - og i det hele taget i et indbydende og smukt layout.

Billedsiden kan diskuteres, den vender jeg tilbage til. Men - vigtigst af alt - de mange beretninger er velvalgte og spændende fortalt, og det er i sig selv en fornem præstation. Alligevel er det vel kun fagnørdere - og anmeldere - der vil læse alle 2.696 sider i et stræk. Men som historisk opslagsværk fungerer det fremragende - stort set. Også det lille stort set-forbehold vender jeg tilbage til.

Som offentligt ansat går man heldigvis ikke hver dag og tænker på aftalesystemet og de organisationer, der har forhandlet om løn- og arbejdsforholdene. Regler er mest noget, man bliver mindet om, når der opstår problemer og konflikter. Og når det går helt galt - som da de kommunale og statslige arbejdsgivere i 2013 for første gang nogensinde valgte at bruge lockoutvåbnet offensivt, uden at forhandlingsmodparten - lærerne - havde varslet strejke! Så bliver man mindet om, at organisationerne og det offentlige aftalesystem er vigtige samfundsinstitutioner. Med styrker og svagheder. Men selv om forhandlingerne om mere end 800.000 offentligt ansattes løn- og arbejdsvilkår er en tilbagevendende begivenhed, er det først nu, at systemet er blevet samlet beskrevet.

Værket beskriver udviklingen fra tiden, hvor offentligt ansatte samlede sig i foreninger. Men ikke i fagforeninger; det var selskabelige, faglige eller religiøst-nationale selskaber, der ikke havde nogen som helt ret til at forhandle om løn og arbejdsbetingelser. Kongen/staten/kommunen fastsatte helt ensidigt vilkårene, uanset om man var i postvæsenet, ved statsbanerne, i almue- eller købstadsskolen, eller om man var embedsmænd i staten. *Tjenestemandsideologien* kunne give samfølelse og faglig stolthed, men man følte samtidig en stærk loyalitet i forhold til kongen og til øvrigheden generelt, og *troskabspligten* var en del af ansættelsesgrundlaget. At myndighederne mange år senere - trods udvikling af fagforeninger med ret til både at forhandle og indgå kollektive aftaler - blev ved med at dyrke loyaliteten, vil nyligt pensionerede lærere kunne bevidne. Som tjenestemand i folkeskolen havde de *ikke en kontrakt*, for det er jo en aftale mellem to parter. De havde *modtaget et kaldsbrev*, hvor det blev indskærpet, at læreren samvittighedsfuldt skulle opfylde alle tjenesteplichter, overholde alle forskrifter, og "i alle forhold såvel i som uden for tjenesten vise Dem værdig til den agtelse og tillid, Deres stilling kræver".

Tilbage omkring 1900 foregik udviklingen uhyre langsomt. Flere og flere faggrupper dannede organisationer, men selv om der var forskelle fra bund til top, var *stands- eller professionsopfattelsen* længe stærkere end *fagforeningsopfattelsen*. Men der skete en glidning i opfattelserne, og Due og Madsen fortæller, hvordan de nye foreningers medlemsblade "spillede en positiv rolle både i agitationen for nye medlemmer og i forsøget på at udvikle det indre sammenhold gennem udbredelse af fælles værdier og normer". De nævner *Jernbane-Tidende*, som begyndte at udkomme i 1898, og som "trods sin uansæelighed" spillede en vigtig rolle i opbygningen af en fælleds identitet (at Danmarks Lærerforenings medlemsblad ikke nævnes, er nok ikke en tilfældighed, for det begyndte først at udkomme, ni år efter at DLF blev dannet, og de første samlende og identitetsskabende diskussioner for lærere foregik i det private blad *Skoletidende*. Men det er en anden historie).

Selv om - eller måske fordi - de faglige organisationer voksede, blev lederne forflyttet og forfulgt, og trods grundlovens paragraffer, der skulle beskytte den enkelte, mente den sidste Højre-regering før systemskiftet i 1901, at en tjenestemand ikke kunne organisere sig og være liberal eller socialdemokratisk tillidsvalgt. Pakmester P.D. Pedersen valgte at være aktiv i Jernbaneforbundet, så han blev forvist til provinsen. Men der havde regeringen forregnet sig, tiderne var skiftet, og nok var nok. I hovedstaden arrangerede 19 tjenestemandforeninger et stort, fælles protestmøde og nedsatte et udvalg, der skulle forberede en sammenslutning af organisationerne. Og det stoppede ikke der, for pakmester Pedersens "deportationsrejse" udviklede sig til et triumftog. Trods politidrykning for at forhindre demonstrationer blev han ved samtlige jernbanestationer mellem København og Varde hyldet af fremmødte kolleger, og efter systemskiftet sørgede den nye trafikminister Viggo Hørup for, at alle forflyttede fik lov til at vende tilbage.

Beretninger om den slags konkrete hændelser bruger Due og Madsen til at illustrere udviklingen og til at minde om, at organisationer handler om levende menneskers arbejds- og levevilkår. Ved også at fortælle, at Hørups efterfølger, Christopher Hage, med Ordre D 880 gav tjenestemænd lov til at danne foreninger, der kunne "forhandle med deres Foresatte om deres tjenstlige Forhold i et videre omfang, end det kan ske gennem Enkeltmands Henvendelser ad tjenstlig Vej", får de fortalt om de små vigtige skridt fremad. For derefter straks at vise tilbageslag og den vedvarende, besværlige kamp. For selv om regeringen accepterede fagforeningers ret til at forhandle på medlemmernes vegne, forhindrede det ikke en konservativ generaldirektør for statsbanerne af al magt at modarbejde det. Stædig udholdenhed og helt små skridt var nødvendige, og med Ordre D 880 som afsæt tvang arbejdsmændene DSB til at indgå den første egentlige overenskomst. Den drejede sig ganske vist kun om snerydning, men der var slået hul.

### Fakta

#### Titel

Det offentlige aftalesystems historie I-IV

#### Forfatter

Jesper Due, Jørgen Steen Madsen

#### Pris

820

#### Sider

2.696

Værket består af bindene Kampen om forhandlingsretten (1850-1940), Kampen om aftaleretten (1940-1970), Kampen mellem ansættelsesformerne (1970-1990), Kampen om velfærd og magt (1990-2018)

#### Forlag

Syddansk Universitetsforlag

At tålmodighed og vedholdenhed blev nødvendigt, kan man læse om i beretningen om Danmarks Lærerforenings første år. DLF blev oprettet i 1874, og det brede formål handlede blandt andet om at fremme "dansk sund og kristelig Oplysning". Men det første, den nye forening tog op, var lønspørgsmålet. Bestyrelsen kom i audiens hos kongen, mødtes med kultusministeren, var i Rigsdagen og fik pæne ord og ingen penge. Regeringen udsendte et cirkulære til kommunerne om at forbedre lærernes forhold. Men i praksis betød det stort set intet. For mens Højre sad på regeringsmagten med flertal i Landstinget, havde Venstre flertallet i Folketinget, hvor partiet – på næsten moderne amerikansk manér – nægtede at vedtage bevillinger til noget som helst. Og med den ekstra komplikation, at Venstre, der stod stærkt i landkommunerne, opfattede skole- og lærervilkår som noget rent lokalt, som regering og rigsdag skulle blande sig uden om.

Trods manglende resultater blev medlemstallet ved med at vokse, så DLF i 1899 havde en organisationsprocent på 83, og på landet var ni ud af ti lærere medlemmer. Påvirkningsarbejdet fortsatte, og da bestyrelsens *meddelelsesblad* i 1903 ændrede redigeringsstil, begyndte at udkomme hver uge og kort efter ændrede navn til *Folkeskolen*, blev det, skriver Due og Madsen, "et af de mest omfattende fagblade i den danske organisationsverden".

Først i 1908 gav 30 års vedvarende pres resultat, da en ny lov rettede noget op på lærernes lønninger. Men DLF havde ikke gennemskuet konsekvenserne af Lønningslovens paragraf 8; Venstre forsvarede indædt den kommunale selvbestemmelse og stillede som betingelse for at stemme for loven, at kommunerne fik nærmest uindskrænket ret til uden begrundelse at afskedige lærere. Kampen mod denne vilkårlighed kom til at fylde i DLF og blev faktisk først for alvor vundet med tjenestemandsløven i 1969! Due og Madsen nævner det mærkeligt nok ikke, men i 1914 aflyste DLF en storslået og allerede planlagt fejring af 100-året for skoleanordningernes vedtagelse. Festen skulle være holdt i Tivoli, og kongen havde givet tilsagn om at deltage. I en loyal og kongetro forening, der kæmpede for standens anerkendelse i samfundet, må det have været en tung beslutning at aflyse festen. Men protesten mod den forhadte paragraf 8 var altså vigtigere.

Beretningerne om, hvordan det i 1919 lykkes organisationerne at få ret til at forhandle, hvordan man i praksis får en *de facto aftaleret*, som så alligevel kan rulles tilbage af staten, dokumenteres fornemt. Først med 1969-tjenestemandsløven fik man en egentlig *aftaleret*. Det var en kæmpesøj. Men på andre måder pegede loven alligevel mest bagud, for den tog slet ikke højde for de nye fremstormende akademikergrupper, der hentede fornemme lønstigninger ved at lade sig overenskomstsætte.

Forløb, forhandlinger og gruppers unigheder formidles flot, af og til krydret med underholdende historier. For eksempel om en gruppe ansatte i toldvæsenet, der i 1954 var så utilfredse, at de gik i aktion uden om det officielle system. Ligeløn mellem mænd og kvinder var blevet vedtaget i 1919, men mændene havde forvredet reglerne, så gifte par fik tillæg. Men paragrafferne sagde også, at fraskilte kunne beholde tillægget. Gruppen fortalte derfor offentligheden, at der den 1. juni ville blive gennemført et bunkebryllup for 100 par på Tårnby Rådhus, som så hurtigt derefter ville lade sig skille. Det fik både de faglige organisationer og politikerne op på mærkerne. Finansminister Viggo Kampmann truede med lovindgreb, så kun tjenestemænd, der var skilt før den 1. juni, kunne beholde tillægget. Men han lovede også at nedsætte en lønningss Kommission, som skulle se på indførelse af ligeløn.

Alt kan selvfølgelig ikke være med, selv om værket er på 2.700 sider. Men et af de helt store styrker er de *eksemplariske* beretninger. Der står ikke blot, at uformelle kontakter mellem forhandlerne er vigtige. Det *eksemplificeres*. Due og Madsen hævder ikke bare, at temperamenter, sym- og antipatier mellem organisationernes forhandlere betyder noget. De *viser* det. Ligesom de viser, at alt forløber bedst, når begge parter går efter en aftale, som begge sider bagefter kan tage ansvaret for. Men med den vigtige tilføjelse, at landspolitikere ikke altid kun tænker i at få en god aftale. Forhandlingsforløbet i 1987 illustrerer meget godt en del af det. En af lønmodtagernes hovedforhandlere, Aage Andersen, havde en syg kone på hospitalet, og det var finansminister Palle Simonsen med på at tage hensyn til, så man undgik lange natteforhandlinger. Samtidig var Simonsen indstillet på at give en del ved forhandlingsbordet. Men ikke nødvendigvis, fordi han fandt det rimeligt. Mindst lige så vigtigt var det, at det ville tage sig godt ud for hans parti ved det snarlige folketingsvalg.

I hvert kapitel sættes den generelle samfundsscene, så man som læser bliver mindet om de økonomiske og politiske kulisser, som overenskomstforhandlerne optræder i. Persongalleriet gennemgås, og modsætninger beskrives. Det gøres ret så overbevisende - og af og til ligefrem underholdende, som da man for eksempel får fortalt, hvordan en pause i Lærernes Centralorganisation fik stemningen vendt fra et ja til et nej, fordi formanden, Martin Rømer, og sekretariatschef Max Haugaard forlod lokalet og spiste forårsruller. Jesper Due og Jørgen Steen Madsen kan fortælle nuanceret og levende, fordi de har talt med både forårsrullerisere og nogle af de andre i lokalet.

2013-konflikten, hvor lærerne blev lockoutet, fik tvangsophævet deres overenskomst af Folketinget og blev tvunget til at betale en del af en skolereform med flere undervisningstimer, beskrives indgående og diskuteres. Sproget er noget mindre bombastisk end mine foregående linjer. Der analyseres nuanceret. Men som læser mærker man, at forfatterne denne gang ikke selv har interviewet de involverede parter. Og man mærker nok også det, som er en generel fare ved organisationshistorier med fokus på parternes repræsentanter, at de mennesker, det handler om, glider i baggrunden og bliver til forhandlerens *bagland*.

Men helt overordnet er det et fremragende værk, der både giver ind- og overblik. De enkelte delafsnit slutter altid med en god opsamling. Emneregisteret gør det nemt at dykke ned og finde lige den hændelse eller det forløb, man er interesseret i, og undervejs gives der gode resuméer, så man ikke behøver at læse en masse ekstra sider for at forstå et forløb.

Men jeg vil anbefale alle at begynde med at læse de første 100 sider i bind 1, hvor man bliver godt klædt på til at dykke ned i alle senere afsnit. Mit lille forbehold eller irritation gælder bogens mange forkortelser som unødigt forhøjer nørdetaktoren. Der er en oversigt med dem, men den er ikke komplet, så hvis man ikke liige har tjek på, hvad forkortelser som APD, AMP eller SALA står for, må man om i emneregisteret: APD betyder Administrations- og Personaledepartementet, AMP kan kun findes, hvis man gætter og tjekker ordet arbejdsmarkedspensioner, og oplysningen om, at SALA er Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger, finder man kun i en fodnote. Det vil give generere en del læsere; i hvert fald denne anmelder. Og så er det ikke altid til umiddelbart at se, hvem det er, der taler i de mange særdeles vigtige interviewcitater. Der må man så slå op i et i øvrigt perfekt indeks.

I et værk på 2.700 sider kan man selvfølgelig finde en række småfejl, men i hvert fald denne anmelder har ikke fanget mange. Her følger nogle eksempler: I bind 1 står der, at Anne Bruun gennem DLF rejste kravet om ligeløn i 1996, det gjorde hun 100 år før. I bind 3 tages der i 1971 helt korrekt afsked med DLF's "suverænt stærke formand" Stinus Nielsen, der havde "så stærk en personlighed, at han næsten "kørte hele butikken". Det fortæles også, at han blev efterfulgt af Jørgen Jensen. Men godt 100 sider senere fortæles det, at Stinus Nielsen var med ved overenskomstforhandlingerne i 1973. I samme bind placeres lærernes kommunalisering i 1983, det er ti år for tidligt, og det fremgår da heldigvis helt korrekt et andet sted. I bind 4 står der, at lærerne og KL i 1999-overenskomsten "bevægede sig væk fra princippet om en times undervisning og en times forberedelse". Hvis aftalen var så god, havde man nok ikke opgivet den. Til en times undervisning var der afsat en time til et konglomerat af individuel og fælles forberedelse, planlægning, efterbehandling og pauser, så læreren havde nærmere godt en halv time til at forberede en times undervisning. Den rette sammenhæng beskrives heldigvis et andet sted. I samme bind bringes der et foto fra en demonstration, hvor det ifølge billedteksten er Jan Trojaborg fra Københavns Lærerforening, der taler. Det er det ikke. Det er Jan Andreasen fra Uddannelsesforbundet. Andre småfejl kunne nævnes, men samlet set er det imponerende, hvor få der er.

Billedsiden, som historikeren Søren Federspiel står for, er jeg derimod ikke helt så begejstret for. Der er mange gode fotografier, blandt andet af offentligt ansatte i arbejdsituationer. Men der er også en del, som jeg ikke kan se formålet med. Store farvefotos for eksempel af Djøf-huset, KL-huset og Danske Regioners hovedkvarter tilføjer intet til teksten. At bringe et billede af Vilsundbroen, fordi DLF's formand Niels Nielsen i 1946 holdt talte i Vilsund, virker søgt. Og det giver ikke mening at vise et skilt, hvor der står "Skolelederforeningen LC Lederforum", når det ifølge billedteksten handler om, at Danmarks Skolelederforening i 1994 "markerede afstand til DLF/LC". Skolelederforeningen blev dannet i 2007, og LC Lederforum blev oprettet et par år før.

På samme måde giver det mildest talt støj på kommunikationen, når man ved et afsnit om oprettelsen af Lærernes Centralorganisation bringer et talerstolsfoto af DLF-formand Anders Bondo Christensen. LC blev dannet i 1976, hvor Bondo var teenager! I det hele taget er der nogle billedplaceringer, der virker ret tilfældige, og at sige, at nogle billedtekster er upræcise, er en underdrivelse: Under et fotografi af en smilende kvinde med et hvidt forklæde står der blot: "Hospitalskøkken i 1950'erne".

Men, men, men. Det er småting, som ikke ødelægger helhedsindtrykket: "Det offentlige aftalesystems historie" er et vigtigt og fremragende værk, der har været savnet.

Kompagnistræde 34, 1208 Kbh K,  
tlf 3369 6300, folkeskolen@folkeskolen.dk