

# Udviklingen i de kollektive aftaler på overordnet niveau

## Baggrundsrapport

---

### Indledning

Ifølge Lønstrukturkomitéens kommissorium skal der udarbejdes ”en historisk afdækning (fra tjenestemandreformerne efter 2. verdenskrig og frem) af udviklingen i lønstrukturer og kollektive aftaler for tjenestemænd og overenskomstsansatte i den offentlige sektor”.

Som en del af denne afdækning indgår nedenstående gennemgang, som beskriver de overordnede aftalte eller fastsatte ændringer af løn og øvrige vilkår i centrale overenskomstforlig og tjenestemandsløve (1946, 1958 og 1969), samt overordnede prioriteringer fra henholdsvis arbejdstagere og arbejdsgivere ved forhandlingsforløbene. I denne del af afdækningen fokuseres på den historiske udvikling i aftalesystemet og de kollektive aftaler. Denne udvikling er sket i en kontekst med skiftende økonomiske og politiske forhold, som der ikke redegøres nærmere for i denne del af afdækningen.

Afdækningen baserer sig på en gennemgang af sekundære kilder og med et primært fokus på Jesper Due og Jørgen Steen Madsens firebindsværk *Det offentlige aftalesystems historie* fra 2020. Hvor det er fundet relevant, er andre sekundære og primære kilder blevet inddraget. I beskrivelsen af de aftalte økonomiske rammer<sup>1</sup>, anvendes primære kilder, som er udarbejdet af arbejdsmarkedets parter. Dette gør sig gældende for perioden fra 1989 og frem. Til at beskrive perioden før 1989 bruges Due og Madsens beskrivelser af den aftalte lønudvikling samt primære kilder i form af kommissionsbetænkninger m.v.

Af hensyn til tilgængelighed af kildemateriale er forhandlingsforløbene beskrevet ud fra Due og Madsens fokus i *Det offentlige aftalesystems historie* og trækker derfor på deres begrebsapparat, forskningsspørgsmål, teoretiske grundlag og analyser.

Afdækningen er delt op i tre historiske perioder: 1946-1969 (del I), 1970-1989 (del II) og 1990 til 2021 (del III). For hver periode afdækkes rammerne for forhandlinger, herunder rettigheder og regler, organiseringen af forhandlinger på arbejdstager- og arbejdsgiverside og dernæst gennemgås de overordnede forhandlingsforløb. Efter den kronologiske gennemgang af forhandlingsforløbene for de tre perioder følger en beskrivelse af de aftalte økonomiske rammer i perioderne, som er baseret på bidrag fra arbejdsmarkedets parter. Til slut beskrives sammenfattende udvalgte temaer, som går på tværs af beskrivelserne af de enkelte forhandlingsforløb.

Arbejdet med den historiske afdækning har været fulgt af en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra arbejdstagere og arbejdsgivere. Arbejdsgruppen har løbende kvalitetssikret arbejdet og sikret inddragelse af relevante perspektiver.

Endvidere har en ekspertfølgegruppe bestående af Nana Wesley Hansen, lektor ved Københavns Universitet, Mikkel Mailand, lektor ved Københavns Universitet, Kurt Jacobsen, professor ved Copenhagen Business School, Dorthe Pedersen, lektor ved Copenhagen Business School, Flemming Ibsen, Professor emeritus ved Aalborg Universitet, Laust Høgedahl, lektor ved Aalborg Universitet, været inddraget i arbejdet med afdækningen. Ekspertfølgegruppen har bidraget med faglig og faktuel sparring. Selve udarbejdelsen af afdækningen er forestået af Lønstrukturkomitéens sekretariat.

---

<sup>1</sup> Med ”økonomisk ramme” henvises til den samlede forventede lønudvikling eller øvrige vilkårsforbedringer, som på baggrund af forudsætningerne på aftaletidspunktet forventes overenskomstperioden i forbindelse med en overenskomstaftale. Det vil bl.a. sige inklusive skøn for udmøntninger fra eventuelle reguleringsordninger og præsenteret henholdsvis både inklusiv og eksklusiv den såkaldte reststigning, i de dele af perioden hvor disse er relevante.

## Indhold

<b>Udviklingen i de kollektive aftaler på overordnet niveau .....</b>	<b>1</b>
Baggrundsrapport .....	1
<b>Indledning .....</b>	<b>1</b>
<b>Del I – 1946-1969 .....</b>	<b>4</b>
<b>1.1 Indledning til del I .....</b>	<b>4</b>
<b>1.2 Beskrivelse af ramme for forhandlinger .....</b>	<b>4</b>
1.2.1 Karakteristika ved tjenestemandsansættelser og udvikling i forhandlingsret .....	4
1.2.2 Øvrige ansatte uden for tjenestemandssystemet .....	7
1.2.3 Organisering af forhandlinger – stat og kommune .....	8
<b>1.3 De overordnede forhandlingsforløb .....</b>	<b>10</b>
1.3.1 Tjenestemandsløven i 1946 .....	10
1.3.2 Løbende forhandlinger fra 1948 til 1956 .....	11
1.3.3 Tjenestemandsløven 1958: nyt lønsystem og reguleringsmekanismer .....	12
1.3.4 Forhandlingsrunder i 1961-1967 .....	14
1.3.5 Tjenestemandsløven 1969: Lønklassificering og aftaleretten indføres .....	15
1.3.6 Akademikerkonflikten i 1969 .....	18
<b>Del II – 1970-1989 .....</b>	<b>18</b>
<b>2.1. Indledning til del II .....</b>	<b>18</b>
<b>2.2. Beskrivelse af ramme for forhandlinger .....</b>	<b>19</b>
2.2.1 Hovedaftalen af 1969 – det statslige område .....	19
2.2.2 1969 tjenestemandsløven og det kommunale/amtslige område .....	20
2.2.3 Den nye arbejdsretslov .....	20
2.2.4 Organisering af forhandlinger .....	21
<b>2.3 De overordnede forhandlingsforløb i perioden .....</b>	<b>24</b>
2.3.1 Generelt om forhandlinger i 1970'erne .....	24
2.3.1.1 1971: Kampen om dyrtidsreguleringen indledes .....	24
2.3.1.2 Forhandlingsrunde i 1973 før oliekrisen .....	25
2.3.1.3 Indgreb på både det private og offentlige område i 1975 .....	26
2.3.1.4 Privat indgreb og offentligt forlig i 1977 .....	27
2.3.1.5 Indgreb og protestaktion i 1979 .....	28
2.3.2 Generelt om forhandlingerne i 1980'erne .....	28
2.3.2.1 Forhandling i 1981 – aftalemodellen er tilbage på sporet .....	29
2.3.2.2 Forhandling i 1983 – i lyset af regeringsskifte og fokus på indkomspolitikken .....	30
2.3.2.3 Forhandling og indgreb i storkonflikt i 1985 – både på det private og det offentlige område .....	31
2.3.2.4 Forhandling i 1987 – efter lempelse af indkomspolitikken .....	32
2.3.2.5 Forhandling i 1989 – det store velfærdsforlig .....	33
<b>3.1. Indledning til del III .....</b>	<b>34</b>
<b>3.2. Beskrivelse af ramme for forhandlinger .....</b>	<b>35</b>
<b>3.2.1 Aftaleretten og lokalløn .....</b>	<b>35</b>
<b>3.2.2 Organisering af forhandlinger .....</b>	<b>36</b>
<b>3.3. De overordnede forhandlingsforløb .....</b>	<b>39</b>
<b>3.3.1 Generelt om 1990'erne .....</b>	<b>39</b>

<b>3.3.1.1 Staten slutter først ved forhandlinger i 1991</b> .....	40
<b>3.3.1.2 OK93 hvor lærerne er skiftet fra staten til kommuner</b> .....	40
<b>3.3.1.3 OK95: DSR og Danske Bioanalytikere i konflikt</b> .....	41
<b>3.3.1.4 Gennembrud for lokal løndannelse ved forhandlinger i 1997</b> .....	42
<b>3.3.1.5 OK99: Konflikt på dele af sundhedsområdet</b> .....	43
3.3.2 Generelt om forhandlingerne i 00'erne.....	44
<b>3.3.2.1 Forhandling i 2002 – Forligsinstitutionens rolle</b> .....	45
<b>3.3.2.2 Forhandling af OK05 i lyset af kommunalreform</b> .....	45
<b>3.3.2.3 Forløbet omkring forhandlingen i OK08 - fokus på ligeløn mellem "kvindefag og mandefag"</b> .....	47
3.3.3 Generelt om forhandlingerne i 2010'erne .....	50
<b>3.3.3.1 Forhandlinger om OK11 i kølvandet på finanskrisen</b> .....	50
<b>3.3.3.2 OK13: Lockout af lærere og politisk indgreb</b> .....	51
<b>3.3.3.3 Forhandling i 2015 – uenighed om den økonomiske ramme</b> .....	52
<b>3.3.3.4 Forhandling i 2018 – musketer-ed og en nærved-og-næsten storkonflikt på hele det offentlige område</b> .....	53
<b>3.3.3.4 Forhandling i 2021 med indgreb i konflikten blandt sygeplejerskerne</b> .....	54
<b>4. Beskrivelse af aftalte økonomiske rammer</b> .....	56
4.1 Indledning.....	56
4.2 Beskrivelse af de aftalte økonomiske rammer i perioden fra 1989-2021.....	57
4.3 Sammensætning/anvendelsen af de økonomiske rammer 1989-2021 .....	59
4.4 Fordeling af lønmidler mellem personalegrupper .....	61
4.5 Bilagstabel .....	63
<b>5. Lønklasser og reguleringer frem til 1989</b> .....	63
<b>6. Tværgående temaer</b> .....	68
6.1 Samfundsudvikling .....	68
6.2 Samspil mellem det offentlige og det private arbejdsmarked.....	70
6.3 Løndannelse .....	72
6.4 Aftaleret og konfliktret .....	75

## Del I – 1946-1969

### 1.1 Indledning til del I

Afdækningens første del beskriver den overordnede udvikling i reguleringen af løn- og arbejdsvilkår i den offentlige sektor i perioden fra 1946 til og med 1969. I denne periode er samfundet præget af samfundsmæssige forandringer, der skaber nye forudsætninger for løn- og arbejdsvilkår i den offentlige sektor.

Samfundet går fra at befinde sig i en efterkrigstid til en periode med stor vækst, og velfærdsstaten udvikles fra midten af 1950'erne og frem, hvilket blandt andet indebærer en tredobling af antallet af offentligt ansatte i løbet af en kort årrække. [Der henvises til Spor 3 for en beskrivelse heraf.] Udviklingen udfordrede tjenestemandssystemet, og der blev i stigende grad åbnet for overenskomstsættelse af nye grupper i velfærdsstatens institutioner.

I perioden blev offentligt ansattes løn- og arbejdsvilkår løbende forhandlet og reguleret, men perioden er særligt præget af, at der skete tre større ændringer af tjenstemandslovgivningen i årene 1946, 1958 og 1969 og fremvæksten af overenskomstsættelse på visse dele af statens område.

I dette afsnit beskrives indledningsvis den overordnede ramme for forhandlingerne og de forskellige aktører, herunder rettigheder og regler særligt på tjenstemandsområdet samt organisering af forhandlingerne på både arbejdstager- og arbejdsgiversiden. Desuden præsenteres kort grupper af ansatte uden for tjenstemandsystemet, samt udviklingen på det kommunale område i perioden.

Derefter afdækkes de overordnede forhandlingsforløb for perioden fra 1946 til 1969 med nedslag i tjenstemandslovene i 1946, 1958 og 1969 med fokus på større ændringer af løn og øvrige vilkår samt arbejdsgivere og arbejdstageres særlige prioriteter i den forbindelse.

### 1.2 Beskrivelse af ramme for forhandlinger

Dette afsnit giver en kort introduktion til rammerne for forhandlinger i den offentlige sektor, herunder rettigheder og regler især på tjenstemandsområdet, som var den dominerende ansættelsesform i den offentlige sektor frem til 1950'erne og som var toneangivende for både lønrelationer og andre aftaleforhold for ikke-tjenstemandsansatte.

#### 1.2.1 Karakteristika ved tjenstemandsansættelser og udvikling i forhandlingsret

##### *Karakteristika ved tjenstemandsansættelser*

Tjenstemandsystemet går helt tilbage til anden halvdel af 1800-tallet, hvor centraladministrationen vokser og organiseres. Omkring 1900-tallet var der ca. 100.000 offentligt ansatte, hvor under halvdelen var ansat som "embedsmænd og bestillingsmænd", og de øvrige overvejende var fastansatte arbejdere i underordnede stillinger såkaldte "løser ansatte" på individuelle kontraktvilkår. Betegnelsen "løser ansatte" henviste i datiden til "løser ansatte end tjenstemænd". Således kunne de også være ansatte i ubegrænsede stillinger med fast løn og arbejdsnorm. Gruppen af "løser ansatte" dækkede reelt over mange forskellige grupper, hvor nogle var ufaglærte og arbejdsmænd, andre var faglærte (fx kontoransatte). Arbejdsgiveransvaret var ikke centralt organiseret i fx stat eller kommune, men var placeret hos den enkelte arbejdsgiver (fx Statsbanerne og Postvæsenet) (Høgedahl 2017: 39ff).

Betegnelsen "tjenstemand" blev indført med tjenstemandsloven af 1919 som fællesnævner for de hidtidige udtryk "embedsmænd og bestillingsmænd", dvs. henholdsvis de akademisk uddannede kongeligt udnævnte medarbejdere i centraladministrationen (departementschefer,

kontorchefer, fuldmægtige, og medarbejdere i stat og kommuner, som varigt var ansat i mere underordnede stillinger). Tjenestemændene blev ansat ifølge lov, og dermed skulle Rigsdagen/Folketinget behandle og godkende ændringer af løn- og arbejdsvilkår. Tjenestemændene blev ved ansættelse indplaceret inden for de nærmere fastsatte lønrammer.

Ansættelsesvilkårene for tjenestemænd indebar bl.a., at de ikke kunne afskediges før pensionering, med mindre det skyldtes svagelighed, stillingens nedlæggelse eller visse andre forhold. Tjenestemænd kan i dag være ansat på prøve, varigt eller på åremål. Et vilkår, som ofte blev fremhævet som et særligt kendetegn for tjenestemandsansættelsen (i forhold til bestillingsmænd og andre fastansatte underordnede), var retten til tjenestemandspension<sup>2</sup>. Også i dag er tjenestemænd omfattet af et særligt pensionssystem.

Der taltes om tjenestemænds særlige loyalitetspligt, som indebar, at de skulle stå til rådighed for arbejdsgiveren. Det gjorde, at der på tjenestemandsområdet eksisterede stor usikkerhed om det lovmedholdelige i kollektive kampskridt fra tjenestemændenes side, og fra bl.a. juridisk hold blev der også sat spørgsmålstegn ved de offentlige ansattes ret til kollektive kampskridt (Due og Madsen 2020a: 478-484).

#### *Forhandlingsret for tjenestemænd og tjenestemændenes organisationer*

Med tjenestemandsløven i 1919 indførte man en form for forhandlingsret, som var defineret ved, at arbejdsgiver skulle orientere tjenestemændenes organisationer om ændringer vedrørende løn og arbejdsvilkår.

Organisationerne skulle ikke alene have mulighed for at kommentere ændringerne, men også have mulighed for en mundtlig forhandling heraf. Tjenestemændene var organiseret i fire centralorganisationer: CO I (Statstjenestemændenes Centralorganisation I), CO II (Statstjenestemændenes Centralorganisation II), Danmarks Lærerforening (DLF) og Danske Statsemployer Samråd (Samrådet). Resultatet af forhandlingerne mellem tjenestemændenes organisationer og arbejdsgiverne blev implementeret gennem regulativer udstedt af Finansministeriet og lovgivning (Due og Madsen 2020a: 218f).

Statstjenestemændenes Centralorganisation I (CO I – ”sølvsnorene”) repræsenterede funktionærklasserne, og var ved sin oprettelse en sammenslutning af Dansk Jernbaneforbund, Postfunktionærernes Fællesorganisation, Toldrobsbetjentforeningen og Telegrafbudenes forening. Statstjenestemændenes Centralorganisation II (CO II – ”guldsnorene”) repræsenterede embedsklasserne, og var ved sin oprettelse en sammenslutning af Jernbaneforeningen, Dansk Postforening, Dansk Telegrafforening og Den danske Toldetatsforening. Opdelingen mellem funktionærklasser og embedsklasser kan i praksis siges at være præget af, at dem som arbejdede på kontor og indendørs tilhørte embedsklasserne, mens dem som arbejdede manuelt og udendørs tilhørte funktionærklasserne. De voksende akademiske grupper på statens område etablerede sig som Danske Statsemployer Samråd (Samrådet)<sup>3</sup>, og de blev i praksis endnu

<sup>2</sup> Tjenestemænd ansættes i dag på prøve, varigt eller på åremål. Tjenestemænds løn og andre ansættelsesvilkår fastsættes i dag ved kollektiv aftale, men tjenestemænd kan ikke omfattes af konflikter som strejke og lockout. Tjenestemænd har pligt til at acceptere ændringer i deres stilling, hvis stillingen fortsat er ”passende”, eller til at overtage en anden ”passende” stilling. Tjenestemænd er omfattet af et særligt regelsæt om behandling af tjenesteforfeelser (disciplinærsager). Tjenestemændene er endvidere omfattet af et særligt pensionssystem. Tjenestemandreglerne indeholder ikke nogen generel oplystning af forhold, der kan begrunde en afskedigelse. Ved afsked på grund af helbredsforhold, samarbejds vanskeligheder eller uegnethed har tjenestemænd krav på pension, hvis de har mindst 10 års ansættelsestid. Ved afsked på grund af stillingsnedlæggelse har tjenestemænd krav på rådighedsløn i indtil 3 år og derefter pension, hvis de har mindst 10 års ansættelsestid. Ved afsked af disciplinære årsager har tjenestemænd ret til pension, men først ved pensionsudbetalingsalderen.

<sup>3</sup> Samrådet blev etableret af følgende akademikerorganisationer: Ministerialforeningen, Den danske Dommerforening, Universitetslærerforeningen, Foreningen af de videnskabeligt uddannede Tjenestemænd ved Bibliotekerne og Museerne, Foreningen af de videnskabeligt uddannede Tjenestemænd ved Universitet og Læreranstalterne, Foreningen af Tjenestemænd i sociale Institutioner under Indenrigsministeriet, Kredslægeforeningen og Statsskolernes Lærerforening.

en centralorganisation. Danmarks Lærerforening blev efter 1919 behandlet på lige fod med CO I, CO II og Samrådet som en centralorganisation (Due og Madsen 2020a: 104 & 213f).

Forhandlingsretten omfattede fra 1919 ændringer i lovgivning, regulativer eller instrukser, der omhandlede løn- og arbejdstidsspørgsmål samt om personalets personlige retlige stilling ved spørgsmål, som omfattede grupper af medarbejdere, dvs. ikke individuelle ansættelsesretlige spørgsmål. Såkaldt *tekniske spørgsmål* vedrørende etaten, som vedrørte arbejdstilrettelæggelsen, kunne ikke forhandles, hvormed det blev pointeret, at organisationerne ikke fik andel i retten til at lede og fordele arbejdet (Due og Madsen 2020a: 641).

Det var et krav, at organisationerne skulle dække alle fastansatte medarbejdere på deres områder og give alle medlemsgrupper mulighed for indflydelse. Formelt set betød forhandlingsreglerne, at det var etatsorganisationerne, der havde forhandlingsretten i udgangspunktet. Det blev dog fastslået i forhandlingsreglerne, at ændringer i regulativer eller lovgivning, som ministeren skønnede omfattede flere eller alle etater, skulle behandles med centralorganisationerne som forhandlingspart. Da de væsentligste spørgsmål om løn- og arbejdsforhold for tjenestemændene som regel ville være af generel karakter, betød forhandlingsreglerne i praksis etableringen af et centraliseret system, fordi forhandlingerne i overvejende grad foregik med centralorganisationerne som forhandlingspart (Due og Madsen 2020a: 220).

I 1946 blev forhandlingsrettens omfang med tjenestemandsløven udvidet til, at organisationerne kunne kræve forhandling af tekniske spørgsmål, og i 1958 tilføjes spørgsmål om enkeltmandsansættelse og afskedigelse (Due og Madsen 2020b: 321).

Forhandlingsrettens rækkevidde var dog begrænset. I tilfælde af forhandlinger med den lokale administration som arbejdsgiver, som organisationerne ikke var tilfredse med, havde de mulighed for at forelægge forhandlingerne for finansministeren, hvorefter ministerens bestemmelse var afgørende. Organisationerne havde således en forhandlingsret, men ikke en egentlig aftaleret, i og med at hvis der ikke kunne opnås enighed mellem parterne, var det arbejdsgiverne/Rigsdagen/Folketinget, der bestemte ved ledelsesbeslutning i systemet eller ved en ensidig forvaltningsakt. Det betød, at offentligt ansattes løn og vilkår i sidste instans var politisk styret (Due og Madsen 2020a: 218f).

Forhandlingsretten tog således formelt set udgangspunkt i etatsorganisationerne, men i praksis blev den i overvejende grad flyttet til centralorganisationsniveauet (ibid.). I 1958 blev centralorganisationernes position styrket ved, at forhandlingsretten blev forankret i centralorganisationerne, CO I, CO II, Samrådet og DLF, hvor den siden lovfæstelsen af forhandlingsreglerne i 1919 havde været forankret i etatsorganisationerne. Efter 1958 kunne de enkelte etatsorganisationer kun få forhandlingsret ved indmeldelse i en af centralorganisationerne. Dette nye system lovfæstede den allerede etablerede praksis, men havde samtidig den effekt, at centralorganisationernes rolle i forhold til enkeltorganisationerne blev styrket (Due og Madsen 2020b: 285).

Med tjenestemandreformen i 1969 blev aftaleretten, som vi kender den i dag, slået endelig fast (se beskrivelse i afsnit 3.5). Dermed fik den daværende lønningsminister bemyndigelse til at indgå aftale med centralorganisationerne, uden at aftalen skulle omsættes til lov eller cirkulære for at være gældende. I 1969 blev der således indgået en hovedaftale mellem lønningsministeren på den ene side og CO I, CO II, Samrådet og DLF på den anden side. I hovedaftalen var

---

Samrådet udviklede sig hurtigt, og efter dets etablering kom hurtigt flere organisationer til, blandt andet Forbundet af Ingeniører i Statens Tjeneste, Foreningen af Politimestre i Danmark (Due og Madsen 2020a: 298f).

fremgangsmåden for indgåelse af aftaler og regler for udøvelse af forhandlingsret i øvrigt defineret (Due og Madsen 2020b: 540). Med loven blev begrænsningerne for, hvilke tjenestemandsgupper og lignende grupper, der kunne optages i centralorganisationerne, fjernet. Det betød, at andre områder gennem optagelse i centralorganisationerne kunne få del i aftaleretten og dermed indflydelse på udviklingen af egne medlemmers løn- og arbejdsvilkår (Due og Madsen 2020b: 543).

### 1.2.2 Øvrige ansatte uden for tjenestemandssystemet

Der er en række faggrupper og jobfunktioner – fx gruppen af ”løser ansatte” som ufaglærte, arbejdsmænd mv. – som ikke fremgår af beskrivelserne af tjenestemandssystemet, idet disse ikke var omfattet heraf. Gruppen af ”løser ansatte” dækkede reelt over mange forskellige personalegrupper, hvor nogle var ufaglærte og arbejdsmænd, andre var faglærte (fx kontoransatte). Betegnelsen ”løser ansatte” henviste i datiden til ”løser ansat end tjenestemand”, således kunne de også være ansatte i tidsbegrænsede stillinger med fast løn og arbejdsnorm. Dermed skal betegnelsen ”løser ansatte” ikke ses i en nutidig kontekst. Det kan ses af omfanget af offentlige ansatte, at ikke alle var tjenstemandsansatte.

Vedtagelsen af funktionærloven i 1938 var med til at fremme ansættelser som ikke-tjenestemænd. De offentlige ansatte, som ikke var tjenestemænd, var oprindeligt ansat på individuelle kontrakter, hvor løn- og arbejdsvilkår blev fastsat af arbejdsgiveren. Udgangspunktet for de ikke-tjenestemandsansatte var således, ligesom på tjenestemandsområdet, en ensidig politisk fastsættelse af løn- og arbejdsvilkår gennem politisk vedtagne forvaltningsakter mv. Bl.a. i en række større købstæder skete denne ensidige politisk lønfastsættelse på grundlag af det, man kan kalde ’datidens forhandlingsret’, nemlig en ret til de faglige organisationer til at gøre sine synspunkter gældende og måske tilmed opnå ’enighed’, ’forlig’ eller ’overenskomst’ om, hvad politikerne i Folketinget eller kommunen skulle fastlægge af løn- og arbejdsvilkår ved lov eller forvaltningsakt.

På både tjenestemandsområdet og for underordnede fastansatte havde de faglige organisationer i kølvandet på tjenestemandsløven fra 1919 opnået datidens udgave af forhandlingsretten, nemlig en ret til at blive orienteret om påtænkte ændringer i de ensidige forvaltningsakter vedr. løn- og ansættelsesforhold – og i tilknytning hertil at fremføre ønsker og krav hertil, inden politikerne traf politisk beslutning. De faglige organisationer havde således adgang til at fremføre krav og ønsker over for myndighed/politikere, og resultatet af disse forhandlinger kunne være, at der blev opnået enighed om bestemte løn- og ansættelsesforhold. Disse former for enighed om ændringer i de formelt ensidige kommunale forvaltningsakter blev i datiden ofte omtalt som ’forlig’ eller ’overenskomster’, selvom der i nutidens arbejdsretlige betydning ikke var tale om overenskomster, som vi kender dem i dag (Petersen 1987; Waage bd. 1 2010).

I takt med udviklingen på arbejdsmarkedet er også disse grupper og jobfunktioner blevet omfattet af kollektive overenskomster. I 1949 var der ansat 47.000 tjenestemænd i det offentlige, og der var 58.000 ansatte, der ikke var tjenestemandsansat (Jørgensen 2010: 14).

Nogle af de offentlige ansatte blev altså ansat på individuelle kontrakter i 1930’erne som ufaglærte eller faglærte, men det var først i 1950’erne, at det offentlige som arbejdsgiver begyndte at indgå kollektive overenskomster mere generelt. Med ingeniøroverenskomsten i 1952 indledtes en proces i staten, der førte til stadigt flere kollektive overenskomster, som herunder også kom til at gælde for de grupper af løser ansatte, som altid havde eksisteret som fx kontorpersonale (Due og Madsen 2020b: 454). I 1952 indgik den statslige arbejdsgiverpart overenskomst med civilingeniørerne, den første store overenskomst med HK blev tegnet i 1955 og med Juristforbundet i 1961 (Jørgensen 2010: 14).



Også på sygehusområdet uden for de store byer begyndte man i 1930'erne at indgå kollektive overenskomster. Og i 1946 blev der indgået kollektive aftaler for ansatte på alle provinsygehuse, som betød en generel aftaledækning for både lægegrupper, sygeplejersker og øvrige organisationer med mellemlang videregående uddannelse, fx fysioterapeuter, jordemødre, laboranter m.fl. (Due og Madsen 2020b: 455).

Det skal også bemærkes, at organiseringen af ansatte udviklede sig i perioden. Flere lokale fagforeninger gik sammen i større landsforbund, og LO fik følgeskab af to nye hovedorganisationer: FTF i 1952 og Akademikernes Samarbejdsudvalg (AS) i 1950. AS fusionerede senere i 1972 med Statsemployedernes Samråd (jf. ovenfor), til det der i dag er kendt som Akademikerne.

En bevæggrund for at flytte hovedvægten af regulering af løn- og arbejdsvilkår via lov over på frivillige aftaler var, at de offentlige arbejdsgivere ønskede mere fleksibilitet i forbindelse med ansættelse og afskedigelse. Desuden ønskede mange ansatte, særligt akademikerne, en mere dynamisk ramme for lønudvikling på linje med det private arbejdsmarked, og ingeniøroverenskomsten blev indgået efter et halvt års blokade mod tjenestemandstillinger fra civilingeniørernes side (Due og Madsen 2015).

### 1.2.3 Organisering af forhandlinger – stat og kommune

#### *Det statslige område*

I årene efter anden verdenskrig blev det gradvist normen, at forhandlinger på det offentlige område gennemførtes umiddelbart efter, overenskomstforhandlingerne på det private arbejdsmarked var afsluttet. Det vil sige, at man hvert andet eller tredje år gennemførte overenskomstforhandlinger for det samlede arbejdsmarked – et system, der stort set var gældende helt frem til slutningen af 1990'erne.

Centralorganisationernes formål var fra starten at løse fælles interesser i forhandlinger med de overordnede politiske myndigheder, hvilket dog indebærer, at de skulle repræsentere og forhandle på vegne af store grupper af statsligt ansatte med forskellige uddannelser, funktioner og lønmæssige indplaceringer (ibid.: 572).

Hvor forhandlingsretten siden tjenestemandsløven i 1919 i udgangspunktet havde været forankret i etatsorganisationerne, blev det med 1958-reformen vendt på hovedet og ændret, så det i udgangspunktet var centralorganisationerne, der havde forhandlingsretten. Etatsorganisationernes forhandlingsret var derefter betinget af medlemskab i en centralorganisation, hvilket dermed styrkede centralorganisationernes position. Kommissionen begrundede ændringen i forhandlingsretten med, at tyngden i forhandlingsretten i stigende grad var overgået til centralorganisationerne, der havde langt den overvejende del af etatsorganisationerne som medlemmer (Due og Madsen 2020b: 286). Reformen i 1969 og dermed aftaleretten medførte som nævnt, at der blev indgået en hovedaftale (Due og Madsen 2020b: 540). Med loven i 1969 blev begrænsningerne for, hvilke områder der kunne indgå i centralorganisationerne desuden fjernet, fordi man ikke anså det for hensigtsmæssigt at grupper af tjenestemænd og tjenestemandslignende ansatte uden for centralorganisationerne traditionelle områder – etaterne, centraladministrationen, forsvaret – var afskåret fra at øve indflydelse på de generelle forhandlinger. Som eksempel blev bl.a. nævnt personale ved børne- og ungdomsforsorgen, mødrehjælpen, folkekirken, amterne, kommunale gymnasieskoler, handelsskoler og tekniske skoler (Due og Madsen 2020b: 543).



Arbejdsgiveren på det statslige område kan karakteriseres ved at fungere som modpart til lønmodtagernes repræsentanter i forhandlinger om reguleringen af løn- og arbejdsvilkår, og dels som repræsentant for samfundets politiske (budget)myndighed på et mandat fra den til enhver tid siddende regering.

*De øvrige offentlige områder: amter og kommuner*

Udviklingen af ens løn- og ansættelsesforhold for tjenestemænd i kommuner var sammenlignet med det statslige område karakteriseret ved en langsommere udvikling af et aftalesystem, på nær i de større byer. I de store bykommuner såsom København, Frederiksberg og lignende kommuner med magistratstyre blev der således tidligt etableret en form for tjenestemandssystem parallelt med det statslige.

I årtierne efter anden verdenskrig skete der en begyndende samordning på sygehusområdet og for de forskellige kommunale områder. De vejledende aftaler, som organisationerne selv skulle sikre gennemført i de enkelte enheder, blev efterhånden mere generelt dækkende. De fleste ansatte, der blev omfattet af disse aftaler, var ansat som tjenestemænd efter nogenlunde samme principper som staten. Men der var også grupper af mere ”løsere ansatte”, som fik aftalte løn- og arbejdsvilkår (Due og Madsen 2020b: 325).

I reguleringen af de offentligt ansattes forhold var der tale om et klart ”arbejdsgiverhierarki”. Selvom der var tre sektorer (stat, amter og kommuner), så lagde staten for – på baggrund af den overordnede samfundsøkonomi og reguleringen i den private sektor – linjerne, der som hovedregel blev fulgt på de øvrige områder. Det blev ikke mindst sikret gennem en overordnet styring: Således var fx købstadskommunerne underlagt Indenrigsministeriets kontrol, mens landkommunerne var under opsyn af amterne. De store kommuner med København i spidsen etablerede således allerede i forlængelse af 1919-reformen egne forhandlingsystemer, hvor den store hovedgruppe af fastansatte blev tjenestemænd og opnåede forhandlingsret gennem nogle få sammenslutninger – svarende til statens centralorganisationer. De mere ”løsere ansatte” var uden for dette organisations- og forhandlingsystem, men blev – ligesom på det statslige område – efterhånden samlet op af andre organisationer, som tilkæmpede sig en forhandlingsret. Kontorområdet er et eksempel på denne opdeling. Her var tjenestemændene medlemmer af Københavns Kommunalforening, som aftalte forholdene, mens de løsere ansatte sluttede sig sammen i HK, som allerede i 1930’erne fik gennemført en overenskomst for disse grupper. I 1945 havde HK Kommunal 99 kommunale aftaler (Due og Madsen 2020b: 325f).

På det kommunale område uden for de store kommuner var forhandlingerne fortsat op til 1950’erne mere opsplittede på de øvrige områder uden for det statslige tjenestemandssystem. Når løn- og arbejdsvilkår alligevel var relativt ensartede, var det primært et resultat af dels den statslige styring og dels af de faglige organisationers ønske om at begrænse vilkårligheden og sikre ensartede lønforhold for ensartede medlemsgrupper. Fælles forhandlinger udviklede sig i 1950’erne, hvor Købstadsforeningen var toneangivende, og HK var som regel en af de første organisationer, der blev forhandlet med. Derefter var linjen lagt for de øvrige områder. I 1964 blev der taget et skridt mod yderligere centralisering, da de kommunale arbejdsgiverorganisationer oprettede et fælles udvalg, der skulle udforme forpligtende generelle retningslinjer for forhandlinger om løn- og arbejdsvilkår. Det førte i 1965 til, at der blev etableret et fælles forhandlingsudvalg, så man forhandlede samlet med de faglige organisationer og startede på en udvikling, der samordnede de forskellige bestemmelser (Due og Madsen 2020b: 434).

### 1.3 De overordnede forhandlingsforløb

I følgende afsnit beskrives historikken for de overordnede forhandlingsforløb i perioden 1946 til 1969, herunder afdækkes større ændringer i løn- og øvrige arbejdsvilkår på det offentlige arbejdsmarked. For denne periode beskrives især tjenestemandssystemet på det offentlige arbejdsmarked, men som nævnt ovenfor var der også grupper af ansatte omfattet af overenskomster, hvilket blev mere og mere udbredt. [På grund af manglende kilder, som afdækker overenskomstforhandlingerne på det offentlige arbejdsmarked i perioden, indgår dette ikke nærmere i nedenstående afdækning af forhandlingsforløbene. Se eventuelt spor 2.]

#### 1.3.1 Tjenestemandsløven i 1946

I 1943 nedsatte regeringen en tjenestemandskommission, som skulle forberede en reform af tjenestemandssystemet. Forud for nedsættelsen af kommissionen var der utilfredshed med de forringede løn- og arbejdsvilkår for tjenestemændene som konsekvens af krigen og den samfundsøkonomiske kontekst (Due og Madsen 2020b: 119). En enig tjenestemandskommission fremlagde forslagene til den nye tjenestemandsløve i 1946. De fire centralorganisationer var repræsenteret i kommissionen, og opnåede derved indflydelse på den fremsatte betænkning. Due og Madsen (2020b: 175) betegner således kommissionsmetoden som en form for udvidet trepartssamarbejde, hvor der ikke alene blev forhandlet mellem centralorganisationerne og regeringen, men også med de øvrige politiske partier med repræsentation i kommissionen. Løven blev gennemført i Rigsdagen uden substantielle ændringer, hvilket viser kommissionsmetodens bindende effekt.

Allerede fra anden halvdel af 1940'erne var der tidsmæssig samordning mellem forhandlinger på det private arbejdsmarked og det offentlige. Dermed var der først forhandlinger på det private område mellem LO og DA, herefter på det statslige tjenestemandsområde som derefter havde indflydelse på de øvrige offentlige områder.

#### *Lønstigninger med "solidarisk" islæt*

Centralorganisationerne havde som fælles hovedmål med lovændringen at få gennemført en genopretning af lønnen i forhold til den seneste lovgivning i 1931, dvs. at sikre de offentligt ansatte deres del af den velstandsudvikling, der trods krise- og krigstid var sket. Der var dog uenighed mellem centralorganisationerne om, hvordan den samlede forbedring, der kunne opnås, skulle fordeles. Besættelsestidens prisstigninger og mangel på varer havde været hård for tjenestemændene, og det betød en forringelse af levevilkårene, som især ramte de lavest lønnede. Derfor var der enighed om, at de lavest lønnede skulle tilgodeses for at opveje konsekvenserne af de forringede lønninger under besættelsestiden, hvilket især ville komme nogle af CO I organisationernes medlemsgrupper til gode. Der var uenighed om, hvor langt denne "skævdeling" skulle gå mellem organisationerne (Due og Madsen 2020b: 127).

Lønssystemet, som det blev fastlagt i Lønningsloven af 1931, blev i hovedtrækkene fastholdt, dvs. en opdeling i lønningsklasser hver med en række trin, så alle ansættelsesgrupper kunne placeres i det hierarkisk opbyggede system med i alt godt 80 løngrupper. I den foregående revision i 1931 var det især slutlønningserne, der var blevet forhøjet. I 1946 gik tendensen i en anden retning ved inden for de enkelte stillingskategorier at nedsætte antallet af alderstillæg, så man hurtigere opnåede slutlønnen – på den måde blev de yngre tjenestemænd tilgodeset (Due og Madsen 2020b: 132).

Den fremadrettede opdatering og "fornyelsen" af lønssystemet drejede sig ikke så meget om grundlønnen, som om en ændring af det supplerende system med reguleringsportioner, dvs. dyrtidsregulering i forhold til prisstigningerne, og det midlertidige tillæg, der blev fastsat efter forhandling mellem parterne. Der blev til alle lønklasser indført et *almindeligt pensionsgivende*

*reguleringstillæg*, der varierede fra 120 kr. om året for de lavestlønnede tjenestemænd til 192 kr. om året for tjenestemændene i toppen af lønsystemet. Heri lå en nivellerings-tendens af lønnen, idet den procentvise stigning dermed var større i bunden af lønhierarkiet. Det blev derudover besluttet, at reguleringen i forhold til prisudviklingen fremover – som det var gennemført i den private sektor – skulle ske to gange i stedet for en gang om året. Samtidig ophørte man med at regulere efter det særlige udgiftstal for tjenestemænd og gik over til regulering efter samme pristal som ansatte på det private arbejdsmarked (ibid.).

På pensionsområdet blev pensionsalderen fastlagt til 70 år, hvilket førte til utilfredshed blandt særligt én gruppe, da man i DSB i 1930'ernes krisetid havde nedsat fratrædelsesalderen fra 70 til 65 år for at skabe plads til de unge på arbejdsmarkedet. Jernbaneforbundet udtrykte derfor stærk kritik af en ændring af pensionsalderen til 70 år, da man i mellemtiden ønskede at beholde grænsen på 65 år. Selvom det samlede resultat af forhandlingerne i høj grad tilgodeså de lavestlønnedes organisationer, var pension således et element, hvor de måtte betale prisen. Det medvirkede til, at de øvrige organisationer kunne acceptere en fordeling, der ellers var til ugunst for dem (Due og Madsen 2020b: 134).

### **1.3.2 Løbende forhandlinger fra 1948 til 1956**

Fra 1948 til og med 1956 var der på det offentlige område forhandlinger om løntillæg hvert andet år, som dermed fulgte rytmen med samtidighed i forhold til det private arbejdsmarked. Der var derudover ekstra runder i den offentlige sektor i 1949 og 1951 på grund af udfordringerne med lønnivellering. Perioden var præget af intern uenighed mellem centralorganisationerne, og efterhånden blev der åbnet for lønstigninger til de højere lønnede for at sikre enighed på tværs af centralorganisationerne.

#### *Grænserne for koalitions-karakteren af arbejdstagersiden*

1946-loven viste styrken af det indre sammenhold i koalitionen af lønmodtagere, men med sin klare profil til fordel for de lavtlønnede markerede den også grænserne herfor. Nivellerings-tendensen, som generelt udjævnede forskellen på løngrupperne, i det aftalte lønssystem af 1946 blev et tiltagende opmærksomhedspunkt i CO II og Samrådet, der ønskede en ændring af systemet, så lønstigninger i højere grad blev givet procentuelt, hvilket ville være til fordel for deres højere lønnede organisationers medlemmer (Due og Madsen 2020b: 177).

Det betød under forhandlingerne i 1948, at centralorganisationerne ikke kunne fastholde den eksisterende praksis, hvorefter de mødte op hos finansministeren med fælles krav, og hvormed de selv havde fundet en balance mellem deres forskelligartede interesser. I 1948 mødte de op med hver deres krav, men det lykkedes dog undervejs i forhandlingerne at få genskabt enigheden, således at der kunne præsenteres et fælles forlig. Forliget tilfredsstillende dog ikke de højere lønnedes ønsker, da principperne i 1946-loven blev fastholdt (ibid.).

I 1949 opstod en situation, hvor tjenestemændene som en utilsigtet effekt af en skattelettelse stod til at miste en dyrtidsportion. Da der var udsigt til snarlige prisstigninger, lykkedes det for centralorganisationerne i fællesskab at få finansministeren til at acceptere fastholdelsen af denne reguleringstillægsportion. Løsningen var neutral i forhold til det eksisterende lønssystem, og det betød, at lønnivellerings-tendensen fortsatte. I 1950 fulgte på den baggrund en situation, hvor lønmodtagerkoalitionen ikke kunne enes om fælles krav. Man fandt dog et fælles kompromis, idet CO I accepterede en delvis procentvis reguleringsmetode, som tilgodeså de mellem- og især de højt-lønnede (Due og Madsen 2020b: 232).

I 1952 lykkedes det at lægge en fælles strategi i lønmodtagerkoalitionen, hvor CO I accepterede en højere grad af procentvis regulering, mens CO I af de øvrige organisationer fik opbakning til

at løse det særlige problem, at grupper i CO I lønmæssigt var faldet bagud i forhold til tilsvarende grupper i den private sektor (Due og Madsen 2020b: 234).

I CO I voksede der en forståelse af, at "skævdelingen" gik for vidt, og derfor var der en vis kompromisvilje. Selvom organisationerne i 1954 gik til forhandlingerne med hver deres krav, dvs. CO I på den ene side og CO II, Samrådet og DLF på den anden side, endte det alligevel med fælles enighed og forlig. Men det forblev lappeløsninger på et utilsigtet system, der blev mere og mere kompliceret ved forsøg på justeringer ved de forskellige forlig, som beskrevet ovenfor (Due og Madsen 2020b: 243ff).

Ligeløn blev første gang indført i 1919, hvor det i en 1919-kontekst blev forstået som lige løn for lige arbejde, dvs. samme grundløn for samme arbejde (ibid.: 133). I 1954 var parterne i spørgsmålet om "ligeløn" enige og optrådte i fællesskab med krav om ændringer. Parterne mente ikke, at private forhold skulle tillægges betydning for lønnen, fx om man var gift eller ugift. Arbejdsgiverne var lydøre, men en samlet løsning var dyr og kompliceret, og derfor blev det kun til små ændringer fra forhandling til forhandling (ibid.: 246).

En direkte del af aftalen mellem centralorganisationerne og finansministeren i foråret 1954 var, at regeringen skulle nedsætte en lønningskommission. Kommissionen fik til opgave at undersøge mulighederne for et nyt og mere enkelt lønsystem og at analysere forhandlingsrettens omfang og udøvelse (Due og Madsen 2020b: 251).

#### *Politisk løsning i 1956*

Ved næste forhandlingsrunde i 1956 var der igen uenighed i lønmodtagerkoalitionen, og CO I samt CO II, Samrådet og DLF fremsatte hver deres krav. Forløbet blev yderligere kompliceret af, at forhandlingerne på LO/DA-området i den private sektor endte med konflikt og et politisk indgreb, der også begrænsede mulighederne på det offentlige område. Finansministerens bud på et kompromis var spiseligt for CO I, og da der samtidig blev taget endnu et skridt i retning af "ligeløn", gik DLF også med i et forlig. CO II og Samrådet sagde nej, da de ikke mente, at lønnivelleringen blev begrænset tilstrækkeligt. Resultatet blev derfor fastsat af Folketinget, der holdt sig til det opnåede forlig, som regeringen og CO I og DLF var blevet enige om, og som CO II og Samrådet dermed også blev underlagt (Due og Madsen 2020b: 319).

### **1.3.3 Tjenestemandsløven 1958: nyt lønsystem og reguleringsmekanismer**

Tjenestemandsløven blev fremsat af en enig lønningskommission, som var blevet nedsat i 1954. Kommissionen havde fået til opgave at se på et nyt og mere forenklet lønsystem, herunder også hvordan ligelønsprincippet kunne indføres. I denne sammenhæng forstås ligelønsprincippet således, at private forhold ikke skulle tillægges betydning for lønnen, fx om man var gift eller ugift. Konkret bestod det i at fjerne det såkaldte "forsørgertillæg", som kunne ses at diskriminere kvinder. Dette talte ind i et generelt ønske om at forenkle og fremtidssikre tjenestemandssystemet – og man præsenterede endda det nye system som fremtidssikret til de næste 50 år. Lønmodtagerkoalitionen var repræsenteret ved de fire centralorganisationer i lønningskommissionen (Due og Madsen 2020b: 251-53 & 279).

#### *Centralorganisationernes interesser*

CO I, CO II, DLF og Samrådet (tjenestemandsansatte akademikere) ønskede at opretholde tjenestemandsbegrebet, mens der blandt akademikerne var en voksende modstand mod det eksisterende tjenestemandssystem. Flere og flere akademikerorganisationer ønskede at indføre overenskomstansættelse for at sikre højere lønstigninger, og denne udvikling fremmedes gennem akademikernes supplerende sammenslutning AS. I anden halvdel af 1950'erne var der dog ikke grundlag for et egentligt opgør med det eksisterende system. Samrådet accepterede at

følge de øvrige centralorganisationer, CO I, CO II og DLF, der prioriterede trygheden i ansættelsen og pensionen gennem tjenestemandsansættelse (Due og Madsen 2020b: 263-266). På tværs af centralorganisationerne var det et vigtigt mål at få gennemført ligelønsprincippet for tjenestemændene, dvs. at lønnen og tillæggene blev de samme for såvel gifte som ugifte – og for såvel samgifte og ikkesamgifte (ibid.: 276).

#### *Et nyt lønsystem*

Med den nye lovgivning i 1958 foretog man en opdeling af tjenstemandsloven i to selvstændige love. Dels en fast del, der indeholdt de almindelige bestemmelser og bestemmelser om lønninger og pensioner, dels en mere fleksibel del, der fastlagde normering og klassificering. Den sidste del ville det være nødvendigt løbende at justere gennem lovgivning, men man forventede, at den første del var blevet opbygget på en måde, så den ville holde i mange år.

Den første del bestod i en gennemgribende forenkling af lønsystemet ved overgang til et bruttolønsprincip, som indebar, at alle tillæg, undtagen stedstillæget, blev afskaffet. Den løbende regulering som efterfølgende skulle finde sted, bestod således ikke af selvstændige tillæg, men skete gennem en direkte regulering af bruttolønnen. Derudover havde man fokus på garanterede anciennitetsmæssige stigninger i løbet af et karriereforløb. Ligelønsprincippet blev således også realiseret ved, at alle i samme kategori nu fik den samme bruttoløn og fremover ville få den samme regulering i forbindelse med prisregulering mv. (Due og Madsen 2020b: 279-283).

Den afgørende fornyelse i 1958-lovene var dog måden, hvorpå lønnen fremover løbende skulle reguleres. Man gik over til en generel procentuel udmøntning af reguleringer for alle, bortset fra de to øverste lønklasser, som stadig fik lidt mindre i lønudvikling end resten. Det betød således, at de nye reguleringsmekanismer bestod i dels en automatisk dyrtidsregulering og forhandlede tillæg. Disse nye tillæg var i det væsentlige procentuelle, hvilket forhindrede en yderligere fremtidig ”lønnivellering”, og forhandlingerne drejede sig alene om, hvor mange ”overenskomstportioner”, de offentligt ansatte skulle have (Due og Madsen 2020b: 282). Den nye reguleringsmekanisme ændrede ikke ved, at centralorganisationerne havde forskellige interesser i forbindelse med fordelingen af lønreguleringer. Men de nye reguleringsmekanismer indebar en ny dagsorden for forhandlingerne, hvor de forskellige centralorganisationer kunne forenes om den størst mulige regulering. Man havde således fastlåst lønrelationerne mellem de forskellige ansættelsesgrupper, som var fastlagt med deres placering på de nu 30 lønklasser, frem for 84 lønklasser som fastlagt i 1946-loven (ibid.).

Ved overenskomstforhandlingerne i den private sektor i 1958 var der blevet enighed om at udvide aftaleperioden fra to til tre år og samtidig nedsætte arbejdstiden med en time pr. år, dvs. fra 48 til 45 timer om ugen eller en dagsnorm på 7,5 time. På det offentlige område blev der nedsat et udvalg, som efter forhandlingerne skulle undersøge dette spørgsmål for de offentligt ansatte. Resultatet af udvalgets arbejde blev fastsættelsen af en arbejdstid på 195 timer om måneden – præcist svarende til 7,5 time dagligt på en 6-dages arbejdsuge for ikke-akademiske tjenestemænd og dem uden for centraladministrationen. For fx akademikere i staten var arbejdstiden allerede før 1958 7 timer om dagen mandag til lørdag.

#### *Statstjenestemændene og Lærernes Fællesudvalg oprettes*

Betydningen af de nye reguleringsmekanismer, som sikrede fælles interesser blandt centralorganisationerne og en eliminering af fordelingslagsmålet, banede vejen for en formalisering af samarbejdet i lønmodtagerkoalitionen. På tværs af centralorganisationerne var der således i høj grad den forståelse, at forudsætningen for at skaffe den optimale indflydelse for statstjenestemændene var, at organisationerne var i stand til at stå sammen i forhandlingerne med finansministeren. Statstjenestemændene og Lærernes Fællesudvalg (SLF) blev oprettet i 1960. Fra 1961 var det således dette organ med CO I-formanden i spidsen, der forhandlede på

vegne af alle centralorganisationerne vedrørende generelle spørgsmål. Ved præsentationen af SLF blev der lagt vægt på, at det var 1958-loven med dens centralisering af forhandlingsretten og med indførelsen af procentuelt beregnede overenskomstillæg, der førte til oprettelsen af SLF (Due og Madsen 2020b: 292-294).

### 1.3.4 Forhandlingsrunder i 1961-1967

#### *Lønfastsættelse i 1961*

Intentionen med den nye type regulering i 1958-loven var at sikre princippet om en parallel lønudvikling mellem de offentligt og privat ansatte. Det skulle sikres gennem muligheden for forhandlinger mellem parterne om "overenskomstillæg", som beskrevet ovenfor. I den samfundsøkonomiske kontekst var tiden præget af højkonjunktur, og lønudviklingen på det private arbejdsmarked tog fart. Med de kraftige private lønstigninger stod det klart, at det ville blive vanskeligt at forhandle tilsvarende tillæg til de offentligt ansatte (Due og Madsen 2020b: 297).

Det nyoprettede samlede SLF – Statstjenestemændenes og Lærernes Fællesudvalg – fik en vanskelig start ved den første forhandlingsrunde i 1961. Det viste sig at være umuligt for parterne at nå til enighed. Det skyldtes de højere lønninger på det private arbejdsmarked, som krævede en stigning på over 17 procent til de offentlige lønninger, hvilket finansministeren ikke var villig til af samfundsøkonomiske grunde. Finansministeren tilbød 40 portioner hvert af de to år overenskomsten varede som bud på et kompromis. Det var ikke tilfredsstillende for organisationerne, men de havde en vis forståelse for konteksten, og de sænkede deres minimumskrav til 43 portioner første år og 49 portioner andet år. Men finansministeren havde nået sin grænse og forhandlingerne brød sammen (Due og Madsen 2020b: 300).

Det endte med, at finansministeren fik gennemført en bestemmelse via Finansudvalget på sit tilbud om 40 portioner pr. år. Det var en snæver løsning, der langt fra gav tjenestemændene, hvad de statistisk set havde krav på i forhold til den private sektors lønudvikling. Dette understregede, at centralorganisationernes forhandlingsret ikke var en aftaleret, men at afgørelsen i tilfælde af uenighed i sidste instans var politisk (ibid.).

#### *Helhedsløsningen i 1963*

Det første store indkomstpolitiske forsøg kom med Helhedsløsningen i 1963, hvor regering og Folketing greb ind i de fastlåste overenskomstforhandlinger i den private sektor og dermed fastsatte en særdeles smal ramme for det offentlige områdes forhandlinger. Finansministeren indkaldte centralorganisationerne til forhandlinger, hvor han præsenterede den samlede helhedsløsning på i alt 12 lovforslag, herunder ingen generelle forbedringer eller indhentning af forskel i lønniveauer for sammenlignelige grupper på det private arbejdsmarked, men alene forbedringer til de lavest lønnede. Som en slags kompensation til de højere lønnede var der medtaget en forhøjelse af såkaldte bestillingstillæg og finanslovshonorarer. Efter drøftelser i de enkelte organisationer og SLF lykkedes det at nå til et forlig, der mest af alt var en tilslutning til finansministerens oplæg. Når det kunne lade sig gøre at forliges, skyldtes det ikke mindst, at finansministeren erkendte, at tjenestemændene lønmæssigt var bagud ift. det private område, og han gav tilsagn om en snarlig lønopretning (Due og Madsen 2020b: 310f).

#### *Lønjustering i 1965*

Allerede med virkning fra 1. januar 1965 blev SLF og finansministeren enige om en aftale, der sikrede lønninger til de statslige tjenestemænd, som i højere grad svarede til lønniveauet for sammenlignelige grupper på det private arbejdsmarked. Efter afslutningen af det private områdes forhandlinger i foråret 1965 gennemførtes yderligere forbedringer på det offentlige område. Herved blev lønrelationerne mellem det private og det offentlige arbejdsmarked i det



store og hele genoprettet. Centralorganisationerne konstaterede selv, at der var afregnet med tjenestemændene (Due og Madsen 2020b: 322).

Blandt akademikergrupperne var der dog fortsat stor utilfredshed, og særligt fra de faglige organisationer i AS, blev der presset på. Her fremhævede man, at det ville være en naturlig reaktion på ovenstående udvikling, at man i endnu højere grad end tidligere søgte bort fra tjenestemandstillingerne (Due og Madsen 2020b: 314).

#### *Tjenestemandskommission med fokus på pensionsproblemer nedsættes*

I 1965 nedsatte finansministeren en kommission til kulegravning af tjenestemandssystemet. Selvom man havde fået justeret lønniveauet for sammenlignelige grupper på det private og det offentlige arbejdsmarked, var der stadig store spørgsmål, som skulle afklares. Da kommissionen blev nedsat, blev den kaldt en tjenestemandskommission, modsat tidligere hvor den havde været omtalt som en lønningskommission. Dette skyldtes, at det i første omgang var pensionsproblemerne, der blev fremhævet i kommissoriet – og altså ikke lønningerne. De væsentligste problematikker, som skulle undersøges var indførelsen af folkepension og ATP i forhold til tjenestemandspensionen (Due og Madsen 2020b: 467). I 1966 fik kommissionen et udvidet kommissorium, hvoraf det fremgik, at det var regeringens opfattelse, at arbejdet med et nyt løn- og klassificeringssystem skulle indtage en central plads (Betænkning 483, 1969: 7).

### **1.3.5 Tjenestemandreformen 1969: Lønklassificering og aftaleretten indføres**

Tjenestemandreformen trådte i kraft den 1. juli 1969 og er baseret på en kommissionsbetænkning fra marts samme år. Kommissionen bestod af medlemmer udpeget af regeringen, medlemmer udpeget af partigrupperne i Folketinget samt medlemmer udpeget af tjenestemandorganisationerne. Der var bred enighed i kommissionen om anbefalingerne i betænkningen, og der blev ikke foretaget væsentlige ændringer i den efterfølgende politiske beslutningsproces i Folketinget.

Tjenestemandreformen af 1969 bestod dels af en justering af lønniveauer for tjenestemandsansatte i staten, en revision af tjenestemændenes pensionsordning samt en modernisering af tjenestemandsløven og forhandlingsreglerne. I betænkning 483 af 1969 fremgår det, hvilke forhold man ønskede at adressere med en reform af systemet: 1) tjenestemandssystemets lukkede karakter, 2) manglende fleksibilitet, 3) lønssystemets opbygning, 4) ansættelsesområderne samt 5) pensionssystemet (Betænkning 483 1969: 11-15). Tjenestemandreformen adskilte sig fra tidligere reformer, idet den gjorde lønindstillinger til et aftalespørgsmål. På det kommunale og amtslige område blev der foretaget en aftalemæssig oversættelse, herunder for de grupper, som ikke fandtes på det statslige område.

#### *Centralorganisationernes interesser*

I tiden op til 1969 var tjenestemandslønningerne generelt kommet bagud i forhold til lønningerne for det stigende antal på overenskomstmæssige vilkår. For alle fire centralorganisationer var det et væsentligt mål i forbindelse med kommissionens arbejde at opnå en genopretning af tjenestemændenes lønniveau først og fremmest set i forhold til sammenlignelige overenskomstansatte grupper i den offentlige sektor. Ud over enighed om den økonomiske genopretning var det også et fælles krav fra organisationerne, at tjenestemændene skulle have en egentlig aftaleret, så deres løn- og arbejdsvilkår ikke længere skulle realiseres gennem lovgivning og cirkulærer bestemt af regeringen og Folketinget. Akademikergrupperne var i den forbindelse de mest vedholdende på kravet om et aftalesystem, hvor tjenestemændene havde konfliktret på linje med forholdene på det private arbejdsmarked. Det skal ses i lyset af, at det var en række akademiske grupper, som havde haft udbytte af overenskomsternes fremmarch, idet de nye aftaler gav lønstigninger ud over tjenestemændenes niveau. Samtidig var



det de akademisk uddannede med tjenestemandsansættelse, der var blev hårdest ramt af, da de lønmæssigt var bagud ift. deres overenskomstansatte kolleger (Due og Madsen 2020b: 474).

Fra politisk side gik de politiske interesser i retning af at sikre tjenestemandssystemet ved en justering af lønforskellene mellem tjenestemænd og overenskomstansatte. Det eksisterende system skulle fremtidssikres, så man kunne undgå en lignende udvikling som i 1950'erne og 1960'erne, hvor de overenskomstansatte lønmæssigt lå over de tjenestemandsansatte, og hvor statstjenestemændenes fire centralorganisationer fortsat blev det afgørende omdrejningspunkt i de tilbagevendende forhandlinger (ibid.: 479).

Dansk Sygeplejeråd var én af de organisationer, som ikke var repræsenteret i centralorganisationerne, da der kun var en relativt begrænset gruppe af statsansatte sygeplejersker, og man derfor fra Dansk Sygeplejeråds side vurderede, at de ikke ville kunne opnå reel indflydelse gennem tilslutning til CO II (ibid.: 596) og at det ville betyde en uhensigtsmæssig opsplitning på en række etatsorganisationer på grund af CO II's struktur. Tjenestemandsmodellen for lønklassificering, som blev indført i 1969, betød, at det udviklede hierarki kom til at fungere som model for de øvrige områder, herunder også for de 20.000 hospitalsansatte sygeplejersker (ibid.: 597) samt grupper af overenskomstansatte og tjenestemænd på det kommunale og amtslige område. Med tjenestemandreformen blev aftaleretten fastlagt, og dermed også mulighederne for at kunne aftale ændrede lønrelationer.

#### *Lønjustering og stillingsklassificering*

Tjenestemandreformen af 1969 sikrede den lønjustering, som var efterspurgt for at sikre tjenestemændene lønninger tilsvarende det private arbejdsmarked og de overenskomstansatte. Lønreformen og de tilsluttede aftaleforhandlinger gav især forhøjelser til de højere lønnede grupper, som havde de største lønforskel til det private og til overenskomstansatte. For tjenestemændene og deres organisationer blev det således en mulighed for at sikre et system, hvor flere igen ville vælge tjenestemandsansættelsen. Lønhierarkiet i tjenestemandreformen fra 1969 byggede i høj grad på det lønhierarki, som var blevet fastlagt i 1958 (Due og Madsen 2020b: 527).

Med 1969-reformen blev der ikke ændret grundlæggende ved de gældende principper for tjenestemandsansættelsen: karakteren af et varigt ansættelsesforløb med placering i lønrammer med automatiske oprykninger blev fastholdt. Med reformen blev 1958-lovens lønsystem justeret, så de hidtidige 30 lønrammer blev ændret til 40 lønrammer med i alt 53 skalatrin. Lønrammerne 1-32 blev opbygget med toårige alderstillæg, dvs. at hver lønramme kom til at bestå af en række skalatrin, med oprykning hvert andet år fra det ene trin til det næste. Fra lønramme 33-40 var der kun et skalatrin på hver lønramme (ibid.).

Med reformen blev de forskellige grupper af offentligt ansatte indplaceret i et lønhierarki. Selve lønindplaceringen af grupperne skete ikke med selve tjenestemandsløven, men gennem selvstændig regulering. Lønindplaceringen tog udgangspunkt i forhandlinger med centralorganisationerne. Tjenestemandskommissionen fra 1965 afgav flere redegørelser i de efterfølgende år, der lagde grunden for lønniveauerne (Jørgensen 2010: 16).

Indplaceringen af de forskellige grupper afhang af flere forhold. Eftersom forhandlingsret blev opnået gennem medlemskab af en centralorganisation, var det vigtigt at stå med i en sådan for at opnå indflydelse på indplaceringen. Derudover var det også væsentligt at overbevise arbejdsgiversiden om funktionsområdernes betydning og medlemmernes kvalifikationer hertil, som spillede ind i forhold til, hvor og hvordan man blev indplaceret. For de grupper, der ikke indgik i centralorganisationerne blev selve forhandlingsprocessen særligt afgørende (Due og

Madsen 2020c: 589). For de mange personalegrupper på sundhedsområdet ændrede Tjenestemandssreformen ikke på deres lønmæssige indplacering (ibid.).

Mens selve lønsystemet i hovedtrækkene fortsatte efter det hidtidige mønster, synes der at være et større reformelement i det særlige stillingsvurderingssystem, der samtidig indførtes som en del af 1969-reformen på det statslige område. Man ønskede med systemet at opnå større gruppevise omplaceringer gennem objektive kriterier, således at lønrelationerne skulle kunne ændres. Dette krævede dog enighed på myndigheds- og partsside. På trods af dette kom der i de følgende årtier ikke meget ud af det nye system – ikke mindst fordi de økonomiske forudsætninger ændredes med 1970'erne og 1980'ernes økonomiske kriser, som begrænsede de økonomiske rammer for forhandlingerne. Med den begyndende decentralisering af løndannelsen i 1990'erne forsvandt grundlaget for stillingsvurderingssystemet, og det blev reelt afskaffet af Personalestyrelsen i 2001 (Due og Madsen 2020b: 529f).

Loven som fastsatte tjenestemandslønninger og klassificering af tjenestemandstillinger (LKL) skulle kun gælde, indtil der blev indgået en aftale mellem parterne om løn- og ansættelsesvilkår. De lønninger og stillingsklassificeringer, der blev fastlagt ved LKL, var således midlertidige. Formelt set var lønningerne og stillingernes klassificering ikke aftalt, men centralorganisationerne havde givet deres tilslutning til lovudkastet. I forlængelse af loven blev der indledt nye forhandlinger mellem parterne, hvor man havde mulighed for at aftale yderligere lønforbedringer (Betænkning 483 1969: V).

#### *Aftaleretten indføres*

Indførelsen af aftaleretten med tjenestemandssreformen i 1969 var set fra tjenestemændenes side et væsentligt fremskridt. Med aftaleretten indførte man *fælles regulering* som princip, hvor tjenestemændenes løn- og arbejdsvilkår nu ikke længere skulle behandles i Folketinget og omsættes i lovgivning og regulativer, men aftales mellem tjenestemændenes organisationer og arbejdsgiverne. Det betød, at lovgivningen først og fremmest indeholdt rammebestemmelser for tjenestemandssystemet, mens fastlæggelsen af de konkrete løn- og arbejdsvilkår nu var aftalestof (Due og Madsen 2020b: 534ff).

I stedet skulle de konkrete løn- og arbejdsvilkår fastsættes ved aftale mellem lønministeren, svarende til finansministeren, og tjenestemændenes centralorganisationer i stedet for ved lov. Reformen dannede således grundlaget for, at de offentligt ansattes lønvilkår blev fastlagt ved løbende forhandlinger. Derudover blev det fastsat som princip, at staten forhandlede sine forhold først – og at tjenestemændenes forhandlinger gik forud for de overenskomstansattes forhandlinger. Det nye aftaleprincip indebar, at næsten alt, der vedrørte løn- og arbejdsvilkår, skulle fastlægges gennem aftaler mellem parterne og ikke længere omsættes til love eller cirkulærer (Due og Madsen 2020b: 534f). Procedurereglerne, som blev fastsat i 1969-reformen, adskilte sig dermed væsentligt fra bestemmelserne om forhandlingsret i de forudgående tjenestemandsslove.

1969-loven betegnes som en væsentlig og central reform, fordi den betød indførelsen af en egentlig aftaleret – endda på et udvidet område, da den ikke alene gjaldt løn- og arbejdstid i snæver forstand, men også andre arbejdsvilkår. Aftaleområdet blev således udvidet til at omfatte samtlige løn- og ansættelsesvilkår for tjenestemændene, nærmere bestemt: 1) generel justering af grundlønnen, 2) ændringer af bestemmelser vedrørende ansættelsesvilkårene, herunder fx også arbejdstid og ferie, 3) ændring af satser for arbejdsvederlag, 4) ændringer af stedtillæg og 5) spørgsmål om klassificering af nye tjenestemandstillinger og omklassificering af hidtidige stillinger. Dertil kom spørgsmål af ikkelønmæssig karakter som 6) befordringsgodtgørelse, flyttegodtgørelse samt regler om beklædning og uniformer. Alle øvrige spørgsmål, der lå uden

for aftaleområdet, var omfattet af forhandlingsretten, og organisationerne havde dermed mulighed for at kræve forhandlinger herom (Due og Madsen 2020b: 538).

Derudover havde centralorganisationerne ret til at kræve forhandling om ethvert spørgsmål af faglig karakter. Denne ret omfattede nu også spørgsmål, der angik "forvaltningens organisation, opgaver, eller personalebehov" (ibid.). På den måde var det lykkedes for centralorganisationerne at få ret til at forhandle spørgsmål, der angik arbejdsledelse, dvs. det sidste forhold i henhold til 1958-loven, som ikke var omfattet af forhandlingsmulighederne.

## Temaboks

### Stillingsvurderingssystemet indført med tjenestemandreformen af 1969

Med tjenestemandreformen i 1969 oprettede man et stillingsvurderingssystem, som gav mulighed for at kategorisere statslige tjenestemandstillinger ud fra en række parametre. Parametrene var blandt andet uddannelsesniveau, ansvar, kvalifikationskrav og anciennitet. Vurderingen ud fra disse parametre bestemte en stillings lønindplacering. Stillingsvurderingssystemet var tiltænkt også at kunne foretage omvurderinger af oprindelige lønindplaceringer. På den måde skulle stillingsvurderingssystemet være med til at skabe et lønsystem, der direkte afspejlede arbejdets karakter ved at vurdere hver enkelt type stilling og på den baggrund indplacere eller omplacere lønniveauet.

Det var en tids- og ressourcekrævende proces at foretage disse vurderinger, og stillingsvurderingssystemet havde vanskeligt ved at følge med organisationernes krav om omplaceringer på baggrund af ændringer i indholdet af stillingers opgaver. I praksis var midler til omplaceringer et aftalespørgsmål, og fordelingen af disse midler var blevet aftalt mellem organisationerne. Råderummet for stillingsvurderingssystemet var derfor begrænset, og sammen med den tids- og ressourcekrævende proces betød det, at systemet ikke fik den store betydning, som det først var tiltænkt. I 1990'erne blev kompetencen til at oprette og klassificere statslige tjenestemandstillinger under lønramme 37-niveau decentraliseret, og derfor blev den centrale brug af stillingsvurderinger sat i bero. I 2001 blev stillingsvurderingssystemet nedlagt (Due og Madsen 2020b: 529f).

På det kommunale forhandlingsområde undlod man at overføre stillingsvurderingssystemet til det kommunale tjenestemandsområde (ibid.: 530).

### 1.3.6 Akademikerkonflikten i 1969

Som nævnt ovenfor, sker der i 50'erne og 60'erne en stigning i antallet af overenskomstansatte på det offentlige arbejdsmarked. En af forskellene mellem de to typer af ansættelser er retten til at anvende konfliktmidler. I 1969 valgte de akademiske organisationer at tage dette middel i brug i forbindelse med overenskomstforhandlingerne mellem AS og de offentlige arbejdsgivere. I de akademiske organisationer opfattede man tjenestemandreformen som en trussel mod overenskomstansættelsen på det akademiske område, og man var parate til at gå i konflikt for at sikre overenskomstansættelsen. Akademikerkonflikten i september og oktober 1969 var en skelsættende begivenhed for det offentlige aftalesystem, fordi det var grundlaget for, at overenskomstansættelsen efterhånden blev normen for akademikergrupperne i staten.

Det lykkedes for AS gennem konflikten at få skabt en afgrænsning mellem overenskomstansættelse og tjenestemandansættelse, således at nyansatte akademikere i staten i ikke-ledende stillinger blev ansat på overenskomst. Det var altså alene chef- og ledergrupperne, der skulle være tjenestemænd. Forliget, der afsluttede akademikerkonflikten, fastsatte samtidig retningslinjer for opdelingen mellem de to hovedansættelsesformer på det statslige område (Due og Madsen 2020b: 584f).

## Del II – 1970-1989

### 2.1. Indledning til del II

I afdækningens del II beskrives det offentlige aftalesystem i 1970'erne og 1980'erne – to årtier, hvor forudsætningerne for det offentlige aftalesystem, som vi kender det i dag, blev skabt. Som en konsekvens af den aftaleret, der blev en realitet med Tjenestemandreformen af 1969, og som

er beskrevet i afdækningens del I, etableredes centraliserede aftaleforhandlinger inden for stat, kommuner og amter.

Forhandlingerne foregik fordelt på to hovedområder: staten og kommuner/amter. Ved forhandlingsrunderne var det tjenestemændenes organisationer, som forhandlede, hvorefter det typisk blev anbefalet, at resultaterne blev overført for de øvrige grupper i den offentlige sektor, herunder de overenskomstansatte. Overenskomstansatte, en voksende ansættelsesform i den offentlige sektor, er dermed ikke formelt integreret i forhandlingssystemet, men forhandler først deres forhold på baggrund af resultaterne for tjenestemændene. Forhandlingerne foregik i den rækkefølge, så det statslige område forhandler først, og derefter de kommunale og amtslige. Dette blev i 1989 udfordret af det kommunale område. I perioden udvikles den danske velfærdsstat, for en beskrivelse heraf henvises til spor 3.

Del II indledes med en beskrivelse af rammen for forhandlingsrunderne i det offentlige, og dernæst organisering af forhandlinger. Derefter afdækkes forhandlingsrunderne fra 1970 til 1989 med særligt fokus på forhandlingerne og resultaterne heraf og deres betydning for de offentlige lønstrukturer.

## 2.2. Beskrivelse af ramme for forhandlinger

I nedenstående afsnit beskrives rammen for aftaleforhandlingerne i perioden, som tager sit udgangspunkt i tjenestemandsløven af 1969 og yderligere uddybes med Hovedaftalen af 1969. Dette er suppleret kort af beskrivelse af betydning på det kommunale/amtslige område og de overordnede økonomiske rammer. Desuden beskrives kort den nye arbejdsretslov, som kom i 1973 og integrerede det offentlige aftaleområde.

Derefter følger en beskrivelse af udviklingen af forhandlingssystemet på det statslige og det kommunale/amtslige område i perioden

### 2.2.1 Hovedaftalen af 1969 – det statslige område

Med Tjenestemandsløvsreformen i 1969 blev aftaleretten indført, hvilket indebar at statslige tjenestemænds løn- og arbejdsvilkår ikke længere skulle behandles i Folketinget og omsættes i regulativer og lovgivning, men i stedet skulle aftales mellem tjenestemændenes organisationer og arbejdsgiverne.

For at udmønte den nye tjenestemandsløvslov til et forhandlingssystem, blev Hovedaftalen af 1969 indgået. Heri blev bestemmelser om aftale- og forhandlingsret nærmere udmøntet for de statsansatte tjenestemænd, herunder blev de organisationsmæssige forhold i det nye aftalesystem aftalt.

Hovedaftalen blev indgået mellem finansministeren og de statslige tjenestemænds centralorganisationer, og aftalen bandt således de fire centralorganisationer<sup>4</sup> til et centraliseret forhandlingssystem med fælles forhandlinger for alle fra top til bund i lønssystemet. I aftalen blev det fastslået, at aftaler som angik flere centralorganisationer skulle indgås mellem disse i forening, hvorved centralorganisationerne i generelle spørgsmål blev bundet sammen.

<sup>4</sup> Tjenestemændene var organiseret i fire centralorganisationer: CO I (Statstjenestemændenes Centralorganisation I), CO II (Statstjenestemændenes Centralorganisation II), Danmarks Lærerforening (DLF) og Danske Statsemedsmænds Samråd (Samrådet). Danmarks Lærerforening blev senere afløst af en egentlig centralorganisation, Lærernes Centralorganisation (LC), der ud over DLF også omfattede øvrige lærerorganisationer. Samrådet blev den 1. januar 1972 erstattet af Akademikernes Centralorganisation. Organisationerne beskrives nærmere i del I afsnit 2.1.

Der var ikke i Hovedaftalen en konfliktret og varslingsbestemmelser for iværksættelse af kollektive kampskridt. De opsigelsesbestemmelser, der var i aftalen, bandt organisationerne yderligere sammen (Due og Madsen 2020c:156).

Hvis forhandlingen om en aftale kun handlede om én centralorganisations område, kunne denne indgås med centralorganisationen alene. Det blev også nedfældet i Hovedaftalen, at centralorganisationerne i situationer med aftaler, der kun berørte en enkelt medlemsorganisation, kunne delegere forhandlingsretten til denne. På samme måde fik lønningsministeren mulighed for at uddelegere kompetence til ministerier og styrelser i afgrænsede spørgsmål.

Det bemærkes, at der allerede i 1973 skete en opstramning af forhandlingsrammerne i forhold til overenskomstansatte i staten, hvor regeringen fandt, at der var behov for en stærkere koordinering. Kompetencen til at indgå eller godkende overenskomster og aftaler blev således centraliseret i Finansministeriet. Dette svarede til Dansk Arbejdsgiverforenings centraliserede kompetence på arbejdsgiversiden på det private arbejdsmarked (Due og Madsen 2020c: 26).

### 2.2.2 1969 tjenestemandreform og det kommunale/amtlig område

I betænkningen fra Tjenestemandskommissionen og i loven fra 1969 lå det implicit, at også *områderne uden for staten*, det vil sige kommuner og amter, skulle reguleres gennem et tilsvarende centraliseret forhandlingssystem. Tjenestemænd og tjenestemandslignende ansatte uden for staten skulle således have de samme rettigheder og pligter som de statsansatte (Due og Madsen 2020c: 82f).

Der blev i perioden etableret et parallelt forhandlingssystem i den kommunale/amtlig sektor, hvor en af udfordringerne i det statslige system blev gentaget, idet man også på det kommunale område havde tjenestemænd som omdrejningspunkt. Kommunernes Lønningsnævn blev etableret ved lov i 1970 og havde det overordnede ansvar for forhandlinger og administration af løn- og arbejdsvilkår (Due og Madsen 2020c: 157ff).

Centralt for udviklingen af det kommunale og amtlig forhandlingssystem var Kommunalreformen i 1970, der reducerede de ca. 1300 sognekommuner og 86 købstadskommuner til 275 primærkommuner. Reformen reducerede desuden de 24 amter til 14 (ibid.: 84).

### 2.2.3 Den nye arbejdsretslov

Akademikerkonflikten i 1969 var med til at skubbe på en proces, hvor det offentlige arbejdsmarked formelt blev en del af det samlede arbejdsretlige system. Arbejdet med revisionen af Arbejdsretsloven blev sat i gang i efteråret 1970, og det førte til, at Folketinget i 1973 vedtog en ny arbejdsretslov. Arbejdsretten, som var blevet en realitet i 1910 under navnet Den faste Voldgiftsret, havde gennem tiden også bevæget sig ind på det offentlige arbejdsmarked, da dette ikke positivt var afgrænset fra lovens område. Men retten var i hovedtrækkene oprettet med henblik på det private arbejdsmarked, hvilket blandt andet sås af, at det fra starten kun var hovedorganisationerne på det private område – DA og LO – der opnåede repræsentation som partsdommere.

Med et stigende antal af overenskomstansatte i det offentlige blev det naturligt formelt at udvide rettens kompetence. Indførelsen af hovedaftaler med konfliktregler og fredspligt styrkede dette ønske. Derfor blev partsdommernes kreds i den nye lov udvidet til også at omfatte hovedorganisationerne på det offentlige arbejdsmarked. Arbejdsrettens inddragelse af den

offentlige sektor blev derfor set som et udtryk for en tilnærmelse til reguleringsforholdene på det private arbejdsmarked (Due og Madsen 2020c: 211f).

På det akademiske område er det aftalt, at sager behandles ved faglig voldgift, og ikke i Arbejdsretten.

## 2.2.4 Organisering af forhandlinger

Organiseringen af forhandlingerne i det nye aftalesystem afdækkes nedenfor. Organiseringen beskrives med udgangspunkt i opdelingen mellem det statslige og det kommunale/amtsslige område, og herunder henholdsvis lønmodtager- og arbejdsgiversiden.

### Det statslige område

Hovedaftalen af 1969 blev indgået mellem finansministeren og de fire tjenestemænds centralorganisationer, og dermed blev det slået fast, at organisationer for statstjenestemænd kun kunne opnå en andel i aftale- og forhandlingsretten ved at tilslutte sig disse. Til gengæld blev det pålagt centralorganisationerne, at de tilsammen skulle give samtlige tjenestemænd adgang til repræsentation. Det betød, at der blev åbnet for, at tjenestemænd og "tjenestemandslignende ansatte" uden for de traditionelle etater, centraladministrationen og forsvaret, kunne omfattes. Centralorganisationerne fik dermed flere medlemmer de følgende år (Due og Madsen 2020c: 25).

#### *Lønmodtagersiden/fagbevægelsen*

Som følge af det nye aftalesystem blev de statslige tjenestemandorganisationer udbygget. Statstjenestemændenes og Lærernes Fællesudvalg (SLF) var en relativt løs sammenslutning uden formaliseret forhandlingskompetence og formelle organer, og der var derfor brug for en udbygning af denne.

Tjenestemændenes Fællesudvalg (TFU) blev derfor oprettet i stedet for SLF som et samarbejdsorgan for de fire centralorganisationer. Et centralt nyt element var, at der blev oprettet en formel organisationsstruktur og placeret en formaliseret forhandlingskompetence i sammenslutningen. Som en del af sammenslutningen blev der nedsat et snævert forhandlingsudvalg. Udvalgets fire medlemmer bestod af formændene for de fire centralorganisationer. Forhandlingsudvalget blev et centralt organ ved forhandlinger, og det var i dette snævre udvalg, at afvejningen af centralorganisationernes oplæg til aftalefornyelser og udarbejdelse af fælles forhandlinger fandt sted (Due og Madsen 2020c: 34f).

#### *Arbejdsgiversiden*

På arbejdsgiversiden på det statslige område var det frem til 1971 lønningsministeren, der varetog rollen som arbejdsgiver og hovedforhandler på det statslige område, og som dermed spillede den afgørende rolle i de afsluttende forhandlingsrunder. Fra 1971 var det økonomi- og budgetministeren og fra 1973 finansministeren, som varetog denne rolle. Men ministeren havde også en lang række andre opgaver. Derfor blev hele det forberedende arbejde, og herunder den daglige kontakt til organisationerne og deres embedsmænd, klaret af embedsværket med departementschefen i spidsen (Due og Madsen 2020c: 47).

Organiseringen af opgaven som statslig arbejdsgiver har ændret sig gennem perioderne. Under VKR-regeringen i 1968-71 blev der oprettet et selvstændigt Ministerium for Statens Lønnings- og Pensionsvæsen. Derefter blev Lønnings- og Pensionsdepartementet igen en del af forskellige økonomiske ministerier frem til 1973, hvor det vendte tilbage til den traditionelle placering i Finansministeriet og dermed med finansministeren som hovedforhandler. Lønnings- og Pensionsdepartementet fortsatte frem til 1988, hvor det blev slået sammen med Administrationsdepartementet til Administrations- og Personaledepartementet (APD). Denne

sammenlægning var et led i de forskellige moderniseringsplaner af den statslige organisering, som prægede 1980'erne (ibid.: 47f).

### **Det kommunale/amtsslige område**

Det lå som nævnt implicit i betænkningen fra tjenestemandskommissionen og loven fra 1969, at kommuner og amter ligesom i staten skulle reguleres gennem centraliseret forhandlingssystem, så tjenestemænd og tjenestemandslignende ansatte uden for staten havde samme rettigheder og pligter som de statsansatte (Due og Madsen 2020c: 82f).

Samtidig med tjenestemandreformen af 1969 udvikledes der også i stigende omfang et system for de kommunalt overenskomstansatte; her blev forhandlingerne med de enkelte kommuner afløst af landsoverenskomster og blev ofte forhandlet "i blokke". Der blev indgået hovedaftaler for de overenskomstansatte mellem de enkelte forbund og de kommunale lønudvalg, og på det grundlag indgik man aftaler om løn og arbejdsforhold, således at stort set alle kommunale grupper blev omfattet af aftale eller overenskomst (Due og Madsen 2020c: 106f).

### *Lønmodtagersiden/fagbevægelsen*

Det kommunale system formaliseredes på lønmodtagerside med dannelsen af forhandlingskartellet Kommunale Tjenestemandsudvalg (KTU) i 1975. Forud var gået et arbejde i det såkaldte "ottemandsudvalg", som forberedte den formelle organisering af forhandlingsfællesskabet.

Ottemandsudvalget bestod af medlemmer fra fire LO-organisationer (HK, Metal, DKA - i dag FOA, og SiD - i dag 3F), to FTF-organisationer (DSR og Bibliotekarforbundet - i dag forbundet Kultur og Information), en fra AC (DJØF) samt en fra den daværende arbejdsledersammenslutning (FR - i dag Lederne). HK's forretningsfører blev valgt som formand for udvalget.

Ottemandsudvalget stod for forhandlingerne med de kommunale arbejdsgivere om en hovedaftale for forhandlingssystemet på det kommunale område. Det tog fem år, før man i 1975 blev enige om en hovedaftale. Arbejdet var fra starten præget af manglende tillid internt i udvalget. Det gjaldt blandt andet skismaet mellem de mange små organisationer, der frygtede at skulle afgive deres forhandlingskompetence til en koalition domineret af nogle få store organisationer. De små ønskede derfor et bredt forhandlingsudvalg og et repræsentantskab, der havde styrke til at styre forhandlerne, mens de store organisationer arbejdede for at sikre et snævert forhandlingsudvalg, som kunne udgøre et effektivt forum i forhold til modparten.

Modsætningerne internt forsinkede processen, og det blev yderligere fremmet af uenigheder med arbejdsgiverne, blandt andet i spørgsmålet om *konfliktret*. I den sammenhæng blev modsætningerne i ottemandsudvalget skærpet og i en periode holdt udvalget helt op med at fungere. I sidste instans lykkedes det både internt og i forhold til arbejdsgiverne at blive enige, så tjenestemandsvedtægter og nye hovedaftaler kom på plads i 1975. De blev indgået mellem de kommunale sammenslutninger i fællesskab med de enkelte organisationer, men med indholdsmæssigt sammenfald for de fleste organisationer på LO- og FTF-områderne. Hovedaftalerne på det akademiske kommunale område tog udgangspunkt i hovedaftalerne mellem AC og staten, som var indgået i 1972, og adskilte sig derfor indholdsmæssigt fra de øvrige hovedaftaler, fx ved brug af faglig voldgift i stedet for arbejdsretten (Due og Madsen 2020c: 111).

Samtidig med indgåelsen af hovedaftaler, drøftede tjenestemandorganisationerne en samarbejdsaftale, som skulle beskrive samarbejdet og etableringen af Kommunale Tjenestemænds Udvalg (KTU). Samarbejdsaftalen blev formelt underskrevet i maj 1975,



hvorefter de formelle rammer for det kommunale system var faldet på plads (ibid.: 114). Aftalen for samarbejdet i KTU adskilte sig væsentligt fra statstjenestemændenes regelsæt. Dels var det ikke centralorganisationer, der indgik i fællesudvalg, men de enkelte medlemsorganisationer. Dels var forhandlingskompetencen i KTU stærkt begrænset. Det var de enkelte forbund, der i forbindelse med aftalefornyelserne skulle afgive kompetence til KTU vedrørende forhandling af de generelle krav, og det var den enkelte organisation, der bagefter tog stilling til resultatet. Dermed var der indbygget mulighed for at hoppe ud af samarbejdet og forsøge at forhandle et bedre resultat hjem selv.

Forhandlingsudvalget, som skulle forhandle på vegne af KTU, var på 10 medlemmer. Udvalget skulle repræsentere de 43 organisationer, som underskrev samarbejdsaftalen for KTU. Fra flere små organisationer var der en vis skepsis over for at centralisere beslutningskraft i udvalget.

I praksis viste det sig, at forhandlingsudvalget var for stort, idet der var op imod 20 medlemmer forsamlet på hver side, inklusive valgte politikere og embedsmænd, når der skulle startes forhandlinger. Det konkluderede man hurtigt fra begge sider, at det komplicerede muligheden for reelle forhandlinger. Derfor udvikledes en uformel praksis i form af et snævert firemandsforhandlingsudvalg.

KTU havde samme indbyggede forhold som TFU, at man kun dækkede tjenestemændene. De overenskomstansatte var dog medlemmer af de samme organisationer som de tjenestemandsansatte, hvilket betød, at der i realiteten blev skabt en tæt sammenhæng. Det var dog et problem for forbundene, at man vanskeligt kunne få de overenskomstansatte i front, fordi arbejdsgiverne insisterede på, at tjenestemandsförhandlingerne skulle afsluttes først. Når tjenestemændenes förhandlinger var afsluttet, kunne man derefter forhandle med overenskomstgrupperne med udgangspunkt i tjenestemændenes forlig (Due og Madsen 2020c: 160).

#### *Arbejdsgiversiden*

Kommunalreformen gav anledning til en samlet organisering af henholdsvis kommuner i Kommunernes Landsforening (KL) i 1970 og amter i Amtsrådsforeningen (ARF) i 1971. KL var således en sammenslutning af Købstadsforeningen, Sognerådsforeningen og Bymæssige Kommuner. Den første formelle bestyrelse blev valgt i juni 1970, og blev valgt for fire års varighed – svarende til kommunalbestyrelsernes valgperiode (Due og Madsen 20c: 84f). Foreningen af Kommuner i Københavns Amt (FKKA) fastholdt den selvstændige status, der var blevet udviklet i de forudgående årtier. FKKA blev først i 1990 fuldt integreret i KL og agerede indtil da som arbejdsgiverpart. København og Frederiksberg fortsatte som selvstændige enheder, der både varetog de kommunale og amtslige funktioner, og som fortsatte med deres egne statstjenestemandslignende forhandlingssystemer (ibid.: 89).

KL, ARF, FKKA, København og Frederiksberg var således de kommunale og amtslige aftaleparter på arbejdsgiversiden.

Desuden blev ved ændring af den kommunale styrelseslov etableret et Kommunernes Lønningsnævn (KLN), der fik det overordnede ansvar for forhandlinger om og administration af de aftalte løn- og arbejdsvilkår for at sikre koordination på tværs af de forskellige arbejdsgiverparter. Heri var de kommunale og amtslige arbejdsgivere repræsenteret, dvs. KL, ARF, FKKA, København og Frederiksberg. Selve forhandlingerne blev gennemført af de enkelte enheder selv, eksempelvis gennem de nedsatte lønudvalg i KL og ARF. Lønudvalgene som varetog den "udøvende rolle" skulle dog hente deres mandater i lønningsnævnet, ligesom nævnet skulle godkende alle indgåede aftaler (ibid.: 88f).

Det var underforstået med ændringen af den kommunale styrelseslov, dvs. oprettelsen af KLN, at der skulle være tale om fælles forhandlinger for alle fem områder under et. Ganske vist bevarede de enkelte kommunale områder, men der udviklede sig en fast praksis, så der vedrørende de generelle spørgsmål blev tale om en samlet forhandling, mens de specifikke spørgsmål kunne behandles i de enkelte områder. Rent praktisk blev arbejdsfordelingen sådan, at arbejdsgiverne fik ansvaret for de områder, hvor de var størst. Fx var det ARF, der i kraft af det store sygehusområde forhandlede de overordnede aftaler for læger og sygeplejersker m.fl. – uanset deres ansættelsessted. KL forhandlede vilkårene for kontoransatte med HK. Når det gjaldt akademikerområdet i øvrigt, var det i mange år statens forhandlinger, der reelt fastsatte vilkårene for de forskellige akademikergrupper på hele det offentlige arbejdsmarked (ibid.: 104).

Blandt de fem kommunale/amtslige arbejdsgiverparter var der ikke et formaliseret hierarki, men det blev fra starten almindeligt, at det var KL's lønudvalgsformand, der blev forhandlingsleder. Det indebar blandt andet udbredt kontakt med KTU's formand. Det var i starten en uformel praksis, men siden blev rollen som forhandlingsleder formelt tildelt KL (ibid.).

## **2.3 De overordnede forhandlingsforløb i perioden**

### **2.3.1 Generelt om forhandlinger i 1970'erne**

Det første årti med det nye aftalesystem var en turbulent periode præget af konflikt, herunder Akademikerkonflikten i 1969 og strejkerne på sygehusområdet i første halvdel af 1970'erne. Den turbulente periode kulminerede med tjenestemændenes arbejdsnedlæggelse under aftaleforhandlingerne i 1979. Desuden var perioden også præget af konflikter på det private område.

Den hårde start for det offentlige aftalesystem kan ses i lyset af den politiske og økonomiske omverden, som aktørerne i aftalesystemet agerede i forhold til. Samfundsøkonomisk oplevede man i perioden økonomiske kriser – ikke mindst med oliekriserne i 1973 og 1979 (Due og Madsen 2020c: 162).

Særligt på det kommunale/amtslige område krævede det nye aftalesystem en udvikling af et formelt centraliseret forhandlingssystem. Dette skal ses i sammenhæng med kommunalreformen i 1970, der væsentligt reducerede antallet af kommuner og amter. Kommunalreformen var ikke blot en strukturreform, men også en opgavereform. Det betød en væsentlig decentralisering af offentlige opgaver fra stat til amter og kommuner. Kommunerne fik ansvaret for hovedparten af velfærdsopgaverne. Sygehusområdet var en undtagelse, idet der blev foretaget en samling på mellemniveauet, så sygehuse og hospitaler i altovervejende grad blev placeret i amternes regi (ibid.: 88).

Aftalesystemet og dets indretning i formelle forhandlingsstrukturer var i perioden også udfordret af tjenestemandssystemet. I den offentlige velfærdsstat var stadigt flere overenskomstansatte, hvilket stod i kontrast til rækkefølgen i forhandlinger, hvor statstjenestemændene forhandlede først, derefter de kommunale tjenestemænd og først til sidst de øvrige grupper (ibid. 53).

#### **2.3.1.1 1971: Kampen om dyrtidsreguleringen indledes**

Den første runde i det nye system med egentlig aftaleret skulle afsluttes i foråret 1971. Forhandlingerne tog fart efter overenskomstsituationen var blevet løst i den private sektor. Oven på den store reform i 1969 blev resultaterne af de første forhandlinger begrænsede, i form af en mindre justering af skalalønnen.

Den samfundsøkonomiske kontekst i form af prisstigninger betød, at den automatiske dyrtidsregulering bidrog til at øge den stigende løn- og prisspiral yderligere. I den offentlige sektor var dyrtidsreguleringen gjort procentuel, fordi forhandlingerne drejede sig om alle fra top til bund, og faste portioner ville derfor føre til en stærk lønnivellering for de højere lønnede. Dette minimerede interessekonflikterne mellem de forskellige grupper, som siden starten af 1960'erne havde forhandlet i fællesskab først gennem SLF og siden gennem TFU (Due og Madsen 2020c: 163).

Dyrtidsreguleringen var i 1971 under pres, da det var regeringens krav at afskaffe ordningen, men dette blev ikke gennemført. I stedet kom regeringen igennem med justeringer af dyrtidsreguleringen, herunder en opsparing af en tredjedel af dyrtidsportioner for højere lønnede (Due og Madsen 2020c: 172).

Det kommunale aftalesystem var i 1971 i sin indledende fase, der bl.a. var kendetegnet af intern splittelse i ottemandsudvalget, som var forløberen for KTU, og repræsentant for lønmodtagersiden. Samarbejdet i ottemandsudvalget havde været udfordret af intern splittelse bl.a. om skismaet mellem de mange små organisationer, der frygtede at skulle afgive kompetence, og de store organisationer som ønskede et snævert forhandlingsudvalg. Samarbejdet i ottemandsudvalget blev først så småt reetableret i forbindelse med forhandlingsrunden i 1971. Derfor kunne de kommunale forbund ikke gøre meget andet end at acceptere overførsel af resultatet fra tjenestemændene. På den kommunale arbejdsgiverside var man nået længere med at udvikle den interne koordinering sammenlignet med den kommunale lønmodtagerside, og der blev eksempelvis afholdt et indledende møde mellem lønningministeren og de samlede kommunale arbejdsgivere, og der blev løbende udvekslet politiske synspunkter under forhandlingerne (Due og Madsen 2020c: 172).

### **2.3.1.2 Forhandlingsrunde i 1973 før oliekrisen**

Under forhandlingerne var der endnu et halvt år til, at oliekrisens virkninger slog igennem. Arbejdsløsheden var meget lav, og man forestillede sig ikke, at dette hurtigt kunne ændre sig. Trods politikernes bekymringer over prisstigninger og stigende lønninger, og deres fortsatte forsøg på at gøre noget ved den automatiske dyrtidsregulering, var der samtidig en vilje til at acceptere en lønstigning ved aftaleforhandlingerne. Lønstigningen var på 1,5 pct. plus et almindeligt pensionsgivende tillæg på 900 kr. udbetalt i fire rater. Økonomisk var dette et fordelagtigt tilbud, og TFU-forhandlerne accepterede aftalen på vegne af de statslige tjenestemænd (Due og Madsen 2020c: 174f).

Det blev i øvrigt – som en udløber af forhandlingerne på det private arbejdsmarked i foråret 1973 – besluttet at nedsætte en kommission om dyrtidsreguleringens fremtid. Det indgik som en del af mæglingforslaget på det private område, og det blev derfor også tilfældet i forligene på det offentlige arbejdsmarked (ibid.: 183).

Forhandlingerne i 1973 skete nogenlunde sideløbende på det statslige og det kommunale område, med det statslige område en anelse foran. Afklaring om økonomien kom således først på det statslige område, og derefter kunne der inden for den fastsatte ramme indgås forlig på det kommunale område. Forhandlingerne foregik samlet for hele det kommunale område. På den ene side var der arbejdsgiverrepræsentanter fra KL, FKKA, ARF, København og Frederiksberg. På lønmodtagerside var det repræsentanter for tjenestemandorganisationerne i København og Frederiksberg sammen med ottemandsudvalget. Dette udvalg havde ikke formel kompetence, men forhandlede alligevel på mandat fra de enkelte organisationer de generelle krav. Der blev direkte i forliget henstillet til, at de overenskomstansatte på det kommunale område fulgte

resultatet for de kommunale tjenestemænd. I praksis omfattedes begge ansættelsesgrupper således af forliget (Due og Madsen 2020c: 181).

På sundhedsområdet var man udfordrede i forhold til at nå til enighed. Blandt fx DSR og øvrige organisationer på sygehusområdet og i det kommunale sundhedsvæsen var der utilfredshed med det etablerede lønhierarki i forbindelse med tjenestemandsreformen i 1969, også selvom DSR i 1971 fik sikret et lønloft for sygeplejerskerne. Det førte til, at DSR, fysioterapeuter, ergoterapeuter og jordemødre i 1973-1974 gik ud i den første åbne konflikt for at sikre sig lønmæssige forbedringer. Et af de centrale argumenter var stærkere ligestilling lønmæssigt med grupper af sammenligneligt uddannelsesniveau. Konflikten varede i syv uger. Det lykkedes med konflikten at få afskaffet de nederste løntrin på lønskalaen. Konflikten forløb uafhængigt af de øvrige organisationer, fordi de fælles forhandlinger endnu ikke var formelt etableret (Jørgensen 2010: 29).

På undervisningsområdet så man under aftaleforhandlingerne en sammenblanding af overenskomstområdet og tjenestemandsområdet. Undervisningsministeren insisterede som en del af aftaleforhandlingerne på, at undervisningstimetallet for folkeskolelærere og gymnasielærere skulle øges, og at der skulle ryddes op i forskellige lærergruppers tillægsordninger. AC svarede igen med strejkevarsel, hvorefter økonomiministeren udtalte *lockouttrussel*. Det lykkedes dog at finde en løsning ved forhandlingsbordet, som medlemmerne ganske vist ikke var begejstrede for, men accepterede (Due og Madsen 2020c: 179f).

### **2.3.1.3 Indgreb på både det private og offentlige område i 1975**

Det blev – som nævnt – i 1973 besluttet at nedsætte en kommission om dyrtidsreguleringens fremtid. Kommissionens betænkning blev offentliggjort i oktober 1974, og dermed i god tid før forhandlingernes start. Betænkningen kom ikke med entydige konklusioner, men på grund af de eksisterende politiske magtforhold var man på det offentlige område klar over, at ordningen med dyrtidsregulering formentlig ikke ville overleve aftaleforhandlingerne i 1975.

Den politiske kontekst under de private forhandlinger var turbulent, og det endte med, at den nyligt tiltrådte socialdemokratiske mindretalsregerings første væsentlige beslutning var at gennemføre et indgreb i det private arbejdsmarkeds fastlåste forhandlinger. Indgrebet kom samtidig til at omfatte den offentlige sektor. Med lovindgrebet blev det procentvise dyrtidstillæg afskaffet og erstattet af regulering med faste ørebeløb for de statsansatte. Samtidig fik både kommunale og statsligt ansatte en lønstigning som en form for kompensation.

På det kommunale område måtte parterne også affinde sig med indgrebet. Forløbet var ellers en gentagelse af forhandlingsrunden i 1973, det vil sige samlede generelle forhandlinger. På lønmodtagersiden var det stadig ottemandsudvalget, der agerede part på mandat fra organisationerne. KTU blev først en realitet efter afslutningen af forhandlingsrunden i 1975 (Due og Madsen 2020c: 183ff).

Som tidligere nævnt, havde den procentvise dyrtidsregulering betydet, at sammenholdet i lønmodtagerkoalitionen kunne fastholdes, men dette blev således udfordret, og ansås for særligt problematisk blandt de højere lønnede grupper. Ved indgrebet blev der dog givet en vis form for kompensation i form af lønstigninger, men det ændrede ikke ved de langsigtede virkninger af indgrebet: reallønsnedgang for de mellem- og højere lønnede grupper.

Overgangen til det nye reguleringssystem med faste dyrtidsportioner kunne ikke stå alene. Det ville være for stor en belastning for aftalesystemet med de fælles forhandlinger fra top til bund, og det ville medføre en reallønsnedgang for de mellem- og højtlønnede. Derfor var det en del af

indgrebet, at der efterfølgende i perioden skulle gennemføres en ny taktregulering, som kunne medvirke til, at de offentligt ansatte fik en andel af lønstigninger på det private arbejdsmarked.

Spørgsmålet om taktregulering blev behandlet i et nævn med repræsentation fra parterne og arbejdsmarkedets hovedorganisationer. Det betød, at AC her for første gang var repræsenteret som hovedorganisation. Det var naturligvis vigtigt for alle lønmodtagerorganisationer at få denne ordning igennem, men det var særligt vigtigt for AC at sikre, at mellem og højere lønnede grupper blev sikret regulering, hvilket dog ikke opvejede den samlede lønnivellering (Due og Madsen 2020c: 186).

Reguleringsordningen blev fra 1976 indrettet således, at de offentligt ansattes lønninger blev reguleret af dels dyrtidsreguleringen og dels taktreguleringen. Dyrtidsreguleringen udløste et fast kronetillæg, når stigningerne i forbrugerpriserne oversteg en vis størrelse. Taktreguleringsordningen udløste automatisk en lønstigning til de offentligt ansatte svarende til 50 pct. af den faktiske lønstigning i den private sektor. Procentandelen blev forhøjet til 75 pct. i 1979 og til 80 pct. i 1981. De højest lønnede fra lønramme 36 og op blev ikke taktreguleret (Due og Madsen 2020c: 186f).

#### **2.3.1.4 Privat indgreb og offentligt forlig i 1977**

På det private område endte overenskomstforhandlingerne igen med et politisk indgreb. På det offentlige område lykkedes det at afslutte forhandlingerne med en aftale. Regeringens indkomspolitik markerede rammerne for både indgrebet på det private område og aftalen på det offentlige.

I regeringens *Augustforlig* i 1976 var blevet sat en grænse for overenskomstforhandlingerne i 1977 med årlige lønstigninger på maksimalt 2 pct. – ud over dyrtidsreguleringen. Desuden blev der gennemført en grænse på maksimalt to dyrtidsportioner om året. Dyrtidsreguleringen blev yderligere påvirket, da regeringen efter afslutningen af forhandlingerne fik gennemført en følgelovgivning, der fastslog, at de forventede dyrtidsportioner, som ville blive udløst ud over de tilladte to pr. år, skulle indefrys. Dette gjaldt både på det private og det offentlige område. På det private område var det ikke virksomhederne, men staten, der skulle dække omkostningerne til de indefrosne portioner (Due og Madsen 2020c: 187f).

Holdningen til ændringerne i dyrtidsreguleringen var fra CO I og CO II's side relativt afdæmpet, mens AC protesterede mod ændringerne. På tjenestemandsområdet gik AC dog med til resultatet sammen med de øvrige centralorganisationer i TFU. Efterfølgende opstod der komplikationer for de overenskomstsansatte akademikere, hvilket endte med afsendelsen af et strejkevarsel. Fra AC's ledelses side anså man ikke en konflikt for fordelagtig, og derfor lykkedes det via Forligsinstitutionen at få fremsat et mæglingsforslag, der blev vedtaget med tre fjerdedele jastemmer (Due og Madsen 2020c: 189).

##### *Særligt for det kommunale område*

Forhandlingsrunden i 1977 var den første, hvor det kommunale forhandlingssystem formelt var fastlagt, og hvor KTU dermed varetog forløbet på vegne af lønmodtagersiden. Der var tale om en videreudvikling af den praksis med et samordnet forløb, der allerede var dannet i årene forud. På grundlag af Augustforliget var der tale om en fælles forberedelse mellem staten og de kommunale sammenslutninger på arbejdsgiversiden, hvor man på den måde sikrede koordinering på tværs af stat og kommunalt område.

Men med TFU's accept af den indkomstpolitiske ramme var resultatet også givet for KTU. Så den første formelle forhandlingsrunde i kommuner og amter var reelt uden råderum. Sammenhængen mellem tjenestemænd og overenskomstsansatte blev understreget, da KTU

krævede af arbejdsgiversiden, at det ikke måtte være muligt for andre organisationer at komme efter KTU og opnå mere, herunder organisationer som repræsenterede de overenskomstansatte.

KTU's centrale placering i forhandlingssystemet står i kontrast til udviklingen i ansættelsesformer i perioden. Stadigt flere kommunalt ansatte blev ansat på overenskomst. Det blev understreget med resultatet i 1977, hvor kommunalt ansat kontorpersone (HK) mistede deres ret til at opnå automatisk tjenestemandstatus efter to års ansættelse. Fremtidigt blev det op til de enkelte kommuner at træffe beslutning om fordelingen mellem overenskomstansatte og tjenestemænd, og det betød flere ansatte på overenskomst (Due og Madsen 2020c: 189f).

### **2.3.1.5 Indgreb og protestaktion i 1979**

Forhandlingerne på det private område endte også i 1979 med et politisk indgreb. Regeringen opgav på forhånd at fortsætte forhandlingerne på det offentlige område og lod også de offentligt ansatte omfatte af indgrebet i marts 1979.

Det indkomstpolitiske indgreb bestod i en meget stram indkomstpolitisk løsning, hvor der kun blev givet lidt ekstra til de lavtlønnede. Til gengæld var der en generel kompensation til alle i form af en uges ekstra ferie. Der var desuden nogle små puljer til parternes egen fordeling, og taktreguleringsprocenten blev som tidligere nævnt hævet fra 50 til 75 pct. (Due og Madsen 2020c: 199).

Indgrebet blev afslutningen på et højspændt forløb i den offentlige sektor. I første halvdel af marts var der rygter om et forestående indgreb, som ville omfatte alle – også de offentligt ansatte – før de egentlige forhandlinger var kommet i gang. Der blev derfor arrangeret faglige protestmøder både blandt de overenskomstansatte akademikere og blandt andre grupper. Den 15. marts 1979 blev der i protest afholdt en fælles aktionsdag, som bestod i "faglige møder" fra kl. 9-12, det vil sige i arbejdstiden. Ikke alene de overenskomstansatte blev opfordret til at deltage. Det gjorde tjenestemændene også, og det endte med, at store grupper af tjenestemænd deltog i aktionen (Due og Madsen 2020c: 203).

Finansministeren udsendte som reaktion på arbejdsnedlæggelsen et såkaldt "straffecirkulære", som skulle sikre, at der i henhold til tjenestemandsløvgivningen blev rejst individuelle tjenestemandssager mod de enkelte deltagende tjenestemænd. Formålet var, at der skulle gives en advarsel, mens tjenestemænd i ledende stillinger også skulle have en bøde oveni. Denne linje over for statstjenestemændene blev også fulgt over for de øvrige tjenestemænd i kommuner og amter af KL og Amtsrådsforeningen. Efter arbejdsretsloven af 1973 var det ellers blevet praksis, at kortvarige aktioner i strid med reglerne ikke førte til bøder, men kun til at lade de enkelte blive trukket i løn (Due og Madsen 2020c: 206).

Som konsekvens af aktionen den 15. marts 1979 blev tjenestemand retten oprettet. På de to offentlige hovedområder skulle domstolene behandle sådanne former for kollektive overtrædelser af det gældende regelsæt, så alle blev behandlet ens for den samme forseelse. Den statslige og kommunale tjenestemand ret trådte i kraft den 19. juni 1981. Med tjenestemand retten og tjenestemand domstolene blev det muligt at sanktionere aktioner kollektivt.

### **2.3.2 Generelt om forhandlingerne i 1980'erne**

Efter 1970'ernes krise og uro på arbejdsmarkedet, som kulminerede i 1979, var der en fælles opfattelse af, at hele aftalesystemets fremtid var på spil, men det lykkedes i løbet af 1980'erne at revitalisere det *private overenskomstsystem*.

I perioden foregik overenskomstfornyelserne samlet for hele arbejdsmarkedet og inden for få måneder det samme år. Det var med til at understrege hierarkiet og rækkefølgen i aftalesystemet (private, staten, kommuner/amter(regioner)).

Også på det *offentlige område* var der en udstrakt vilje til at finde løsninger og sikre aftalemodellens funktionsevne. På *arbejdsgiversiden* udvikledes i løbet af 1980'erne en stigende *samordning*, så parterne i kommuner og amter ikke bare efterfølgende måtte overføre det statslige resultat, men så de også løbende kunne få indflydelse både under formuleringen af krav og under forhandlingsprocessen. På grund af den forskellige sammensætning af arbejdsstyrken med fx større lavtlønsgrupper i kommuner og amter end i staten, kunne samme forbedringer have meget forskellig pris på de to hovedområder, og derfor var det vigtigt for de kommunale parter at sikre sig direkte indflydelse på fordelingen af en given ramme (Due og Madsen 2020c:547).

På samme måde udvikledes samarbejdet på *lønmotagersiden*. Bl.a. etableredes koordinationsudvalg mellem TFU og KTU. Der blev talt meget om fælles overordnede forhandlinger, der dog ikke blev realiseret i perioden.

Modsat det private aftaleområde skete der ikke på det offentlige område en udvikling væk fra centraliseringen med samlede forhandlinger, der i realiteten bandt alle på de to hovedområder sammen: stat og kommuner/amter. Forhandlingerne foregik gennem koalitioner, der dækkede alle fra top til bund i lønsystemet, og koalitions karakteren understregede sammenbindingen af de enkelte organisationer igennem koalitionerne (Due og Madsen 2020c: 404f).

I starten af 1980'erne udvikledes konturerne til den nuværende reguleringsordning, hvor igennem lønudviklingen i det offentlige blev koblet stærkere til lønudviklingen i det private. Sideløbende hermed blev der i mindre grad indgået aftaler om ens kronestigninger, hvorved "skævdelingen" via kronestigninger blev begrænset. I stedet blev der i stigende omfang indgået aftaler, hvor en del af lønstigningerne blev givet procentuelt, mens en anden del blev givet som kroneforhøjelser. I løbet af 1980'erne skete der også en udvikling af "nye velfærdskrav" i form af løn under barsel og pensionsbidrag. Desuden blev der fra arbejdsgiverside i perioden igangsat tiltag for at omstille og modernisere den offentlige sektor fx med decentralisering af lønsystemet (Due og Madsen 2020c: 223 og 482).

Udviklingen blev fremmet af, at de nye store overenskomstgrupper i kommuner og amter efterhånden blev talmæssigt dominerende i forhold til de statslige tjenestemandsgupper, der dog stadig sad tungt ved de afgørende statslige forhandlinger.

### **2.3.2.1 Forhandling i 1981 – aftalemodellen er tilbage på sporet**

Ved forhandlingerne på det offentlige område blev der fra finansministerens side tilstræbt en vis samtidighed og parallelitet i forhandlingerne på det statslige og det kommunale område.

Forudsætningerne for at realitetsforhandlingerne kunne komme i gang var, at forhandlingerne på det private område var kommet i mål, så der var en samlet ramme, som det derefter gjaldt om at fordele i den offentlige sektor. Der var samtidig en erkendelse fra finansministerens side af, at der var et *efterslæb* for de offentlige ansatte, og at de skulle have noget oveni. Der var tale om et langt og besværligt forhandlingsforløb – ikke så meget på grund af uenighederne mellem arbejdsgiver- og lønmotagersiden, men mere som et resultat af de interne stridigheder i lønmotagerkoalitionen.

Der blev opnået generelle forlig på det offentlige område. Inden for en samlet ramme på ca. 5 pct., var der plads til tillæg i bunden af lønsystemet, men samtidig blev aftrapningen af



stedtillægsordningen og beregningen af taktreguleringen ændret, så det i større grad kom de højere lønnede til gode.

Med hensyn til "lønefterslæbet" blev det gennem forskellige tekniske beregninger mindsket i forhold til det oprindelige udgangspunkt, men det blev reduceret procentuelt. Der blev taget højde for perioden fra 1979 til 1981, men efterslæbet fra 1975 til 1979 blev der ikke taget højde for, og det måtte anses for "tabt". Forhandlingerne om en helt ny reguleringsordning blev skudt til hjørne.

På grund af skævdelingen i det samlede forlig var "efterslæbet" hentet hjem for de laverelønnede grupper. Med forbedringerne i reguleringsordningerne for de højere lønnede grupper, herunder en stigning i taktreguleringen fra 75 til 80 pct., kunne de højere lønnede også acceptere det samlede forlig.

I forholdet mellem AC og de øvrige centralorganisationer ønskede AC en endnu større stigning i den procentvise taktregulering til fordel for de højere lønnede, særligt i det "lønnivelleringen" ville fortsætte de kommende år, men AC afstod kravet for at fastholde koalitionen (Due og Madsen 2020c: 236f).

#### *Kommunale forhandlinger og overenskomstansatte*

Parterne på det kommunale område forhandlede sig frem til et resultat, som nøje svarede til forliget på det statslige område. Forhandlingsrunden i 1981 blev præget af den hidtil største ligestilling mellem de offentlige områder.

Forhandlingsforløbet mellem tjenestemænd og overenskomstansatte var ikke på samme måde samordnet. AC med de mange overenskomstansatte forsøgte at sikre en parallelitet, men kunne ikke forhindre, at forhandlingerne for de statslige tjenestemænd blev afsluttet, før der var en reel afklaring for de overenskomstansatte.

På det kommunale område forsøgte arbejdsgiverne at få en sammenkædning af tjenestemænd og overenskomstansatte ved at binde organisationerne til at overføre resultatet til egne overenskomstansatte medlemmer og få udenforstående organisationerne til at følge det kommunale forlig. Det var udtryk for et ønske fra arbejdsgiverne om at sikre forhandlinger, som forbandt de to hovedområder og de to ansættelsesformer i et forløb.

#### *Dansk Socialrådgiverforening og yngre læger i konflikt*

Generelt blev det anset for en stor succes, at det lykkedes at opnå generelle forlig både i den statslige og den kommunale sektor. Der var dog grupper, som var utilfredse med forliget. Således var Dansk Socialrådgiverforening utilfredse med tab af et særligt tillæg og varslede derfor strejke. Konflikten endte med et nederlag for Dansk Socialrådgiverforening på grund af en omfattende lockout fra arbejdsgiverne, som var den første lockout i den offentlige sektor.

Parallelt endte Yngre Læger i en langvarig overenskomststridig konflikt, da de ikke accepterede at underlægge sig det resultatet, som AC som helhed havde sagt ja til (Due og Madsen 2020c: 269).

### **2.3.2.2 Forhandling i 1983 – i lyset af regeringsskifte og fokus på indkomspolitikken**

Den nye borgerlige firepartiregering gennemførte i efteråret 1982 offentlige besparelser og smallere indkomspolitik, hvilket fik stor betydning for forløbet af aftaleforhandlingerne i 1983 – både på det private og det offentlige område (Due og Madsen 2020c:275). Regeringens politik

med at suspendere dyrtidsreguleringen sammen med en række sociale nedskæringer bragte regeringen på kollisionskurs med fagbevægelsen.

For at opnå en økonomi med lav inflation blev den automatiske dyrtidsregulering suspenderet ved lov frem til 1. marts 1985 for hele arbejdsmarkedet, selvom dyrtidsreguleringen var en del af overenskomsterne og aftalerne på arbejdsmarkedet. Regeringens målsætning for den økonomiske ramme for overenskomstfornyelserne på arbejdsmarkedet var en 2 x 4 pct.-ramme for det samlede resultat.

På det private arbejdsmarked blev der opnået forlig med en accept af regeringens snævre indkomstpolitiske ramme. Forliget på det private område sikrede bl.a. de lavestlønnede mod reallønstab med satsforhøjelser af timelønnen på 50 kr. i timen i løbet af perioden (ibid.: 277).

Efter forliget på det private område blev der også opnået forlig på det offentlige område med staten i front, og hvor der undervejs skete koordinering med de kommunale og amtslige parter. Arbejdsgiverne måtte opgive at komme igennem med en ren procentvis fordeling. Resultatet blev en ny reguleringsordning i form af den såkaldte "tilpasningsklausul", der sikrede, at de offentligt ansatte automatisk blev sikret en regulering på to tredjedele af lønudviklingen på det private område pr. 1. oktober 1984, hvis den kom over 4 pct., dvs. den aftalte ramme i overenskomsterne på begge hovedområder (Due og Madsen 2020c: 281). I første omgang var der alene tale om en midlertidig ordning frem til 1985, og herefter en ordning som aftaltes mellem parterne og dermed skulle tages stilling til ved hver overenskomstforhandling.

### **2.3.2.3 Forhandling og indgreb i storkonflikt i 1985 – både på det private og det offentlige område**

Krisen mellem regeringen og fagbevægelsen blev genoplivet under overenskomstforløbet i 1985, hvor der blev gennemført et politisk indgreb, som kom til at omfatte både den private og den offentlige sektor. Regeringen strammede indkomspolitikken med krav om en årlig ramme på maksimalt 2 pct. og med en forlængelse af den allerede suspenderede dyrtidsreguleringsordning (Due og Madsen 2020c: 300). Dermed kunne der ikke opnås forlig på hverken det private område eller det offentlige område.

Trods adskillige tilløb i Forligsinstitutionen lykkedes det ikke at forlige DA og LO om et udkast til en skitse til et mæglingforslag, hvorfor mæglingsmanden måtte opgive videre mægling. Det førte til strejker og lockout på LO/DA-området, som trådte i kraft d. 24. marts 1985 (Due og Madsen 2020c: 303).

Forhandlingerne om fornyelse af kollektive overenskomster og aftaler på det offentlige ansættelsesområde var gået i stå, til dels som følge af den uafklarede situation på DA/LO-området, og på disse områder truede en omfattende arbejdskonflikt med at bryde ud den 1. april 1985. Parterne på det offentlige område (finansministeren, de kommunale/amtslige arbejdsgivere, samt TFU og KTU) kom reelt ikke til at forhandle om nogen af de afgørende spørgsmål (Due og Madsen 2020, 311).

På det offentlige område havde lønmodtagersiden varslet konflikt, som var begrundet i arbejdsgivernes manglende vilje til at forhandle en reguleringsordning. Desuden var der i 1985-forløbet et tættere samarbejde på vej mellem lønmodtagerorganisationerne – særligt på AC-området (Due og Madsen 2020c, 320).

Efter en uges konflikt greb Folketinget ind og standsede konflikten og fornyede og forlængede overenskomsterne på både det private og det offentlige område. Lovindgrebet havde følgende hovedpunkter:

- En 2-årig forlængelse/fornyelse af overenskomsterne, med en generel lønramme på henholdsvis 2 pct. og 1,5 pct. i de to år, hvormed overenskomsterne var forlænget/fornyet.
- Nedsættelse af arbejdstiden med 1 time pr. uge – fra 40 til 39 timer - med fuld lønkomensation med virkning fra 3 måneder før udløbet af de forlængede/fornyede overenskomster mv. (Due og Madsen 2020c:305).
- For de *offentlig ansatte* gjaldt endvidere en såkaldt løntilpasningsklausul, der sikrer en regulering af de offentligt ansattes løn i forhold til lønudviklingen på det private arbejdsmarked. Regeringen accepterede dermed at gøre tilpasningsklausulen – i en justeret form – til en reguleringsordning, som aftales ved overenskomstforhandlingerne fra gang til gang. Samtidig afsattes 0,5 pct. til fordeling af de specielle krav i det paritetiske nævn, som blev nedsat i forbindelse med indgrebet (Due og Madsen 2020c:321).

Overenskomstindgrebet indgik i en "lovpakke", der omfattede syv andre love, bl.a. lov om begrænsninger i stigninger i avancer og priser, lov om begrænsninger af tantieme og vederlag mv., lov om bunden opsparing og lov om tilskud til arbejdsgivernes betaling af arbejdsmarkedsbidrag.

#### 2.3.2.4 Forhandling i 1987 – efter lempelse af indkomspolitikken

Oven på konflikten i 1985 havde regeringen fokus på at forbedre relationerne til arbejdsmarkedets parter forud for forhandlingerne i 1987. Indkomspolitikken blev lempet, og det havde betydning for, at der kunne opnås forlig på det offentlige område (Due og Madsen 2020 c: 426).

I optakten til forhandlingerne skete der en styrkelse af lønmodtagersiden med en direkte inddragelse af de overenskomstansatte i de hidtidige tjenestemandssammenslutningers forhandlinger. Dette skete gennem omdannelsen af KTU (Kommunale Tjenestemænds Udvalg) til KTO (Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte) og CO-Stat (sammenslutningen for overenskomstansatte på det statslige område) blev inddraget som observatør i TFU's forhandlingsudvalg (Due og Madsen 2020c: 431). Fælles formulering af krav mellem TFU og KTO sikrede en "solidarisk lønpolitik" gennem opdeling i kroner og øre og procent. En tredjedel af forbedringerne skulle udmøntes i kroner og to tredjedele i procent (Due og Madsen 2020c: 436).

Med hensyn til kravformuleringen for de kommunale/amtsslige arbejdsgivere var situationen kompleks, fordi der var tale om samarbejde mellem 5 selvstændige områder: kommuner, amter, FKKA, København og Frederiksberg. Derfor skulle der – ligesom i lønmodtagerkoalitionerne – skabes kompromiser mellem forskelligartede interesser, før der kunne fastlægges fælles krav, som blev forhandlet sammen. De kommunale arbejdsgiveres krav matchede i hovedpunkterne statens, hvor indførelsen af lokale lønpuljer havde første prioritet (Due og Madsen 2020c: 433).

De kommunale parter gik i spidsen af forhandlingerne, hvor arbejdsgiverne tilbød at afsætte puljer til *fleksibilitetsformål*. Udover 0,75 pct. af rammen til omklassificeringer mv., skulle der afsættes 0,25 pct. til lokale forhandlinger (Due og Madsen 2020c: 476).

I de videre forhandlinger blev der strammet op i koordineringen mellem stat og kommuner, så de kommunale muligheder blev begrænset, og finansministerens kontrol blev fastholdt. Der blev enighed om en model, hvor de enkelte kommuner og amter fik en særlig sum penge afsat efter størrelse, og hvor disse summer skulle fordeles efter lokal aftale på tværs af organisationerne. Det gav mulighed for en "skævdeling", men til gengæld skulle der ved afslutningen af overenskomstperioden foretages en optælling, således at de organisationer, der ikke var nået op på de 0,2 pct., ville blive tilgodeset (Due og Madsen 2020c: 477).

Parallelt med den private sektor blev arbejdstiden nedsat med to timer over en 4-årige overenskomstperiode.

For organisationerne var det ud over de pæne lønstigninger vigtigt, at *tilpasningsklausulen* (reguleringsordningen) blev sat op fra 66 til 80 pct., dog med de sidste 8 pct. til puljeformål. For arbejdsgiverne var det vigtigt at få taget hul på en decentral løndannelse med puljer på 2x0,1 pct. i perioden frem til 1989. Til gengæld måtte de garantere, at der ikke foregik en individualisering gennem tillæg, ledelsen selv kunne fordele, men midler der skulle uddeles efter lokal aftale med organisationerne (Due og Madsen 2020c: 478).

Gennem 1980'erne blev der i stigende grad talt om en tendens til fælles samlede forhandlinger. Når de kommunale/amtslige parter måtte følge staten, kunne større indflydelse kun sikres ved en fælles samlet forhandling af de generelle krav. I 1987 var de statslige parter parate til at etablere et sådant forum, men de kommunale arbejdsgiveres tøven betød, at denne mulighed forsvandt. I 1987 blev de kommunale arbejdsgivere derfor påtvunget en løsning, der var uforholdsmæssig dyr for store områder af kommuner og amter på grund af en forbedring af stedtillægget.

Ved OK87 aftalte man i de offentlige lønstigninger 6,95 pct. i forligene (FAOS 2008).

#### Temaboks

##### Fælleserklæringen af 1987

Den 8. december 1987 indgik arbejdsmarkedets parter og Schlüter-regeringen en trepartsaftale, der kendes som Fælleserklæringen. Det blev i Fælleserklæringen slået fast, at regeringen og parterne var enige om, "at det må tillægges afgørende vægt, at omkostningsudviklingen i landet ikke overstiger udlandets" (Fælleserklæringen pkt. 6; Due og Madsen 2020c: 489). Dette skal ses i samtidens kontekst med en forværret økonomisk situation og en fælles accept af et behov for at forbedre konkurrenceevnen. Fælleserklæringen bekræftede dermed hensynet til at holde lønstigninger under omkostningsudviklingen i lande, som Danmark konkurrerede med, og at lønstigningerne i det offentlige skal ligge under den private sektors lønudvikling. Det har haft betydning siden for den centraliserede løndannelse i det offentlige (Jørgensen 2010: 31).

Med aftalen lagde man desuden grunden til indførelsen af obligatoriske arbejdsmarkedspensioner på både det private og det offentlige område. Et trepartsudvalg blev nedsat til at undersøge modeller for en ny arbejdsmarkedspensionsordning. De nye arbejdsmarkedspensioner blev aftalt ved overenskomstforhandlingerne i hhv. 1989 på det offentlige arbejdsmarked og 1991 på det private arbejdsmarked (FAOS 2019).

### 2.3.2.5 Forhandling i 1989 – det store velfærdsforlig

Perioden mellem overenskomstrunderne i 1987 og 1989 var præget af regeringens og de offentlige arbejdsgiveres fokus på modernisering af den offentlige sektor og det offentlige aftalesystem, og på sammenhængen med den overordnede økonomiske politik og ønsket om at sikre øget private opsparing. Dette gav mulighed for forbedret samarbejde med bl.a. fagbevægelsen i forhold til at få fagbevægelsen med på at udvide arbejdsmarkedspensionssystemet til alle lønmodtagere (Due og Madsen 2020c: 482).

I overenskomstperioden mellem 1987 og 1989 fortsatte arbejdsgiverne arbejdet med at præcisere aftalesystemets rolle i sikringen af moderniseringen. Hele den overenskomstmæssige del blev samlet af arbejdsgiverne i *betænkning nr. 1150, "90'ernes aftaler og overenskomster"*, som udkom kort før starten på overenskomstforhandlingerne i 1989 (Due og Madsen 2020c: 548).

Samspillet mellem aftalesystemet og det politiske system – med dobbelt regulering gennem aftaler og lovgivning med det formål at sikre forbedringer for lønmodtagerne, som kan være med til at sikre opbakning til overenskomstforlig – er der en række eksempler på gennem tiden.

Men centralt er dog de trepartsforhandlinger, der ender med *Fælleserklæringen af 7. december 1987*, hvori hovedorganisationerne binder sig til en lønpolitik, hvor lønstigningerne ligger lavt nok til at forbedre virksomhedernes konkurrenceevne. Og hvor regeringen til gengæld lover den nødvendige følgelovgivning, som kan understøtte udbredelse af arbejdsmarkedspension gennem overenskomsterne (Due og Madsen 2020c: 490ff, 548ff).

Fælleserklæringen havde størst betydning i den private sektor, hvor store grupper af faglærte og ufaglærte arbejdere var uden pensionsordning. I det offentlige var der både tjenestemandspension og arbejdsmarkedspension for mange af de grupper, der kom på overenskomst i 1950'erne og 1960'erne, men der var dog en del offentlig ansatte – særligt blandt LO-organisationer, som ikke havde pension. Derfor havde udbygning af arbejdsmarkedspensionerne også betydning på det offentlige område allerede med forhandlingerne i 1989.

I 1989 indgik de kommunale parter (KL og KTO) for første gang forlig før det statslige område. Forliget indeholdt arbejdsmarkedspension for de grupper, som ikke i forvejen havde en pensionsordning. I forliget indgik også løn under barselsorlov, samt lokale lønpuljer. Den samlede ramme udgjorde 2,5 pct. Det solidariske element i forliget lå i arbejdsmarkedspensionen, som alle kom til at bidrage til, og i løn under barsel. Det markerede samtidig i begge hovedsektorer, hvordan velfærdsspørgsmål blev en del af overenskomsterne ved siden af de klassiske krav angående løn og arbejdstid (Due og Madsen 2020c: 548 og 551).

Finansministeren accepterede det kommunale forlig, som blev kopieret på det statslige område. Forhandlingerne i 1989 viste således, at hierarkiet med det private over staten over kommunerne ikke var helt fastlåst, og at kommunerne også kunne sikre sig et vist manøvrerum.

#### Temaboks

##### 1150-betænkningen ("10 minutter i 12"-betænkningen)

Sammen med kommunerne og amterne nedsatte staten et udvalg om større fleksibilitet i det offentlige aftale- og overenskomstsysteem i perioden mellem OK87 og OK89. Udvalget fik ifølge dets kommissorium til opgave at "overveje behovet for ændring af eksisterende aftaler og overenskomster med henblik på opnåelse af den bedst mulige udnyttelse af de offentlige ressourcer set ud fra en udgiftspolitisk og personalepolitisk synsvinkel" (Betænkning 1150, 1988). Derudover skulle udvalget "generelt overveje behovet for fleksibilitet i aftale- og overenskomstsysteem når det gælder lønfastsættelse, faggrænser, uddannelse mv. og stille forslag, der kan fjerne barrierer for omstilling og fornyelse" (ibid.).

I slutningen af 1988 førte udvalgets arbejde til betænkning nr. 1150, 90'ernes aftaler og overenskomster, også kendt som "10 minutter i 12"-betænkningen. I betænkningen blev det understreget, at man fra arbejdsgiverside ønskede at øge fleksibiliteten i løndannelsen gennem videre udvikling af individuelle lønpuljer. Derudover påpegede man på baggrund af den tiltagende mængde af overenskomster, som var opstået, at der var et behov for at forenkle overenskomsterne bl.a. gennem en samordning af regler og bestemmelser. Ved de efterfølgende overenskomstforhandlinger rejste arbejdsgiverne krav baseret på betænkningen (Due og Madsen 2020c: 484).

## Del III – 1990- 2021

### 3.1. Indledning til del III

I afdækningens del III beskrives det offentlige aftalesystem gennem 1990'erne, 00'erne og 2010'erne til og med forløbet i OK21. Tre årtier, hvor det offentlige aftalesystem er blevet forandret og justeret både med hensyn til indholdet af forhandlingerne, koordineringen på tværs mellem de offentlige arbejdsgivere og lønmodtagere med køreplaner osv.

Integrationen af tjenestemænd og overenskomstansatte i 1980'erne betød ikke, at der kom færre konflikter i aftalesystemet hverken mellem modparterne på tværs af forhandlingsbordet eller mellem de samarbejdende organisationer på hver side af bordet. Alligevel lykkedes det generelt for parterne løbende at finde de nødvendige kompromiser og få indgået forlig med fornyelse af løn- og arbejdsvilkår for de offentlige ansatte.

I perioden kom forhandlingerne ud af den kalendermæssige takt mellem det private og det offentlige område, hvor forhandlingerne ikke længere skete det samme år. Det ændrede ikke på, at det fortsat er lønudviklingen på det private område, som er styrende for lønudviklingen på det offentlige område.

## 3.2. Beskrivelse af ramme for forhandlinger

### 3.2.1 Aftaleretten og lokalløn

Med Tjenestemandreformen af 1969 blev parternes forhandlingsret og aftaleret slået fast, således at tjenestemændenes løn- og arbejdsvilkår ikke længere skulle behandles i Folketinget og omsættes i lovgivning. I stedet skulle det aftales mellem tjenestemændenes organisationer og arbejdsgiverne. Siden da har udviklingen været, at der er blevet færre og færre tjenestemænd og at langt de fleste ansatte i den offentlige sektor i dag er overenskomstansatte.

Aftaleretten blev igen genstand for drøftelser i forbindelse med forhandlinger om indførelsen af decentral løndannelse. Den decentrale løndannelse blev først en realitet med forligene i 1987, hvor der som en slags forsøgsordninger blev afsat meget begrænsede såkaldte "lokallønspuljer". Midlerne blev afsat til udmøntning ved lokal forhandling mellem TR/den faglige organisation og ledelsen, og i visse tilfælde mellem den enkelte medarbejder og dennes leder eller mellem ledelsen og grupper af medarbejdere. Det var i den forbindelse et centralt krav for de faglige organisationer, at hvis man skulle acceptere lokale lønpuljer til forhandling, så skulle aftaleretten "følge med" forhandlingerne ude lokalt på det decentrale niveau. Det vil sige, at forhandlingskulturen og værdier skulle flytte med fra det centrale niveau i forbindelse med, at kompetencen til at forhandle løn blev flyttet ud. Fra arbejdsgiverside ønskede man, at aftaleretten for de lokale lønforhandlinger ikke skulle flytte ud for dermed at sikre den lokale ledelsesret (Due og Madsen 2020d: 78).

Det blev dog først ved OK97, at lokalløn virkelig slog igennem med lønreformen *Ny Løn/nye lønsystemer*<sup>5</sup>. I den forbindelse blev man enige om at fastholde aftaleretten ved forhandlingerne decentralt. Aftaler blev således indgået mellem den lokale ledelse og repræsentanter for de faglige organisationer. I starten var det ofte på centralt niveau i amtet eller kommunen mellem repræsentanter for det øverste ledelsesniveau og fra de lokale fagforeninger. Efterhånden skete en vis udvikling til de forskellige sektorer og deres institutioner med forhandlinger og aftaler indgået mellem lokale ledere og tillidsrepræsentanter. Lønsystemerne og graden af centralisering varierede for forskellige personalegrupper (Due og Madsen 2020d: 181).

Med etableringen af de nye lønsystemer kom der forskellige lønsystemer for forskellige personalegrupper. For nogle grupper blev der kun aftalt en grundløn, hvorefter resten af løndannelsen – ud over de generelle reguleringer – skulle aftales lokalt. For andre grupper blev der aftalt et anciennitetsforløb, hvor et langt forløb blev erstattet med et kortere, og med en lavere slutløn. For andre grupper igen blev der aftalt varierende former for garanti- eller kvalifikationsløn over en årrække. Ydermere var der grupper, hvor der var aftalt en række løntrin, men hvor oprykning fra et trin til et andet skulle aftales lokalt. Endelig var der grupper, hvor lønnen skulle aftales lokalt inden for et bestemt interval, og der blev dermed også lagt et

<sup>5</sup> Man brugte bevidst begrebet "nye lønsystemer" fordi der netop ikke var tale om en én lønmodel, men derimod forskellige udgaver af det nye lønsystem for forskellige personalegrupper.

loft for den decentrale løndannelse. Også i dag findes en række forskellige former for lokale lønsystemer.

Undervejs i den overordnede udvikling af de nye lønsystemer valgte kommuner/amtskommuner og staten også forskellige veje til finansiering mv. på det centrale niveau. I kommunerne og regionerne blev der afsat midler til lokal løndannelse – den såkaldte forlodsfinansiering. Forlodsfinansieringen blev fulgt af en aftale om udmøntningsgaranti, herunder på gruppeniveau for så vidt angår anvendelse af den afsatte forlodsfinansiering i den enkelte kommune/amtskommune. Tillige blev der aftalt en gennemsnitsløngaranti for nogle grupper, der skulle sikre, at hver garantilønsgruppe omfattet af lokal løndannelse opnåede en vis lønudvikling på landsplan i en overenskomstperiode. Aftale om gennemsnitsløngaranti er stadig gældende.

### 3.2.2 Organisering af forhandlinger

#### *Forskudte forhandlinger på det private og offentlige arbejdsmarked*

Indtil 1995 havde overenskomstforhandlingerne været nogenlunde samordnet på det private og det offentlige arbejdsmarked. Men i løbet af 90'erne blev denne takt brudt, så der ikke længere var samordnede overenskomstforhandlinger på det private og offentlige arbejdsmarked.

Takten blev brudt som følge af ændringer på det private arbejdsmarked, hvor den nye sammenslutning Dansk Industri efterhånden blev den afgørende organisation i DA. Det førte til en periode med varierende overenskomstlængder på det private arbejdsmarked. Det gav samtidig forskydninger i forhold til de øvrige områder for både resten af det private arbejdsmarked og det offentlige arbejdsmarked. Hermed forsvandt efter flere årtier systemet med tilbagevendende samordnede forhandlinger på alle områder af arbejdsmarkedet (Due og Madsen 2020d: 269).

Der var på det offentlige arbejdsmarked en gensidig enighed om, at man skulle følge dobbeltprincippet om, at de konkurrenceudsatte private erhverv skulle lægge niveauet, men at de offentligt ansatte skulle sikres en parallel lønudvikling. Dette princip er der forsat bred enighed om blandt parterne.

På den offentlige lønmodtagerside var der dog ikke et stort ønske om at genoprette samtidigheden i forhandlinger med det private område. Fra lønmodtagersiden var opfattelsen, at et sandsynligt udfald af samtidige forhandlinger med det private i 1998 havde betydet, at de offentlige forhandlinger aldrig for alvor var kommet i gang, og at det politiske indgreb i foråret 1998 også var kommet til at omfatte den offentlige sektor. Det var et eksempel på, at samtidige forhandlinger ikke nødvendigvis var at foretrække.

Finansministeren valgte under forhandlingerne om OK99 at gå efter en treårig aftale. Det skulle sikre, at takten blev genoprettet i 2002 under forudsætning af, at der på det private område i forbindelse med OK2000 blev tale om en almindelig toårig aftaleperiode. Muligheden for at genoprette takten blev dog forpasset, da der under de private overenskomstforhandlinger i OK2000 blev aftalt fireårige aftaler for at få gennemført den 6. ferieuge og udbygning af arbejdsmarkedspensionsordningerne (AMP). Indholdsmæssigt ansås indførelsen af den 6. ferieuge og AMP-ordningerne for et centralt forlig, og det vejede derfor tungere end at få etableret takten mellem aftaleforhandlingerne på det private og det offentlige arbejdsmarked (Due og Madsen 2020d: 216).

Spørgsmålet om samtidighed kom ikke for alvor på dagsordenen igen. Den tidligere tilslutning til princippet om samtidighed blev ændret til almindelig enighed på begge hovedområder om, at opdelingen var at foretrække, så man undgik den direkte sammenhæng under overenskomstforløbene. Alle kunne således se en fordel i en vis adskillelse. Det gav bedre



muligheder for en reel vurdering af resultaterne, før man selv skulle forhandle, og samtidig blev der mere plads til at udspille overenskomstforhandlingerne – blandt andet i forhold til offentligheden (ibid.: 217f).

#### *Organisering af forhandlinger på arbejdsgiverside*

##### Staten

Den statslige arbejdsgiver har organisatorisk været placeret forskellige steder igennem tiden. Fra 1975 og frem til 2019 har det været finansministeren, der har haft det politiske ansvar for statens arbejdsgiverfunktion. Administrations- og Personaledepartementet (APD) varetog det administrative arbejde i forbindelse med aftaleforhandlingerne, og det eksisterede frem til 1994, hvor Finansministeriet blev omdannet til et enhedsdepartement og hvor det var Løn- og Personaleafdelingen, der stod for forhandlingerne med de faglige organisationer. I 2001 vendte man med oprettelsen af Personalestyrelsen tilbage til en opdeling. Forskellen til tidligere var, at det ikke længere var et selvstændigt departement, men en styrelse, som var underlagt ministeriet.

Personalestyrelsen eksisterede frem til 2011, hvor styrelsen blev nedlagt og erstattet af Moderniseringsstyrelsen, som var en sammenlægning af de tidligere organer Økonomistyrelsen og Personalestyrelsen. Hermed blev der igen en sammenlægning af det personaleadministrative og det forhandlingsmæssige.

I 2019 blev arbejdsgiverfunktionen flyttet fra Finansministeriet til Skatteministeriet, således at det nu er skatteministeren, der er politisk ansvarlig og står i spidsen for de overordnede overenskomstforhandlinger på det statslige område. Administrationen heraf varetages af Medarbejder- og Kompetencestyrelsen (Hansen og Mailand 2020: 6; Due og Madsen 2020d: 638).

##### Kommuner og amter/regioner

En af de største reformer, som fik indflydelse på det offentlige aftalesystem, var kommunalreformen, som blev gennemført i 2007. Kommunalreformens mest markante ændring af det offentlige aftalesystem var opdelingen af de hidtidige fælles forhandlinger for hele det kommunale og amtslige område. De fem regioner, som blev oprettet i stedet for de 14 amter, fik i forhold til amterne begrænset kompetence. De fik ikke mulighed for selv at opkræve skat, som amterne hidtil havde haft, og forhandlingen af løn- og arbejdsvilkårene blev underlagt det nye Regionernes Lønnings- og Takstnævn (RLTN). RLTN fik til opgave ”at aftale eller fastsætte løn- og øvrige ansættelsesvilkår for ansatte i regionerne og forhandle overenskomster for praksissektoren” (Due og Madsen 2020d: 345). I praksis betød det, at forhandlingsfunktionerne i ARF blev overtaget af Danske Regioner, som på vegne af RLTN gennemførte forhandlingerne (ibid.).

I RLTN var staten repræsenteret og havde vetoret i forhandlingerne af løn- og arbejdsvilkår for de regionalt ansatte. KL ønskede ikke at fastholde de fælles forhandlinger med regionerne under de præmisser med statslig indblanding. Som en konsekvens heraf blev forhandlingerne delt op, og man gik væk fra de hidtidige fælles forhandlinger for det kommunale og amtslige område (Due og Madsen 2020d: 474).

KL blev styrket af reformen ved, at København og Frederiksberg blev en del af KL. Tidligere havde København og Frederiksberg haft en særlig status, idet de varetog både kommunale og amtslige opgaver. De amtslige opgaver inden for sundhedsområdet overgik til regionerne, og begge kommuner blev en del af KL.

### *Organisering af forhandlinger på lønmodtagerside*

Aftaleforhandlingerne i den offentlige sektor i perioden var præget af spændinger på lønmodtagersiden. Spændingerne koncentrerede sig især om de interne forhold i de amtsligt og kommunalt ansattes forhandlingsfællesskab KTO. Det førte til forandringer i organisationsstrukturen på lønmodtagersiden, og nedenfor beskrives en række nedslagspunkter i centrale forandringer i organiseringen.

#### Lærerne overgår fra det statslige til kommunale område

På lønmodtagersiden blev DLF efter et længere forhandlingsforløb mellem OK91 og OK93 flyttet fra det statslige til det kommunale aftalesystem med overgang fra tjenestemand- til overenskomstansættelse for alle nyansatte. Det betød større strukturelle ændringer i KTO. Det snævre forhandlingsudvalg på fire medlemmer blev ændret til et forhandlingsudvalg på seks medlemmer med tre fra LO-kartellet DKK, to fra FTF-K og én fra AC. Det gav plads til, at LC var repræsenteret sammen med DSR for FTF-K.

#### Sundhedskartellet og Forhandlingsfællesskabet

En væsentlig begivenhed mellem OK97 og OK99 var etableringen af et helt nyt forhandlingskartel inden for det kommunale og amtslige område. Oprettelsen beskrives af Due og Madsen (2020d) som en konsekvens af de voksende spændinger mellem på den ene side organisationer, hvis medlemmer har en mellemlang videregående uddannelse på sundhedsområdet, herunder fx DSR, og på den anden side de øvrige grupper i FTF-K – herunder DLF og BUPL.

Sundhedskartellet var en realitet allerede i sommeren 1997 og bestod ved sin oprettelse af: DSR, Landsforeningen af Hospitalslaboranter (i dag Danske Bioanalytikere), Ergoterapeutforeningen, Danske Fysioterapeuter, Den alm. Danske Jordemoderforening (i dag Jordemoderforeningen), Økonomaforeningen (i dag Kost og Ernæringsforbundet), Danske Tandplejere, Danske Apoteksassistenter Forening (i dag Farmakonomforeningen) samt Dansk Socialrådgiverforening. I første omgang var det i 1997 planen, at Sundhedskartellet skulle blive i KTO-fællesskabet, hvor de skulle fungere som en selvstændig enhed herunder, det vil sige uden for FTF-K (Due og Madsen 2020d: 191).

I 2003 valgte Sundhedskartellet at forlade KTO. Hovedargumentet fra Sundhedskartellet var, at de enkelte organisationer ikke havde mulighed for at forhandle på en lang række områder, herunder om generelle lønstigninger på grund af organiseringen af forhandlingerne i KTO (ibid.: 277).

Som resultat af Kommunalreformen og de deraf følgende nye forhandlingsformer, var Sundhedskartellet den største enkeltgruppe på det regionale område, det vil sige, at Sundhedskartellet kunne indtage en ledende rolle i de regionale forhandlinger. Som selvstændigt område under OK08, OK11 og OK13 indtog Sundhedskartellet således en ledende rolle, men det forblev et sekundært område, som var underlagt KTO's generelle resultater (ibid.: 541).

I maj 2014 meddelte KTO og Sundhedskartellet, at det var blevet besluttet at skabe en ny samlet forhandlingsenhed: Forhandlingsfællesskabet. Det var således Forhandlingsfællesskabet, som gennemførte de generelle forhandlinger ved OK15. Med Forhandlingsfællesskabet var de enkelte organisationers mulighed for at gå enegang fastholdt både under forhandlingerne og i forbindelse med stillingtagen til forliget. I spidsen for Forhandlingsfællesskabet stod et formandskab med en formand og to næstformænd, sammensat på den måde, at de tre store valggrupper (FTF, LO og AC) havde hver sin repræsentant (ibid.: 543ff).

Efter fusionen mellem LO og FTF i 2018 består Forhandlingsfællesskabet i dag af 5 valggrupper (FK-K, FOA, OAO, SHK og AC). Formandskabet består af én formand og 4 næstformænd, således at det samlet udgøres af valggruppeformændene fra de 5 valggrupper.

#### Etableringen af OAO

Offentligt Ansattes Organisationer (OAO) blev etableret i 2007 som en fusion af DKK og Statsansattes Kartel (StK). De hidtidige forhandlingsfunktioner blev videreført i OAO-Stat og OAO-Kommunal/regional. På den måde blev OAO en samlet organisation med en overordnet politisk ledelse ved siden af politiske organer for henholdsvis det statslige og det kommunale/regionale område. Dermed var der også indbygget en klar struktur til varetagelse af den tværgående koordinering af LO-interesserne på tværs af hovedsektorerne (Due og Madsen 2020d: 336).

#### *Proces for vedtagelse af generelle forlig*

På det kommunale område var der – bortset fra akademikerområdet – stadig tale om et system, hvor de enkelte organisationer stemte hver for sig om det generelle KTO-forlig og resultatet af deres egne efterfølgende specielle forhandlinger. De nye sammenslutninger, FTF-Kommunal og DKK (Det Kommunale Kartel) havde styrket fællesskabet på hovedorganisationsplan, men der var ikke indført fælles afstemninger (Due og Madsen 2020d: 119). Det betød, at der i perioden opstod situationer på det kommunale område, hvor organisationer stemte imod det generelle forlig og søgte at opnå mere som enkeltorganisation. Dette var hverken de øvrige KTO-medlemmer eller arbejdsgiverne interesserede i, og derfor resulterede forsøgene oftest i, at organisationerne udelukkende kunne ændre i egne midler.

På CFU-området i staten var afstemningerne bindende, dog med den undtagelse at centralorganisationerne havde vetoret til at nedstemme forlig.

### **3.3. De overordnede forhandlingsforløb**

#### **3.3.1 Generelt om 1990'erne**

I løbet af 90'erne var der spændinger på det kommunale og amtslige område i forbindelse med forhandlingsrunderne. De bestod særligt i to forhold. For det første, var der på folkeskoleområdet utilfredshed med de arbejdstidsregler, som var blevet aftalt i forbindelse med lærernes overgang fra det statslige til det kommunale område i 1993. For det andet var der i KTO interne drøftelser, som handlede om sygeplejerskernes – og andre tilsvarende professionsgruppers – lønindplacering, som der i Sygeplejerådet var en stigende utilfredshed med (Due og Madsen 2020d: 265).

Som nævnt i afsnit 2.3 var der i anden halvdel af 90'erne et taktskifte i overenskomstforhandlingerne på det private område. Det førte til en periode med forskellige overenskomstlængder, som gav forskydninger til de offentlige aftaleforhandlinger, hvormed de private og offentlige overenskomstforhandlinger ikke længere foregik i umiddelbar forlængelse af hinanden.

Inden aftaleforhandlingerne i 1993 blev ca. 60.000 folkeskolelærere flyttet fra det statslige til det kommunale aftaleområde. De lærere, som allerede var ansat som tjenestemænd, fortsatte med denne ansættelsesform, men alle nye folkeskolelærere blev herefter ansat på overenskomst. Dette markerede et skifte i forhold til tjenestemand- eller overenskomstansættelse som udgangspunkt. Dette illustrerer også et politisk skift, idet omlægningen fra tjenestemand- til overenskomstansættelse blev en målsætning for regeringen som en del af moderniseringsplaner for den offentlige sektor (ibid.: 658).

### 3.3.1.1 Staten slutter først ved forhandlinger i 1991

Koordineringen af krav i forbindelse med OK91 var karakteriseret ved, at både CFU og KTO ønskede, at forhandlingerne skulle sikre konsolidering af allerede opnåede resultater. De resultater, der var blevet opnået i 1989, herunder pensionsordningen, ønskede man at fastholde. Det forudsatte, at den planlagte udbygning af pensionen blev sikret. Organisationerne var parate til at acceptere en meget stram lønramme, hvis arbejdsgiverne gik med til en fortsat reguleringsordning, der fulgte lønudviklingen i den private sektor (Due og Madsen 2020c: 665).

Finansministeren afviste en fortsat reguleringsordning, samtidig med at statens arbejdsgiverside ønskede at fjerne aftaleretten i forhold til lokallønnen, som yderligere skulle udbygges (ibid.).

Forhandlingerne endte med et historisk forlig, idet det offentlige område med staten i spidsen indgik forlig, før det private område var kommet ind i den afgørende fase. Forligene på både det statslige og det kommunale område endte med en økonomisk ramme på 2,72 pct. og en fastholdelse af reguleringsordningen.

I begge forlig indførtes fradrag i reguleringsordningen for den såkaldte reststigning for anciennitetsbestemte lønforbedringer mv., som hidtil ikke havde været en del af beregningen. Samtidig blev lokallønnen finansieret via reguleringsordningen og ikke en særskilt pulje, hvorved reguleringsordningen og lokallønnen blev koblet sammen. Dermed sikrede man både arbejdsgivernes hovedkrav om at få udbygget lokallønnen, og lønmodtagernes hovedkrav om at fastholde reguleringsordningen. Lokallønnen var fortsat ikke populær på store dele af lønmodtagersiden, hvilket særligt var gældende blandt FTF-organisationerne, herunder DSR, som så sammenkoblingen som en forankring af lokallønnen som et blivende element i det offentlige aftalesystem (Due og Madsen 2020c: 615).

Indholdsmæssigt var det vigtigt for arbejdsgiverne, at resultatet kom til at indeholde nogle af elementerne fra arbejdsgivernes betænkning nr. 1150 fra 1988 (om 90'ernes aftaler og overenskomster). I den forbindelse kan to resultater kan fremhæves. Det ene resultat var den fortsatte udbygning af lokallønnen, så den efterhånden blev en fast del af det samlede system. Det andet resultat var sammenlægningen af overenskomsterne. Med OK91 lykkedes det at få sammenskrevet de forskellige overenskomster, der var dækket af henholdsvis StK og AC. Denne sammenskrivning betød eksempelvis, at de hidtil mellem 125 og 150 selvstændige overenskomster på StK's område blev reduceret til kun at omfatte selve fællesoverenskomsten og fire særskilte overenskomster (Due og Madsen 2020d: 632).

### 3.3.1.2 OK93 hvor lærerne er skiftet fra staten til kommuner

OK93 var fra starten påvirket af, at VK-regeringen måtte gå af efter det første forhandlingsforløb. Den nye firepartiregering under socialdemokratisk ledelse trådte derefter til i januar 1993.

Økonomisk var perioden relativt stabil. Inflationen var under kontrol, og derfor havde tiden siden forhandlingerne i 1991 givet de offentlige ansatte reallønsfremgang på trods af den relativt smalle lønramme. Organisationerne var indstillet på at fastholde deres tilslutning til *Fælleserklæringen fra 1987*, hvorefter man skulle tilstræbe lavere lønstigninger end i de lande, Danmark konkurrerede med for at sikre konkurrenceevnen (Due og Madsen 2020d: 115).

Forligene blev på tværs af den offentlige sektor generelt karakteriseret som et smalt forlig med en fortsat udbygning af arbejdsmarkedspensionen og plads til lokalløn. I FTF-grupperne på det kommunale område var der utilfredshed med den fortsatte lokalløn, da de havde fremsat krav om afvikling af lokallønnen. Det statslige forlig endte med en økonomisk ramme på 2,5 pct.,

mens det kommunale forlig endte med en samlet ramme på 2,52 pct. til gengæld for en udskydelse af nogle af de aftalte puljemidler (Due og Madsen 2020d: 86).

#### *Vejen til forligene*

To organisationer – SiD (Specialarbejderforbundet, i dag en del af 3F) og PMF (Pædagogisk Medhjælperforbund, i dag en del af FOA) afviste forliget, og måtte derfor fortsætte bestræbelserne for at nå et resultat i Forligsinstitutionen. Arbejdsgiverne fastholdt, at man skulle følge niveauet i KTO-forliget, og derfor kunne man kun flytte rundt på organisationernes egne midler, inden der blev fremsat et mæglingsforslag. Mæglingsforslaget blev vedtaget af medlemmerne i de to organisationer (Due og Madsen 2020d: 98).

DSR endte også i Forligsinstitutionen, da medlemmerne stemte KTO-forliget ned i første omgang. Medlemmerne var af den opfattelse, at deres arbejdsforhold og løn ikke stod mål med en sammenligning med andre tilsvarende grupper i den offentlige sektor. Dertil kom, at lokallønnen ikke blev afskaffet. Det var vanskeligt at finde et forlig mellem parterne i Forligsinstitutionen. DSR accepterede KTO-forliget med de fastlagte rammer og med en videreførelse af lokallønsordningen. Men DSR valgte på deres eget område, at sygeplejerskeelever fremover kom på Statens Uddannelsesstøtte, hvilket frigav et provenu af elevlønningserne. Derudover valgte man at fjerne en række tillæg til særlige grupper. Dette gav tilsammen et ekstra beløb, som kunne bruges til et yderligere lønloft for basisgrupperne både på begyndelseslønnen og slutlønnen. På det grundlag kom der et mæglingsforslag. Der var dog fortsat nogen utilfredshed blandt medlemmerne, hvilket kom til udtryk gennem afstemningen om forslaget. 72 pct. af medlemmerne deltog i afstemningen og blandt dem stemte 54 pct. ja til forslaget, mens 46 pct. stemte nej (Due og Madsen 2020d: 113f).

#### **3.3.1.3 OK95: DSR og Danske Bioanalytikere i konflikt**

Det statslige forlig endte ved OK95 med en ramme på i alt 3,5 pct., hvoraf de 2,25 pct. gik til generelle lønstigninger og de 1,25 pct. til øvrige formål. Desuden ville der via reguleringsordningen komme en yderligere stigning på baggrund af lønudviklingen på det private arbejdsmarked, hvor der på det sammenlignelige normallønssystem med OK95 blev givet forbedringer på godt 5,6 pct.

På det kommunale område var der på lønmodtagersiden interne drøftelser og udfordringer for de amtsligt og kommunalt ansattes forhandlingsfællesskab KTO. Ved OK95 viste dette sig på to områder. For det første, var der komplikationer på folkeskoleområdet om lærernes arbejdstidsregler. For det andet, var der bl.a. fra sygeplejerskernes – og andre tilsvarende professionsgruppers – utilfredshed med lønindplaceringen. Allerede med OK93 førte det til, at DSR endte i Forligsinstitutionen, hvor man dog fandt en løsning. Under OK95 var man ikke i stand til at indgå forlig.

Lærernes utilfredshed omhandlede de arbejdstidsregler, der var blevet indført ved overgangen fra stat til kommuner. Det førte til, at DLF stemte nej til det kommunale forlig. DLF's forhandlere havde forsøgt at gennemføre en vis forenkling af arbejdstidsreglerne i forliget, men det var ikke tilstrækkeligt til at sikre medlemmernes accept. I Forligsinstitutionen var KL indstillet på at finde frem til en løsning, og efter et længere forhandlingsforløb nåede parterne til en ny enighed om en yderligere forenkling af arbejdstidsreglerne. Forligsmanden kunne på den baggrund fremsætte et mæglingsforslag på lærerområdet. Kun 57 pct. af medlemmerne deltog i afstemningen, som endte med, at 53 pct. stemte nej og 47 pct. ja. Det var ikke nok til at leve op til Forligsmandslovens majoritetsbestemmelse, og derfor blev mæglingsforslaget vedtaget (Due og Madsen 2020d: 149).

For sygeplejerskerne endte det med, at DSR sammen med hospitalslaboranterne (i dag bioanalytikerne) gik i konflikt i maj 1995, da man ønskede lønforbedringer. Lønmodtagernes strejkevarsel blev udvidet med arbejdsgivernes lockout. I medfør af hovedaftalerne blev der under konflikterne etableret et nødberedskab for at undgå sundhedsskadelige konsekvenser. Konflikterne handlede om lønforbedringer, hvilket betød ønsker om højere lønstigninger end de øvrige organisationer havde sagt ja til. Konflikten endte efter godt fire uger med et politisk indgreb, der ikke gav mere til de konfliktende grupper. Med indgrebet blev der bl.a. nedsat en særlig analysegruppe med forligsmanden som opmand, som skulle kortlægge løn- og arbejdsforhold for grupperne samt undersøge mulighederne for øget fleksibilitet i opgavevaretagelsen mv. Dette kunne eventuelt bringe forslag frem, der gav en effektiviseringsgevinst, som kunne bruges til forbedringer ud over KTO-forligets lønramme. I rapporten blev det bl.a. konkluderet, at "sygeplejerskernes gennemsnitsløn i perioden 1985-93 har udviklet sig som gennemsnittet af de øvrige grupper", men at de "vedr. niveauerne for gennemsnitlig samlet løn i 1993 (...), at assistenter (kontor), sygehjælpere og social- og sundhedsassistenter ligger lavere end sygeplejersker på sygehusene, at en række grupper ligger over sygeplejerskerne på sygehusene, mens grupperne folkeskolelærere og politibetjente samt især teknikumingeniører og yngre læger ligger væsentligt over. Et nogenlunde tilsvarende billede tegner sig, når den gennemsnitlige skalaløn i 1993 analyseres" (Sundhedsministeriet 1995: 8-9). Derudover konkluderede man vedr. arbejdsopgaver i rapporten, at "sygeplejerskernes arbejde [var] blevet mere komplekst, specialiseret og fagligt krævende. Det modsvares af ændringer i sygeplejerskernes uddannelse, der har fået et større indhold af teori og højere adgangskrav. Stigende kompleksitet, specialisering og øgede kvalifikationskrav er tendenser, der i større eller mindre grad har præget og præger arbejdsmarkedet og samfundsudviklingen i det hele taget" (ibid.: 7). Det blev i rapporten beskrevet, at "sygeplejerskernes lønindplacering blev ikke direkte behandlet i tjenestemandskommissionens [i 1969] arbejde. I lighed med en lang række andre organisationer med overenskomstansatte blev sygeplejerskernes lønindplacering først efterfølgende forhandlet og aftalt mellem overenskomstparterne" (ibid.: 110).

For Hospitalslaboranter (i dag bioanalytikere) blev det konkluderet, at hospitalslaboranternes start- og slutløn fra 1970- 1995 også lå lavere end de fleste andre grupper, der blev sammenlignet med (ibid.: 15). Der henvises til rapporten for øvrige konklusioner.

Forligsmanden afsagde på den baggrund en kendelse, som gav sygeplejerskerne ca. 1 pct. oveni i KTO-forligets ramme på 3,5 pct. Til gengæld blev de pålagt en række indrømmelser i forhold til arbejdsgivernes ønsker om et bredere ansættelsesområde, arbejdstidsplacering m.v. KTO accepterede som fællesskab dette kompromis, fordi man fandt, at indrømmelserne kunne rummes inden for KTO-forliget (ibid.: 162).

### **3.3.1.4 Gennembrud for lokal løndannelse ved forhandlinger i 1997**

OK97 kom til at stå i moderniseringsplanernes tegn. Et væsentligt led i arbejdsgivernes krav til modernisering af den offentlige sektor var indførelsen af et mere lokalt baseret lønsystem, der i højere grad kunne koble løn og præstationer sammen. Der havde siden 1987 været indført forskellige mindre puljer til lokal fordeling, hvor de faglige organisationer holdt fast i, at det skulle fordeles via kollektivt forankrede forhandlinger og aftaler.

På baggrund af et udvalgsarbejde mellem OK95 og OK97 ville arbejdsgiverne gennemføre en egentlig reform hvorved *Ny Løn* skulle indføres. På CFU-området i staten blev det i form af en fireårig forsøgsordning, der sikrede, at organisationer med stor modstand kunne holde sig udenfor, fx Politiforbundet. På det kommunale område blev der indgået en permanent rammeaftale. Også her var det frivilligt, om de enkelte organisationer ville tilslutte sig, men aftalen betød, at tilslutningen blev større end i staten. Man nåede over 50 pct. i amter og



kommuner i 1997, og i 1999 kom man op på omkring 98 pct. På CFU-området var 27 pct. af de ansatte omfattet af *Ny Løn* (Due og Madsen 2020d: 267).

Det nye system blev set som en egentlig lønreform. Der opstod et interessesammenfald mellem arbejdsgivernes krav og sygeplejerskernes forsøg på at finde nye – lokale – veje til at sikre et løngennembrud. DSR skiftede således fra at have været nogle af de stærkeste modstandere af lokal løndannelse til at gå i spidsen for reformens gennemførelse. Derfor så man generelt stor kommunal tilslutning (Due og Madsen 2020d: 268).

Det statslige forlig OK97 endte med en samlet ramme på 4,25 pct. over to år, hvoraf de 2,9 pct. gik til generelle lønforbedringer og 1,35 pct. til særlige formål som pensionsforbedringer, efteruddannelse, seniorpolitik, udvidelse af det sociale kapitel, regulering af særlige ydelser og omklassificeringer. Reguleringsordningen blev aftalt at skulle fortsætte efter samme principper med dækning af 80 pct. af forskellen i lønstigningerne mellem offentligt og privat og to udmøntninger pr. 1. april 1997 og 1998.

Med forliget var det statslige og kommunale/amtslige pensionsprojekt, der blev startet i 1989, blevet udbygget. På det statslige område nåede man den oprindelige målsætning, dvs. et samlet pensionsbidrag for de fleste statsansatte medarbejdere på 12 pct. eller mere. Det var de nye grupper, som indtil 1989 ikke havde haft pension, der dermed nåede målet. Da de fleste andre allerede lå højere, blev målet på de 12 pct. ikke det endegyldige resultat, og udbygningen kom til at fortsætte.

Det efterfølgende generelle forlig mellem KTO og de kommunale arbejdsgivere kom i hovedtræk til indholdsmæssigt at ligne det statslige forlig. En væsentlig forskel var dog, at de kommunale parter indgik den nævnte permanente rammeaftale om *Ny Løn* (Due og Madsen 2020d: 188). Se afsnit 3.2.1 om aftaleret og lokal løn.

### 3.3.1.5 OK99: Konflikt på dele af sundhedsområdet

Det var forventningen, at OK99 ville blive udramatisk, når man havde gennemført en såkaldt ”reformoverenskomst” ved den tidligere forhandlingsrunde, men OK99 fik sine udfordringer. For det første blev dele af sundhedsområdet ramt af sygeplejerskernes konflikt, og for det andet havde der været storkonflikt på det private område under OK98, hvor resultatet blev ekstra omsorgs- og feriefridage. Det kom derfor også på listen med krav fra lønmodtagerne på det offentlige område. For det tredje skete der en lille drejning af samfundsøkonomien, specielt betalingsbalancen i negativ retning, og finansministeren mente derfor, at man måtte udvise større løntilbageholdenhed end under forhandlingerne på det private område.

I perioden mellem OK97 og OK99 blev der etableret et nyt forhandlingskartel inden for det kommunale og amtslige område. Det blev oprettet på baggrund af forholdet mellem de professionsbaserede organisationer med mellemlang videregående uddannelse på sundhedsområdet – med DSR i spidsen – og de øvrige grupper i FTF-K – herunder ikke mindst DLF og BUPL. Sundhedskartellet blev en realitet i sommeren 1997, og udover DSR fik kartellet tilslutning af yderligere otte organisationer<sup>6</sup>. Først var det tanken, at man skulle blive i KTO-fællesskabet, men at Sundhedskartellet skulle fungere som en selvstændig enhed, dvs. uden for FTF-K. Dette kunne dog ikke lade sig gøre ift. repræsentationen i KTO, og under OK99 blev de ni sundhedsorganisationer i FTF-gruppernes kommunale forhandlingsfællesskab (Due og Madsen 2020d: 191).

<sup>6</sup> Sundhedskartellet bestod ved sin oprettelse af: DSR, Landsforeningen af Hospitalslaboranter (i dag Danske Bioanalytikere), Ergoterapeutforeningen, Danske Fysioterapeuter, Den alm. Danske jordemoderforening (i dag Jordemoderforeningen), Økonomiforeningen (i dag Kost og Ernæringsforbundet), Danske Tandplejere, Danske Apoteksassistenter Forening (i dag Farmakonomforeningen) samt Dansk Socialrådgiverforening.



Lønmodtagernes hovedkrav til OK99 var indførelsen af den 6. ferieuge, som finansministeren var imod blandt andet begrundet i den forringede samfundsøkonomiske situation. Et fælles krav på arbejdsgiversiden var ændringer af arbejdstidsreglerne på undervisningsområdet som led i moderniseringsplanerne for at give et større lokalt ledelsesrum.

Forhandlingsforløbene endte med, at de kommunale parter for anden gang nåede i mål før staten. I 1999 var der dog ingen væsentlige forskelle mellem forligene på det offentlige område.

Hovedpunkterne i forligene var:

- Treårige overenskomster med samlede generelle *lønstigninger på 7,35 pct.* på statens område inkl. en skønnet udmøntning fra reguleringsordning, der sikrede 80 pct. af forskellen i lønudviklingen mellem offentligt og privat.
- Yderligere 3 feriefridage
- To ugers *forældreorlov* med fuld løn i 25. og 26. uge
- En lempelse af indgangen til *pensionsordningerne* så flere fik ret til pension med en tidligere start
- *Fleksibel arbejdstid* som en mulighed der kunne aftales lokalt inden for centralt fastsatte rammer, og muligheder for at udbetale overarbejde i stedet for afspadsering.
- Derudover blev ordningerne med lokal løndannelse videreført både i stat og kommuner. På CFU-området stadig som forsøg, men i kommuner og amter inden for en permanent rammeaftale. I 1997 var over 50 pct. gået over på Ny Løn. Med folkeskolelærernes, daginstitutionspædagogernes og flere ufaglærte gruppers tilslutning kom man i 1999 op på godt 95 pct. (Due og Madsen 2020d: 205f).

Efter nogle dages ekstra forhandlinger blev LC og KL også enige om en ny aftale om folkeskolelærernes arbejdstid. Med den nye aftale var skolerne sikret en større grad af fleksibilitet og samtidig var der lagt vægt på udvikling og lærersamarbejde. I første omgang stemte medlemmerne af DLF nej til forliget, men efter en proces i Forligsinstitutionen med yderligere justeringer stemte lærerne ja til forliget (Due og Madsen 2020d: 206).

DSR stemte nej til KTO-forliget og kunne dermed ikke acceptere den fælles økonomiske ramme herfor. Arbejdsgiverne ønskede ikke at give yderligere og en konflikt blev resultatet. Mæglingen i Forligsinstitutionen var forgæves. Konflikten varede en uge, før Folketinget vedtog en lov, der standsede arbejdsnedlæggelserne og gav sygeplejerskerne det samme som de øvrige i KTO (Due og Madsen 2020d: 268).

### 3.3.2 Generelt om forhandlingerne i 00'erne

Forhandlingerne var i perioden præget af arbejdsgivernes ønske om at udbygge *Ny Løn*, som lønmodtagersiden var skeptiske overfor. Desuden kom der fokus på Forligsinstitutionens rolle og funktion på det offentlige aftaleområde, hvor Forligsinstitutionen i 2002 for første gang sammenkædede forlig på hele det kommunale område (efter de respektive hovedorganisationers accept), og sendte et samlet mæglingsforslag til afstemning. Sammenkædning af forlig var en praksis, som ellers alene havde været anvendt på det private område.

Strukturkommissionens arbejde i perioden fra 2002-2004 og gennemførelsen af kommunalreformen pr. 1. januar 2007 satte også sit præg på forhandlingerne og det offentlige aftalesystem.

### 3.3.2.1 Forhandling i 2002 – Forligsinstitutionens rolle

Som en del af optakten til OK02 indgik, at der var regeringsskifte i november 2001, hvor en ny finanslov med rammerne for de offentlige lønninger endnu ikke var på plads, og hvor der samtidig var usikkerhed om regeringens finanslovsforslag bl.a. med hensyn til, om ca. 8.000 årsværk skulle skæres væk over 4 år.

Fra arbejdsgiverside var der med OK02 lagt op til, at udvikling og udbygning af *Ny Løn* skulle være et tema, så en større del af den samlede løndannelse end hidtil kunne udmøntes lokalt. Omvendt var der blandt mange medlemsorganisationer hos lønmodtagerne fortsat stor modstand mod *Ny Løn*. Derfor ville lønmodtagernes forhandlingskarteller forsøge at begrænse udbygningen af *Ny Løn* (Due og Madsen, 2020d: 246 ff).

Forud for OK02 var 98 pct. omfattet af *Ny Løn* på det kommunale område. På CFU-området var 29 pct. omfattet af *Ny Løn* (Due og Madsen 2020d: 221).

KTO's tilgang var, at der generelt var en vis opbakning til et mere decentralt lønsystem. Men hvordan et kompromis skulle balanceres indenfor forhandlingsfællesskabet var vanskeligt, når der i få af de store organisationer var en stor modstand mod *Ny Løn*, mens der i andre organisationer var en mere positiv holdning.

På det *statslige område* lykkedes det at opnå et hurtigt forlig, som skulle være gældende i en 3-årig periode. Med hensyn til overenskomstperiodens længde var det ikke længere et hensyn, at forhandlinger på det private og offentlige område skulle følge samme takt (Due og Madsen 2020d: 224).

Det statslige forlig omfattede to ekstra feriefridage, således at den 6. ferieuge var en realitet. Den samlede ramme var 7,55 pct. og derudover en reguleringsordning, der stadig medførte 80 pct. af forskellen på lønudviklingen i den offentlige og den private sektor. En del af rammen gik til udbygning af pensionsområdet, styrket kompetenceudvikling og seniorpolitik. Arbejdsgivernes krav om på forhånd at afsætte en del af rammen og dermed midler til den lokale løndannelse (forlodsfinansiering) var ikke omfattet af forliget.

På det *kommunale område* brød de generelle forhandlinger mellem KTO og de kommunale arbejdsgiverparter sammen, og Forligsinstitutionen måtte tage over. Det var første gang, at *hele* det kommunale og amtslige område endte i Forligsinstitutionen. Hidtil havde det været enkeltorganisationer og enkelte områder, som var endt i Forligsinstitutionen, fx DSR i 90'erne og Dansk Socialrådgiverforening i 1981.

Det lykkedes forligsmanden at udarbejde et samlet og sammenkædet mæglingsforslag efter accept fra alle tre hovedorganisationer, som blev vedtaget med et snævert flertal trods et stort nej-flertal blandt medlemmer hos DSR og DLF. Sammenkædningen og det forhold, at DSR og DLF blev omfattet af KTO-forliget gav anledning til utilfredshed i forhandlingsfællesskaberne og førte til, at hele Sundhedskartellet forlod KTO for at forsøge at opnå bedre resultater gennem selvstændige forhandlinger.

Forligsinstitutionens rolle i OK02-forløbet var ikke set før, idet den i 2002 indtog samme funktion som på det private område med hensyn til sammenkædning. Efter OK02 har der på lønmodtagersiden været almindelig enighed om, at et sådant forløb med sammenkædning på det offentlige område ikke skal gentage sig (Due og Madsen 2020d: 219ff og 271).

### 3.3.2.2 Forhandling af OK05 i lyset af kommunalreform

*Forberedelse i lyset af strukturkommissionen*

Forhandlingerne om OK05 var forholdsvis fredelige, selvom de foregik under begivenhedsrige politiske omstændigheder. Optakten til OK05 var præget af folketingsvalg og genvalg af den borgerlige regering i februar 2005. Forhandlingerne på det statslige område var gået i stå som følge af folketingsvalget. Desuden var det uafklaret, hvad den storstilede struktur- og kommunalreform ville få af betydning for fremtidens offentlige aftalesystem.

VK-regeringen havde med nedsættelse af "Strukturkommissionen" i 2002 sat den lokale administrative og politiske struktur på dagsordenen og havde igangsat en udvikling, der kunne få stor betydning for det offentlige aftalesystem (Due og Madsen 2020d: 302 f). Strukturkommissionens betænkning kom i januar 2004. Det var dog først fra 1. januar 2007, at reformen fik sin virkning og forhandlingerne i 2005 foregik som hidtil.

Efter OK02 var vurderingen, at der var behov for ændringer i KTO-samarbejdet, hvis fælles forhandlinger for alle fra top til bund skulle fastholdes (Due og Madsen 2020d: 275). Fra KTO's side lagde man op til en "omvendt forhandlingsmodel" <sup>7</sup>, dvs. at vende forhandlingsforløbet på hovedet, så de enkelte organisationer begyndte med at forhandle direkte med arbejdsgiverne for at afprøve de aftalemuligheder, der var. Først herefter skulle de generelle forhandlinger sættes i gang (Due og Madsen 2020d: 275). Imidlertid valgte hele Sundhedskartellet at stå uden for KTO for at få mulighed for at forhandle alene.

#### *Forlig*

På grund af folketingsvalg og ny regering i februar 2005 blev der først indgået forlig på det kommunale område. Det 3-årige forlig omfattede generelle lønstigninger på minimum 5,6 pct. Arbejdsgiverne fik gennemført en justering af reguleringsordningen, baseret på en gennemsnitsmodel, som giver kommunerne en større budgetsikkerhed i forbindelse med fastlæggelse af budgetter, samt at reguleringstidspunktet blev ændret fra 1. april til 1. oktober. I forliget indgik også en løsning i forhold til at håndtere krav i forbindelse med kommunalreformen og som imødekom KTO's krav. Her omfattede forliget en sikring af reallønnen, etablering af obligatoriske barselsfonde, fuld pensionsdækning under barselsorlov, løngaranti for ansatte i forbindelse med gennemførelsen af kommunalreformen, bedre TR-beskyttelse under kommunalreformen, og øget fokus på arbejdsbetinget stress (Due og Madsen 2020d: 327). Med hensyn til Ny Løn blev det mere fleksibelt ved at åbne op for modeller tilpasset de enkelte områder. I praksis endte det med to modeller med forskellig værdi, der blev forhandlet sammen med de organisationer, der tilsluttede sig, og med en indbygget reallønssikring på 5,6 pct.

Forliget på det statslige område fulgte forliget på det kommunale område, men dog med en række variationer. Den statslige aftale indeholdt bl.a. lønstigninger på 5,7 pct. over tre år, uden at der på forhånd var afsat en del af rammen (forlodsfinansiering), fuld pensionsindbetaling i hele barselsperioden, to omsorgsdage mere om året for begge forældre, flere indvandrere i job via særlige etårige ansættelser, 25 pct. flere elevpladser, og tjenestemænd med pligt til fratrædelse som 70-årige kunne nu fortsætte (Due og Madsen 2020d: 333).

De afsluttende forhandlinger med Sundhedskartellet blev først indledt, efter der var indgået forlig på det statslige, kommunale og øvrige amtskommunale område. Forhandlingerne blev afsluttet med, at Sundhedskartellet blev tilbudt samme niveau som hovedområderne. Ved forliget aftalte man en ny lønmodel tilpasset sundhedsområdet (ibid.).

<sup>7</sup> Modellen indebærer, at der både tidsmæssigt og indholdsmæssigt gives mere plads til organisationsforhandlingerne, dvs. organisationerne starter med at forhandle direkte med arbejdsgiverne, hvorved balancen mellem de generelle forhandlinger og organisationsforhandlingerne søges ændret. Tanken var, at KTO i højere grad skulle agere "sikkerhedsnet", og at organisationerne herefter inden for visse rammer kunne forhandle - dvs. "skævdeler" i et vist omfang blev flyttet fra det centrale bord til organisationsforhandlingerne (Due og Madsen 2020d: 275ff). Se bl.a. KTO's medlemsudsendelse af 11. november 2003 (<https://www.forhandlingsfaellesskabet.dk/udsendelser/2003/11-november/11-fremtidens-forhandlingssystem-en-skitse>).

## Temaboks

### Trepartsaftale om voksen- og efteruddannelse i 2006

Regeringen og arbejdsmarkedets parter nedsatte i 2004 et trepartsudvalg på embedsmandsplan, som skulle kortlægge muligheder for et løft af voksen- og efteruddannelsesområdet. Der kunne i kontakten mellem aktørerne konstateres en fælles interesse for projektet om sikring af livslang uddannelse til alle. Regeringens dagsorden var således sammenfaldende med LO's strategiske interesser på området. Samtidig var projektet også i tilstrækkelig grad overensstemmende med mange arbejdsgivers forestillinger om nødvendigheden af kompetenceudvikling under de nye vilkår, som var skabt af samtidens øgede globalisering (Due og Madsen 2008: 14).

Trepartsudvalget fik til opgave at kortlægge de eksisterende forhold og udvikle modeller til fornyelse. Udvalget afsluttede sit arbejde i februar 2006, hvorefter parterne og regeringen i marts 2006 indgik en trepartsaftale i form af det såkaldte 'Slutdokument – Livslang uddannelse og opkvalificering af alle på arbejdsmarkedet'. Parterne forpligtede sig med aftalen til i fællesskab at styrke den samlede kompetenceudvikling. I april 2006 fremlagde regeringen et velfærdsudspil, der bl.a. indeholdt en globaliseringspulje. I udspillet var der eksplicit afsat midler til voksen- og efteruddannelse på 1 mia. kr. I juni blev velfærdsreformen indgået med et bredt forlig, hvori puljen på 1 mia. kr. til VEU var med. Ved overenskomststrunden i 2007 aftalte arbejdsmarkedets parter på det private LO/DA-området at påbegynde opbygning af kompetenceudviklingsfonde (Mailand 2011: 10).

## Temaboks

### Kommunalreformen i 2007

På baggrund af en tiltagende debat om den offentlige sektors indretning nedsatte den daværende VK-regering i oktober 2002 en strukturkommission. Strukturkommissionen fik til opgave at vurdere "fordele og ulemper ved alternative modeller for indretningen af den offentlige sektor og på denne baggrund komme med anbefalinger til ændringer, som er holdbare over en længere årrække" (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005). Strukturkommissionen konkluderede i januar 2004, at der var behov for en reform af den offentlige sektors struktur. Det blev dels begrundet med, at amter og kommuner ikke var store nok til at varetage deres opgaver. Dels var begrundelsen, at opgavefordelingen i den offentlige sektor på flere områder var uhensigtsmæssig (ibid.).

Med afsæt i Strukturkommissionens konklusioner fremlagde regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) i april 2004 sit udspil til en reform af den offentlige sektors struktur, som dannede grundlag for efterfølgende forhandlinger mellem regeringen og Folketinget. Forhandlingerne resulterede i juni 2004 i en aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti om en reform af strukturen af den offentlige sektor. Aftalen indeholdt kriterier for en ny inddeling af kommuner og regioner samt en ny fordeling af opgaverne mellem kommuner, regioner og staten (ibid.).

Den 1. januar 2007 trådte kommunalreformen i kraft. Det betød markante ændringer for den organisatoriske struktur og opgavefordelingen i den offentlige sektor i Danmark. Man gik fra 271 kommuner til 98, og 14 amter blev nedlagt, og i stedet oprettede man fem regioner (ibid.).

Ændringen af opgavefordelingen i den offentlige sektor medførte bl.a. flere opgaver til det kommunale område, mens der blev færre opgaver på det regionale (tidligere amtslige) område.

Kommunerne varetog allerede før kommunalreformen en stor del af de borgerrettede serviceopgaver med ansvar for f.eks. ældreplejen, børnepasning, folkeskolen samt en lang række opgaver på det sociale område. Med kommunalreformen i 2007 fik kommunerne tilført en række opgaver inden for følgende områder (Indenrigsministeriet 2005):

- Sundhed
- Beskæftigelse
- Det sociale område
- Specialundervisning
- Erhvervsservice
- Kollektiv trafik og veje
- Natur, miljø og planlægning
- Kultur
- Tværgående borgerbetjening

Regionernes primære ansvarsområder kan i hovedtræk beskrives som sundhedsvæsenet, regional udvikling og drift af en række sociale institutioner (ibid.).

Derudover medførte kommunalreformen en vis vækst i den statslige del af den offentlige sektor. Som eksempel kan nævnes hele uddannelsesområdet, hvor ungdomsuddannelser med gymnasieområdet, HF og VUC hidtil havde været placeret i amtligt regi. Hele dette område overgik nu til at være en statslig opgave (Due og Madsen 2002: 306).

### 3.3.2.3 Forløbet omkring forhandlingen i OK08 - fokus på ligeløn mellem "kvindefag og mandefag"

I forbindelse med overenskomstforhandlingerne i 2008 er det relevant at nævne elementer fra optakten. I juni 2007 var en protestbevægelse med FOA-medlemmer i Vestjylland i spidsen i

gang blandt kvindefagene i den offentlige sektor med krav fra en række faggrupper og fagforbund om, at ligeløn skulle være et tema. Protesterne indgik i overenskomstparternes håndtering og kravene blev knyttet til forberedelsen af OKo8. Det førte desuden til, at politiske partier begyndte at fremsætte løfter om særlig politisk finansierede puljer øremærket til kvindegrupperne (Due og Madsen 2020d: 13). En række organisationer – FOA, BUPL og Sundhedskartellet – opfordrede til, at der blev afsat ekstraordinære midler med henvisning til, at aftalesystemet var ude af stand til selv at løse ligelønsproblemet (Due og Madsen 2020d: 14).

I 2007 var der desuden trepartsforhandlinger på det offentlige område mellem VK-regeringen, hovedorganisationerne og de kommunale arbejdsgivere om at afsætte midler til en ekstraordinær indsats på uddannelsesområdet, seniorordninger mv. Forhandlingerne resulterede i den såkaldte *kvalitetsreform*.

Forløbet omkring trepartsaftalen blev af flere anset for at være betænkeligt og et brud på overenskomstparternes selvregulering, hvor der blev drøftet spørgsmål og temaer, der som regel blev drøftet direkte mellem parterne i forbindelse med overenskomstforhandlingerne (Due og Madsen 2020d: 14).

I nogle dele af fagbevægelsen så man ud til at se det som en fordel forud for OKo8 at få forbedringer på de såkaldte ”bløde” områder, fordi det ville kunne supplere resultatet i forhold til medlemmernes krav om lønforbedringer (Due og Madsen 2020d: 14).

Fra arbejdsgiverside var der fokus på spørgsmålet om øget pensionsopsparing, og ændring af arbejdstidsreglerne på undervisningsområdet. Der blev indført plustid med mulighed for at arbejde længere end de normale 37 timer (Due og Madsen 2020d: 389 og 394). Desuden var der fra arbejdsgiverside – særligt KL’s side – et ønske om at udvikle en model i forhold til ekstra stigninger for lavere lønnede grupper med det formål at gøre noget ved de rekrutterings- og fastholdelsesproblemer, som gjorde sig gældende på ældre- og sundhedsområdet i kommunerne (Due og Madsen 2020d: 396).

#### *De indgåede forlig*

Det lykkedes at opnå enighed om generelle forlig i både stat, kommuner og regioner.

På det *statslige område* kunne rammen i det 3-årige forlig gøres op til 12,8 pct., hvoraf hovedparten – 8,17 pct. – gik til generelle lønstigninger. Reguleringsordningen blev videreført, så der stadig kunne sikres en tilnærmelsesvis parallel lønudvikling mellem det offentlige og private område. Der var en forventet udmøntning fra reguleringsordningen på 0,73 pct. Der blev afsat en pulje på 2,2 pct. til organisationsforhandlinger, hvor de enkelte organisationer skulle forhandle fordelingen på plads.

Arbejdsgiverne anerkendte, at statsansatte ikke i samme omfang som de privatansatte fik adgang til frynsegoder, og derfor blev de statsansatte kompenseret med 0,2 pct., som blev holdt uden for reguleringsordningen. (Due og Madsen 2020d: 392).

Med forliget ændrede man måden at opgøre resultatet på, således at alle elementer – herunder midler til lokalløn – blev talt med. Det havde bl.a. som konsekvens, at det var et absolut krav fra finansministeren, at hverken kommuner eller regioner måtte gå ud over rammen på de 12,8 pct. (Due og Madsen 2020d: 394 ff).

Derudover indeholdt forliget midler til kompetenceudvikling, seniorbonus, et løft af arbejdsmarkedspensionerne fra 12,5 til 15 pct. og ekstra uger med løn under barselsorlov reserveret til mændene (Due og Madsen 2020d: 394)

På det *kommunale og regionale område* lykkedes det at indgå et forlig, som kopierede samme økonomiske ramme fra det statslige område med 12,8 pct., men derudover indeholdt forliget en

forhøjelse af den særlige feriegodtgørelse med 0,4 pct. – et element som ikke var med i det statslige forlig. Eftersom forhøjelsen af feriegodtgørelsen blev holdt uden for beregningen af reguleringsordningen, betød det i realiteten, at man kom til at bryde loftet på de 12,8 pct., så rammen reelt nåede op på 13,1 pct.

Derudover indeholdt forliget samme elementer som det statslige område med kompetenceudvikling, seniorordning, barselsuger til fædre samt frihed ved barns 2. sygedag, samt øvrige tilpasninger til de særlige kommunale og regionale forhold (Due og Madsen 2020d: 39).

Der var stor og entydig opbakning til forligene i både CFU og KTO - bortset fra Sundhedskartellet, FOA og BUPL.

*Konflikt for medlemmer af FOA, Sundhedskartellet og BUPL og nedsættelse af Lønkommission*  
Eftersom FOA, Sundhedskartellet og BUPL ikke kunne tilslutte sig det indgåede forlig endte det i konflikt med strejker inden for ældre-, sundheds- og daginstitutionsområdet.

Efter tre ugers konflikt indgik FOA forlig med KL. I KTO-forliget indgik der skævdeling på ca. 0,34 pct. Via forliget fik FOA herudover 0,16 pct. (Due og Madsen 2020d: 415).

Efter otte ugers konflikt indgik Sundhedskartellet og BUPL forlig med KL på samme niveau som FOA's resultat, dvs. med 0,5 pct. over KTO-forliget. Og i forhold til sundhedsområdet på det regionale område var der ekstra muligheder for et lønløft gennem anvendelse af vikarmidler til dem, der gerne ville arbejde mere (Due og Madsen 2020d: 419ff).

KTO anså de indgåede forlig som liggende inden for et begrænset og acceptabelt frirum, hvor de kun i beskedent omfang påvirkede de øvrige offentlige ansatte, som var omfattet af KTO-forliget (Due og Madsen 2020d: 422).

Som en konsekvens af forløbet omkring OK08 og efter opfordring fra organisationerne nedsatte regeringen en Lønkommission, som frem til foråret 2010 skulle analysere løndannelsen og ansættelsesvilkårene for offentligt ansatte, herunder undersøge konsekvenserne af det kønsopdelte arbejdsmarked med fokus på forholdene inden for de traditionelle kvindefag i den offentlige sektor.

## Temaboks

### Uddrag af Lønkommissionens sammenfatning fra 2010

Om løn og løndannelse i den offentlige sektor fremgår det bl.a. af Lønkommissionens sammenfatning, at lønspredningen inden for de enkelte fag er begrænset og ofte mindre end i den private sektor. Det gælder især for medarbejdere med længerevarende uddannelse. Kommissionens analyser viser, at den private sektor er lønførende særligt i forhold til medarbejdere med længerevarende uddannelse. Selvom der i hovedparten af den offentlige sektor fra slutningen af 1990'erne er indført Ny løn med mulighed for en aktiv, lokal lønpolitik, der understøtter målsætningerne for den enkelte arbejdsplads og fx belønner teams og medarbejdere, der i særlig grad yder en indsats og omsætter deres kompetencer til gavn for opgaven, bærer aflønningen i den offentlige sektor fortsat præg af automatiske lønstigninger, som det kendes fra anciennitetsbaserede lønsystemer.

Denne tendens understøttes af løngarantimekanismer, der har til formål at sikre, at bestemte grupper får deres del af lønudviklingen. Samtidig udgør lokal løn med 7-10 pct. i gennemsnit i de tre offentlige delsektorer kun en mindre del af den samlede løndannelse i forhold til at kunne påvirke løndannelsen fra et lokalt synspunkt og i forhold til den indsats, lønprocesserne kræver lokalt. Dertil er der på visse fagområder særligt medarbejdere, der finder, at ny løn ikke passer til opgaverne eller kulturen.

Derudover tenderer løndannelsen i de centrale overenskomstforhandlinger mod at reproducere de hidtidige lønrelationer i den offentlige sektor. Dermed risikerer løndannelsen i den offentlige sektor at komme ud af takt med den værdisætning af bestemte kompetencer, der sker på arbejdsmarkedet og i samfundet generelt, ligesom lønrelationerne gradvist risikerer at komme ud af takt med den løbende opgaveudvikling og opgaveglidning i den offentlige sektor, der i stigende grad betoner sammenhængende opgaveløsning på tværs af fag (Lønkommissionen 2010: 35ff).

Om køn, kønsopdelt arbejdsmarked og ligeløn i den offentlige sektor fremgår det bl.a., at der både for arbejdsmarkedet som helhed og for den offentlige sektor er en bruttolønsforskel mellem mænd og kvinder på 14-20 pct. afhængigt af lønbegreb. Denne lønsforskel skyldes primært, at mænd og kvinder arbejder i forskellige fag og har forskellige funktioner på arbejdsmarkedet. Lønsforskellen mellem mænd og kvinder inden for samme fag og med samme arbejdsfunktion er i gennemsnit mellem ½ og 3 pct. afhængigt af lønbegreb. Forskellen mellem begreber afspejler, om løn under fravær er indregnet. I de enkelte faggrupper har kvinder således mere betalt fravær end mænd blandt andet som følge af barsel, børns sygdom og eget sygefravær.

Man kan ikke herudfra konkludere, hvorvidt ligelønsloven overholdes. Når det skal vurderes, om forskellig aflønning er udtryk for uligeløn på grund af køn i ligelønslovens forstand, skal vurderingen af arbejde af samme værdi foretages for konkrete personer i konkrete stillinger/grupper af personer med ensartede og velafgrænsede jobfunktioner. Lønsforskelle kan være lovlige, hvis de kan forklares ud fra saglige og ikke-diskriminerende faktorer.

Størst betydning for kvinders og mænds løn har altså det kønsopdelte arbejdsmarked. Mænd og kvinder arbejder således i betydelig udstrækning i forskellige sektorer og brancher, og de har forskellige arbejdsfunktioner, herunder er mænd i højere grad ledere end kvinder.

Det meste af lønsforskellen mellem mænd og kvinder hænger således sammen med, at mænd og kvinder i stor udstrækning arbejder i forskellige fag og varetager forskellige arbejdsfunktioner med forskellig aflønning. Derimod er der ikke tegn på, at forskelle i mænds og kvinders formelle kvalifikationer som uddannelse eller erhvervs erfaring har større betydning.

Lønkommissionen har foretaget en række sammenligninger af udvalgte grupper af offentligt ansatte, som har en overvægt af mænd henholdsvis kvinder, med henblik på at vurdere, om grupperne udfører arbejde af samme værdi. Kommissionen har ikke på de givne præmisser, herunder den valgte metode, kunne konkludere herpå. I sammenligningerne tegner der sig imidlertid en tendens til, at de udvalgte grupper, der arbejder inden for det tekniske område, og som har en overvægt af mænd, aflønnes højere end de udvalgte grupper, der arbejder inden for omsorgsrelaterede fag, og som har en overvægt af kvinder – tydeligst i sammenligninger af grupper med en mellemlang videregående uddannelse (Lønkommissionen 2010: 35ff).

### 3.3.3 Generelt om forhandlingerne i 2010'erne

Perioden var præget af fortsat økonomisk usikkerhed om genopretningen efter finanskrisen og lønmodtagersidens stigende forventninger til reallønsfremgang.

Der var en ændret arbejdsgivertilgang, hvor arbejdsgiverne ønskede at gøre løn- og ansættelsesvilkår til en integreret del af den offentlige udgiftspolitik.

#### 3.3.3.1 Forhandlinger om OK11 i kølvandet på finanskrisen

Den økonomiske kontekst for OK11 ændrede sig væsentligt i forhold til OK08. Højkonjunkturen, som havde dannet bagtæppe for de foregående overenskomstforhandlinger, blev kort tid efter indgåelsen af de sidste offentlige forlig i juni 2008 afløst af finanskrisen, herunder en begrænset lønudvikling på det private område kombineret med aftalte lønstigninger for offentligt ansatte, grundet den højkonjunktur som var, da de blev aftalt. Finanskrisen skabte således en ny økonomisk situation for de offentlige aftaleforhandlinger. Det lykkedes at indgå generelle forlig på samtlige tre områder.

På det statslige område blev man enige om et forlig med en samlet ramme på 1,70 pct. inkl. skønnet udmøntning fra reguleringsordningen, hvor hele rammen gik til generelle lønstigninger



på grund af den begrænsede økonomiske ramme. Det første år blev stigningen udlignet af den negative regulering, der fulgte som en konsekvens af reguleringsordningen og den lave lønudvikling på det private arbejdsmarked. Andet år af overenskomstperioden var der en reel lønstigning, hvormed reallønnen kunne siges at være fastholdt. Derudover blev der aftalt 120 mio. kr. til styrket efteruddannelse og kompetenceudvikling som en del af forliget (Due og Madsen 2020d: 461).

I forliget var parterne også enige om at forlænge reguleringsordningen og dermed fastholde princippet om parallel lønudvikling mellem den private og den offentlige sektor. Det var et omstridt spørgsmål, fordi det netop var reguleringsordningen, som var årsag til, at de statsansatte ikke fik lønstigninger det første år af overenskomstperioden. Fra lønmodtagerside var den generelle vurdering dog, at reguleringsordningen i det længere perspektiv allerede havde betydet - og i fremtiden fortsat ville betyde - at de offentligt ansatte fulgte med lønudviklingen på det private arbejdsmarked, hvilket var et princip, man ønskede at fastholde (ibid.).

Det kommunale forlig endte med en økonomisk ramme svarende til den statslige på omkring 3,15 pct., hvilket var inklusiv en negativ udmøntning af reguleringsordningen det første år, som dermed udlignede stigningen - ligesom på det statslige område. Men der blev lidt mere til generelle lønstigninger i KTO-forliget sammenlignet med det statslige. Den samlede generelle lønstigning var på 2,65 pct., og dertil kom 0,08 pct. til videreførelse af seniordage. I forliget blev der desuden aftalt en mindre økonomisk tryghedspulje til LO-grupperne, hvor usikkerheden var størst på grund af finanskrisen (ibid.: 469).

Forliget på det regionale område fulgte i hovedtrækkene KTO-forliget på det kommunale område. Det lykkedes at fastholde de samlede tværgående forhandlinger mellem FOA, AC, Sundhedskartellet og det øvrige KTO-område for regionerne. Dermed blev der indgået en fælles aftale for alle grupperne, på trods af at forhandlingerne var foregået ved fire forskellige forhandlingsborde for de fire grupper.

Efter treårige overenskomstperioder i de foregående år valgte man at indgå aftaler for en toårig periode på grund af de usikre økonomiske forhold, og at der var indgået toårige overenskomster på det private område året forinden.

### **3.3.3.2 OK13: Lockout af lærere og politisk indgreb**

OK13 huskes for sin brug af lockout, idet både de kommunale, regionale og de statslige arbejdsgivere for første gang valgte at anvende lockout uden foregående strejkevarsler fra de faglige organisationers side. Arbejdsgiverne ønskede at opløse de aftalemæssige bindinger i de eksisterende arbejdstidsregler for lærerne, mens organisationerne var tilfredse med status quo (Due og Madsen 2020d: 479).

I perioden op til OK13 begyndte man samfundsøkonomisk at kunne spore en vis fremgang, men væksten var stadig svag, og det var usikkert, hvornår der for alvor ville komme gang i økonomien. De økonomiske forhold medvirkede til, at resultaterne af overenskomstforhandlingerne på det private område var afdæmpede lønstigninger. Dermed var der lagt en begrænset økonomisk linje for OK13 i den offentlige sektor. Det gjaldt dog ikke kun for den økonomiske ramme, men også for overenskomstperiodens længde. Under de fortsat usikre økonomiske forhold havde parterne på det private arbejdsmarked været enige om at aftale en ny toårig overenskomstperiode. Dette blev også tilfældet på det offentlige område (ibid.: 481).

Som nævnt ovenfor i afsnit 3.2.2 om organisering af forhandlinger, blev arbejdsgiverfunktionen på det statslige område ændret i 2011, hvor Personalestyrelsen blev nedlagt og statens

arbejdsgiverfunktioner overtaget af den nyoprettede *Moderniseringsstyrelsen*. I relation hertil kan også nævnes, at Folketinget i 2012 vedtog budgetloven. Med denne lov fastsattes bindinger for den økonomiske udvikling, og det var således også et værktøj til styring af kommuner og regioner ved siden af de tilbagevendende årlige økonomiaftaler.

Desuden havde SRSF-regering i december 2012 fremlagt forslag til en reform af folkeskolen, hvor hovedpunkterne bl.a. bestod af en længere skoledag med mere undervisning og aktivitetstimer, og hvor dele heraf var forudsat ved en ændring til en mere fleksibel anvendelse af lærernes arbejdstid.

#### *Generelle forlig og lockout på lærerområdet*

De generelle forhandlinger blev præget af uenigheder på lærerområdet, både det kommunale og det statslige, som viste sig i optakten til forhandlingerne under kravudvekslingen og det efterfølgende forløb. Det lykkedes dog for parterne på det offentlige arbejdsmarked at indgå de generelle forlig, hvorefter man i organisationsforhandlingerne skulle forhandle om lærernes arbejdstidsregler.

Det *statslige forlig* blev smalt med generelle lønforhøjelser på 0,82 pct. i 2013 og 0,80 pct. i 2014 samt en uændret videreførelse af reguleringsordningen. De generelle lønstigninger kunne, som det var tilfældet med OK11, ikke sikre reallønnen, da de forventede prisstigninger lå på et lidt højere niveau (Due og Madsen 2020d: 514).

De *kommunale og regionale generelle forlig* var i hovedtrækkene i overensstemmelse med forliget på statens område. Det vil sige generelle lønstigninger og en uændret videreførelse af reguleringsordningen.

Efter indgåelsen af de generelle forlig fortsatte organisationsforhandlingerne, som kom i mål med undtagelse af LC's forhandlinger. Der blev konstateret et reelt sammenbrud i forhandlingerne, hvorefter arbejdsgiverne fremsendte omfattende lockoutvarsler både på det kommunale/regionale område og det statslige område for ikke-akademiske lærere (ibid.: 520).

Det var langtfra første gang, at offentlige arbejdsgivere varslede og iværksatte lockouter. Men det var første gang, at det blev gjort uden foregående konfliktvarsler fra de faglige organisationer. Med en truende konflikt overgik mæglingen til Forligsinstitutionen. I slutningen af marts efter en måneds bestræbelser måtte forligsmanden konkludere, at det ikke var muligt at formulere en mæglingsskitse. Lockouten af lærerne fra 1. april var således en realitet. Lockouten omfattede lærere i bl.a. folkeskolen på det kommunale område, det regionale område og det ikke-akademiske lærerområde i staten (ibid.: 524).

Efter fire uger med lockout valgte regeringen at foreslå Folketinget et indgreb i konflikten, som et flertal stemte for. Indholdet af indgrebet imødekom arbejdsgivernes krav til ændrede arbejdstidsregler på undervisningsområdet. Konflikten blev således afsluttet med et lovindgreb – lov nr. 409, hvoraf det fulgte, at de ikke-akademiske læreres arbejdstid fremover, med visse modifikationer, skulle følge tjenestemændenes arbejdstidsregler (senere benævnt Statens arbejdstidsaftale), som var kendt fra det statslige område (ibid.: 529).

#### **3.3.3.3 Forhandling i 2015 – uenighed om den økonomiske ramme**

Perioden fra 2013 til 2015 var fortsat præget af en begyndende samfundsøkonomisk genopretning efter finanskrisen. Der var stigende forventninger om reallønsfremgang, som bl.a. slog igennem på det private område ved OK14 (Due og Madsen, 2020d: 538).

Lærerlockouten i 2013 påvirkede relationerne mellem parterne på det offentlige område i perioden frem mod 2015. Blandt organisationerne på særligt det kommunale og regionale område havde dette betydning for organiseringen. Gennem en sammenlægning af KTO og

Sundhedskartellet førte det til dannelsen af Forhandlingsfælleskabet (Due og Madsen, 2020d: 539).

I de faglige organisationer var det opfattelsen, at "gælden", der opstod efter OK08, hvor de offentlige lønninger voksede hurtigere end de private lønninger, var blevet betalt tilbage med de beskedne resultater under OK11 og OK13, men der var fortsat fokus på spørgsmålet om "gæld" i den offentlige lønudvikling under OK15, og fra den statslige arbejdsgivers side blev der fremført krav om ændring af reguleringsordningen (Due og Madsen 2020d: 545ff).

Det lykkedes at indgå 3-årige forlig først på det *statslige område* med generelle lønstigninger, der inklusiv den forventede udmøntning af reguleringsordningen samlet ville nå op på 4,5 pct. – med hovedparten til udbetaling det tredje år. Med en reststigning fra bl.a. den lokale løndannelse mv. på forventet 2,1 pct., var der samlet lagt op til en lønstigning på 6,6 pct. i perioden. Desuden blev der gennemført en forbedret pensionsindbetaling for de lavestlønnede grupper, samt én ekstra øremærket barselsuge for fædrene med fuld løn, samt tiltag om at styrke arbejdet med det psykiske arbejdsmiljø.

Med hensyn til reguleringsordningen accepterede CFU under pres i de afsluttende forhandlinger en asymmetrisk reguleringsordning med et *privatlønsværn*, hvor reguleringsordningen regulerer 100%, hvis den statslige lønudvikling ligger over den private lønudvikling, og 80% hvis den private lønudvikling ligger over den statslige. Heri lå en garanti for, at den offentlige lønudvikling ikke kunne overstige den private lønudvikling i overenskomstperioden. Desuden gik CFU med til at suspendere ordningen i 2015. Suspensionen gjaldt således kun, hvis reguleringen var positiv (Due og Madsen 2020d: 549).

Forliget på det kommunale og regionale område indeholdt samme elementer som på det statslige område, dog med visse variationer. Der blev ved OK15 ikke aftalt ændringer af lærernes arbejdstid.

### **3.3.3.4 Forhandling i 2018 – musketer-ed og en nærved-og-næsten storkonflikt på hele det offentlige område**

Forhandlingsforløbet i 2018 var historisk på den måde, at hele det offentlige arbejdsmarked for første gang endte i Forligsinstitutionen. Bortset fra 2002, hvor hele det kommunale og amtslige område var i Forligsinstitutionen, har Forligsinstitutionen ellers kun været i anvendelse på det offentlige område i forbindelse med truende konflikter for enkeltstående organisationer (Due og Madsen, 2020d: 556).

Optakten til forhandlingerne var præget af en statslig arbejdsgivertilgang, som bl.a. havde et øget fokus på at anvende ledelsesrummet, herunder hvorledes løn- og ansættelsesvilkår kunne understøtte en mere effektiv opgavevaretagelse. Dette gav sig bl.a. til udtryk ved eksempler på opsigelse af kutymefridagene jule- og nytårsaften samt grundlovsdag, samt den statslige arbejdsgivers meddelelse i efteråret 2017 om, at man anså den betalte spisepause i den statslige sektor som hjemlet i lokale kutymer på de enkelte arbejdspladser (Due og Madsen 2020d: 557). Desuden var optakten til forhandlingerne præget af parternes forskellige perspektiver på en fælles hensigtserklæring aftalt ved OK15, hvor det var parternes målsætning at 'bringe den i 2008 indledte forskel i lønudviklingen mellem den private og statslige sektor til ophør.

Arbejdsgivertilgangen syntes at øge sammenholdet på lønmodtagerside. Det fik konkret betydning med en samlet lønmodtagerkoalition og med en stærk koordinering både internt i de to forhandlingsfællesskaber, men også på tværs mellem CFU og Forhandlingsfællesskabet. På tværs af de tre områder – statslig, kommunalt og regionalt – havde lønmodtagersiden tre hovedkrav, som var forbundet af en "solidaritetspagt" og anvendelsen af et musketerprincip. Hvis de tre hovedkrav ikke blev indfriet, ville der ikke kunne opnås et samlet resultat (Due og

Madsen 2020d: 568). Det ene hovedkrav omfattede generelle lønstigninger på niveau med resultatet på det private område i 2017 og dermed en sikring af reallønnen. Samtidig skulle der sikres en parallel lønudvikling mellem den private og den offentlige sektor gennem en symmetrisk reguleringsordning, sådan som den var forud for OK15. Det andet hovedkrav var en eksplicitering af retten til betalt spisepause i overenskomsterne. Det tredje hovedkrav var, at der blev indgået en aftale om lærernes arbejdstid, så deres arbejdstid ikke længere fulgte statens arbejdstidsaftale som følge af Lov nr. 409 fra lovindgrebet i 2013 (Due og Madsen 2020d: 569ff).

Forhandlingerne for alle tre områder gik trægt og endte i løbet af februar 2018 i et sammenbrud med den konsekvens, at det samlede offentlige aftalesystem endte i Forligsinstitutionen.

Det lykkedes i forhandlingerne at opnå 3-årige forlig på alle tre offentlige områder med forlig først med en delaftale på det regionale område, dernæst hele det kommunale, hele det regionale område og til sidst det statslige område. Hovedindholdet i de indgåede forlig var:

- Generelle lønstigninger, der på det kommunale og regionale område udgjorde 6,8 pct., og på det statslige område 6,07 pct. inklusiv udmøntning af reguleringsordningen, som også blev videreført. Det særlige ”privatlønsværn” blev afskaffet, så reguleringen – hvad enten den var positiv eller negativ for de offentligt ansatte – blev 80 pct. begge veje som før OK15.
- Den samlede ramme inkl. reststigningen blev på de tre offentlige områder gjort op til 8,1 pct.

I det kommunale forlig blev desuden aftalt en rekrutteringspulje på 522.449 mio. kr. til ældre- og sundhedsområdet, og Forhandlingsfællesskabet kom igennem med en ligelønspulje på 34 mio. kr. og lavtlønspulje på 51 mio. kr. Desuden blev den betalte spisepause sikret på alle 3 offentlige områder.

Der blev indgået aftale om en kommission om lærerarbejdstid og en ambition om en efterfølgende aftale om lærernes arbejdstid senest ved OK21 på det kommunale område. På det statslige område var parterne enige om at optage forhandlinger om arbejdstid ved OK21, såfremt KL og LC indgik en arbejdstidsaftale på baggrund af den kommunale periodeforhandling med mulighed for at aftale særlige tilpasninger af hensyn til de forskellige skoleformer på det statslige område (Due og Madsen 2020d: 590ff). Der blev i august 2020 indgået en ny arbejdstidsaftale for bl.a. folkeskolelærerne i kommunerne og efterfølgende for de ikke-akademiske undervisere i staten i januar 2021, hvormed der blev fulgt op på den ved OK18 aftalte undersøgelseskommission.

### **3.3.3.4 Forhandling i 2021 med indgreb i konflikten blandt sygeplejerskerne**

Forhandlingerne om OK21 skete i skyggen af corona-krisen, men trods usikkerhed om konsekvenserne af corona-pandemien for økonomien lykkedes det i februar 2021 at indgå 3-årige centrale forlig for henholdsvis det statslige, det kommunale og det regionale område. Herefter blev der forhandlet aftaler på organisationsniveau, hvor resultaterne efterfølgende var til afstemning hos arbejdsgiverne og blandt medlemmerne i organisationerne.

I forhold til den *økonomiske ramme* var der i forhandlingerne stort fokus på at sikre reallønnen. Dette lykkedes på de tre områder at opnå forlig med en økonomisk ramme inkl. forventet udmøntning fra reguleringsordningen på statens område på 5,25 pct. og på det kommunale og regionale område på henholdsvis 5,94 pct. og 5,44 pct. inkl. forventet udmøntning ved en videreførelse af reguleringsordningen, så lønudviklingen fulgte med den private lønudvikling. I det *regionale* og *kommunale* forlig var der desuden en målsætning om, at fremtidens arbejdsmarked skulle sigte mod, at medarbejderne tilbydes ansættelse på fuld tid. Samt et fokus på *lavtløns- og en ligelønsprojekter*.

- Forliget på det *statslige* område indeholdt bl.a. generelle lønstigning på 4,42 pct., samt midler til tværgående formål på 0,2 pct. som bl.a. blev anvendt til seniorbonus og en styrket seniorindsats. Derudover blev der indgået en fælles arbejdstidsaftale for lærere i staten mv.
- Forliget på det *kommunale* område indeholdt bl.a. generelle lønstigninger på 5,02 pct., og 0,5 pct. af lønsummen til organisationsforhandlinger, en rekrutteringspulje på 140 mio. kr. målrettet social- og sundhedsmedarbejderne, samt en lige- og lavtlønspulje på 140 mio. kr., fastholdelse af seniorer, styrkelse af det psykiske arbejdsmiljø mv., fælles fokus på at flere kommunalt ansatte skal op i tid eller ansættes på fuld tid.
- Forliget på det *regionale* område generelle lønstigninger på 5,02 pct., og 0,45 pct. til organisationsforhandlinger, 0,05 til prioriterede grupper og særlige formål, særlig pulje på 33 mio. kr. til sygeplejerskerne, seniorpolitiske tiltag, styrkelse af det psykiske arbejdsmiljø, fælles fokus på at regionalt ansatte skulle op i tid eller ansættes på fuld tid mv.

Alle indgåede forlig blev stemt hjem bortset fra forliget for sygeplejersker, jordemødre og radiografer. DSR og Radiograf Rådet trådte ud af hovedforliget, hvorefter et flertal af medlemmerne stemte nej til forliget. Et flertal blandt jordemødrene stemte også nej, men da de indgik i den samlede AC-afstemning, kunne man undgå konflikt. DSR og Radiografrådet afgav strejkevarsel og konfliktens parter blev indkaldt til forhandlinger i Forligsinstitutionen.

Forligsmanden fremsatte et mæglingsforslag, som blev sendt til afstemning blandt medlemmerne. Mæglingsforslaget indeholdt forslag om, at sygeplejerskerne omfattes af de aftaler og forlig, der er indgået af de øvrige parter på det offentlige område i forbindelse med overenskomstfornyelsen pr. 1. april 2021 med en række tilpasninger, som var indeholdt i mæglingsforslaget. Desuden indeholdt mæglingsforslaget et forslag om nedsættelse af en lønstrukturkomité, som skal se på lønstrukturer i den offentlige sektor, hvilket regeringen havde tilkendegivet opbakning til at gennemføre efter konfliktens afslutning.

DSR's medlemmer stemte nej til mæglingsforslaget og en konflikt trådte i kraft d. 19. juni 2021. Konflikten omfattede fra start ca. 10 pct. af sygeplejerskerne, men blev udvidet længere henne i forløbet. Der var etableret nødberejdsninger, som skulle sikre, at patienter med størst behov blev behandlet. Efter ca. 10 ugers konflikt greb regeringen og Folketinget ind i konflikten. Med lovindgrebet blev konflikten bragt til ophør, og samtidig blev sygeplejerskernes overenskomster fornyet på de vilkår, som fremgik af mæglingsforslaget, og som var anbefalet af parternes forhandlingsudvalg. Som opfølgning på mæglingsforslaget og lovindgrebet blev Lønstrukturkomitéen nedsat.

For radiograferne, som også var omfattet af mæglingsforslaget, stemte et flertal af Radiograf Rådets medlemmer ja til mæglingsforslaget, og dermed var de ikke omfattet af konflikten.

## 4. Beskrivelse af aftalte økonomiske rammer

### 4.1 Indledning

Som del af afdækningen af udviklingen i kollektive aftaler, er der udarbejdet en beskrivelse af de aftalte økonomiske rammer, herunder hvor stor en andel af disse, der er afsat til forbedringer af enkelte personalegrupperes overenskomstaftaler.

De økonomiske rammer er et udtryk, som anvendes til at beskrive aftaleresultatet ved de offentlige overenskomstforhandlinger. En økonomisk ramme beskriver den samlede forventede lønudvikling eller værdien af øvrige vilkårsforbedringer, som en overenskomstafnede (på aftaletidspunktet) forventes at medføre. Denne forventning beror på nogle forudsætninger idet, der i rammen indgår elementer, som afhænger af den efterfølgende udvikling på henholdsvis det offentlige og private arbejdsmarked. Én af disse forudsætninger er den såkaldte *reststigning* – som er en betegnelse, der anvendes for den del af den offentlige lønudvikling, som ligger ud over de lønstigninger, der aftales mellem de centrale overenskomstparter. Denne kan bl.a. afspejle lokal løndannelse, men også andre forhold fx ændringer i personalesammensætning over tid. Det bemærkes, at der mellem parterne er forskellige perspektiver på reststigningens karakter i forhold til den økonomiske ramme. Der er enighed om, at reststigningen er et element i forhandlingen af den økonomiske ramme, mens de faglige organisationer dog ikke betragter reststigningen, som en del af aftaleresultatet.

Begrebet anvendes ved overenskomstforhandlinger i dag (senest ved OK21) og har (med mindre forskelle) i dets nuværende form været anvendt siden slutningen af 1980'erne. Før denne periode var karakteren af den offentlige løndannelse – og så at sige '*rammebegrebet*' – anderledes. Bl.a. derfor har der ikke været mulighed for at beskrive de økonomiske rammer i denne del af den historiske periode, der afdækkes i komitéens arbejde.

På baggrund af bidrag fra parterne på de tre offentlige overenskomstområder beskrives de aftalte økonomiske rammer i perioden fra 1989-2021. De overordnede karakteristika vedrørende økonomien/løndannelsen af aftalerne i perioden før 1989 er så vidt muligt søgt beskrevet afslutningsvist.

#### Boks 1

##### Betydning og elementer af de økonomiske rammer

De økonomiske rammer er et begreb, der ved overenskomstforhandlingerne på det offentlige område anvendes, til at beskrive den samlede forventede lønudvikling eller værdien af øvrige vilkårsforbedringer, som en overenskomstafnede - på aftaletidspunktet - forventes at medføre. Rammen udgøres af fire overordnede elementer:

**Generelle lønstigninger:** Lønstigninger, som udmøntes ens (procentuelt) til alle ansatte i sektoren.

**Midler til specifikke formål (puljer):** Lønmidler eller såkaldte puljer, der afsættes til et specifikt formål. Der kan sondres mellem forskellige formål, 1) en tværgående/generelle forbedringer, som kommer alle eller store dele af de ansatte til gode (fx en ekstra ferieuge) 2) organisationsspecifikke formål, herunder midler afsat til udvalgte personalegrupper eller 3) midler afsat til lokal/decentral løndannelse.

**Skønnede udmøntninger fra reguleringsordningerne:** Der har siden 1984 været aftalt såkaldte reguleringsordninger, som løbende under overenskomstperioden udligner eventuelle forskelle på den private og henholdsvis statslige, kommunale og regionale lønudvikling (såkaldte udmøntninger). I forbindelse med overenskomst-indgåelsen foretager parterne et skøn for de forventede udmøntninger fra reguleringsordningerne på baggrund af den forventede private og statslige, kommunale og regionale lønudvikling, som indgår i den aftalte ramme. Afhængig af den private og offentlige lønudvikling kan de endelige udmøntninger afvige fra skønnene.

**Skønnet/forudsat reststigning:** Reststigningen er et begreb, der beskriver forskellen på den opgjorte lønudvikling og den lønudvikling, der følger direkte af de centrale overenskomstforlig. Den lønudvikling, som ligger i reststigningen er således ikke direkte aftalt af de centrale parter. Reststigningen påvirkes af forskellige faktorer, herunder den lokale løndannelse, anciennitetsstigninger i overenskomsterne, karrierer, avancementer samt aktivitetsbestemt løndelev, samt mere tekniske forhold knyttet til opgørelsen af lønudviklingen fx ændringer i personalesammensætningen over tid. Ved overenskomstforhandlinger foretages bl.a. med henblik på at skønne udmøntninger fra reguleringsordningerne et skøn for denne reststigning over den kommende overenskomstperiode. Den økonomiske ramme præsenteres i notatet med og uden den skønnede reststigning.

#### 4.2 Beskrivelse af de aftalte økonomiske rammer i perioden fra 1989-2021

Beskrivelsen af de økonomiske rammer beror på oplysninger fra de centrale overenskomstparter på hvert af de tre offentlige områder. Parterne har oplyst de samlede aftalte økonomiske rammer i perioden fra OK05 til OK21, og for statens område desuden for OK99.

Herudover har parterne indgivet delvise oplysninger om de økonomiske rammer perioden fra OK89- OK02. Disse er delvise, da der ikke indgår oplysninger om enten de skønnede reststigninger eller de skønnede udmøntninger fra reguleringsordningerne, og dermed ikke for den samlede forventede offentlige lønudvikling<sup>8</sup>

Størrelsen på de aftalte økonomiske rammer varierer betydeligt mellem overenskomstperioderne. På statens område har der således været aftalt *økonomiske rammer inkl. reststigning* på mellem 2,1 pct. (OK13) og 12,8 pct. (OK08) i perioden fra OK99-OK21, mens der på det kommunale og regionale/amtslig overenskomstområde har været aftalt *økonomiske rammer inkl. reststigningen* på mellem 2,56 pct. (kommuner, OK13) og 12,99 pct. (regioner, OK08<sup>9</sup>) i perioden fra OK05-OK21, *jf. tabel 1*

Ses der på de *aftalte økonomiske rammer uden den såkaldte reststigning* (og for statens område i OK89-OK97 og OK02 også uden skønnede udmøntninger fra reguleringsordningen), er der også betydelige forskelle i størrelserne på de økonomiske rammer. På statens område er der aftalt *økonomiske rammer ekskl. reststigning* på mellem 1,1 pct. (OK13) og 11,3 pct. (OK08), mens der på det kommunale og regionale/amtslige område har været aftalt *økonomiske rammer ekskl. reststigning* på mellem 2,16 pct. (OK13 i kommuner) og 12,99 pct. (OK08 i regioner), *jf. tabel 1*.

Forskellene i størrelserne på de aftalte økonomiske rammer mellem overenskomstperioderne afspejler forskellige forhold. For det første, afspejler forskellene overenskomstperiodernes længder. I de 3-årige overenskomstperioder har der således i gennemsnit været aftalt større økonomiske rammer end i 2-årige overenskomstperioder. Herudover afspejler forskellene, at de økonomiske rammer aftales under hensyn til parternes intention om, at den offentlige lønudvikling tilnærmelsesvist skal følge den private lønudvikling. Forskellene på de aftalte økonomiske rammer mellem perioderne afspejler således bl.a. forskelle på parternes forventninger til den private lønudvikling<sup>10</sup> - og den økonomiske udvikling og konjunkturudviklingen generelt - over den kommende overenskomstperiode. Der kan desuden være andre forhold i den enkelte forhandling, herunder af mere teknisk karakter fx i forhold til indretningen af reguleringsordningerne, som har betydning for den aftalte økonomiske ramme.

<sup>8</sup> For statens område er der for OK02 og OK97 oplysninger eksklusive skøn for reststigningen og OK89-OK95 eksklusive skønnede udmøntninger fra reguleringsordningen og reststigningen. For det kommunale og regionale er der indgivet oplysninger om de økonomiske rammer for OK02 og OK99 eksklusive skøn for den såkaldte reststigning og OK89-OK97 eksklusive skøn for reguleringsordningen og for OK89 også reststigningen.

<sup>9</sup> Den aftalte ramme inkl. og ekskl. reststigning var i kommuner og regioner identisk i OK08 og OK11 idet den forudsatte reststigning var 0 pct. Den aftalte ramme kan dække over forskelle internt på området, fx mellem organisationer. Ved OK08 blev der på det regionale og kommunale område således aftalt en ramme på 12,8 pct. for ansatte omfattet af KTO, og en ramme på 13,3 pct. for ansatte omfattet af Sundhedskartellet. Det bemærkes, at der tilsvarende uden for de generelle forlig på det kommunale område blev indgået forlig med BUPL og FOA, som indebar højere lønstigninger end for de øvrige ansatte.

<sup>10</sup> Parternes forventninger baseres traditionelt på regeringens skøn for den private lønudvikling, som offentliggjort i Økonomisk Redegørelse.



Tabel 1

Aftalte økonomiske rammer OK89-OK21, pct. af lønniveau før overenskomsts-indgåelse

Periode	Periode længde	Økonomisk ramme i alt (inkl. reststigningen)			Økonomisk ramme (ekskl. reststigning*)		
		Stat	kommuner	Regioner	Stat	kommuner	Regioner
OK89	2 år	Ikke oplyst	Ikke oplyst	Ikke oplyst	2,50*	2,50*	2,50*
OK91	2 år	Ikke oplyst	3,72*	3,72*	2,72*	2,92*	2,92*
OK93	2 år	Ikke oplyst	3,52*	3,52*	2,50*	2,72*	2,72*
OK95	2 år	Ikke oplyst	5,30*	5,30*	3,50*	3,98*	3,98*
OK97	2 år	Ikke oplyst	6,67*	6,67*	6,45	5,35*	5,35*
OK99	3 år	12,65	Ikke oplyst	Ikke oplyst	10,55	9,45	9,45
OK02	3 år	Ikke oplyst	Ikke oplyst	Ikke oplyst	7,78	9,27	9,27
OK05	3 år	9,95	10,07	10,07	6,95	9,32	9,32
OK08	3 år	12,80	12,85	12,99	11,30	12,85	12,99
OK11	2 år	3,50	3,03	3,05	1,70	3,03	3,05
OK13	2 år	2,10	2,56	2,57	1,10	2,16	2,17
OK15	3 år	6,60	6,47	6,44	4,50	5,87	5,84
OK18	3 år	8,10	8,10	8,10	6,60	7,50	7,50
OK21	3 år	6,75	6,54	6,04	5,25	5,94	5,44

Anm.: Opgørelserne af de økonomiske rammer er baseret på oplysninger fra de centrale overenskomstparter. For nogle af forhandlingerne foreligger kun delvise oplysninger. For perioderne fra OK89-OK02 foreligger kun delvise opgørelser, idet der mangler oplysninger om enten den forudsatte reststigning og/eller de skønnede udmøntninger fra reguleringsordningerne i disse perioder. Disse perioder er angivet med "\*" når opgørelsen ikke inkluderer den forventede lønudvikling fra reguleringsordningerne og "ikke oplyst", når der ikke er angivet skøn for reststigningen. For forhandlingerne før OK08 dækker de angivne rammer under "regioner" aftalerne de amtslige arbejdsgivere, som i perioden var identiske til de kommunale. Reststigningen for overenskomstperioden er beregnet, som den skønnede/forudsatte årlige reststigning ganget med antallet af år i overenskomstperioden. Den aftalte ramme kan dække over forskelle på internt på området, fx mellem organisationer.

Kilde: Medarbejder- og Kompetencestyrelsen, Kommunernes Landsforening, Danske Regioner, Centralorganisationernes Fællesudvalg, Akademikerne og Forhandlingsfællesskabet.

Der har i nogen grad også været forskelle på de aftalte økonomiske rammer på tværs af de offentlige overenskomstområder inden for samme overenskomstperiode, særligt mellem staten og henholdsvis kommuner og regioner.

Forskellene er størst, når den økonomiske ramme opgøres *ekskl. reststigningen*. I de perioder hvor der er oplyst aftalte økonomiske rammer *ekskl. reststigning* og evt. også skønnede udmøntninger fra reguleringsordningerne for alle tre sektorer (OK89-OK21), er denne således i gennemsnit 5,24 pct. pr. periode i staten og henholdsvis 5,92 pct. og 5,89 pct. pr. periode i kommuner og regioner. Bemærk at der i dette gennemsnit indgår skønnede udmøntninger fra reguleringsordningen på 2,2 pct. i OK97, mens der på det kommunale og amtslige område ikke er oplyst skønnede udmøntninger fra reguleringsordningen<sup>11</sup>.

Forskellene på de økonomiske rammer mellem sektorerne er mindre, når der ses på de økonomiske rammer *inkl. reststigningen* og reguleringsordningerne. I de perioder hvor der er oplyst økonomiske rammer *inkl. reststigningen* for alle tre sektorer (OK05-OK21), er denne i gennemsnit 7,11 pct. pr. periode i staten, og henholdsvis 7,09 pct. og 7,04 pct. i kommuner og regioner pr. periode. Gennemsnittet dækker både 2-årige og 3-årige perioder.

<sup>11</sup> Beregnes gennemsnittet uden *ekskl.* OK97-perioden er gennemsnittene 5,15 pct., 5,96 pct. og 5,93 pct. i henholdsvis stat, kommuner og regioner.

Forskellene mellem de økonomiske rammer på tværs af sektorerne afspejler således hovedsageligt, at den forudsatte reststigning i staten har været højere end i kommuner og regioner.

I kommuner og regioner/amter er der aftalt økonomiske rammer af samme størrelse i perioden fra OK89-OK05. I de efterfølgende overenskomstperioder er der, med undtagelse af OK18, større eller mindre forskelle på størrelsen af de økonomiske rammer i kommuner og regioner, som dog i gennemsnit er forholdsvist begrænset (0,05 pct. højere i kommuner). Den gennemsnitslige forskel afspejler især forskellene i OK08 og OK21.

#### 4.3 Sammensætning/anvendelsen af de økonomiske rammer 1989-2021

Den aftalte økonomiske ramme ved en given overenskomstforhandling udgøres af en række forskellige delelementer. Der kan dels sondres mellem konkrete aftalte og forudsatte/skønnede elementer, *jf. ovenfor*. Elementerne kan også opdeles alt efter deres formål og karakter. Her sondres typisk mellem såkaldte generelle lønstigninger og lønmidler til andre specifikke formål - såkaldte 'puljer'.

Førstnævnte udgøres af såkaldte generelle lønstigninger og udmøntninger fra reguleringsordningerne og udmøntes ligeligt (procentuelt) til alle ansatte i en given sektor. For så vidt angår reguleringsordningerne, udmøntes disse som enten en særskilt generel lønstigning (ved positive udmøntninger) eller som et fradrag af en allerede aftalt generel lønstigning (ved negative udmøntninger)<sup>12</sup> eller ved lønnedgang, hvis den negative regulering overstiger den aftalte lønforbedring. I modsætning til generelle lønstigninger udmøntes de såkaldte puljer ikke nødvendigvis ligeligt til alle. Der har i perioden fra OK89-OK21, navnlig i kommuner og regioner, været aftalt forskellige af sådanne former for puljer:

1. **Puljer til såkaldte tværgående/generelle formål:** Midler til formål, som (principielt) kommer alle ansatte inden for en given gruppe af medarbejdere eller endda hele sektoren til gode, fx ordninger, som giver rettigheder for medarbejdere over en given alder (seniorer) eller ret til barsel med løn. Den konkrete nytte/værdi af en given ændring kan dog variere fra ansat til ansat.
2. **Puljer til organisationspecifikke formål, herunder puljer til udvalgte personalegrupper:** Midler til formål, der kommer alle eller nogle medarbejdere *inden for en given personalegruppe* til gode, fx tillæg til medarbejdere, der udfører en given opgave eller forhøjelse af basislønstrin.
3. **Puljer til finansiering af lokal løndannelse:** Midler, der afsættes til udmøntning ved lokal forhandling mellem den enkelte medarbejder/faglige organisation/tillidsrepræsentant og ledelsen.

I perioden fra OK89 til OK21 har de generelle lønstigninger (inkl. skøn for reguleringsordningerne) udgjort den største del af de aftalte økonomiske rammer. Dette på trods af, at der i begyndelsen af perioden mangler oplysninger om de skønnede udmøntninger fra reguleringsordningerne. På det statslige område har der i gennemsnit i perioden været aftalt generelle lønstigninger på 4,15 pct. pr. overenskomstperiode, mod 4,09 pct. i kommuner og 4,05 pct. pr. periode i regioner/amter.

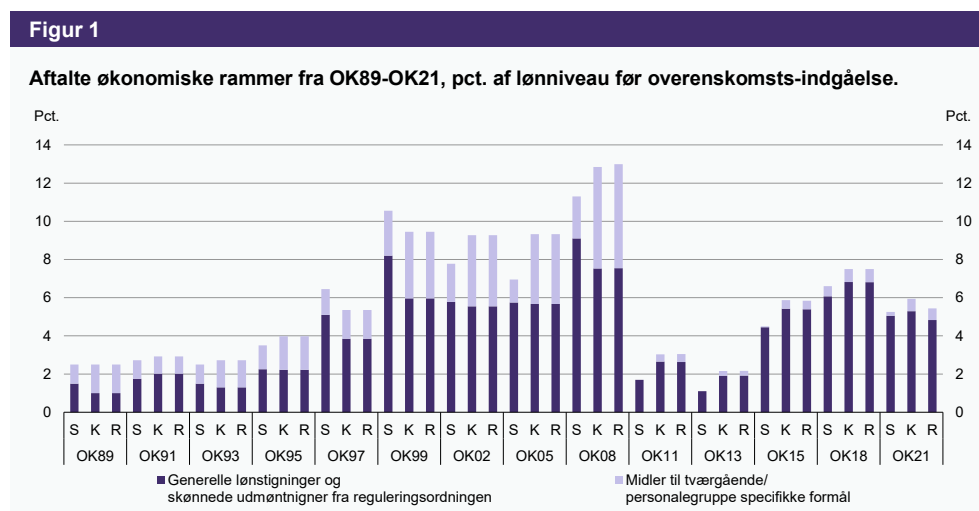
De lidt højere generelle lønstigninger i staten end i kommuner og regioner/amter skyldes, at der i perioden har været aftalt flere midler til puljer mv. i kommuner og regioner/amter end i staten. I gennemsnit har der således været aftalt løft i form af puljer mv. på 1,84 pct. pr. periode

<sup>12</sup> Tidligere (frem til og med OK02) har positive udmøntninger fra reguleringsordningerne også været anvendt andre til specifikke formål.

i regioner/amter, 1,83 pct. pr. periode i kommuner og 1,09 pct. i staten. Forskellene på de samlede aftalte løft mellem de tre områder afspejler formentligt forskellene i de skønnede reststigninger, *jf. ovenfor*. Bemærk dog, at parterne for perioden før OK05 ikke konsekvent har oplyst skønnede reststigninger, hvorfor der i denne periode kan have været forskelle på de aftalte rammer mellem de offentlige områder.

På trods af forskellene på den konkrete sammensætning af de økonomiske rammer mellem de tre sektorer, er billedet af forholdet mellem de generelle lønstigninger og puljer etc. dog det samme på tværs af sektorer. Med undtagelse af OK89 og OK93 i kommuner og regioner har de generelle lønstigninger således været større end midlerne til puljer mv. I gennemsnit har de generelle lønstigninger således været ca. fire gange så store i staten, og ca. to gange så store i kommuner og regioner, som midlerne til andre formål. Særligt i perioden fra OK11 til OK21 har de generelle lønstigninger udgjort hovedparten af de aftalte lønstigninger. På tværs af sektorerne har de generelle lønstigninger udgjort mellem 85 og 100 pct. af de økonomiske rammer ekskl. reststigningen. Dette kan blandt andet ses i sammenhæng med konjunktursituationen i denne periode.

Sammensætningen af de økonomiske rammer i perioden fra 1989 til 2021 viser, at parterne særligt har prioriteret ens tværgående lønstigninger til alle medarbejdere og personalegrupper, mens der dog også har været prioriteret midler til specifikke grupper og formål, *jf. nedenfor*.



Anm.: "S" angiver Staten, "K" angiver Kommuner og "R" angiver Regioner/amter. Opgørelserne af de aftalte økonomiske rammer er baseret på oplysninger fra de centrale overenskomstparter. For nogle af forhandlingerne foreligger kun delvise oplysninger. For perioderne fra OK89-OK02 foreligger kun delvise opgørelser, idet der for mangler oplysninger den de skønnede udmøntninger fra reguleringsordningerne i disse perioder med undtagelse af OK99 for kommuner og regioner. For forhandlingerne før OK08 dækker de angivne rammer under "regioner" aftalerne de amtslige arbejdsgivere, som i perioden var identiske til de kommunale. De præcise tal i figuren fremgår også af tabel 2 i bilaget nedenfor.

Kilde: Medarbejder- og Kompetencestyrelsen, Kommunernes Landsforening, Danske Regioner, Centralorganisationernes Fællesudvalg, Akademikerne og Forhandlingsfællesskabet.

Særligt i kommuner og regioner/amter har der dog været afsat midler til puljer etc., som har været fordelt på forskellige formål fra overenskomstperiode til overenskomstperiode. I kommuner og regioner/amter har der på tværs af overenskomstperioderne været prioriteret ca. 25 pct. af disse 'puljemidler' til såkaldte tværgående/generelle formål (*type 1 ovenfor*), mens ca. 30 pct. har været afsat til forlodsfinansiering af lokal/decentral løndannelse (*type 3 ovenfor*). De resterende ca. 45 pct. har været afsat til organisationsspecifikke formål (*type 2 ovenfor*), herunder også til udvalgte personalegrupper (ca. 0,06 pct. af de samlede afsat midler i perioden - det er vanskeligt at opgøre en sådan en andel præcist, se afsnit vedr. fordeling af lønmidler nedenfor. Bemærk, at en række ændringer ikke entydigt kan kategoriseres fx da de gælder

tværgående regler, men særligt kommer nogle grupper til gode. De anførte midler, som har været aftalt til udvalgte personalegrupper (de 0,06 pct.) er således ikke udtømmende for parternes fælles prioriteringer af hensyn til specifikke grupper, da der herudover været anvendt midler til indførelse af vilkår, som i høj grad kommer enkelte grupper til gode. Disse vil i ovenstående opdeling indgå som del af midlerne afsat til type 1 formål. Det er ikke muligt at afgrænse omfanget af sådanne prioriteringer nærmere på det, af parterne, oplyste grundlag.

I staten er det på det oplyste grundlag ikke muligt at lave samme nøjagtige opdeling af puljemidlerne på formål som i kommuner og regioner/amter. Puljerne har dog primært været anvendt til tværgående forbedringer og/eller organisationspecifikke formål, og i mindre grad været afsat til specifikke personalegrupper.

#### **4.4 Fordeling af lønmidler mellem personalegrupper**

Som beskrevet ovenfor er hovedparten af de aftalte lønstigninger aftalt i form af generelle lønstigninger. Det vil sige lønstigninger som udmøntes ligeligt (procentuelt) til alle ansatte og personalegrupper i den givne sektor.

Der har dog i perioden fra OK89 til OK21 været en række eksempler på, at en del af lønstigningerne har været aftalt fordelt 'skævt' mellem personalegrupper. Dette fx i form af særlige lønstigninger eller forbedringer af øvrige vilkår, som kommer én eller flere personalegrupper til gode.

Dette er fx tilfældet i OK93, OK99 og OK18), hvor der har været relativt større puljer til udvalgte personalegrupper – i gennemsnit 0,3 pct. af den samlede lønsum i kommuner og henholdsvis regioner/amter. Tilsvarende er der ved de seneste forhandlinger ved OK21 aftalt lønstigninger til specifikke personalegrupper i kommuner og regioner svarende til 0,10-0,15 pct. af lønsummen for alle ansatte i sektorerne. For de omfattede personalegrupper svarer aftalerne til en større lønstigning end disse procentandele, da de omfattede personalegruppers lønsum, kun udgør en del af den samlede lønsum i sektorerne.

På statens område har aftaler, der afsætter særlige lønmidler til nogle grupper været mindre udtalte. Ved OK15, OK18 og OK21 har der dog været aftalt løn-/pensionsforbedringer på ca. 0,01-0,02 pct. af lønsummen i staten til henholdsvis pensionsforbedringer og forbedringer af elevlønninger primært for medarbejdere under centralorganisationen Offentligt Ansattes Organisationer (OAO). Tilsvarende blev der fra OK89-OK97 aftalt, at Akademikerne og centralorganisationen COII/CO10 afgav en del af deres puljemidler (samlet ca. 17-34 mio. kr. pr. periode) til centralorganisationerne STK og TOK til pensionsforbedringer.

I kommuner har det fx særligt været SOSU'erne og sygeplejerskerne, som der har været aftalt særlige midler til. Både kommuner og regioner har aftalt trinforhøjelser og nedsættelse af pensionskarens. I staten har der særligt været prioriteret midler til personalegrupperne inden for kontorområdet og det ufaglærte område.

Endvidere kan de angivne procentuelle andele af lønsummerne afsat til de øvrige formål også variere mellem de enkelte faglige organisationer fx inden for en centralorganisation, uden disse fordelinger dog kan opgøres nøjagtigt. De angivne procentandele skal derfor tolkes varsomt.

Ud over de lønstigninger, som aftales ved de centrale overenskomstforhandlinger, finder en mindre del af løndannelsen som nævnt ovenfor også sted lokalt. I den lokale løndannelse fordeles lønmidlerne på den enkelte arbejdsplads ved forhandling mellem ledelsen og den faglige organisation/tillidsrepræsentant og i enkelte tilfælde med den enkelte medarbejder. De lokale lønmidler kan således også være aftalt forskelligt mellem de enkelte medarbejdere/lokale faglige

organisation og personalegrupper, herunder blandt andet i forlængelse af den 'lønmodel' som blev aftalt for den enkelte personalegruppe, ved overgangen til de såkaldte nye lønsystemer. I den aftalte økonomiske ramme indgår disse som ét element i den skønnede reststigning, og der tages ikke højde for fordelingen af den lokale løndannelse mellem fx personalegrupper, *jf. dog tidligere eksempler på "forlodsfinansiering" som beskrevet ovenfor.*

På det kommunale og regionale område findes i tillæg til den økonomiske ramme aftaler om forskellige garantiordninger (for de fleste personalegrupper) som på forskellig vis sikrer en minimumslønudvikling på gruppeniveau. Dette gælder bl.a. den såkaldte gennemsnitslønsgaranti, som ved udgangen af en overenskomstperiode sikrer grupper af personalegrupper (såkaldte garantigrupper) en udvikling i gennemsnitslønnen svarende til de centralt aftalte lønforbedringer.

#### *Særlige opmærksomhedspunkter ved opgørelse/tolkning af økonomiske rammer*

I forbindelse med opgørelsen og fremstillingen af de økonomiske rammer er der nogle opmærksomhedspunkter, der bør tages i betragtning.

For det første er det, som nævnt ovenfor, væsentligt at være opmærksom på, at de aftalte økonomiske rammer afspejler den forventede løn- og vilkårs udvikling i perioden, men at denne kan afvige fra den faktisk realiserede.

Dette er navnlig relevant i forhold til de forudsatte reststigninger, som afspejler parternes forventninger til, hvor meget den opgjorte lønudvikling vil overstige de lønstigninger, der aftales direkte ved de centrale overenskomstforhandlinger. Såfremt denne forskel (reststigningen) bliver mindre/større i løbet af perioden vil det således mindske/øge den statslige, kommunale eller regionale lønudvikling i forhold til det forudsatte i den økonomiske ramme<sup>13</sup>. Reststigningen kan påvirkes af flere forskellige faktorer, herunder den lokale løndannelse, men også mere tekniske forhold knyttet til opgørelsen af lønudviklingen, fx ændringer i personalesammensætningen over tid.

Den faktisk realiserede lønudvikling kan endvidere afvige fra den forudsatte i den aftalte økonomiske ramme, hvis den realiserede private lønudvikling afviger fra parternes forventninger. Hvis den private lønudvikling bliver lavere/højere end forventet på aftalte tidspunkter, vil det således resultere i lavere henholdsvis større udmøntninger fra reguleringsordningen, end forudsat i den aftalte økonomiske ramme.

For det andet, er det i forlængelse af ovenstående væsentligt at være opmærksom på, at de lønstigninger som aftales direkte af de centrale parter og indgår i de aftalte økonomiske ramme ikke nødvendigvis afspejler hele den offentlige lønudvikling. Der kan således finde en lønudvikling sted, herunder for nogle personalegrupper, uden at denne finansieres direkte af midler afsat i den økonomiske ramme, men som påvirker den opgjorte reststigning, og dermed udmøntningen fra reguleringsordningen. Dette kan fx være tilfældet, hvis der sker en ændring i brugen af en type af ansættelser med et andet lønniveau end de tidligere ansættelser, decentral løn<sup>14</sup>, øget anvendelse af advancementsstillinger og/eller stillinger på åremål med kompensation herfor, eller hvis ændringer i arbejdstilrettelæggelsen fører til udbetaling af større arbejdstids- eller aktivitetsbestemte tillæg det, *jf. opdelingen ovenfor.*

<sup>13</sup> Effekten af en mindre/større end forudsat reststigning mindskes imidlertid via reguleringsordningerne, som i sin nuværende form udligner 80 pct. af en evt. effekt.

<sup>14</sup> Decentral løn henviser her til den løn som aftales lokalt mellem den enkelte arbejdsgiver og den enkelte medarbejder eller den lokale repræsentant fra den relevante faglige organisation. Det vil fx sige være aftale af kvalifikationstillæg.

## 4.5 Bilagstabel

Tabel 2

Aftalte økonomiske rammer fra OK89-OK21, pct. af lønniveau før overenskomsts-indgåelse.

	Generelle lønstigninger og skønnede udmøntninger fra reguleringsordningen <sup>1</sup>			Midler til tværgående/personale-gruppe specifikke formål		
	Stat	Kommuner	Regioner	Stat	Kommuner	Regioner
OK89	1,50	1,00	1,00	1,00	1,50	1,50
OK91	1,75	2,02	2,02	0,97	0,90	0,90
OK93	1,50	1,30	1,30	1,00	1,42	1,42
OK95	2,25	2,22	2,22	1,25	1,76	1,76
OK97	4,80	3,85	3,85	1,65	1,50	1,50
OK99	7,35	5,96	5,96	3,20	3,49	3,49
OK02	5,78	5,55	5,55	2,00	3,72	3,72
OK05	5,75	5,67	5,67	1,20	3,65	3,65
OK08	9,10	7,53	7,55	2,20	5,32	5,45
OK11	1,70	2,65	2,63	0,00	0,38	0,42
OK13	1,10	1,91	1,92	0,00	0,25	0,25
OK15	4,45	5,42	5,39	0,05	0,45	0,45
OK18	6,07	6,82	6,81	0,53	0,68	0,69
OK21	5,05	5,29	4,83	0,20	0,65	0,61
<b>Gennemsnit, pr. periode</b>	<b>4,15</b>	<b>4,09</b>	<b>4,05</b>	<b>1,09</b>	<b>1,83</b>	<b>1,84</b>
<b>Gennemsnit, pr. år</b>	<b>1,66</b>	<b>1,63</b>	<b>1,62</b>	<b>0,44</b>	<b>0,73</b>	<b>0,74</b>

Anm.: Opgørelserne af de aftalte økonomiske rammer er baseret på oplysninger fra de centrale overenskomstparter. For nogle af forhandlingerne foreligger kun delvise oplysninger. For perioderne fra OK89-OK02 foreligger kun delvise opgørelser, idet der mangler oplysninger om de skønnede udmøntninger fra reguleringsordningerne i disse perioder med undtagelse af OK99 for kommuner og regioner. For forhandlingerne før OK08 dækker de angivne rammer under "regioner" aftalerne de amtslige arbejdsgivere, som i perioden var identiske til de kommunale. De præcise tal i figuren fremgår også af tabel 2 i bilaget nedenfor.<sup>1</sup> Som beskrevet indgår der i de oplyste rammer ikke oplysninger om de skønnede udmøntninger fra reguleringsordningen for OK89-OK95, disse indgår derfor heller ikke i de beregnede gennemsnit.

Kilde: Medarbejder- og Kompetencestyrelsen, Kommunernes Landsforening, Danske Regioner, Centralorganisationernes Fællesudvalg, Akademikerne og Forhandlingsfællesskabet.

## 5. Lønklasser og reguleringer frem til 1989

Der beskrives i det følgende kort udviklingen i tjenestemandssystemet med hensyn til lønklasser og dyrtidsregulering for perioden frem til 1989. Der tages udgangspunkt i informationer fra de betænkninger, som Lønningskommissionen af 1954 og Tjenestemandskommissionen af 1964 afgav, og Betænkning om Dyrtidsregulering fra 1974. Hovedformålet er at illustrere, hvordan dyrtids- og taktregulering blev brugt i forbindelse med lønfastsættelse.

### Boks 2

#### Dyrtids- og taktregulering

**Dyrtidsregulering:** Dyrtidsreguleringen var en automatisk regulering af løn og visse offentlige ydelser i takt med ændringer i prisniveauet. Dyrtidsreguleringen har over tid fundet sted på baggrund af forskellige opgørelser over "prisniveauet". Dyrtidsreguleringen blev ophævet med virkning fra reguleringen pr. 1. oktober 1987.

**Taktregulering:** Taktregulering var en lønregulering, som skete på grundlag af foreliggende statistiske oplysninger om lønudviklingen for en nærmere aftalt anden personalegruppe. Der blev i 1976 indført en taktreguleringsordning, hvorefter der automatisk udløstes en procentvis lønregulering (automatikdelen), svarende til 50 pct. af en konstateret lønudvikling på det private arbejdsmarked. Det var ikke alle løndelev, der blev taktreguleret, bl.a. dyrtidstillægget taktreguleredes ikke.

#### *Lønklasser og dyrtidsreguleringer frem til 1946*

Der var fra 1919 84 lønningsklasser i tjenestemandssystemet, hvilket blev bibeholdt med tjenestemandsløven af 1946. De 84 lønningsklasser bestod således frem til 1958 (Lønningskommissionen 1958: 69). Den store ændring i 1946 var indførelsen af et særligt pensionsgivende tillæg og en omlægning af dyrtidsreguleringen. I perioden 1919 frem til 1946 var der dyrtidsregulering på grundlag af et "udgiftstal", der registrerede udsving i fødevarer, beklædning, brændsel, og husleje (Lønningskommissionen 1958: 69).

#### *Lønklasser og dyrtidsreguleringer frem til 1958*

I 1946 blev dyrtidsreguleringen ændret, så den kom til at følge "detailpristallet", og det blev omlagt til "dyrtidsportioner". Der blev indført et system, så reguleringstillægget udgjorde 20 portioner i 1946, og tillægget skulle ændres med én portion, for hver seks point detailpristallet steg eller faldt i forhold til et fastsat tal (Lønningskommissionen 1958: 69).

Der var ikke i tjenestemandsløvene af 1931 eller 1946 bestemmelser om regulering af tjenestemændenes realløn. Det fremgår af Lønningskommissionens betænkning af 1958, at der fra 1948 og jævnlige frem til 1956 er vedtaget særlove, der regulerer lønnen og gav tjenestemændene andel i de almindelige forbedringer i levestandarden. Det bemærkes, at reguleringerne har været i et gradueret kronebeløb, hvilket relativt set giver de lavere lønnede en større stigning. Lovgivningsmagten har ændret tjenestemændenes realløn i perioden, i de første år efter 1919 ved en fri lønfastsættelse, men at der i årene op til 1958 er taget hensyn til at følge med lønudvikling for de overenskomstansatte (Lønningskommissionen 1958: 69-70).

Der var kritik af 1946-loven på forskellige punkter: den faste løndel udgjorde under halvdelen af lønnen, der var ikke stor forskel mellem alle 84 lønningsklasser, lønreguleringen (nivellering og dyrtidsregulator), forholdet mellem forsørgere og ikke-forsørgere og beregning af pensionsbidrag blev alle problematiseret (Lønningskommissionen 1958: 69).

Lønningskommissionen foreslog på den baggrund i 1958 en række ændringer af tjenestemandstillingerne og lønningsklasserne. Der blev lagt op til en forenkling af lønsystemet, hvor de forskellige lønelementer samledes i en "bruttoløn", som pensionen blev beregnet i forhold til. Lønningskommissionen kom desuden med forslag til en forenkling af lønklasesystemet. Der blev bl.a. sammenlagt lønningsklasser, som kun adskilte sig begrænset, og der var sammenlægning af lønningsklasser, hvor advancement primært skyldes anciennitet. Der blev foreslået 30 lønningsklasser, som betød en forenkling og en mulighed for mere ensartede lønningsvilkår for tjenestemænd af samme kategori, samt mindre afhængighed af tilfældighed i advancement (Lønningskommissionen 1958: 74).

Lønreguleringen blev også foreslået ændret, så der kom et *automatisk dyrtidstillæg* og et *overenskomsttillæg*. Der blev taget udgangspunkt i detailpristallet, samt skalatrin.

Reallønsreguleringen blev foreslået som en forhandling af et overenskomsttillæg. Kommissionen fastlagde "ligelønsprincippet", hvor alle modtager samme lønning uanset civilstand eller forsørgerpligter og et øget pensionsbidrag fra tjenestemænd på 4 pct. blev foreslået (Lønningskommissionen 1958: 76).

Der blev med lønfastsættelsen set på en opdeling af tjenestemandstillingerne i tre grupper – de lavere lønnede, mellemklasserne samt de højere og højest lønnede. Der blev for alle grupper set på, hvordan der kunne reguleres for de forskellige grupper i lyset af den udvikling, der havde været for øvrige sammenlignelige grupper – ligesom der blev set på ønsket om rekruttering af teknisk- og videnskabelige områder (Lønningskommissionen 1958: 76).

#### *Lønklasser og reguleringer frem til 1969*



Lønningskommissionen af 1958s forslag blev gennemført i to love i 1958 og ud over de ovenstående ændringer, så kan følgende – som er fra Tjenestemandskommissionen af 1964s betænkning fra 1969 – fremhæves:

For lønfastsættelsen for de tjenestemandsgupper, hvor en direkte sammenligning med lønningerne i det private erhvervsliv er nærliggende, skete en tilpasning til det private lønniveau. Dette var også udgangspunkt for at nå et passende niveau for andre grupper under hensyntagen til arbejdsopgaver, uddannelse m.v. Det fremgår også, at på de tekniske og videnskabelige områder skete lønfastsættelsen på baggrund af det stigende behov for akademisk arbejdskraft og de voksende rekrutteringsvanskeligheder på disse områder. De højere og højeste lønninger blev ligeledes reguleret og fastsat i forhold til arbejde og ansvar.

Det fremgår, at dyrtidstillægget fra 1958 virkede sådan, at det blev praktisk taget proportionalt med lønnen for alle lønningsklasser undtagen de to øverste. Der indførtes en skala for overenskomstillæg, således at disse i princippet blev ydet med beløb, der er proportionale med den løn, som fastsattes i 1958. Da de forskellige tillæg til tjenestemandslønnen i årenes løb havde bevirket en forholdsvis stærk forhøjelse af de første løntrin i flere lønningsklasser, sænkedes begyndelseslønnen for nyansatte tjenestemænd i sådanne lønningsklasser. Efterlønsordningen blev ændret under hensyntagen til den almindelige alderspension. (Tjenestemandskommissionens betænkning 1969: 11).

Tjenestemandskommissionen fremhæver desuden, at tiden fra 1950'erne og frem var præget af store ændringer i den økonomiske og sociale struktur, særligt nævnes uddannelsesområdet og udbygningen af undervisningssystemet. Ændringerne medførte også ændringer i efterspørgslen efter arbejdskraft af forskellige kategorier – og der var mangel på arbejdskraft, f. eks. grupper med visse længerevarende uddannelser. Der skete en udbygning af det almindelige sociale sikringssystem, hvilket blandt andet betød, at tjenestemændenes efterlønsordning blev relativt mindre værd for tjenestemændene. Andre fordele blev ligeledes reduceret i relativ værdi – da de blev stillet til rådighed for stadig større dele af befolkningen – som fx pristalsregulering af lønnen og generelle ferieordninger (Tjenestemandskommissionens betænkning 1969: 11-12).

Der skete forskellige ændringer i perioden efter 1958, hvor de mere generelle ændringer var ændring af dyrtidsreguleringen i to omgange: Første gang i 1961, hvor dyrtidstillæggets proportionalitet med lønnen blev ført op til også at gælde for de to øverste lønningsklasser. Næste ændring kom i 1963 i forbindelse med overgangen til reguleringspristallet med 1963 som udgangspunkt. Dyrtidsreguleringen sikrede herefter tjenestemændene så godt som fuld dækning for ændringer i pristallet.

Desuden kom der i perioden bl.a. en mindre forhøjelse af stedtillægssatserne, en særlig feriegodtgørelse på én procent af den normerede nettoløn (forhøjet i 1966 til 1½ pct.). I 1962 blev gennemført en forbedring af en række overordnede sygeplejerskers klassificering. I 1963 indførtes som led i helhedsløsningen en forhøjelse af de laveste overenskomstillægsportioners størrelse og dermed igen et ”lønnivellerende” element. Ændringen virkede som en forhøjelse af begyndelseslønningerne i nogle – men ikke alle – lønningsklasser med rekrutteringsvanskeligheder og betød en forbedring af statens konkurrenceevne (Tjenestemandskommissionens betænkning 1969: 12).

Der udviklede sig en kritik af tjenestemandssystemet – også i perioden efter 1958 – som i betænkningen fra 1969 blev opsummeret i følgende overskrifter: 1) tjenestemandssystemets lukkede karakter – særligt i forhold til indtræden, som favoriserede lave aldersgrænser, 2) manglende fleksibilitet - lønningsklassernes indbyrdes relation var principielt opretholdt uændret i de forløbne år, uanset ændringer i lønstrukturen på det private arbejdsmarked, 3) lønssystemets opbygning – svært at omplacere personalegrupper (afhængighed af forskellige tillæg, stedtillæg, anciennitet osv.), 4) ansættelsesområderne – meget snævre, 5)

pensionssystemet – usmidigt og blev med udbygning af generel social sikring for alle mindre afgørende (Tjenestemandskommissionens betænkning 1969: 13-15).

Tjenestemandskommissionen kom i 1969 med forslag til et nyt tjenestemandssystem, som også er omtalt i den kronologiske gennemgang i denne afdækning. Hovedpunkterne var: 1) Den ensidige fastsættelse af tjenestemændenes løn- og arbejdsvilkår forlades, og en række spørgsmål foreslås afgjort ved aftale mellem staten som arbejdsgiver og tjenestemændenes organisationer. Endvidere foreslås der åbnet adgang for tjenestemandorganisationerne til at indgå aftale om tjenestemandstillingerne lønmæssige placering i systemet. 2) Det nye lønsystem udformes på basis af grundlønninger og alderstillæg, der muliggør nødvendige justeringer inden for systemets rammer og optagelse af nye stillingsgrupper og løst ansat personale ved overgang til tjenestemandsansættelse. 3) Ansættelsessystemet foreslås smidiggjort, således at livsvarig ansættelse ikke bliver den eneste ansættelsesform. 4) Ved fastlæggelsen af ansættelsesområderne skabes øgede muligheder for omflytning af personale ved reformer i forvaltningens opbygning. 5) Som led i tjenestemændenes ansættelsesforhold foreslås opretholdt en selvstændig pensionsordning. 6) Endelig bestræbte man sig på at gennemføre en almindelig forenkling af lovteksterne (Tjenestemandskommissionens betænkning 1969: 16-18).

#### *Frem til 1989 – typer af dyrtids- og taktreguleringer*

Følgende afsnit beskriver dyrtidsregulering i det offentlige på baggrund af Betænkning om Dyrtidsregulering fra 1974, samt suppleret af oplysninger fra Medarbejder- og Kompetencestyrelsens Personale Administrativ Vejledning (PAV 10.14.3).

Det er i Betænkning om Dyrtidsregulering fra 1974 beskrevet, at det med tiden for den offentlige sektor blev anset for hensigtsmæssigt med en løbende lønregulering, som i nogen grad modsvarede udviklingen på det private arbejdsmarked. Dette skete ved i flere omgange at forbedre dyrtidsreguleringen. Den – ifølge betænkningen – forholdsvis gunstige dyrtidsregulering kunne ses som en måde at opnå et forskud på kommende overenskomstresultater på det private område. Dyrtidsreguleringen var for nogle grupper suppleret med midtvejsforhandlinger om justering af reallønnen – og for andre grupper blev der etableret varierende former for taktregulering (Dyrtidsregulering 1974: 36).

Dyrtidsreguleringen byggede i 1974 på et princip, der betød, at der for hver 3 points udsving i reguleringspristallet ud over 100 skete en forhøjelse eller nedsættelse af lønnen med en dyrtidsportion. Eventuelle overskydende point henstod til næste regulering.

For ca. 430.000 personer eller ca. 95 pct. af det samlede personale i den offentlige sektor udgjorde hvert dyrtidstillæg en procentdel af en nærmere fastsat del af lønnen; ved opgørelsen af den regulerbare del af lønnen ses bort fra allerede udløst dyrtidstillæg samt det i 1973 indførte tillæg på 40 øre i timen (eller 900 kr. årlig), stigende hvert halve år, indtil det i efteråret 1974 udgjorde 170 øre i timen (eller 3.720 kr. årlig). Der skulle herved blive opnået en lønregulering af samme procentvise størrelse som ændringen i reguleringspristallet, når bortses fra det netop nævnte tillæg, der indførtes i 1973 (Dyrtidsregulering 1974: 37).

Der fandtes ved siden af denne ”procentvise” dyrtidsregulering også en dyrtidsregulering med et fast ørebeløb for en gruppe ansatte. Denne ordning svarede til den, der blev anvendt på DA/LO-området på tidspunktet. Det betød, at hver dyrtidsportion var på 40 øre i timen. Ca. 8.000 kommunalt ansatte arbejdere i hovedstadsområdet og ca. 11.000 arbejdere i staten – i alt ca. 5 pct. af personalet i den offentlige sektor – var omfattet af denne ordning (Dyrtidsregulering 1974: 38).

Der var også i 1974 taktreguleringsordninger, som vedrørte grupper, hvor lønreguleringen skete på grundlag af foreliggende statistiske oplysninger om lønudviklingen for en nærmere aftalt anden gruppe. Overenskomster med taktreguleringsordninger omfattede i alt knap 20.000 arbejdere i den offentlige sektor. I staten var de mest omfattende ordninger en række håndværkergrupper (Dyrtidsreguleringen 1974: 40).

Det fremgår af PAV 10.14.3, at der i årene efter 1974 skete en videreudvikling af dyrtids- og taktregulering. Herunder beskrives hovedpunkterne, det bemærkes, at disse alle vedrører statens område. [Der er ikke fundet samme kildemateriale for det kommunale- og regionale område.]

I 1975 afskaffedes den procentvise dyrtidsregulering og erstattedes af dyrtidsregulering med et fast ørebeløb – 60 øre pr. time pr. portion – svarende til 1.248 kr. årlig for fuldtidsbeskæftigede. Særlige tillæg var herefter kun særskilt dyrtidsregulerede, hvis de – modsat klassificeringstillæg – ydes for en særlig arbejdsforpligtelse ud over normal fuldtidsbeskæftigelse. I 1976 indførtes en *taktreguleringsordning*, hvorefter der automatisk udløses en procentvis lønregulering (automatikdelen), svarende til 50 pct. af en konstateret lønudvikling på det private arbejdsmarked. Bl.a. dyrtidstillægget taktreguleredes dog ikke. Der indførtes et taktreguleringsloft, idet ingen lønninger kunne taktreguleres med et beløb, der oversteg det, hvormed lønnen i lønramme 36 taktreguleres.

Der kom fra 1977 generelt en ændring i forhold til dyrtidsreguleringen, idet der ved lov var besluttet, at dyrtidsportioner skulle indbetales til Lønmodtagernes Dyrtidsfond LD. I 1977 og 1978 indbetaltes en udløst dyrtidsportion til LD. Der skete i 1978 ændringerne i taktreguleringsordningen og i 1979 ophæves taktreguleringsloftet. Taktreguleringsordningens automatikdel forhøjes fra 50 til 75 pct. I 1980 bortfaldt to dyrtidsportioner ved lov. Dyrtidsportioner forhøjedes fra 60 til 90 øre pr. time. Desuden blev taktreguleringsloftet ophævet også med virkning for taktreguleringstillæg, der var udløst før april 1979. Taktreguleringsordningens automatikdel forhøjedes fra 75 til 80 pct.

Dyrtidsregulering suspenderedes i perioden 1983-85, og taktregulering bortfaldt ved lov. I 1984 forhøjedes den samlede faste løn med 0,23 pct. i kraft af en i 1983 aftalt tilpasningsklausul. Reguleringen skete i modsætning til taktreguleringen af samtlige løndelev, herunder dyrtidstillæg. I 1985 forlængedes suspensionen af dyrtidsregulering til og med reguleringen pr. april 1987.

Der skete i 1985 reguleringer i medfør af en *reguleringsordning*, hvorefter 2/3 af en på det private arbejdsmarked konstateret merstigning automatisk blev overført på den samlede faste løn. Denne ordning fortsatte i 1986. Dyrtidsreguleringen blev ophævet med virkning fra reguleringen pr. 1. oktober 1987. I 1987 blev der aftalt en *reguleringsordning*, hvorefter 80 pct. af en på det private arbejdsmarked konstateret merstigning automatisk blev overført til den samlede faste løn.

Ovenstående afsnit har beskrevet udviklingen i tjenestemandssystemet med hensyn til lønklasser og dyrtidsregulering for perioden frem til 1989. Metoden som har været anvendt til at koble den overordnede lønudvikling i den offentlige sektor til prisudviklingen i den private sektor har varieret gennem tiden. Udmøntningsprofilen af de forskellige reguleringsmekanismer har ligeledes ændret sig flere gange undervejs, idet der har været perioder, hvor udmøntningen primært er foretaget i faste krone/ørebeløb fx i perioden fra 1946-58 og perioden 1975-89, og perioder hvor udmøntningen overvejende er sket ved procentuelle stigninger, som det primært har været tilfældet siden 1989.

## 6. Tværgående temaer

I det følgende udfoldes fire temaer, som går på tværs af afdækningens tre perioder. Først beskrives 1) centrale nedslagspunkter i samfundsudviklingen med betydning for udviklingen af forhandlinger aftalesystemet på det offentlige område, 2) samspillet mellem den offentlige og private sektor i forhold til forhandlingerne, 3) sammenfattende tematikker for løndannelsen på det offentlige område i perioden og 4) udviklingen af aftaleretten og konfliktretten på det offentlige område.

### 6.1 Samfundsudvikling

Det skal indledningsvis understreges, at en afdækning af den generelle samfundsudvikling er tema for [spor 3]. Nedenfor fokuseres på tendenser i samfundsudviklingen, som er tæt knyttet til forhandlingerne på det offentlige område og de kollektive aftaler.

#### *Modernisering af den offentlige sektor – brug af aftalesystemet*

Den danske aftalemodel er blandt andet karakteriseret ved et organiseret offentligt arbejdsmarked og en aftalemæssig regulering af de fleste forhold på det offentlige arbejdsmarked. (Due og Madsen 2013). Kollektive aftaler spiller derfor en stor og central rolle (Knudsen og Lind 2012: 13). Den danske model bliver imidlertid også omtalt i udvidet form som flexicurity-modellen og som en kombination af trepartsforhandlinger og den danske (aftale)model. Ved trepartsaftaler er det arbejdsmarkedets parter, der sammen med den siddende regering fastlægger rammevilkår for virksomheder og medarbejdere, hvormed trepartsaftaler helt grundlæggende adskiller sig fra overenskomstforhandlinger, hvor det *alene* er parterne som aftaler løn- og ansættelsesvilkår. Due og Madsen peger på, hvordan der er en form for indbygget selvmodsigelse i både at have forhandlingsparternes selvregulering som omdrejningspunkt og aftaler med 'indblanding' af politiske aktører. De kalder den form for samarbejde en hybridmodel, hvor arbejdsmarkedets selvregulering kombineres med politiske løsninger, hvor forskellige interessegrupper arbejder sammen om løsninger (Due og Madsen 2012: 2).). Således blev velfærdsområder, som f.eks. arbejdsmarkedspension, efter- og videreuddannelse, løn under barselsorlov, seniorordninger m.v., udviklet både via lovgivning og overenskomster (Due og Madsen 2020d: 623ff).

Due og Madsen nævner Helhedsløsningen i 1963 som et af de første anslag til trepartsforhandlinger. Helhedsløsningen var en række økonomiske indgreb, der skulle begrænse lønstigninger og købekraften - med det formål at styrke den danske konkurrenceevne over for udlandet. I begyndelsen af 1980'erne blev der fra politisk hold sat en ny moderniseringsdagsorden for den offentlige sektor. Dette fik også betydning for det danske aftalesystem. Den daværende firkløverregering under Schlüter præsenterede regeringens program for modernisering af den offentlige sektor, som var en politisk plan for, hvordan regeringen mente, at den offentlige sektor kunne effektiviseres. Programmet indeholdt en række forskellige initiativer, og flere af dem vedrørende offentligt ansattes løn- og arbejdsvilkår. Blandt andet initiativer, såsom større vægt på aflønning efter den enkeltes kvalifikationer og de arbejdsopgaver, der udføres, lokal løndannelse som et supplement til det centralt aftalte lønsystem, krav om forenkling af overenskomster samt mere fleksible arbejdstidsregler (Høgedal 2019: 68f).

Initiativet om lokal løndannelse kan ses som et eksempel på, hvordan initiativerne ikke blev gennemført med det samme, men blev fremhævet som et krav fra arbejdsgiverside ved aftaleforhandlingerne. I 1987 blev de første forsøgsordninger og mindre puljer aftalt, men først med *lønreformen* 10 år senere og den efterfølgende overgang til 'Ny Løn' blev den decentrale løndannelse en fast aftalt ordning mellem parterne som et supplement til den centralt aftalte løn. Et af kravene fra arbejdsgiverside i forbindelse med Ny Løn-reformen var et ønske om, at

aftaleretten for de lokale lønforhandlinger skulle bortfalde for at udvide den lokale ledelsesret. Det skulle give de lokale ledere et større manøvrerum. Modsat var det vigtigt for lønmodtagerorganisationerne, at aftaleretten skulle ”følge med” ud på det lokale niveau ved de decentrale lønforhandlinger. Med den nye lønreform blev det aftalt at fastholde aftaleretten ved de decentrale lønforhandlinger på linje med lønmodtagernes ønske (Due og Madsen 2020d: 78). Decentralisering af løndannelsen er et eksempel på, hvordan den danske forhandlingsmodel ikke er en statisk størrelse, men er en model der har gennemgået ændringer over tid i takt med samfundsudviklingen.

Siden begyndelsen af 1980’erne er der sideløbende med moderniseringsdagsordenen sket en udvikling af ”nye velfærdskrav”, herunder eksempelvis løn under barsel og opbygningen af pensioner (Due og Madsen 2020c: 410).

Det første egentlige eksempel på en trepartsaftale kom med Fælleserklæringen af 1987. Baggrunden for aftalen var en periode med samfundsøkonomiske kriser og ustabilitet, hvor den konservativt ledede regering søgte at gennemføre en lavinflationspolitik. Det kulminerede med et politisk indgreb og følgende omfattende proteststrejker i 1985 (FAOS 2019).

Fælleserklæringen førte til indførelse af en mere generel udbredelse af arbejdsmarkedspensioner (ibid.). Fælleserklæringen af 1987 har også medvirket til at definere rammerne for overenskomstforhandlinger på det offentlige forhandlingsområde, da regeringen og parterne med aftalen nåede til enighed om ”at det må tillægges afgørende vægt, at omkostningsudviklingen i landet ikke overstiger udlandets” (Fælleserklæringens pkt. 6 i Due og Madsen 2020c: 489). Deraf fulgte det, at parterne accepterede, at de konkurrenceudsatte erhverv skulle definere spillerummet for den økonomiske forhandlingsramme (ibid.).

I 00’erne så man, hvordan trepartsaftaler blev anvendt som en del af moderniseringen af arbejdsmarkedet og tilhørende politisk medfinansiering af reformer, der efterfølgende delvist blev gennemført via overenskomstfornyelser på det offentlige område. Det viste sig med trepartssamarbejdet om efteruddannelse, som gik i gang i 2004 med nedsættelsen af et trepartsudvalg, der skulle kortlægge muligheder for at sikre livslang uddannelse til alle – særligt under de nye vilkår skabt af den intensiverede internationalisering. Udvalget afsluttede sit arbejde i februar 2006, hvorefter parterne og regeringen i marts 2006 indgik trepartsaftalen ’Slutdokument – Livslang uddannelse og opkvalificering af alle på arbejdsmarkedet’. Regeringen bidrog med 1 mia. kroner ekstra til aftalen, de såkaldte ’Globaliseringsmidler’. Ved overenskomstrunden i 2007 på LO/DA-området aftalte parterne opbygningen af kompetenceudviklingsfonde (Mailand 2011: 10).

I 2007 blev der igen indgået trepartsaftaler mellem regeringen, KL og LO, AC og FTF i forbindelse med regeringens kvalitetsreform for den offentlige sektor. Der blev afsat midler, primært engangsmidler, til seniorordninger og styrket efter- og videreuddannelse (Due og Madsen 2008).

Som et tredje nedslag er perioden efter finanskrisen. Konsekvenserne af finanskrisen var med til at skabe et politisk fokus på potentialet for effektiviseringer i den offentlige sektor, herunder også inden for områder som løn- og arbejdsvilkår (Høgedahl 2019: 83). Moderniseringsstyrelsen blev oprettet i 2011 og fik ansvaret for modernisering samt arbejdsgiverfunktionen i staten, hvor offentligt ansattes løn og arbejdsvilkår kom yderligere i fokus i forhold til de offentlige udgifter, men samtidig med at lønudviklingen fortsatte parallelt med den private sektor (Høgedal 2019: 87).

## 6.2 Samspil mellem det offentlige og det private arbejdsmarked

Der har gennem tiden været forskellige former for et tæt samspil mellem det offentlige og det private arbejdsmarked. Det gælder fx i forhold rækkefølgen i forhandlingerne, i forhold til samfundsøkonomien og lønudviklingen, udstrækningen af det kollektive forhandlingssystem i forhold til udviklingen af velfærdsgoder i overenskomsterne, og i udviklingen af og delingen af velfærdsgaver mellem det private og det offentlige arbejdsmarked.

### *Rækkefølgen i forhandlingerne på det private og det offentlige arbejdsmarked*

Efter anden verdenskrig blev det gradvist normen, at forhandlinger på det offentlige område gennemførtes umiddelbart efter overenskomstforhandlingerne på det private arbejdsmarked var afsluttet. Rækkefølgen i forhandlingerne var, at først forhandlede det private område – og dernæst stat, kommuner og amter/regioner. Det vil sige, at man hvert andet eller tredje år gennemførte overenskomstforhandlinger for det samlede arbejdsmarked – et system, der stort set var gældende helt frem til slutningen af 1990'erne, hvor takten blev brudt.

Der har ikke siden 1997 været samtidige overenskomstforhandlinger på det private og offentlige arbejdsmarked. Spørgsmålet om samtidighed har ikke for alvor været forsøgt genindført. Den tidligere tilslutning til princippet om samtidighed blev ændret til almindelig enighed på begge hovedområder om, at opdelingen var at foretrække, så man undgik den direkte sammenhæng under overenskomstforløbene. Alle kunne således se en fordel i en vis adskillelse. Det gav bedre muligheder for en reel vurdering af resultaterne, før man selv skulle forhandle, og samtidig blev der mere plads til at udspille overenskomstforhandlingerne – blandt andet i forhold til offentligheden. Adskillelsen viste sig samtidig at indebære nye vilkår og udfordringer for overenskomstforhandlinger og lønudvikling på det offentlige område. Bl.a. skulle parterne på det offentlige område efterfølgende finde nye redskaber (reguleringsordninger, mv.) til at sikre en ligelig lønudvikling. Hertil kom, at udviklingen i konkurrenceforholdene på det private arbejdsmarked kunne være ændret fra overenskomstfornyelse på det private område til fornyelse på det offentlige område (Due og Madsen 2020d: 217f).

### *Koblingen mellem den private og den offentlige lønudvikling*

Som følge af Fælleserklæringen i 1987 blev princippet om, at de konkurrenceudsatte private erhverv skulle lægge niveauet, samtidig med at de offentligt ansatte skulle sikres en tilnærmedesvis parallel lønudvikling med det private område fastlagt. Både fra politisk hold og hos parterne på det private arbejdsmarked har der været udbredt støtte til, at dette skulle ske ved, at parterne, der repræsenterede de konkurrenceudsatte private erhverv skulle føre an og lægge niveauet for den tilstræbte lønudvikling. Hensynet til konkurrenceevne og de konkurrenceudsatte erhverv og princippet om, at udviklingen i omkostningerne ikke måtte overstige udlandets udgjorde grundlaget for *Fælleserklæringen af 8. december 1987*, som var en trepartsaftale indgået mellem regeringen og arbejdsmarkedets hovedorganisationer (DA, LO, FTF og AC).

Hvordan der skulle kobles til og sikres parallelitet mellem det private og det offentlige arbejdsmarked i forhold til lønudvikling har været et gennemgående tema og hensyn gennem hele perioden. Forskellige greb og tiltag – både politiske og aftalemæssige – har været taget i brug for at sikre, at offentlige ansattes lønninger fulgte med prisudviklingen (de automatiske dyrtidsreguleringer) og med den private lønudvikling (de aftalte reguleringsordninger) (Due og Madsen 2020b: 132). Der er eksempler på politiske indgreb, som har haft til formål at sikre lønninger til de statslige tjenestemænd, som i højere grad svarede til lønniveauet for



sammenlignelige grupper på det private arbejdsmarked, fx lønjusteringen i 1965 hvor lønrelationerne i mellem det private og det offentlige arbejdsmarked i det store og hele blev genoprettet, dog ikke for akademikerne, for hvem overenskomstansættelsen stadig gav bedre vilkår (Due og Madsen 2020b: 322).

I perioden efter 1984 har det centrale offentlige forhandlingssystem medført, at den overordnede økonomiske ramme, herunder reguleringsordningerne, aftales på de respektive offentlige arbejdsgiverområder, dvs. stat, kommuner og regioner (amter). Formålet med de aftalte reguleringsordninger har været løbende at udligne eventuelle forskelle mellem den private lønudvikling og lønudviklingen på de respektive offentlige arbejdsgiverområder. Fælles for disse reguleringsordninger er, at den differentierede og decentrale private lønudvikling opsamles i ét tal, der så udmøntes ensartet til alle de offentlige ansatte på de respektive offentlige arbejdsgiverområder. Ved overenskomstforhandlingerne aftales de økonomiske rammer på baggrund af bl.a. en forventning til den private lønudvikling, og lønstigninger er siden 1989 udmøntet primært procentuelt, jf. notatet om de økonomiske rammer.

Sikring af løn- og arbejdstid er gennem perioden det centrale, men der er sket en udvikling i temaer og velfærdsgoder som forhandles og medfinansieres via overenskomsterne – både på det private og det offentlige område. Typisk vil temaerne blive kopieret på tværs af områder – som fx særlige feriefridage, omsorgsdage, barselsrettigheder, pension, kompetenceudvikling, seniortiltag mv., mens indhold, rettigheder og finansiering heraf aftales forskelligt på områderne.

#### *Udstrækningen af de kollektive forhandlingssystemer*

Når det har været muligt for parterne på de offentlige arbejdsmarkeder siden 80'erne at aftale reguleringsmekanismer, som samlet set sikrer, at de offentligt ansatte følger lønudviklingen på det private arbejdsmarked, så skyldes det blandt andet forhandlingsorganiseringen og, at det kollektive forhandlingssystem samlet set har haft en udstrækning på det offentlige arbejdsmarked, som ved aftale muliggør en sådan central styring mellem parterne.

Efter integrationen af forhandlingerne for tjenestemænd og overenskomstansatte i slutningen af 80'erne har den offentlige sektor været karakteriseret ved, at stort set alle lønmodtagergrupper er integreret i det samme kollektive forhandlingssystem. Således dækker forhandlingssystemerne på de tre offentlige arbejdsgiverområder næsten 100 procent af de ansatte i den offentlige sektor – i modsætning til på det private arbejdsmarked, hvor ikke alle virksomheder er overenskomstdækkede, og en række medarbejdergrupper, fx akademikere og chefer, typisk ansættes på individuel kontrakt, hvor de forhandler løn- og ansættelsesvilkår.

#### *Fordeling af opgaver mellem offentlig og privat - udvikling og deling af velfærdsopgaver*

Der er også et samspil mellem det offentlige og det private arbejdsmarked i forhold til arbejdskraft og opgaver. Som det beskrives i [den historiske afdæknings spor 3] betyder udviklingen af velfærdssamfundet, at det offentlige arbejdsmarked varetager en stor del af disse velfærdsopgaver. Opgaverne varetages af en række faggrupper, herunder fx ældreplejen, sundhedsområdet samt skole- og daginstitutionsområdet, grupper som blev forøget i takt med velfærdssamfundets udvikling. Der er her tale om faggrupper, som i begrænset omfang findes på det private arbejdsmarked. men hvor den offentlige opgavevaretagelse er en forudsætning for det private arbejdsmarked – at fx forældre kan få passet børn, mens de er på arbejde, at alle borgere kan blive behandlet ved sygdom osv. Og omvendt er konkurrencedygtige private virksomheder med tilstrækkelig arbejdskraft – med både faglærte, ufaglærte og højtuddannede – en forudsætning for økonomien i samfundet.



Det kan samtidig ses, at det offentlige arbejdsmarked, særligt på det kommunale og det regionale område, i høj grad har kvinder ansat i forhold til det private, og man taler derfor om det kønsopdelte arbejdsmarked. Dette er en situation, hvor kvinder og mænd arbejder i forskellige fag og har forskellige funktioner, hvilket også har betydning for lønforskellene mellem mænd og kvinder. Mænd og kvinder arbejder i betydelig udstrækning i forskellige sektorer og brancher, og de har forskellige arbejdsfunktioner. 7 ud af 10 offentligt ansatte er kvinder. I kommuner og regioner er omtrent 8 ud af 10 ansatte kvinder. I den private sektor er mere end 6 ud af 10 ansatte derimod mænd (Lønkommissionens sammenfatning, 2010). Forskning vedr. det kønsopdelte arbejdsmarked gennemgås i litteratur-review om det kønsopdelte arbejdsmarked.

### 6.3 Løndannelse

#### *Principper for lønindplacering*

Udviklingen af lønrelationerne mellem grupper på det offentlige arbejdsmarked går langt tilbage. I det følgende gennemgås betydningen af løndannelsen for lønindplaceringen af grupper. Der tages udgangspunkt i tjenestemandssystemet, som i første halvdel af 1900-tallet var den dominerende ansættelsesform i den offentlige sektor, og som dannede grundlaget for lønindplacering af andre grupper af fastansatte og for deres indbyrdes lønrelationer.

Tjenestemændenes løn og arbejdsvilkår var reguleret gennem lovgivning og regulativer, og som beskrevet i ovenstående gennemgang af forhandlingsforløbene, har tjenestemandsreformerne i 1919, 1946, 1958, 1969 samt de mellemliggende forhandlingsforløb været en del af at fastsætte lønrelationerne. Centralorganisationerne, som repræsenterede tjenestemændene, blev tæt inddraget i lovarbejdet, typisk ved nedsættelse af kommissioner med bred repræsentation forbindelse med lovarbejdet (Due og Madsen 2020a: 254).

De første principper for offentlig løndannelse lovfæstes med tjenestemandsreformen af 1919. Hermed blev et princip om ensartede formelle regler for alle tjenestemænds løn- og ansættelsesvilkår, og et hierarkisk og anciennitetsbaseret lønsystem, opbygget. Konkret bestod det i en indplacering af stillingsgrupper under en række lønningsklasser. Principperne bag lønsystemet var:

- Hierarkisk lønstruktur og præmiering af ansvar
- Ligeløn for ens tjenester i alle statens institutioner
- Præmiering af uddannelse
- Præmiering af anciennitet
- Geografisk ligeløn

Derudover indførtes en reguleringsordning ud fra lønudviklingen i de private erhverv (Pedersen 1993: 31). Lønrelationerne i det eksisterende stillingshierarki søgtes videreført i lønsystemets lønklasser, og lønfastsættelsen blev udelukkende gjort til et spørgsmål om korrekt fordeling ud fra den hierarkisk organiserede embeds- og stillingsstruktur. Lønningskommissionen af 1917's overordnede formål var at sikre ensartede og objektive kriterier for lønfastsættelse inden for alle statens områder (ibid.: 33). Som beskrevet i del I, der afdækker perioden fra efter anden verdenskrig til og med 1969, udvikledes den offentlige sektor og velfærdsstaten. Velfærdsstatens omfattende sociale og tekniske opgaver medførte en kraftig stigning i antallet af offentligt ansatte. Tjenestemandssystemet blev udfordret heraf, og overenskomstansættelsen begyndte at blive udbredt som ansættelsesform i den offentlige sektor. Med tjenestemandsreformen i 1958 indførtes dyrtidstillæg og et overenskomstillæg, som skulle regulere lønudviklingen i forhold til lønudviklingen på det private arbejdsmarked, og begge tillæg blev udmøntet procentuelt for at

modvirke den hidtidige lønnivelleringsstendens. Det indebar en ændring fra reguleringen, som var blevet indført i 1919, der bestod i faste tillæg.

Indførelsen af aftaleretten med tjenestemandsskiftloven i 1969 var set fra tjenestemændenes side et væsentligt fremskridt. Med aftaleretten indførte man *fælles regulering* som princip, hvor tjenestemændenes løn- og arbejdsvilkår nu ikke længere skulle behandles i Folketinget og omsættes i lovgivning og regulativer, men aftales mellem tjenestemændenes organisationer og arbejdsgiverne. Det betød, at lovgivningen først og fremmest indeholdt rammebestemmelser for tjenestemandssystemet, mens fastlæggelsen af de konkrete løn- og arbejdsvilkår nu var aftalestof (Due og Madsen 2020b: 534ff).

#### *Ligeløn mellem kvinder og mænd*

Det fremgår af den historiske afdækning, at ligeløn og lønindplacering af faggrupper i forskellige afskygninger har været løbende tematiseret og aktualiseret i tjenestemandsskiftloven og overenskomstforhandlingerne gennem perioden. Dertil kommer at Ligelønsloven i 1976 blev vedtaget med det formål at sikre mænd og kvinder lige løn og lige lønvilkår for samme arbejde eller arbejde af samme værdi. Nedenfor er fremhævet nogle eksempler, hvor ligeløn var aktualiseret. Den historiske afdækning viser, hvordan spørgsmålet om lønindplacering i det offentlige aftalesystem og ligeløn på tværs af det private- og offentlige arbejdsmarked har været et tema i alle perioderne.

I forbindelse med reformen af tjenestemandsskiftloven i 1958 var ligeløn et fokus i reformarbejdet. Ligeløn som tema i denne sammenhæng bestod i, at private forhold ikke skulle tillægges betydning for lønnen, fx om man var gift eller ugift. Det blev i tjenestemandsskiftloven i 1958 realiseret ved, at tillægsgradueringen efter, om man var forsørger eller ej, samgift eller ikke-samgift blev afskaffet, så alle i samme type stilling fik den samme bruttoløn og fremover ville få samme tillæg i forbindelse med prisregulering m.v. (Due og Madsen 2020b: 279-283).

Ligeløn har været diskuteret i aftalesystemet i forbindelse med overenskomstforhandlingerne i 2008. Her fremsatte en række faggrupper krav om, at man skulle gøre noget ved uligelønnen mellem kvindedominerede og mandedominerede faggrupper (Due og Madsen 2020d: 14). Eftersom FOA, Sundhedskartellet og BUPL ikke kunne tilslutte sig det indgåede forlig endte det i konflikt med strejker inden for ældre-, sundheds- og daginstitutionsområdet, og for krav om store lønforbedringer langt over de aftalte forlig på de øvrige områder. Som en konsekvens af forløbet og konflikten omkring OK08 og efter opfordring fra organisationerne, nedsatte regeringen Lønkommissionen, som skulle analysere løndannelsen og ansættelsesvilkårene for offentligt ansatte, herunder undersøge konsekvenserne af det kønsopdelte arbejdsmarked med fokus på forholdene inden for de traditionelle kvindefag i den offentlige sektor. Dele af lønkommissionens overordnede konklusioner er gengivet i denne afdækning på s. 51.

I forbindelse med overenskomstforhandlingerne i 2018 og 2021 fremsatte en sammenslutning af organisationer på det kommunale og regionale område krav om en ligeløns- og en lavtlønspulje<sup>15</sup>. Overenskomstforhandlingerne for alle tre områder gik trægt og endte i løbet af februar 2018 i et sammenbrud med den konsekvens, at det samlede offentlige aftalesystem endte i Forligsinstitutionen. Det lykkedes i forhandlingerne at opnå 3-årige forlig på alle tre områder, herunder blev der aftalt en ligelønspulje og en lavtlønspulje (Due og Madsen 2020d: 59off).

Der har gennem årene været gjort forsøg på at nå et mål for specifikke personalegrupper om en anderledes lønindplacering. Et eksempel herpå er 1997, hvor lokalløn/ny løn blev bakket op af

<sup>15</sup> Kravet kom blandt andet fra 'Ligelønsalliancen', som er en sammenslutning bestående af FOA, BUPL, Socialpædagogerne og Sundhedskartellet.

blandt andet Dansk Sygeplejeråd – i et forsøg på af den vej at hæve lønnen for sygeplejersker. Et andet eksempel er da Sundhedskartellet i 2005 fik aftalt en ny lønmodel. Her var ønsket, at lønudviklingen i den nye model på længere sigt kunne sikre en anderledes lønindplacering, der i højere grad afspejlede udviklingen i faglighed og arbejdsindhold.

#### *Decentralisering af løndannelsen*

Løndannelsen i den offentlige sektor er sammenlignet med den private sektor kendetegnet ved en højere grad af centralisering. Omkring 10 procent af løndannelsen i den offentlige sektor foregår lokalt, mens de decentrale lønstigninger på DA/FH området udgør omkring 80 pct. Men variationen i decentraliseringsgraden er stor inden for både den private og den offentlige sektor (Mailand 2020).

Siden slutningen af 1980'erne har man set en udvikling i lokale lønelementer på det offentlige område.

I 1987 indførtes lokal løn i det offentlige med beskedne lønpuljer for lokal forhandling. Et nyt lønsystem indeholdende elementer af decentrale lønforhandlinger, Ny Løn, blev introduceret ved overenskomstfornyelsen i 1997. Det trådte i kraft i 1998. Med inspiration fra den private sektor ønskede arbejdsgiverne en mere fleksibel løndannelse, der tog udgangspunkt i konkrete drift-, personale- og udviklingsmål i stedet for i en central fastsat udgifts- og lønpolitik. Som projektet blev udviklet, fik arbejdsgiverne tilslutning fra en del af de faglige organisationer, særligt blandt dem som så deres medlemsgrupper som fastlåste i de eksisterende lønsystemer, og som anså det decentrale lønsystem som en mulighed for at opnå lønstigninger til disse grupper (Mailand 2020).

Ny Løn/nye lønsystemer<sup>16</sup> – der i en periode benævntes henholdsvis ”decentral løn” i den statslige sektor og ”lokal løndannelse” i den kommunale og regionale sektor – består grundlæggende af fem elementer. Det element der typisk udgør langt størstedelen af lønnen (*grundlønnen*) er centralt fastsat, mens tillæg til grundlønnen (*kvalifikationsløn* og *funktionsløn*) kan være fastsat både centralt og lokalt, mens *engangsvederlag* og *resultatløn* udelukkende fastsættes lokalt (Mailand 2020; Due og Madsen 2020d: 180f).

Den formelle forhandlingsret for de ikke-akademiske grupper i den offentlige sektor for den decentrale løndannelse ligger som regel i den lokale fagforening, som så i større eller mindre grad kan uddelegeres til tillidsrepræsentanterne (Mailand 2020). I starten af det nye lønsystem foregik forhandlingerne ofte på centralt niveau i amtet eller kommunen, mellem repræsentanter for det øverste ledelsesniveau og fra de lokale fagforeninger eller kredse. I staten var det fra starten en fælles målsætning mellem parterne, at den løndannelse, der fandt sted via Ny Løn skulle ske på den enkelte institution, og at forhandlingskompetencen skulle uddelegeres hertil. Efterhånden skete en vis udvikling til de forskellige sektorer og deres institutioner med forhandlinger og aftaler indgået mellem lokale ledere og tillidsrepræsentanter. Men det blev for de fleste grupper fastholdt som en kollektiv aftale og ikke en individuel aftale mellem den enkelte medarbejder og dennes leder (Due og Madsen 2020d: 181).

For de akademiske grupper ligger forhandlings- og aftaleretten i den forhandlingsberettigede organisation, men denne delegeres som regel videre til den lokale tillidsrepræsentant (hvor en sådan forefindes). For nogle medarbejdergruppers vedkommende delegeres forhandlings- og

<sup>16</sup> Man brugte bevidst begrebet ”nye lønsystemer” fordi der netop ikke var tale om en én lønmodel, men derimod forskellige udgaver af det nye lønsystem for forskellige personalegrupper.

aftaleretten dog direkte til den enkelte ansatte, som derfor selv indgår aftale med den lokale arbejdsgiver om løn.

Det er vigtigt, at være opmærksom på, at der både fra starten og undervejs i udviklingen af de nye lønsystemer var væsentlige forskelle både på de kommunale/regionale sektorer og den statslige sektor, og på den overgang til de nye lønsystemer, der fandt sted for de forskellige personalegrupper.

Der blev etableret forskellige lønsystemer for forskellige personalegrupper. For nogle grupper blev der kun aftalt en grundløn, hvorefter resten af løndannelsen – ud over de generelle reguleringer – skulle aftales lokalt. For andre grupper blev der aftalt et anciennitetsforløb, hvor et langt forløb, blev erstattet med et kortere med en lavere slutløn. For andre grupper igen blev der aftalt varierende former for garanti- eller kvalifikationsløn over en årrække. Ydermere var der grupper, hvor der var aftalt en række løntrin, men hvor oprykning fra et trin til et andet skulle aftales lokalt. Endelig var der grupper, hvor lønnen skulle aftales lokalt inden for et bestemt interval, og der blev dermed også lagt et loft for den decentrale løndannelse. Lokale lønsystemer blev således etableret i forskellige former, hvoraf nogle lokale lønmidler udmøntes efter centrale forhandlinger. Også i dag findes en række forskellige former for lokale lønsystemer (Mailand 2020).

#### *Udmøntning af lønstigninger og reguleringsordning*

Med 1919-reformen indførte man en ”reguleringsordning”, som bestod i *faste dyrtidstillæg*. De faste tillæg blev udmøntet i krone-øre. De mellem og højt lønnede grupper problematiserede de faste tillægs udjævnende effekt på lønhierarkiet. De argumenterede i stedet for, at tillæggene burde udmøntes procentuelt. Det lykkedes CO II og Samrådet, som repræsenterede de mellem og højt lønnede tjenestemænd i staten ved forhandlingerne i 1948 at få en mindre del af tillægget udbetalt procentuelt, og de kunne derfor acceptere forliget.

Med tjenestemandreformen i 1958 indførtes ud over dyrtidstillægget et *overenskomstillæg*. Overenskomstillægget skulle regulere tjenstemandslønningerne i forhold til lønudviklingen på det private arbejdsmarked. Det blev aftalt, at begge tillæg skulle udmøntes procentuelt, for på den måde at begrænse yderligere ”lønnivellering”, som Tjenestemandsløven af 1946 havde ført med sig. De lavt lønnede grupper blev kompenseret gennem særlige lavtlønstillæg (Pedersen 1993: 73f).

Siden anden halvdel af 1980’erne har det i det offentlige aftalesystem været sådan, at den økonomiske ramme udmøntes som en procentstigning, ikke en krone-øre-stigning. Før 1980’erne, var kronestigninger det dominerende forhandlingsmål med afsæt i en ”solidarisk lønpolitik”, hvor formålet var at løfte de lavt lønnede grupper (Mailand 2020).

I 1984 blev konturerne til den nuværende reguleringsordning udviklet, hvormed lønudviklingen i det offentlige blev koblet stærkere til lønudviklingen i det private. Ved OK84 blev reguleringsordningen udformet således, at offentligt ansatte automatisk blev sikret en regulering på *to tredjedele* af lønudviklingen på det private område. Ved OK87 blev det sat op til 80 pct. (Due og Madsen 2020c: 281). Reguleringsordningen aftales fra overenskomstperiode til overenskomstperiode.

## **6.4 Aftaleret og konfliktret**

### *Aftalerettens og konfliktrettens udvikling*

Fælles for aftalesystemet gennem tiden er, at politikerne og aftaleparterne har været i stand til at forandre og justere det samlede aftalesystem, når skiftende samfundsmæssige vilkår og nye interne udfordringer har gjort det nødvendigt (Due og Madsen 2020d: 594 og 599).

Udgangspunktet på det offentlige arbejdsmarked var en ensidig regulering, hvor arbejdsgiverne fastsatte løn og arbejdsvilkår (uden forhandling) uden inddragelse af medarbejderne. Tjenestemandsansættelsen var den dominerende form for fastansættelse. Herudover var der ansættelse som bestillingsmænd og andre fastansatte i underordnede jobs. Tjenestemandssystemet udgjorde grundlaget for udviklingen af datidens forhandlingsret, også for de øvrige grupper (Due og Madsen 2020d: 599).

Tjenestemandsansættelsen var i starten præget af en særlig loyalitet over for staten som arbejdsgiver, hvor man forventede at blive belønnet for sin indsats på lige fod med kollegaerne, og hvor anvendelse af kollektive kampskridt som udgangspunkt ikke var på tale (Due og Madsen 2020d: 600). Når forventningerne til løn- og arbejdsvilkår ikke blev indfriet, kom der et fokus på organisering og dermed strejke og blokade for at opnå bedre rettigheder.

Parallelt havde privatansatte faglærte og ufaglærte allerede opnået både aftale- og konfliktret med Septemberforliget fra 1899, som blev fundamentet for den danske model for regulering af løn- og arbejdsvilkår på FH/DA-delen af det private arbejdsmarked, og hvor det arbejdsretlige system blev etableret med faglig voldgift, Arbejdsretten og Forligsinstitutionen til at håndtere og løse konflikter på arbejdsmarkedet (Due og Madsen 2020d: 600).

Tjenestemandsløven fra 1919 gav en formelt fastsat forhandlingsret, der kom til at fungere som en de facto-aftaleret, hvor parterne blev enige om indholdet, som derefter blev implementeret ved lov. På den måde blev der tale om en form for forhandlingsbaseret politisk regulering, men for de tjenestemandsansatte uden mulighed for anvendelse af de konfliktmidler, som lå i det private overenskomstsystem. De ikke-tjenestemandsansatte grupper havde formelt set mulighed for konflikt. Muligheden for at indgå aftaler og etablere konflikt blev først aktuel efter 2. verdenskrig som overenskomstansættelse blev mere almindeligt (Due og Madsen 2020d: 600).

Det offentlige aftalesystem med tjenestemandsansættelsen som grundlag var i bund og grund et reguleringssystem, der blev politisk fastlagt og styret. Forhandlingsresultater blev implementeret gennem love og cirkulærer, og større ændringer via kommissioner og justeret lovgivning. Derfor var reguleringen af arbejdsforhold anderledes end på det private arbejdsmarked (Due og Madsen 2020d: 601).

Med tjenestemandsansættelse var det vanskeligt for organisationerne at få gennemført kravet om aftaleret. Tjenestemandens aftaleret blev først en kendsgerning med tjenestemandreformen af 1969 – men fortsat uden konfliktret (Due og Madsen 2020d: 601).

Et af formålene med tjenestemandreformen af 1969 var at fastholde tjenestemandsansættelsen samt et centraliseret forhandlingssystem med centralorganisationerne placeret ved det afgørende forhandlingsbord. De grupper, der var kommet på overenskomst, var imod dette, idet man så flere fordele i overenskomstansættelsen. Tjenestemandreformen indeholdt således betydelige lønstigninger til tjenestemændene, der indhentede lønforskellen i forhold til de overenskomstansatte, som var opstået i årene forud (Due og Madsen 2020d: 602). I tjenestemandsløven og Hovedaftalen i 1969 var der ikke åbnet for direkte fælles forhandlinger for de to forskellige ansættelsesgrupper: overenskomstansatte og tjenestemandsansatte. Samtidig havde man set en udvikling i overenskomstansættelser i den offentlige sektor fra 1950'erne og frem. Overenskomsterne for ansatte i staten blev således forhandlet efter indgåelsen af aftaler for de tjenestemandsansatte i et lignende centraliseret system.

For de akademiske grupper valgte man en anden tilgang. De akademiske grupper samlede tjenestemand- og overenskomstområdet med fusionen mellem AS og Samrådet den 1. januar 1972. Dermed sikredes sammenhængen mellem vilkårene for tjenestemænd og vilkårene for overenskomstansatte på det akademiske område, selvom der internt i AC eksisterede en formel opdeling mellem de to områder.

Det tog tid at få integreret overenskomstgrupperne i de etablerede forhandlingsorganger, som i første omgang alene omfattede tjenestemændene. Tilpasningsprocessen blev først afsluttet i anden halvdel af 80'erne, hvor tjenestemændenes forhandlingskarteller TFU og KTU blev ændret til CFU og KTO. Først fra slutningen af 80'erne kan man reelt, og formelt, tale om et aftalesystem i den offentlige sektor baseret på parternes selvregulering og med mulighed for konflikt, hvis ikke parterne kunne blive enige om forlig (Due og Madsen 2020d, 603).