



AALBORG UNIVERSITET
STUDENTERRAPPORT

Titel:

Tjenestemandsreformen af 1969 - Begyndelsen på det offentlige aftalebaserede reguleringssystem

Type:

Kandidat-speciale

Felt:

Arbejdsmarkedshistorie

Projektperiode:

Forårssemestret 2022

Forfatter(e):

Rasmus Buus Simonsen

Vejleder(e):

Mogens Rüdiger

Antal anslag: 162.413

Sider: 67

Afleveringsdato: 1. juni 2022

ABSTRACT

This thesis is a historical study of The Civil Servants Commission of 1965, which created The Public Civil Servant Reform of 1969. The salary and working conditions of the public civil servants had hitherto been determined by law, however the reform of 1969 introduced an agreement-based method and thereby reduced the need for future legislative action.

Previous studies into The Public Civil Servant Reform of 1969 have referred to this change as merely a formalization of existing conditions. This has, among others, been a recurring statement by the sociologists and labor-marked researchers such as Jesper Due and Jørgen Steen Madsen. However, the contents of this thesis have sought to expand this understanding by investigating the scope and ambitions set by the Civil Servants Commission of 1965 to determine, why it settled on an agreement-based method. Therefor the source material that this analysis primarily draws upon are the archives of The Civil Servants Commission located in the Danish National Archives, supported by the parliamentary debates along with selected entries from professional journals associated with the public civil servants.

This study concludes that the transition from a law-based system of implementing changes to salary and working conditions to an agreement-based system was part of a larger effort to incorporate the advantages of the collective bargaining system from the private sector, known as the Danish Model, into the Public Civil Servant System. This was considered a necessary change if The Public Civil Servant System was to continue as a viable method of employment in the Danish state.

But unlike the Danish Model, the new agreement-based system did not include access to collective action in case of disagreement between the public civil servants and state employers. Instead, legislative intervention was chosen as the primary way of solving a disagreement. This procedure was selected to prevent loss of parliamentary control over the state's expenses and to maintain an orderly and trust-based relationship between state and civil servant. Though no conclusive evidence can be presented, it is suggested that the chairman of the commission had a particularly influential role in the design of the new agreement-based system by being extremely hesitant to include anything that could complicate the completion of The Public Civil Servant Reform of 1969.

Furthermore, the thesis goes on to discuss whether collective action was an acceptable option from the perspective of the politicians and whether collective action serves any beneficial purpose for the publicly employed.

Indholdsfortegnelse

Indledning	4
Den Danske Model og den aftalebaserede regulering	4
Tjenestemænd og aftaleforhold	5
Et system i krise.....	6
Tjenestemandreformen af 1969	8
Problemformulering & kildeintroduktion	10
Problemformulering	10
Kildeintroduktion	10
Forskningsoversigt	11
Astrid Elkjær Sørensen.....	11
Jesper Due og Jørgen Steen Madsen	14
Analyse	19
Nedsættelse af Tjenestemandskommissionen	19
Kommissionsarbejdet påbegyndes	21
Kommissionens målsætninger fastsættes	23
Arbejdsgruppens redegørelse	26
Aftaleretten manifesteres.....	30
Aktionsretten – Eller manglen på samme.....	32
Det første lovudkast og møde i udvalg II	37
Regeringsskifte og Apriludkastet	42
Fremsættelse af lovforslaget og folketingsbehandlingen	44
Diskussion	48
Indkomspolitikken - De økonomiske råd og helhedsløsningen.....	48
Den permanente voldgiftsinstitution	49
Har tjenestemænd en strejkeret?.....	52
Formålet med konflikten og forskellen mellem offentlig og privat regulering.....	54
Konklusion	59
Litteraturliste	62

Indledning

Den Danske Model og den aftalebaserede regulering

Den danske model er en betegnelse der flittigt anvendes til at beskrive hvordan arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer frivilligt gennem forhandlinger indgår bindende aftaler, omtalt som overenskomster, der fastsætter løn- og arbejdsvilkår på det danske arbejdsmarked. Modellen får sin legitimitet fra den store organisationsgrad blandt både arbejdsgivere og arbejdstagere, og det karakteristiske ved systemet er, at arbejdsmarkedets parter i vidt omfang er overladt til sig selv ved etablering eller fornyelse af kollektive overenskomster uden indblanding fra staten. Eller det er i hvert fald den almindelige opfattelse.¹

På det private arbejdsmarked blev grundstenene for modellen allerede lagt i 1899 med indgåelsen af Septemberforliget. Her blev arbejdstagernes frie organisationsret anerkendt af arbejdsgiverne, som til gengæld fik anerkendt deres ledelsesret af fagbevægelsen. Samtidig blev kollektive overenskomster anerkendt af begge parter og konfliktretten stadfæstet.² De formelle institutionelle rammer for den danske model på det private arbejdsmarked stod således færdigetableret da Septemberforliget i 1910 blev komplementeret af statens Voldgiftsret (senere Arbejdsretten) og Forligsinstitutionen følgende Augustudvalgets arbejde. Dermed blev der sat en klar sondring mellem retstvister og interesselvister. Retskonflikter blev Arbejdsrettens hovedansvarsområde, hvor den skulle dømme i de situationer, hvor der var brud på eller uenighed om fortolkning af en indgået overenskomst. I forbindelse med etablering eller fornyelse af en overenskomst var der tale om en interessekonflikt, hvor forligsinstitutionen forsynede en tredjeparts mægler til at forsonede stridende arbejdsmarkedsparter. Både arbejdstagers og arbejdsgivers ret til konfliktmidler – såsom strejke og lockout – var redskaber ment til at skabe formel ligestilling mellem parterne og i princippet forbeholdt til at løse interessekonflikter.³ Den statslige intention med disse to statslige institutioner var at forhindre arbejdsstandsning og opfordre til kompromissøgende adfærd hos de private arbejdsmarkedsparter.⁴

¹ Sørensen (2018) s.16-18. Due & Madsen (2009) s.23

² Faos.ku.dk (2019) Septemberforliget af 1899. Kristiansen (2015) s. 51-53

³ Hasselbalch (2000) s.35-37. Høgedahl (2017) s. 38.

⁴ Petersen (1987) s.20. Jørgensen (2010) s. 11. Simonsen (2021) s. 2

Tjenestemænd og aftaleforhold

Det ville være naturligt at antage, at det offentlige arbejdsmarked var gået forud for det private, men faktisk begyndte faglig organisering af de offentlige beskæftigede i både stat og kommuner først knap et kvart århundrede efter de privatansatte, og det tog endnu længere tid for offentlige ansatte at opnå rettigheder sammenlignelige med det private. I det offentlige begyndte ansættelse på overenskomstvilkår først i 1920'erne ude i kommunerne for anlægs- og sanitetsarbejdere, men det varede indtil 1950'erne og 60'erne før overenskomstansættelsen blev udbredt indenfor det offentlige. Det var også først i 1973, at arbejdsrettens kompetenceregler blev overført til de offentlige overenskomstansatte. Imidlertid var det et forholdsvis beskedent antal såkaldte tjenestemænd, suppleret af (midlertidig) kontraktansatte, der dominerede det offentlige arbejdsmarked.

Modsat det aftalebaserede overenskomstsystem var lønfastsættelsen for statens tjenestemænd ensidigt politisk betinget og reguleret gennem talrige lønningslove og pensionslove, der differerede fra ministerium til ministerium. Dette gjaldt også for de kommunalt ansatte tjenestemænd, hvor kommunernes delvise selvstyre betød separate lønnings- og pensionsbestemmelser fra kommune til kommune. På lignende vis var øvrige ansættelsesforhold for tjenestemænd også en politisk forvaltningsakt, hvilket var fastslået i Grundlovens §27.⁵ Tjenestemandsansættelsen var karakteriseret ved en række pligter og rettigheder. Udformningen af disse pligter og rettigheder har ikke været statisk, men det centrale indhold har grundlæggende ikke ændret sig. De væsentligste tjenestemandspligter inkluderede bl.a. en værdighedspligt (*decorum officiale*), tavshedspligt og en troskabspligt. Derudover havde tjenestemændene tilmed ingen fastslået konfliktret fordret af troskabspligten, så staten krævede altså nærmest ubetinget loyalitet og hengivenhed fra den enkelte tjenestemand, der skulle opfatte statens interesser som sine egne. I dette henseende var tjenestemandsansættelsen en videreførelse af enevældens feudale system. Til gengæld for denne loyalitet havde tjenestemændene en række forventninger heriblandt forventningen om en 'fortjent' løn og tryghed i ansættelsen. Sidstnævnte sikrede staten ved ofte at garantere livsvarig ansættelse efterfulgt af en anciennitetsbaseret pension.

⁵ Petersen (1987) s.21, 30 – 39, 43-45, 53-54, 66. Due & Madsen (2015) s. 69. Jørgensen (2010) s. 14. Høgedahl (2017) s. 39-45.

De kontraktansatte levede en betydelig mere usikker tilværelse. De arbejdede ofte ifm. udbygning af infrastruktur, hvor der var tale om individuelle kontrakter dikteret af arbejdsgiveren uden tjenestemandsansættelsens privilegier.

Det var først i 1895 med Provinspostbudenes Fagforening, at der blev dannet en statslig fagspecifik forening. Dansk Lærerforening (DLF) var godt nok allerede etableret i 1874, men fik først et egentlig fagforeningspræg efter århundredeskiftet. Relativt til dens størrelse havde den offentlige arbejdsstyrke været for spredt og forskelligartet til, at der var opstået en egentlig klassebevidsthed. Det hjalp heller ikke, at det øverste embedslag af tjenestemænd overvejende opponerede mod faglige tiltag, samt at de offentlige arbejdsgivere også var imod sådanne bestræbelser. I et forsøg på at påvirke de lønningslove, der normalvis blev politisk bestemt, samlede tjenestemandsetaterne sig i 1909 i Centralorganisation I (CO I) og Centralorganisation II (CO II) for hhv. lavere og højerestående statstjenestemænd. De akademisk uddannede tjenestemænd fik også med Danske Statsemployer Samråd (Samrådet) deres egen organisation i 1919. Tilsammen kaldtes CO I, CO II, DLF og Samrådet for *centralorganisationerne*. Ved Tjenestemandsløven af 1919 blev høringsret og ret til drøftelse med de statslige styrelser skænket til etatsorganisationerne, men det var i praksis centralorganisationerne, der varetog forhandlingerne for de statsligt ansatte tjenestemænd, og denne privilegerede forhandlingsret blev officielt konfirmeret i 1958.⁶ Forhandlingerne kunne dog bedst beskrives som en udveksling af synspunkter, eftersom forhandlingsresultatet stadigvæk blev implementeret ved lov. Parterne behøvede altså ikke nå til enighed, hvorfor der ikke var tale om aftaleret. I kommunerne var tjenestemænd og ikke-tjenestemænd medlem af samme organisationer, men centraliserede forhandlinger på linje med statens var ikke mulige, fordi de kommunale arbejdsgivere var stærkt opsplittede.⁷

Et system i krise

I 1950'erne og 60'erne skabte økonomisk vækst gunstige betingelser for faglige organisationer til at forlange indrømmelser ved forhandlingsbordet på vegne af deres overenskomstansatte medlemmer. Manglen på arbejdskraft var stor, og særligt mellem- og højt specialiserede personalegrupper var efterspurgt hos både private og offentlige arbejdsgivere. Sammen med den kraftige ekspansion af

⁶ Egentlig var DLF ikke en centralorganisation, men i tjenestemandskommissionsanliggende blev den behandlet som sådan, kilde: Betænkning nr. 483 del 1 s. 38

⁷ Petersen (1987) s.30-39, 64, 83-84. Due & Madsen (2015) s. 65,67,69,71. Jørgensen (2010) s. 10-14. Betænkning nr. 483 del 1 s. 32-34. Simonsen (2021) s. 2-3

velfærdsstatens serviceydelser var der følgelig opstået rekrutteringsproblemer i det offentlige, der havde svært ved at konkurrere med det private arbejdsmarked.

Tjenestemandssystemet var lovreguleret ned til mindste detalje, og siden Tjenestemandsløven af 1919 havde det lovgivende parlament med jævne mellemrum foretaget lovændringer for at gennemføre justeringer af statstjenestemændenes løn- og ansættelsesforhold, men med den tiltagende samfundsudvikling blev eventuelle ændringer i tjenestemandsløvgivningen hurtigt forældet.⁸ Tjenestemandssystemet var simpelthen for stift – Både til løbende at tilpasse og afspejle værdien af forskellige typer af arbejdskraft på det private arbejdsmarked, men også til at inkorporere nye arbejdskvalifikationer samt afpasse statens egne behov for fleksibel og omflyttelig arbejdskraft.⁹ Derudover tilskyndede den anciennitetsbaserede pension og løn til livslang tjeneste, hvorfor den kun virkede tillokkende for nyuddannede. Men selv for de unge havde indførelsen af almene socialordninger som folkepensionen i 1956 og ATP i 1964 bidraget til at udhule den relative værdi af pensionsrettighederne, generelle ferieordninger og dyrtidsreguleringen, der vægtede som en central del af tjenestemandforholdet.¹⁰

For at dække sit behov for arbejdskraft begyndte staten derfor i stigende grad at ansætte på overenskomstvilkår, da man igennem overenskomstindgåelse nemmere kunne give lønstigninger og afstemme arbejdskraftbehovet. Det resulterede i situationer med parallelle ansættelsesforhold, hvor to personer med ens stillinger kunne være ansat under forskellige forhold og til vidt forskellige lønninger. Særligt akademisk ansatte tjenestemænd måtte se deres overenskomstansatte kollegaer løbe foran lønmæssigt, og der var eksempler på tjenestemandsansatte chefer, hvis indtægt var lavere end deres overenskomstansatte underordnede. Ud over visse chefstillinger var der nemlig frit valg mellem ansættelsesform ved ansættelsestidspunktet i de fleste offentlige stillinger. Ny-rekrutteret personale tilvalgte derfor oftest overenskomstansættelsen, men der var også flere tjenestemænd, som opsagde deres stilling, og dermed gav afkald på deres optjente tjenestemandspension, for derefter at lade sig genansætte på overenskomstvilkår.¹¹

Civilingeniørerne var den første egentlige tjenestemandsgroupe, der overgik til overenskomstbaseret ansættelse, efter staten underskrev overenskomst med Dansk Ingeniørforening i 1952. En række af

⁸ Due & Madsen (2020) Bind I s. 450-475, 539-545. Due & Madsen (2020) Bind II s. 174-177, 317-322

⁹ Tjenestemandssystemet i støbeskeen af Holger Lavesen, Sekretariatet (1965-1969) kasse 2, s. 4 -5

¹⁰ Betænkning nr. 483 del 3 s. VIII

¹¹ Arnheim (1981) s.285-286. Betænkning nr. 384 s. 5-6. Due & Madsen (2020) Bind II s. 474, 480. Simonsen (2021) s. 3-4

de øvrige akademikergrupper, heriblandt Juristforbundet, fulgte trop med lignende aftaler de efterfølgende år, hvorefter deres medlemmer blev frarådet at opsøge tjenestemandsansættelse. Magisterforeningen udstedte i maj 1964 ligefrem et forbud for deres medlemmer mod at søge beskæftigelse som tjenestemand.¹² Adskillelige nyligt opståede personalegrupper fravalgte helt at indtræde i tjenestemandssystemet, hvilket var tilfældet ved bl.a. fysioterapeuter og databehandlingsteknikere.¹³ Tjenestemandssystemet var i krise, og der var behov for en revision af tjenestemændenes løn- og ansættelsesforhold.

Tjenestemandssreformen af 1969

Den 18. juni 1969 blev en ny tjenestemandsslov vedtaget. Denne er siden blevet kendt som *Tjenestemandssreformen af 1969*, og med 141 stemmer for bakkede samtlige folketingspartier op om reformen med undtagelse af Venstresocialisterne, som stemte blankt. Den nye reform bestod af tre overordnede dele.

- 1) Den første del af reformen bestod af en generel revision af Tjenestemandssloven. Ønsket man havde søgt indfriet var et mere fleksibelt system for ansættelse og løn. Derudover udvidedes centralorganisationerne forhandlingsret til en egentlig aftaleret.
- 2) Anden del af reformen var en tilpasning af tjenestemandspensionen, hvor man søgte at harmonisere tjenestemandspensionen med den udvikling der havde været i det øvrige pensionssystem.
- 3) Tredje del var klassificering og lønindplacering af alle tjenestemandssgrupper såvel som tjenestemandsslignende grupper indenfor pædagogområdet i et nyt lønsystem. Det nye system bestod af 40 lønrammer, der hver indeholdt seks løntrin samt supplerende tillæg. Det lyder måske komplekst, men var en kraftig forenkling af det tidligere lønsystem.¹⁴

Det er første del af reformen, der har størst relevans for denne opgave. Udvidelsen af forhandlingsretten til en egentlig aftaleret er ofte blevet beskrevet som en formalisering af allerede eksisterende forhold. Efter reformens vedtagelse blev der underskrevet hovedaftale med centralorganisationerne, men tjenestemænd fik forsat ikke nogen formel adgang til kollektive kampmidler efter privat forbillede.¹⁵ Den nye aftaleret gjorde det til gengæld nødvendigt at fastslå fremgangsmåden i tilfælde af, at forhandlingspartnerne ikke kunne nå til enighed. Uheldigvis var det

¹² Fællesrådet (1965) s. 12. Due & Madsen (2015) s. 69. Jørgensen (2010) s. 14

¹³ Betænkning nr. 483 del 1 s.12-15

¹⁴ Sørensen (2020) s. 113-121

¹⁵ Denne hovedaftale blev underskrevet 27. oktober 1969, kilde: Due & Madsen (2020) Bind II s. 657

også ved uenighed, at aftaleaspektet af den nye aftaleret forsvandt. Uoverensstemmelse kunne forekomme på to måder – Ved uenighed om den samlede lønramme, eller ved fordelingen af rammen. I både første og andet tilfælde skulle lønningsministeren afgøre sagen gennem fremsættelse af lovforslag i Folketinget. Der var dog den forskel, at lønningsministeren i det andet tilfælde først skulle indhente en udtalelse hos Lønningsrådet. I begge tilfælde blev afgørelsen ved uenighed politisk bestemt, og dermed blev det også indirekte fastslået, at tjenestemænd ikke kunne anvende kampmidler i interessetvister. Men centralorganisationernes indflydelse blev stadigvæk forøget ift. tidligere, idet de var repræsenteret i Lønningsrådet, og kunne indsende deputationer til Folketinget under lovforslagets behandling.

Det var også Tjenestemandereformen af 1969 der knæsatte forhandlingshierarkiet som princip. Dvs. fremover skulle de private arbejdsmarkedsparterne først nå til enighed, dernæst kom forhandlingerne mellem den forhandlingsansvarlige minister og Tjenestemandorganisationernes Fælles Forhandlingsudvalg (TFU), der samlede de fire centralorganisationer – CO I, CO II, Samrådet og DLF. Først efter linjerne var lagt i de indledende private og statslige forhandlingsrunder, kunne forhandlingerne for de statslige overenskomstansatte og det kommunale samt amtslige niveau for alvor påbegyndes. Det var således lønmodtagergrupperne uden magtmidler, der blev sendt forrest. Kort tid efter Tjenestemandereformen af 1969 blev det også fastslået, at der skulle etableres et tilsvarende centraliseret aftalesystem på det amtslige og kommunale plan. På arbejdsgiverside førte dette til dannelsen af KL og Amtsrådsforeningen, mens de kommunale tjenestemænd blev samlet i forhandlingsfællesskabet Kommunale Tjenestemænds Udvalg (KTU) i 1975. På denne måde kunne man forhandle på vegne af samtlige kommunale og amtslige tjenestemænd med en samlet arbejdsgiverdelegation, men også på dette plan var det ligeledes gruppen uden tænder, altså tjenestemændene, der fik forhandlet forholdene på plads først. De overenskomstansatte med konfliktret måtte vente indtil det blev deres tur. Det sikrede staten en relativ høj grad af kontrol over den generelle lønudvikling. På det statslige plan blev visse overenskomstansatte allerede inddraget i det nye centraliserede aftalesystem i 1972, hvor Samrådet og Akademikernes Samarbejdsudvalg (AS) fusionerede til Akademikernes Centralorganisation (AC). Resten af de overenskomstansatte måtte vente med at blive integreret i de afgørende forhandlinger indtil slut 80'erne, hvor KTU blev omdannet til Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO) og TFU blev til Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU).¹⁶

¹⁶ Due & Madsen (2015) s. 64-73. Sørensen (2020) s. 119. Due & Madsen (2020) Bind III s.83-112.

Problemformulering & kildeintroduktion

Problemformulering

I dette speciale vil jeg beskrive og analysere hvorfor arbejdet mod et nyt aftalesystem blev påbegyndt, og hvordan kommissionsarbejdet mod dette aftalesystem foregik samt hvilke ambitioner og rationaler, der lå bag.

Kildeintroduktion

I 1965 blev den kommission, der fik ansvaret for at udarbejde og sammensætte Tjenestemandsskikloven af 1969, nedsat. Den fik meget passende navnet *Tjenestemandskommissionen af 1965*, og analysen bygger hovedsageligt på denne kommissions eget arkivmateriale i rigsarkivet, folketingstidende, samt de endelige betænkningerne indeholdende lovforslag afgivet af Tjenestemandskommissionen. Trods mangler og enkelte ”sorte huller” i forløbet er kildematerialet relativt velegnet til at beskrive bevæggrundene for den aftaleret, der blev udtænkt og senere implementeret som følge af tjenestemandsskikloven.

For at kompensere for nogen af disse sorte huller har jeg i begrænset omfang, hvor det har givet mening, suppleret med indhold fra to medlemsblade - *'Fællesrådet'* og *'Samrådet'* – der overvejende fungerede som fagblade for størstedelen af statens tjenestemænd.¹⁷ Medlemsbladene var på daværende tidspunkt organisationernes vigtigste kommunikationsmiddel og kontakt til deres medlemmer, og beskrev derfor løbende forhold, der havde relevans for Tjenestemandskommissionens arbejde, eftersom dette også havde betydning for læsernes fremtidige arbejdsvilkår.¹⁸ Eftersom hver centralorganisation havde repræsentation i kommissionen, er der i medlemsbladene også skildringer af, hvordan arbejdet i kommissionen foregik. Særligt i lovarbejdets indledende faser finder man i medlemsbladene enkelte mødereferater, politisk dikterede bestemmelser og omkringliggende forhold, der efter min vurdering har haft indflydelse på kommissionsarbejdet, men som ikke fremgår af Tjenestemandskommissionens egne arkiver eller lovbetænkningerne for den sags skyld.

Kildematerialet der ligger til grund for min analyse, er blevet brugt før. Dette vil fremgå tydeligt af forskningsoversigten nedenfor, hvor kildematerialet også kommenteres yderligere. Det er dog første gang, så vidt jeg har kunnet orientere mig, at Tjenestemandskommissionens eget arkivmateriale er

¹⁷ Fællesrådet (1965) s. 114. Fællesrådet (1967) s. 179

¹⁸ Sørensen (2018) s. 304

blevet anvendt i sammenhæng med første del af Tjenestemandsløven af 1969 omhandlende tjenestemændenes ansættelsesforhold. Jeg mener selv, at dette har resulteret i nogle synspunkter, der ikke allerede fremgår af eksisterende forskning på området.

Forskningsoversigt

Tjenestemandsskiftet af 1969 har indtil for nyligt generelt set formået at undgå historikernes nysgerrige blikke, hvorfor størstedelen af forskning rettet mod reformens tilblivelse og indvirkning er af nyere dato. Den smule forskningsrelateret opmærksomhed, reformen har fået, bærer ikke præg af ikke udelukkende at oprinde fra historiske kredse. Faktisk finder man få egentlig rendyrkede historikere i forbindelse med forskning relateret til Tjenestemandsskiftet af 1969. Tværtimod er det derimod overvejende politologer og sociologisk orienterede arbejdsmarkedsforskere, der har beskæftiget sig med reformen. I denne kategori finder man bl.a. Jesper Due og Jørgen Steen Madsen, der i partnerskab har beskæftiget sig med det danske arbejdsmarked i flere årtier, og det var også disse to, der introducerede det nu så velkendte begreb ”den danske model” i deres bog af samme navn fra 1993.¹⁹ Jesper Due og Jørgen Steen Madsen fremstår derfor også som nogen af de største bidragsydere indenfor arbejdsmarkedsforskning i Danmark. Men Due og Madsens interesse for Tjenestemandsskiftet af 1969 skyldes ikke selve reformen. Dette fremfører de selv. Ifølge dem skal Tjenestemandsskiftet af 1969 fremhæves, fordi den lagde grunden for principperne og dogmerne i nutidens offentlige forhandlings- og aftalesystem både på statslig, regionalt og kommunalt plan. De påpeger, at deres forståelse af Tjenestemandsskiftet af 1969 som særligt toneangivende for reguleringssystemet indenfor det offentlige harmonerer med den øvrige arbejdsmarkedsforskning.²⁰ Hovedandelen af den periferiske behandling Tjenestemandsskiftet af 1969 har fået, er derfor i forbindelse med historisk-institutionelle magtanalyser fremlagt af arbejdsmarkedsforskere.

Astrid Elkjær Sørensen

Før jeg gennemgår Jesper Due og Jørgen Steen Madsens behandling af Tjenestemandsskiftet af 1969 i detaljer, vil jeg først fremhæve ph.d. i historie Astrid Elkjær Sørensen. Hun har nemlig bidraget til, at Tjenestemandsskiftet af 1969 er blevet en del af den brede offentligheds bevidsthed ved at implicere, at reformen er medskyldig i de traditionelle kvindelige omsorgsfag lavere lønniveau

¹⁹ Smst. s. 16

²⁰ Due & Madsen (2020) Bind I s. 62-63. Due & Madsen (2020) Bind II s. 463

sammenlignet med det offentliges øvrige personalegrupper. Dette skyldtes, argumenterer hun, at lønindplaceringen af personalegrupper i det offentlige lønhierarki i Tjenestemandreformen af 1969 egentlig var en videreførelse af lønhierarkiet fra Tjenestemandsløven af 1919, og at denne indbyrdes lønhierarkisering sidenhen er forblevet relativt statisk og derfor bibeholdt frem til i dag. Det påstås med andre ord, at Tjenestemandreformen af 1969 har været normsættende, idet den gencementerede et lønhierarki med rødder i en fortidig historisk betinget kønsdiskriminerende forestilling, hvor kvinder i arbejdsmæssig sammenhæng opfattedes som mindreværd.²¹

Ud over det åbenlyse kvindehistoriske aspekt, adskiller Sørensen sig fra megen eksisterende forskning ved ikke blot at arbejde med tjenestemandreformens eftervirkninger. Hun er en af de eneste, der også har behandlet det forudgående reformarbejde i den nedsatte Tjenestemandskommission af 1965. Dette har hun gjort gennem hendes bidrag til Historisk Tidsskrift med artiklen *Det offentlige lønhierarki – En arv fra Tjenestemandreformen af 1969*, hvor hun har undersøgt, hvordan målsætningen om at udarbejde et nyt løn- og klassificeringssystem til det offentlige statslige arbejdsmarked først blev påtænkt, og dernæst hvordan arbejdet herimod foregik i Tjenestemandskommissionen. I undersøgelsen af denne tilblivelsesproces er det kønsstrukturelle ligestillingsperspektiv bevaret, og det centrale budskab er, hvor uretfærdig de kvindedominerede fag som sygeplejerske og pædagoger blev behandlet i denne proces. Eksempler på klassificering af faggrupper og lignende forholder sig derfor primært til ligelønsproblematikken.²²

Gennem dette arbejde beskriver hun bl.a. hvordan de oprindelige ambitioner for det nye løn- og klassificeringssystem var høje. Det nye lønsystem skulle medvirke til at afhjælpe statens rekrutterings- og fastholdelses problemer ved at opfylde de tre følgende hovedprincipper: Det nye lønsystem skulle sikre en lønmæssig balance såvel indbyrdes mellem de offentlige faggrupper som med det private erhvervsmarked, og det skulle være fleksibelt samt justerbart for at kunne følge med samfundsudviklingen. Målet skulle realiseres ved inddrivelse af såkaldte 'systematiske arbejdsvurderinger' eller 'stillingsbeskrivelser'. Tanken var, at man kunne skabe et objektivt retfærdigt lønsystem ved at være i besiddelse af tilstrækkelige data. Som Sørensen fremhæver, var denne arbejdstilgang indbegrebet af datidens saglighedsideologi.²³ Trods de indledende gode

²¹ Se bl.a. Sørensen, Astrid Elkjær m.fl. (2020). *Kvindefag i historisk skruetvinge: En analyse af tjenestemandreformens betydning for hierarkiet i offentlige lønninger fra 1969 til 2019*. København: Institut for Menneskerettigheder.

²² Sørensen (2020) s. 115-116

²³ Smst. s. 126-127

intentioner resulterede tjenestemandskommissionsarbejdet ikke i et nyt lønhierarki, der var synderligt forandret sammenlignet det gamle lønhierarki fra 1919.

Ifølge Sørensen skyldtes den manglende forandring flere forhold heriblandt dårligt definerede kriterier for lønfastsættelsen, mængden samt den svingende kvalitet af de indkomne stillingsbeskrivelser og det faktum, at definitionsmagten i første omgang hovedsageligt var overladt til arbejdsgiverside, idet det var de enkelte ministerier og styrelser, der fik ansvaret for at udarbejde stillingsbeskrivelserne for de tilknyttede tjenstemandsansatte. Centralorganisationerne fik som sidst i rækken lov til at supplere med indvendinger, men det var hovedsageligt de stærke faggrupper, der fik deres synspunkter igennem, og derudover var der flere tjenstemandsgrupper, der ikke var repræsenteret i nogen centralorganisation.

Derudover havde kommissionen i mange tilfælde pga. tidspres nøjes med at foretage lønjusteringer baseret på sammenlignelige personalegrupper i det private erhvervsliv, og hvor dette ikke gav mening grundet mangel på sammenlignelige grupper i det private eller manglende data, havde man fastsat lønniveauet sådan, at man kunne sikre den nødvendige arbejdskraft.²⁴ Ligestillingshensyn indgik ikke i overvejelserne, fordi ligestilling blev betragtet som en kvindesag.

Ved lovens endelige vedtagelse lovede den på dette tidspunkt ansvarshavende minister for lønnings- og pensionsvæsenet, Aage Hastrup, at det nye lønsystem var justerbart, og derfor også kun midlertidigt. Det skulle tilpasses efterhånden som man fik fremstillet de nødvendige stillingsbeskrivelser. Et permanent organ, Stillingsvurderingsrådet, blev også da også oprettet til dette formål, men som Sørensen bemærker, fik det aldrig nogen nævneværdig indflydelse og blev nedlagt i 2001.²⁵

Selvom ligestilling har været, og fortsætter med at være, en vigtig sag, er det ikke dette aspekt isoleret set, som har relevans for mit speciale. Men Sørensens forskning er relevant for mig, fordi hun i sit studie af reformarbejdet også har foretaget en række overordnede betragtninger om arbejdsgangen i kommissionen. Hun beskriver f.eks. reformen som ”*embedsværkets kreation*”,²⁶ altså en embedsmændsreform, eftersom det var i en arbejdsgruppe nedsat d. 25/5/1966, at de vigtige diskussioner og beslutninger om reformens indhold og udformning reelt blev taget. De formgivende afgørelser blev altså ikke truffet i den samlede kommission. Dette var således også tilfældet for

²⁴ Smst. s. 134-135

²⁵ Smst. s. 126 - 142

²⁶ Smst. s. 139

udformningen af tjenestemændenes nye aftaleret, hvilket min egen analyse vil påvise. Denne karakterisering af tjenestemandreformen som en embedsmændsreform godtgøres også af, at der i Arbejdsgruppen af 25/5/1966 bemærkelsesværdigt nok ikke var nogen folkevalgte medlemmer, men kun repræsentanter fra centralorganisationerne og embedsfolk fra relevante ministerier.

Ifølge Sørensen bidrog den hyppige udskiftning af ansvarshavende ministre, lovstoffets kompleksitet og den voldsomme papirmængde produceret af kommissionen til, at det kun var de ledende embedsfolk, der havde det fulde overblik. Efter Sørensens anskuelse afspejledes dette også i, at reformstoffet aldrig blev genstand for større partipolitisk debat.²⁷ I relation til klassificeringen af faggrupperne har Sørensen også tilføjet, at individuel henvendelse fra faggrupperne til kommissionen var en resultatløs prøvelse ”i og med, at ingen af henvendelserne førte til ændringer i klassificeringerne.”²⁸ Dette begrundes hun med kommissions bekymringer om, at indrømmelser til en gruppe kunne føre til konsekvenskrav fra andre, hvilket både ville komplicere reformarbejdet yderligere og forøge statsudgifterne.²⁹

Dette speciale følger for en stor del i Sørensens fodspor både hvad angår metodik og kildemateriale. Men som det tidligere er blevet pointeret, var tjenestemandreformen opdelt i tre sektioner, og det samme var gældende for Tjenestemandskommissionens arbejde. Det er kun den ene af disse sektioner, som Sørensen har klarlagt dybdegående. Hun skriver selv, at Tjenestemandskommissionen producerede knap 50.000 papirer, og selvom jeg i min egen behandling af disse papirer ikke har benyttet muligheden til at tælle efter, syntes dette estimat ikke urimeligt. Der er således stadigvæk større dele af reformarbejdet, som endnu ikke er afdækket. Der vil dog være visse overlap mellem mit og Sørensens undersøgelsesområde. Dette skyldes først og fremmest, at lønfastsættelsen traditionelt anses for at spille en central del af ethvert aftalesystem på arbejdsmarkedet, og visse aspekter af Sørensens undersøgelsesområde har derfor også indgået som væsentlig del af overvejelserne, der lå til grund for det nye aftalesystem tilvejebringelse i reformen af 1969.

Jesper Due og Jørgen Steen Madsen

I Due og Madsens seneste, og muligvis mest omfattende udgivelse på hele 2400 sider fordelt over fire bind, inddrages også Tjenestemandreformen af 1969 og dens tilblivelse i deres fremstilling af

²⁷ Smst. s. 119-125

²⁸ Smst. s. 133

²⁹ Smst. s. 136

det offentlige aftalesystems historie. De kalder selv værket for *en relationel historisk-sociologisk analyse*, hvor omdrejningspunktet er med- og modspillet i de skiftende aftalerelationer ikke blot på tværs af forhandlingsbordet, men lige så vel også de interessestridigheder der opstår blandt koalitionsmedlemmerne på lønmodtagersiden.³⁰ Det er med andre ord forhandlingssystemet og forhandlingspartners taktiske og strategiske overvejelser, der er genstand for deres undersøgelse. Lidt kritisk kunne man tilføje, at deres fremstilling tenderer til at være politisk begivenhedshistorie. Som læser præsenteres man nemlig for klare kronologiske fortællinger fyldt med ”protagonister og antagonister”, personsammenstød og intriger. Dette er også gældende for deres skildring af Tjenestemandreformen af 1969 og det forudgående reformarbejde i tjenestemandskommissionen.

Due og Madsens tilgang til historieskrivning er imidlertid effektiv til at skabe et overblik og ”skære fronterne op”, så at sige. Hovedbudskabet som de ønsker at formidle, er, at tjenestemandreformen var et forsøg på at *”fastholde tjenestemandsansættelsen som omdrejningspunkt for regulering af løn- og arbejdsvilkår i den offentlige sektor i almindelighed og i staten i særdeleshed”* ved at gøre *”tjenestemandsansættelsen konkurrencedygtig i forhold til overenskomstansættelsen”*, hvilket skulle opnås ved en lønmæssig genopretning og et mere fleksibelt tjenestemandssystem, så det *”i højere grad kunne leve op til den voksende offentlige sektors behov for arbejdskraft”*.³¹ Ifølge Due og Madsen var årsagen hertil, at stemningen i Folketinget overvejende var for en bevaring af tjenestemandssystemet, hvorfor politikerne ikke ønskede, at overenskomstansættelserne voksede yderligere frem på bekostning af tjenestemandsansættelser. Denne holdning sluttede centralorganisationerne af indlysende grunde op om.³² Flere udestående fagorganisationer såsom Akademikernes Samarbejdsudvalg, en sammenslutning af akademiske fagforbund, var derimod decideret fjendsk overfor tjenestemandssystemet. Men organisationer der stod udenfor tjenestemandssystemet, fik ingen repræsentation i kommissionen, og trods forespørgsler fik de ingen reel medindflydelse på reformens udformning.³³

Due og Madsens opererer metodisk med tre såkaldte arbejdstagerideologier, som ifølge dem kan bruges til at beskrive arbejdsstyrken i det offentlige. Disse tre arbejdstagerideologier er tjenestemandsideologien, professionsideologien og fagforeningsideologien. De er alle tre af idealtypisk rendyrket karakter - Det vil sige, at der er tale om historisk forankrede stereotypiske

³⁰ Due & Madsen (2020) Bind I s. 62

³¹ Due & Madsen (2020) Bind II s. 523

³² Smst. s.472, 477-478

³³ Smst. s. 496

opstillinger, som Due og Madsen anvender til at skildre ”*forestillinger og sociale værdier hos de forskellige grupper af [offentlige] ansatte*”.³⁴ Det er altså redskaber til at fortolke og systematisere de forskellige måder og normer, hvorpå offentlige ansatte gennem tiden har etableret og tilsluttet sig faglige organisationer, samt hvordan de har legitimeret og bedrevet den kollektive kamp for bedre ansættelsesforhold. I deres analyse af hændelsesforløbet for tilblivelsen af Tjenestemandereformen af 1969 bruger de særligt tjenestemand- og professionsideologien til at belyse forskellige interesse modsætningerne på lønmodtagerside.

Due og Madsen bemærker, at det var tjenestemandsideologien, der var hovedansvarlig for tjenestemændenes historisk relative sene faglige organisering og forbehold mod anvendelse af kollektive kampmidler. Denne ideologi dækker nemlig over de gensidige krav og forventninger, hvor tjenestemænd i kraft af deres troskabspligt, loyalitet og forestillede interessefællesskab med staten, accepterede statens ensidige fastsættelse af løn- og arbejdsvilkår i bytte for tryghed i ansættelse og en løn, der stod i forhold til sammenlignelige grupper under hensyn til deres særlige pensionsforhold. Professionsideologien omfatter derimod de ansatte med særlig uddannelsesmæssig baggrund, der giver dem en monopolistisk position til at udføre væsentlige samfundsmæssige funktioner, og som udnytter denne position til selv at fastsætte gunstige løn- og arbejdsforhold. Grupper under professionsideologien afholder sig dog fra at stille fuldkomment urimelige krav pga. af et etisk, altruistisk og samfundsmæssigt ansvar. I udgangspunktet tager grupperne indenfor professionsideologien afstand fra de traditionelle kampvåben. I stedet blokerer de arbejdsgivere, der ikke accepterer deres vilkår, mens de også forpligter deres medlemmer til at overholde de internt satte beslutninger.³⁵

Jævnfør Due og Madsen blev spørgsmålet om en formel aftaleret til centralorganisationerne overhovedet relevant under tjenestemandereformens tilblivelse, fordi centralorganisationerne kollektivt havde bevæget sig væk fra den tjenestemandsideologi, der havde været dominerende indtil da. Centralorganisationerne var derfor endelig klar til at gøre krav på nye forhandlingsregler, der inkluderede en egentlig aftaleret med ret til kollektive kampskridt. Hos Samrådets medlemmer var dette synspunkt særligt udpræget, eftersom professionsideologien var begyndt at erstatte tjenestemandsideologien hos akademikerne.³⁶

³⁴ Due & Madsen (2020) Bind I s.52

³⁵ Smst. s. 51-60

³⁶ Due & Madsen (2020) Bind II s. 473

Politikerne delte dog ikke centralorganisationernes ønsker om nye forhandlingsregler, der inkluderede kollektive kampskridt til tjenestemænd, men var derimod partikulært fjendtligt indstillet for dette i lyset af akademikerens voksende konfliktvillighed på overenskomstområdet.³⁷ Due og Madsen understreger, at efterhånden som kommissionsarbejdet skred fremad, skulle det vise sig, at tjenestemandsideologien tilsyneladende ikke var aftaget tilstrækkeligt hos CO I og CO II til at fastholde deres krav om fornyelse af forhandlingsreglerne. De frygtede, at yderligere pression for retten til kollektive konfliktvåben kunne resultere i en politisk indskrænkning af ansættelsesområdet for tjenestemænd, og man risikerede derfor deres medlemmers tjenestemandstatus. Særligt CO I frygtede, at tabet af tjenestemandstatus ville ramme deres (u)faglærte medlemmer hårdt, fordi de modsat medlemmerne i de andre centralorganisationer ikke havde nogen specielle uddannelsesmæssige kompetencer, de kunne bruge til at sikre deres arbejdsforhold. Aftaleret var heller ikke noget ultimativt krav fra DLF's side. Ifølge Due og Madsen havde DLF som primært mål at få ligestillet folkeskoleområdet med det øvrige statslige tjenestemandssystem, således skolelærerne blev direkte omfattet af den samme lovgivning som andre statslige tjenestemænd.³⁸ Desuden frygtede DLF's ledelse også, at kravet om udvidet aftaleret kunne medføre repressalier, hvis politikerne truede med at åbne folkeskolen for ikke-seminaruddannede, hvilket på sigt kunne undergrave lærerfaget.³⁹

Samrådet stod derfor alene om at fastholde kravet om fuld aftale- og konfliktret efter privat forbillede, og indvilligede således i et kompromis for at undgå intern splittelse blandt centralorganisationerne. Resultatet blev derfor en bibeholdelse af tjenestemandsansættelsesområdet i bytte for en beskeden udvidelse af forhandlingsretten.⁴⁰ Tjenestemandsideologien og ønsket om en lønmæssig genopretning sammenlignet med de overenskomstansatte var i sidste ende det væsentligste for centralorganisationerne. Et spørgsmål som Due og Madsen skaber, nok uden selv at have bemærket det, er imidlertid hvorfor centralorganisationerne var mere tilfredse med de nye aftaleregler sammenlignet med det gamle forhandlingsregler. Som Due og Madsen selv bemærker, opfattede centralorganisationerne nemlig ikke bestemmelserne i den hidtidige lovgivning som et direkte forbud mod brug af konfliktvåben. Men ved 1969 reformen lovbestemtes nu ned til mindste detalje, hvordan man skulle skride frem i interessekonflikter, og her foreskrev proceduren ikke nogen brug af kollektive kampmidler.⁴¹

³⁷ Smst. s. 477-478, 485

³⁸ Smst. s. 473-474

³⁹ Smst. s.509-510

⁴⁰ Smst. s.483

⁴¹ Smst. s. 488-491

Due og Madsens fortællende fremgangsmåde og fokus på forhandlingsstrategiske hensyn afspejler sig også i det kildemateriale, der ligger til grund for deres fremstilling af tjenestemandsgereformen. Her er der hovedsageligt tale om avisartikler samt medlems- og fagblade fra diverse tjenestemandsgereorganisationer – dvs. de underordnede etater. Dertil kommer interviews udført i 1980'erne og 90'erne med nøglepersonerne fra relevante organisationer.⁴² Det er kilder, som er gode til at beskrive begivenhederne efterhånden som de skete, men flere af kilderne bærer også præg af, at det er formidlingen af politiske budskaber, der ligger til grund for deres ophavssituation. Blandt de interviewede er der også personer, der var part i Tjenestemandsgerekommissionen, men selv dette fjerner ikke risikoen for partiskhed, efterrationalisering eller ønsket om at fremhæve egne bedrifter.

Due og Madsen understreger selvfølgelig, at de har taget højde for disse faldgruber, men der er stadigvæk tale om kildemateriale, der egner sig bedst til at fremlægge de involverede parter overordnede politiske og private hensigter og interesser. Due og Madsen fratager dermed Tjenestemandsgerekommissionens agens og rolle som aktør med selvstændige mål og bevæggrunde, og bliver i stedet relegeret til blot at være en skueplads, hvor tovtrækkeriet mellem centralorganisationerne og politikerne foregik. Som redegjort for foroven, harmonerer dette syn på tjenestemandsgerekommissionens funktion ikke med Astrid Elkjær Sørensen's forskningsresultater, og det modsiger også det indtryk, jeg selv har dannet mig under bearbejdningen af Tjenestemandsgerekommissionens arkiv. Det sagt, så har Due & Madsen's kildemateriale den åbenlyse fordel, at det i langt højere grad egner sig til at belyse den rolle, som de uformelle relationer og "aftaler i korridorerne" har spillet, end det er tilfældet med det kildemateriale, der ligger til grund for min analyse.

⁴² Smst. s. 465. Due & Madsen (2020) Bind I s. 63-68

Analyse

Nedsættelse af Tjenestemandskommissionen

Initiativtageren til Tjenestemandskommissionen af 1965 var den daværende socialdemokratiske finansminister Poul Hansen, og kommissionen fik formuleret sit indledende kommissorium ved et møde mellem centralorganisationerne og Poul Hansen d. 11. juni 1965. Underligt nok var den direkte anledning til Poul Hansens initiativ ikke de strukturelle problemer i tjenestemandssystemet eller generelle ansættelsesforhold. Initiativet var derimod på foranledning af Statspensionsbetænkningen, der lå klar i marts 1965. I denne betænkning blev der givet udtryk for, at statstjenestemændenes pensionsordninger i den nærmeste fremtid bør undergå en revision men henblik på at tilpasse ordningerne til den øvrige udvikling i den offentlige alderdomssikring. Kommissionens oprindelige hovedopgave var således at udarbejde løsninger til de problemer, der ville blive rejst i forhold til statstjenestemændenes særlige pensionsrettigheder i forbindelse med implementeringen af den almene ikke-indtægtsbestemte folkepension og ATP.⁴³

I kommissoriet var der dog inkluderet muligheden for, at tjenestemandskommissionen kunne behandle spørgsmål der lå udenfor pensionsområdet:

”Selv om kommissionen ikke nedsættes med det formål at beskæftige sig med det øjeblikkelige lønniveau for tjenestemændene, vil den kunne overveje og fremkomme med forslag til løsning af sådanne spørgsmål vedrørende [...] tjenestemænds eller enkelte tjenestemandsgruppers ansættelsesvilkår m.v. eller andre forhold, som den siden den nuværende tjenestemandsgivnings gennemførelse i 1958 stedfundne udvikling og indvundne erfaringer har gjort det ønskeligt at søge løst.”⁴⁴

I månederne op til tjenestemandskommissionens nedsættelse var kritikken af tjenestemandssystemets mangler, sammenlignet med overenskomstansættelser, da også tiltagende. En afgrænsning af kommissoriet til kun at beskæftige sig med tjenestemændenes pensionsordninger syntes ikke acceptabelt fra et lønmodtagerperspektiv. I samtlige artikler fra Fællesrådet i 1965 omhandlende tjenestemandsansættelsesvilkårene påpeges det, hvordan en harmonisering af tjenestemændenes pensionsforhold med folkepensionen og ATP var utilstrækkelig. Hvis målet var en bibeholdelse af tjenestemandssystemet i noget nævneværdigt omfang, skulle der ikke herske tvivl hos Fællesrådets læsere om, at en mere dybdegående bearbejdning af tjenestemandssystemet var nødvendig. På lønområdet fremhæves det f.eks., hvordan en ”simpel” genopretning af lønniveauet, ligesom det var

⁴³ Betænkning nr. 483 del 1 s. 5. Fællesrådet (1965) s. 84

⁴⁴ Betænkning nr. 483 del 1 s. 5

sket i tidligere lønningsrevisionslove, var en kortsigtet løsning. Der gik for lang tid mellem de parlamentariske styrede genopretninger, og hvis man ville komme de tilbagevendende lønningsproblemer til livs, var der behov for et reguleringssystem, der hyppigere kunne variere og tilpasse lønningerne i forhold til den skiftende udvikling i lønspredning indenfor de enkelte faggrupper på det private arbejdsmarked.⁴⁵

Men selvom det officielle kommissorium var formuleret i sommeren 1965, var der på daværende tidspunkt endnu ikke sammensat en egentlig kommission. Poul Hansen havde taget de første skridt mod tjenestemandskommissionens nedsættelse, men han skulle ikke forblive hovedansvarlig for det videre arbejde. Lønnings- og pensionsdepartementet, hvorunder det begyndende reformarbejde hørte til, blev den 15. juni 1965 overflyttet til Økonomiministeriet under socialdemokraten Henry Grünbaum for at reducere finansministerens voldsomme arbejdsbyrde. Da Poul Hansen d. 24. august samme år måtte forlade posten som finansminister af helbredsmæssige årsager, blev Henry Grünbaum i stedet indsat på posten, hvorefter den ikke-folkevalgte Ivar Nørgaard overtog Økonomiministeriet og dermed også det politiske ansvar for Tjenestemandskommissionen.⁴⁶

Fra centralorganisationernes side efterlystes der også en afklaring på spørgsmålet om det parallelle ansættelsessystem, hvor to personer med samme stillingsbeskrivelse kunne være ansat under hhv. tjenstemands- og overenskomstvilkår. I Fællesrådet blev det parallelle ansættelsessystem fremhævet som et større problem fordi de differentierede løn- og ansættelsesvilkår mellem de ansatte, skabte splid blandt de offentlige ansatte samtidig med, at det også forårsagede en unødvendig komplikation af ansættelsesforholdene.⁴⁷ Da Ivar Nørgaard under en rundbordssamtale blev spurgt ind til forholdet mellem tjenestemandsansatte og overenskomstansatte af dagspressen, svarede han:

*"Det vil blive drøftet i tjenestemandskommissionen, og spørgsmålet må løses, for man kan jo ikke [...] have den spændvidde, der er mellem de to gruppers løn- og arbejdsvilkår, men der er mange komplicerede aspekter om den affære. Før jeg kom inden for her, var min grundindstilling, at man jo bare kunne afskaffe tjenestemandsbegrebet. Nu er jeg blevet klar over, at så enkelt er det ikke..."*⁴⁸

Tjenestemandskommissionen fik dog aldrig kommissorium til at tage stilling til antallet af tjenestemandsansættelser i det offentlige, eller om der skulle være en afgrænsning mellem tjenestemand- og overenskomststillinger. Det var alene tjenestemændenes løn- og ansættelsesvilkår

⁴⁵ Fællesrådet (1965) s. 12, 35-36, 61, 75, 136-137

⁴⁶ Smst. s. 103

⁴⁷ Smst. s. 75-76, 138

⁴⁸ Fællesrådet (1965) s. 149

kommissionen skulle beskæftige sig med, ifølge kommissionens egen fælleserklæring med det formål, at tjenestemandsansættelsens samlede arbejdsvilkår endnu engang blev konkurrencedygtig.⁴⁹ Dette betød imidlertid ikke, at der i kommissionen ikke var forsøg på at påtage sig opgaven om at skabe en afgrænsning mellem ansættelsesformerne, men bestræbelser mod denne problemstilling stoppede dog relativt tidligt under reformarbejdets første faser.

I efteråret 1965 anmodede Ivar Nørgaard centralorganisationerne og folketingspartierne om at udpege deres repræsentanter til den kommende tjenestemandskommission, og d. 22. november samme år kunne han endelig præsentere sin kommission. Tjenestemandskommissionen af 1965 blev samlet udgjort af 26 medlemmer, og dens formand blev departementschefen for lønnings- og pensionsdepartementet, Poul Bjørn Olsen. Af de resterende 25 pladser gik 13 til repræsentanter fra Folketinget, mens 8 var udpeget fra regeringen og kom fra statsadministrationens embedsværk indenfor relevante ministerier. De sidste 5 pladser var forbeholdt centralorganisationerne, der hver fik en plads med undtagelse af CO I, der fik 2 pladser. Repræsentanterne fra lønmodtagerside var således de tjenestemandorganisationer, der allerede besad forhandlingsret.

Kommissionsarbejdet påbegyndes

Selve kommissionsarbejdet blev påbegyndt d. 10. december, hvor kommissionsmedlemmerne samledes til deres første møde. Dette blev den 14.-15. december fulgt op af en generaldebat om de forelæggende udfordringer for tjenestemandssystemet og dermed også hvilke hovedemner, der skulle underlægges revision.⁵⁰ Under generaldebatten aftaltes også kommissionens arbejdsform. I denne forbindelse besluttedes det at nedsætte tre udvalg med hver deres ansvarsområde: Udvalg I skulle beskæftige sig med tjenestemandenes pensionsordninger, udvalg II skulle behandle tjenestemandenes ansættelsesvilkår, og udvalg III skulle se på andre problemer i det bestående tjenestemandssystem.⁵¹ Hvert udvalg havde repræsentation fra samtlige af centralorganisationer og folketingspartier, og derudover var statsadministrationen selvfølgelig repræsenteret. Der var dog i alle tre udvalg en beskeden overvægt til den politiske repræsentation.

I forbindelse med kommissionsarbejdet er det hovedsageligt udvalg II, der har interesse for dette speciales problemstilling, men som der også vil blive redegjort for senere, fik udvalg II faktisk en

⁴⁹ Betænkning nr. 483 del 3. s. VII. Betænkning nr. 483 del 1 s. 6-7,17

⁵⁰ Fællesrådet (1965) s. 138, 149

⁵¹ Referat af kommissionens 3. møde onsdag d. 15. december 1965 kl. 15, Udsendte skrivelser (1965 – 1969) kasse 5.

overraskende beskedende indflydelse på det nye aftale- og forhandlingssystem. Kommissionsarbejdet i relation til udformningen af den nye aftaleret afspejler derfor en lignende mangel på politisk indflydelse ikke ulig den, som Astrid Elkjær Sørensen har påpeget, var tilfældet med lønindplaceringerne af offentlige tjenstemandsansatte. Sørensens udlægning af kommissionsforholdene har jeg tidligere redegjort for i forskningsoversigten.

Generelt bærer arbejdet mod et nyt aftale- og forhandlingssystem præg af at være kommet i 2. række, og det var faktisk pga. udvalg III, at de første skridt henimod det nye aftalesystem blev påbegyndt. Kommissoriet for tjenstemandskommissionen indebar nemlig muligheden for at udtage spørgsmål af særlig karakter til forlods behandling, således visse forslag til løsning kunne fremsættes uden at afvente afklaring på kommissionens øvrige arbejde.⁵² I januar 1966 blev der under udvalg III derfor nedsat en arbejdsgruppe bestående af kommissionens formand og centralorganisationsrepræsentanterne med den opgave at undersøge, ”om der kunne udtages enkelte særligt hastende lønstrukturproblemer til forlods behandling i kommissionen”.⁵³

I april 1966 havde arbejdsgruppen imidlertid vurderet, at forlods behandling af visse lønelementer i lovkomplekset kunne behæfte den tilbageværende ikke-reviderede del af den nye tjenstemandslov med nye skævheder. Den nære sammenhæng mellem ansættelsesvilkår, pensionsforhold samt lønfastsættelse og -system i de eksisterende tjenstemandsforhold forårsagede en opfattelse af, at man ikke blot kunne ændre en af disse tre dele uden at modificere de andre to tilsvarende. Det var nødvendigt at vurdere forslag til ændring af hver af disse tre dele som en part af en større helhed i en samlet løsning.

Med regeringens velsignelse pålagde økonomiminister Ivar Nørgaard d. 3. maj 1966 i en skrivelse til kommissionens formand derfor et supplerende kommissorium med central vægt i den nye tjenstemandslov – Der skulle udarbejdes et nyt løn- og klassificeringssystem med henblik på:

*”gennemførelse af en tidssvarende ordning, der kan tilpasses ændringer i det øvrige samfund, samt om samtidig med dette forslag at fremlægge forslag til principløsning af de fremtidige ansættelsesvilkår.”*⁵⁴

Det var altså tiltænkt, at en forandring af hovedprincipperne i tjenstemændenes arbejds- og ansættelsesvilkår skulle udføres med det formål at understøtte det nye lønsystem i et symbiotisk

⁵² Betænkning nr. 483 del 1 s. 6

⁵³ Smst. s. 5-7

⁵⁴ Redegørelse fra arbejdsgruppen af 25. maj 1966, dateret 17/10/1966, Sekretariatet (1965-1969) kasse 2. Betænkning nr. 483 del 1 s. 7

sammenspil. Dette signalerede også en omprioritering af tjenestemandskommissionens arbejdsopgaver idet pensionsspørgsmålet blev skubbet bagerst.

Kommissionens målsætninger fastsættes

Det er min vurdering, at det videre kommissionsarbejde i mere end en forstand var afskåret fra at gennemføre en mere gennemgribende reform end hvad Tjenestemandsløven af 1969 egentlig resulterede i. Der fornemmes en vis irritation i det tidlige kommissionsarbejde over manglen på klare politiske instrukser for, hvordan man ønskede det supplerende kommissorie indfriet. Selv kommissionens politiske repræsentanter var i tvivl om, hvordan den pålagte opgave præcist ønskedes løst. Denne uklarhed skabte tvivl om hvor vide beføjelser man egentlig havde til at foretage ændringer i tjenestemandssystemet.

Ved bekendtgørelsen af det supplerende kommissorium blev kommissionen også pålagt en stram tidsplan, idet regeringen gerne så de samlede forslag til løsning udarbejdet indenfor et år.⁵⁵ Det vil sige før sommeren 1967. Denne deadline blev godt nok kraftigt overskredet, idet betænkningerne omhandlende forslag til ny tjenestemandsløve og tjenestemandspension først var færdig d. 12. december 1968, mens lønindplaceringen i det nye lønsystem trak endnu længere ud, hvorfor kommissionens forslag hertil først var færdig d. 3. april 1969. Men selvom den indledende politisk dikterede tidsfrist ikke blev overholdt, bidrog den til at sætte ambitionsniveauet lavt fra starten. Desuden var der også de virkelighedsbetingede tidsfrister. Folkepensionen ville blive fuldt implementeret i 1970, og andelen af den offentlige arbejdsstyrke, som var tjenestemandsansat, var allerede stærkt dalende.⁵⁶ Der herskede derfor i kommissionen en forståelse for, at hvis ikke man fik en tilvejebragt en reform, der tog hånd om tjenestemandssystemets største udfordringer relativt snart, ville der slet ikke være behov for den.

Et argument som også vil blive uddybet senere under afsnittet *Det første lovudkast og møde i udvalg II*, er, at der også findes grund til at mistænke kommissionsformanden, P. Bjørn Olsen, for bevidst at forhindre en større bearbejdning af tjenestemandssystemet. Formanden er, som den ledende embedsmand for reformarbejdet, blevet holdt ansvarlig for, at reformen blev ført ud i livet, og at den levede op til de forventninger kommissoriet forudsatte. Dertil kom, at reformen også skulle

⁵⁵ Fællesrådet (1966) s. 83, 85

⁵⁶ Betænkning nr. 483 del 1 s. 9. Betænkning nr. 483 del 3 s. VIII. Fællesrådet (1965) s. 57. Fællesrådet (1966) s. 43. Danmarkshistorien.dk (2018) Folkepension, 1956-. Se også Sørensen (2020)

gennemføres indenfor den ovenfor beskrevne tidsramme, der både var betinget fra politisk hold såvel som de øvrige samfundsforhold. P. Bjørn Olsen har derfor i kraft af sin allerede travle arbejdsdag som departementschef og pålagte ansvar haft interesse i at lande en tjenestemandreform, der var acceptabel for de involverede parter, på nemmeste og hurtigste vis.

Kommissionens frustrationen over formuleringen af kommissoriet og den tidsmæssige faktor kom bl.a. til udtryk d. 25. maj 1966 under det første plenummøde efter det supplerende kommissorie var blevet pålagt. Her omhandlede diskussionen bl.a., om man skulle tilstræbe et nyt fælles ansættelsessystem for de overenskomst- og tjenestemandsansatte. Her fremførte det konservative folketingsmedlem Ninn Hansen, at et fælles ansættelsessystem efter hans mening ikke var hvad regeringen tilsigtede, og at pådragelsen af en sådan opgave også nødvendiggjorde inklusionen af fagorganisationer, der repræsenterede ikke-tjenestemænd, så *”dette spørgsmål kunne ikke overskues”*.⁵⁷ Det ville med andre ord være nemmere at lade være, for på denne måde undgik man også at komme i karambolage med grundlovens §27 omhandlende ansættelse og afskedigelse af tjenestemænd. Desværre er mødereferatet lidt uklart, for ud over kommissionsformanden P. Bjørn Olsen, som erklærede sig enig Ninn-Hansens synspunkter, står der blot, at der var flertal for Ninn-Hansens betragtninger.

På baggrund af disse synspunkter anmodede kommissionsformanden om tilslutning til nedsættelsen af en arbejdsgruppe, som ville få overdraget ansvaret for at udarbejde en skitse til *”at tilvejebringe et grundlag for kommissionens videre overvejelser vedrørende et nyt løn og klassificeringssystem samt principperne for de fremtidige ansættelsesvilkår”*.⁵⁸ Det var denne arbejdsgruppe, der blev omtalt som Arbejdsgruppen af 25/5/66 i kommissionspapirerne, og som jeg også har nævnt i min forskningsoversigt i forlængelse af Astrid Elkjær Sørensen's arbejde med Tjenestemandreformen af 1969. Arbejdsgruppen af 25/5/66 bestod af ni embedsmænd fra relevante ministerier, heriblandt kommissionens formand, og en repræsentant fra hver af de fire centralorganisationer. Der var altså ingen politisk repræsentation i arbejdsgruppen.⁵⁹

Det er generelt svært at følge arbejdsprocessen hos Arbejdsgruppen af 25/05/1966 i Tjenestemandskommissionens arkiver. Arbejdsgruppen har ikke efterladt mange spor i form af mødereferater eller andre beretninger, som evt. kunne være til hjælp med at skildre deres

⁵⁷ Referat af kommissionens 4. møde onsdag d. 25. maj 1966 kl. 15, Udsendte skrivelser (1965 – 1969) kasse 5.

⁵⁸ Smst. Betænkning nr. 483 del 1 s. 7

⁵⁹ Sørensen (2020) s.124-125

overvejelser. Det vides dog, at arbejdsgruppen indledte sit virke med et møde d. 1. juni. Her blev man i første omgang enige om et sæt af retningslinjer og synspunkter, der skulle danne ramme for arbejdsgruppens videre arbejde. Arbejdsgruppen sammenfattede retningslinjerne til disse 10 punkter:

- En lovændring skulle tjene til at bevare tjenestemandssystemet
- Opretholdelse af tjenestemandssystemet forudsatte en sikring af en selvstændig pensionsordning til tjenestemænd indeholdende særlige privilegier såsom enke- og børnepension.
- Tjenestemandssystemet skulle tilstræbes en mere ensartet opbygning på tværs af de enkelte styrelser og ministerier
- Søge det parallelle ansættelsessystem afskaffet
- Tjenestemandssystemet skulle opbygges således det både omfattede personer, der havde modtaget omfattende uddannelse inden ansættelse, såvel som personer der modtog en væsentlig del af deres uddannelse efter ansættelse
- Tjenestemandssystemet skulle være bedre til at fastholde det personale, der havde modtaget væsentlige dele af sin uddannelse efter ansættelse
- Det nye tjenestemandssystem skulle tilstræbe at være mere inkluderende mht. alder og lønmæssig placering ved ansættelsestidspunkt samt mere fleksibelt for at muliggøre overflytning af personale mellem ansættelsesområder
- Det nye tjenestemandssystem skulle, indenfor centralt udstukne rammer, åbne større muligheder for at ændre tjenestemændenes klassificering gennem lokale forhandlinger i de enkelte styrelser.
- Overveje opbygningen af et lønningsklassesystem efter svensk og norsk forbillede
- Overveje hvilken størrelse en eventuel udtrædelsesgodtgørelse skulle have i tilfælde af, at en statstjenestemands ansættelse ophørte før tilladte pensionsalder, så vedkommende ikke mistede sin optjente pension⁶⁰

Det er værd at bemærke det paradoksale i flere af arbejdsgruppens målsætninger for den kommende reform. Tjenestemandsbegrebet som ansættelsessystem skulle bevares og være bedre til at fastholde personale, men samtidig sigtedes der mod at udvaske flere af de særegne kendetegn og grundlæggende søjler, der traditionelt havde været fundamentale for tjenestemandssystemet og

⁶⁰ Notat vedrørende arbejdsgruppens 1. møde onsdag den 1. juni 1966, Sekretariatet (1965-1969) kasse 2.

forholdet mellem tjenestemand og stat. Eksempelvis skulle der opretholdes en særlig pensionsordning adskilt fra den almene alderdomssikring, men i tilfælde af tidlig opsigelse af ansættelsesforholdet skulle en tjenestemand ikke miste sin optjente pension. Formålet med at opretholde tjenestemændenes privilegerede pensionsrettigheder syntes derfor diffust og adskilt fra dets historiske bevæggrund, idet tjenestemandsansættelsen ud fra arbejdsgruppens oplæg som udgangspunkt ikke længere blev anset som en livsvarig gerning.

Mere generelt udtrykte arbejdsgruppens synspunkter et ønske om at gøre tjenestemandssystemet mere fleksibelt, så man ikke længere var nødsaget til at udfylde huller, hvor tjenestemandssystemets nuværende stive karakter forhindrede tjenestemandsansættelse, med overenskomstansatte. Denne hensigt skulle efterkommes ved en tilnærmelse af de arbejdsvilkår, der gjorde sig gældende hos overenskomstansatte, men dette indebar også en indskrænkning af de foranstaltninger, der skulle sikre tjenestemændenes 'selvstændighed' og 'uafhængighed' – Det vil sige de særstillinger, der f.eks. skulle beskytte tjenestemænd mod uretfærdig behandling fra overordnede.⁶¹ I ovenstående punkter afspejledes denne forsagelse af tjenestemændenes rettigheder sig bl.a. i, at de tjenestemandsansatte skulle gøres mere omflyttelige, så man kunne rokere dem på tværs af forskellige ministerier og styrelser. Dermed ville man ikke være nødsaget til at ansætte nye medarbejdere for at tilføre arbejdskraft til et personalemanglende arbejdsområde.

I forhold til hvad der mere direkte relaterer sig til dette speciales problemstilling, efterspurgte Arbejdsgruppen af 25/05/1966 bedre mulighed for at ændre tjenestemændenes klassificering. Klassificeringen af en tjenestemandstilling havde direkte indflydelse på dennes indplacering i lønhierarkiet og dermed aflønningen samt pensionsstørrelsen for de tjenestemænd, der var ansat i pågældende stillinger. For at beskytte tjenestemændene mod væsentlige forringelser af deres ansættelsesvilkår var det jf. gældende lovgivning derfor tæt på umuligt at ændre en tjenestemandstillings klassificering uden en større lønreform.⁶²

Arbejdsgruppens redegørelse

Med afsæt i de 10 punkter forfattede Arbejdsgruppen af d.25/05/1966 en disposition, der blev forelagt kommissionen d. 24. oktober 1966. Af dispositionen fremgår hvilke centrale områder og bestemmelser i den eksisterende tjenestemandsløvgivning, som arbejdsgruppens medlemmer havde

⁶¹ Petersen (1987) s. 77

⁶² Tjenestemandssystemet i støbeskeen af Holger Lavesen, Sekretariatet (1965-1969) kasse 2, s.4-8, 21-22

udpeget som nødvendige at behandle. Ud over at fremdrage arbejdsgruppens egne synspunkter havde arbejdsgruppen i visse tilfælde også udarbejdet en skitse og alternativer til nyordning som løsning til de udfordringer i tjenestemandssystemet, de havde identificeret.⁶³ Dispositionen blev behandlet af kommissionen i plenum d. 2., 8., og 10. november, hvor dens hovedtræk også blev godkendt som grundlag for det videre arbejde i de respektive udvalg og efterfølgende lovudkast.⁶⁴ Desværre har det ikke været muligt at finde nogen af mødereferaterne fra de plenum-møder, hvor dispositionen blev godkendt. Det har derfor ikke kunnet lade sig gøre at afdække hvilke eventuelle indvendinger og debatter, der har været omkring dispositionens indhold i den samlede kommission. I de vedlagte papirer til arbejdsgruppens disposition understreges det imidlertid, at synspunkterne i dispositionen var sammenstemmende med holdningen fra hvert enkelt medlem af Arbejdsgruppen af d.25/05/1966.

Dispositionens indhold gav ikke umiddelbart udtryk for et behov om større nyskabelse i den generelle udformning af tjenestemændenes forhandlingsret. Arbejdsgruppen skriver meget diplomatisk, at den ikke så nogen grund til at lovfastsætte antallet af forhandlingsberettigede organisationer, men at den heller ikke så ikke nogen grund til at udvide antallet af forhandlingsberettigede tjenestemandorganisationer, da:

*”forhandlinger om generelle ansættelsesvilkår for tjenestemændene også efter en revision af tjenestemandsgivningen allerede af praktiske grunde må føres af økonomiministeriet med ganske få organisationer, der så vidt muligt repræsenterer samtlige statsjensemande”.*⁶⁵

Selvom arbejdsgruppen ikke helt turde indrømme det, abonnerede den således for en fastlåsning af organisationsstrukturen, da disse forhandlingsberettigede organisationer først og fremmest skulle bestå af de fire centralorganisationer og deres underordnede etatsorganisationer. Jævnfør arbejdsgruppen fungerede de nuværende regler nemlig i mange henseender tilfredsstillende. Hvad angik organisationsstrukturen var den mest opsigtsvækkende tilføjelse, at tjenestemandslignende personalegrupper skulle have adgang til repræsentation via centralorganisationerne. Løn og ansættelsesforhold for personale på tjenestemandslignende vilkår mindede allerede meget om tjenestemændenes, men der var ofte forringelser mht. pension og ansættelsessikkerhed.⁶⁶

⁶³ Redegørelse fra arbejdsgruppen af 25. maj 1966, dateret 17/10/1966, Sekretariatet (1965-1969) kasse 2.

⁶⁴ Betænkning nr. 483 del 1 s.7-8. Resumé af det i Tjenestemandskommissionen af 1965 behandlede materiale, som danner grundlaget for kommissionens videre arbejde, dateret 14. november 1966, Sekretariatet (1965-1969) kasse 2.

⁶⁵ Smst. s. 30

⁶⁶ Sørensen (2020) s. 117

Arbejdsgruppen anså det heller ikke for nødvendigt at ændre hvilke spørgsmål, der kunne gøres til genstand for forhandling. ”Forhandlingsemnerne” skulle altså bunde i de eksisterende forhandlingsforhold fra tjenestemandsløven af 1958. I praktisk forstand betød dette, at statsstyrelserne fortsat skulle være pligtige til at tage initiativ til forhandling med centralorganisationerne eller anden anerkendt etatsorganisation om ændringer i gældende lønningsforhold, arbejdstid, de ansattes retlige stilling og en række ikke-tekniske forhold. Og ligesom tidligere skulle det ifølge arbejdsgruppen påhvile central- og tjenestemandsoorganisationerne at indlede forhandling om enkeltindivider og tjenestemandsfaglige spørgsmål vedrørende etaterne eller grupper her indenfor.

Ligeledes blev der i arbejdsgruppens udlægning taget stor afstand fra, at forhandlingsemnerne kunne modificeres til at omfatte forhold, der traditionelt hørte ind under arbejdsgiverens ledelsesret. Dette inkluderede bl.a. antallet af ansatte i styrelserne, arbejdspladsernes organisatoriske opbygning og uddannelsesmæssige krav. Om emner henhørende under ledelsesretten blev der derimod opfordret til, at der skulle kunne foregå uforpligtende drøftelser mellem styrelserne og tjenestemandsoorganisationerne f.eks. gennem samarbejdsudvalg. Dette var i tråd med datidens forestilling om det industrielle demokrati som værktøj til at effektivisere og rationalisere arbejdspladsen. Arbejdsgruppen foreslog altså, at de emner der skulle være på forhandlingsbordet, overordnet skulle forblive indenfor, hvad der typisk var genstand for regulering ved overenskomstfornyelse på det private arbejdsmarked.⁶⁷

I dispositionen lægger arbejdsgruppens derimod langt større vægt på, at de ”*De samlede ansættelsesvilkår for de enkelte grupper af tjenestemænd må søges givet sådant indhold, at staten sættes i stand til at rekruttere og fastholde den fornødne arbejdskraft...*”.⁶⁸ Lønfastsættelsen blev betragtet som en væsentlig del af disse ansættelsesvilkår, og arbejdsgruppen satte derfor som målsætning, at det nye løn- og klassificeringssystem kunne opfylde:

”at lønningerne ved overgangen til et nyt system så vidt muligt er i balance såvel indbyrdes som i forhold til det øvrige samfund. Det må endvidere tillægges stor vægt, at lønfastsættelsen med passende mellemrum kan justeres, således forskydninger såvel i forhold til det øvrige samfund (f.eks. lønvilkår, sociale ydelser mv. til sammenlignelige

⁶⁷ Resumé af det i Tjenestemandskommissionen af 1965 behandlede materiale, som danner grundlaget for kommissionens videre arbejde, dateret 14. november 1966, Sekretariatet (1965-1969) kasse 2, s.29-30

⁶⁸ Smst. s.15

lønmotagere på det private arbejdsmarked), som indenfor tjenestemandssystemet (f.eks. i arbejdsbyrde, ansvar og krav til uddannelse) registreres og gives fornødent lønningsmæssigt udtryk.”⁶⁹

Denne balance ved overgangen til et nyt lønsystem skulle indledningsvis som udgangspunkt sikres på baggrund af de førnævnte såkaldte ”stillingsbeskrivelser”. Denne del af kommissionsarbejdet har jeg tidligere kommenteret i forbindelse med forskningsoversigten, hvor det er beskrevet, hvordan Astrid Elkjær Sørensen kraftigt har kritiseret fremgangsmåden, hvorpå personalegrupperne hierarkisk blev indplaceret i det nye løn- og klassificeringssystem. Den strukturelle opbygning af dette nye løn- og klassificeringssystem vil derfor ikke blive yderligere belyst. I forlængelse af Sørensens skildring af hvordan disse stillingsbeskrivelser blev udarbejdet, vil jeg dog gerne påpege det absurde i arbejdsgruppens idé om, at lade staten som arbejdsgiver bestemme lønninger på baggrund af statslige vurderinger. Hvis noget reflekterede det et gammeldags arbejdsgiversynspunkt og var decideret organisationsfjendsk, idet man ikke tog forbehold for, at der kunne være et interessemodsætningsforhold mellem principalen og lønmodtagerne.

Stillingsvurderingerne var dog kun tænkt som et middel til at skabe et lønmæssigt begyndelsespunkt for den fremtidige løndannelse. I dispositionen erkendte arbejdsgruppen nemlig, at den ikke regnede det for muligt i enkeltheder at fastlægge det samlede grundlag for fremtidige reguleringer af tjenestemandslønningerne. Da man ikke kunne forudse større samfundsændringer, mente arbejdsgruppen simpelthen ikke, at det i et så omfattende lovkompleks var realistisk at indregne alle faktorer, der ville gøre det ønskeligt eller nødvendigt at foretage jævnlige og påkrævede justeringer af tjenestemændenes ansættelsesvilkår.⁷⁰

Der fandtes godt nok allerede eksisterende mekanismer til at foretage løbende og jævnlige lønjusteringer af tjenestemandslønninger, men arbejdsgruppen vurderede disse som utilstrækkelige. Dette skyldtes, at disse justeringer i overvejende grad var ’automatiske’. Det vil sige, at justeringerne ikke blev gennemført på baggrund af forhandling eller faglig vurdering. Justeringerne var derimod fastsatte gennem lovmæssige regulativer, og blev automatisk gennemført på baggrund af indkomststatistik vedrørende lønudviklingen hos voksne, mandlige industriarbejdere udledt af Dansk Arbejdsgiverforening. Arbejdsgruppen pointerede, at dette justeringssystem var for rigtigt, fordi det betød, at tjenestemændenes lønudvikling ufortrødent foregik parallelt med udviklingen hos DA’s medlemmer. Den offentlige løndannelse manglede derfor nuancering, eftersom

⁶⁹ Smst. s.15

⁷⁰ Smst. s. 17

indkomststatistikkerne fra DA ikke gav et retvisende billede for hverken lønniveau eller lønudviklingen på det private arbejdsmarked som helhed. Indkomststatistikken gav kun et samlet udtryk for DA's medlemmer, og i den nuværende ordning for justering af tjenestemændenes lønninger blev der derfor ikke taget fornødent forbehold for anciennitet, køn, alder, eller forskydninger i karakteren af arbejdskraftens uddannelsesmæssige kvalifikationer mm. Det hidtil anvendte statistiske materiale var altså utilstrækkeligt til at sikre tjenestemandstillingerne konkurrencedygtighed, eftersom penge til brug til lønforbedring ikke nødvendigvis gik til de personalegrupper, man helst ville have, de skulle gå til. Det statistiske materiale kunne derfor ikke danne et velfunderet grundlag for lønjustering imellem de større revideringer af tjenestemændenes lønforhold, som kun forekom i forbindelse med de relativt sjældne parlamentariske lønningslove. Arbejdsgruppen foreslog dog på ingen vis, at denne praksis med at inddrage statistik skulle ophøre.⁷¹

Aftaleretten manifesteres

Den afgørende forskel i arbejdsgruppens skitse for en revideret forhandlingsret var en formel opdeling af forhandlingsretten i to forskellige forhandlingsformer. Forskellen mellem de to forhandlingsformer var nuanceret, og differencen mellem de to former lå ikke i, hvordan forhandlingerne foregik. Det var intentionerne bag forhandlingerne, der udgjorde forskellen. Dette skyldtes, at arbejdsgruppens forslag til ændring af forhandlingsretten sondrede mellem forhandling med hensigt på drøftelse og udveksling af synspunkter, eller forhandling med hensigt på indgåelse af en egentlig bindende aftale.

Der var ifølge arbejdsgruppens betragtning tale om en effektivisering af eksisterende forhandlingsforhold, og den noterer følgende om de allerede gældende forhandlingsforhold:

*"I praksis har udvekslingen af synspunkter i en række tilfælde rent faktisk resulteret i indgåelsen af en aftale, der både på styrelsens og på organisationens side opfattes som sådan. I andre tilfælde har der som resultat af en drøftelse mellem en styrelse og en organisation ikke blevet indgået nogen aftale, men styrelsen har efter at have gjort sig bekendt med organisationernes synspunkter selvstændigt truffet sin afgørelse."*⁷²

Forhandlingerne indenfor den allerede eksisterende lovgivning havde altså hidtil været præget af, at parterne på hver side af forhandlingsbordet tidvis opfattede forhandlingsresultatet som indgåelsen af en aftale med bindende virkning – I Hvert fald i de tilfælde, hvor synspunkterne harmonerede. Men

⁷¹ Smst. s.17-18. Samrådet (1964) s. 127-128

⁷² Resumé af det i Tjenestemandskommissionen af 1965 behandlede materiale, som danner grundlaget for kommissionens videre arbejde, dateret 14. november 1966, Sekretariatet (1965-1969) kasse 2, s. 31

arbejdsgruppen betonedede, at den eksisterende forhandlingsret ikke under nogen omstændigheder tillod, at forhandlinger kunne føre til en aftale med bindende retsvirkning. Uagtet om der var enighed mellem parterne eller ej, kunne forhandlingsresultatet først opnå gældende virkning, efter det var blevet oversat til lovtekst og undergået en parlamentarisk bearbejdning og godkendelse. Dette krav om lovhjemmel kunne gøre selv småændringer til en broget, langvarig og bureaukratisk tung affære. Indførelsen af en officiel aftaleret i stedet for den eksisterende forhandlingsret ville imidlertid indebære, at ændringer i tjenestemændenes løn- og ansættelsesvilkår ophørte med at være en ensidig juridisk forvaltningsaffære. Forhandlingsparterne ville dermed slippe for at afvente den parlamentariske proces. Et fremtidigt reguleringssystem, der byggede på kollektiv aftale fremfor lovændring, ville derfor være en central brik i at forløse arbejdsgruppens målsætning om et mere bevægeligt tjenestemandssystem indeholdende et mere fleksibelt og justerbart lønsystem, hvor man både oftere og mere tjept kunne implementere forhandlingsresultaterne. Denne nye mulighed for justering af tjenestemandslønningerne ville bl.a. lade sig gøre ved at tillade adgang til omklassificering af både eksisterende og nye tjenestemandstillinger samt ændringer i lønklasserne som en del af aftaleområdet.⁷³

Udkastet i dispositionen fra Arbejdsgruppen af d. 25/05/66 lagde dermed op til, at den kommende tjenestemandsløvs skulle have et væsentlig anderledes udseende sammenlignet med tidligere tjenestemandsløve. Lovstoffets omfang skulle begrænses betydeligt for:

”Den mest formålstjenstlige ordening vil antageligt være, at hovedregler om generelle lønforhandlinger optages i loven. Samtidig bør der i loven optages hjemmel for økonomiministeren til med centralorganisationerne at indgå en aftale om proceduren ved forhandlinger.”⁷⁴

Det var altså efter arbejdsgruppens henstilling, at der skulle udarbejdes en decideret hovedaftale, hvilket ville facilitere, at lønreguleringsbestemmelser fremadrettet kunne fastsættes igennem aftale fremfor forvaltningsakt.

⁷³ Smst. s. 31

⁷⁴ Smst. s. 35

Aktionsretten – Eller manglen på samme

For at indfri kommissoriet var det efter arbejdsgruppens opfattelse altså nødvendigt at lade tjenestemandssystemet tilnærme sig de ansættelsesforhold, der hidtil udelukkende havde været forbeholdt overenskomstsyste­met. Den aftalebaserede reguleringsform og tilvejebringelsen af en hovedaftale fremstod i dette henseende særlig prominent, og var en essentiel brik i at gøre både staten og dens arbejdsstyrke mere omstillingsparat og dynamisk. Men selvom et aftalebaseret regulerings­system kunne afhjælpe visse af tjenestemandssystemets utilstrækkeligheder, medfulgte der også risici og udfordringer. Fordelene ved den nye aftaleret ville fordampe, såfremt man ikke kunne nå til enighed. Hvis den fremtidige løndannelse skulle basere sig på aftale mellem to parter, var det også nødvendigt at fastslå, hvad proceduren i tilfælde af uenighed skulle være.

Den forhandlingsprocedure, som arbejdsgruppen foreslog ift. de generelle forhandlinger om løn og arbejds­vilkår, var identisk med den i den senere vedtagne lov. Det vil sige, at arbejdsgruppen foreslog forhandlingerne ført i to tempi. Først skulle økonomiministeren i selskab med centralorganisationernes fællesudvalg fastlægge det samlede beløb til lønjusteringer af statens tjenestemandstillinger, og dernæst skulle parterne forhandle både anvendelsen af beløbet samt andre arbejds­vilkår af general karakter. Under anden halvdel af forhandlingerne foreslog arbejdsgruppen også forhandlingsretten uddelegeret til de enkelte styrelser og etatsorganisationer i forhold, der kun havde gyldighed indenfor de pågældende specifikke arbejdsområder.

Kunne der ikke opnås enighed om fastlæggelsen af den samlede ramme, skulle økonomiministeren fremsætte sit forslag hertil i form af et lovforslag til Folketinget. Lå tvisten derimod ved fordelingen af beløbet eller ansættelsesvilkårene, skulle økonomiministeren også fremsætte lovforslag, men først efter en udtalelse var indhentet fra Lønningrådet.⁷⁵

Denne fremgangsmåde var selvfølgelig væsentlig anderledes sammenlignet med det private arbejdsmarked, hvor begge parter havde konfliktvåben at gribe til, såfremt man ikke kunne finde et forhandlingskompromis. Arbejdsgruppen var dog sparsom i sine begrundelser for de valg, den stillede til anbefaling, og den kommer kun med nogle enkelte bemærkninger, der kan forklare dens bevæggrunde.

I denne forbindelse syntes kontrollen over lønudgifter at have bekymret arbejdsgruppen betragteligt, og de skriver, at ”*det må tillægges afgørende vægt, at den parlamentariske kontrol med den statslige*

⁷⁵ Smst. s.31, 35-36

udgift til tjenestemandslønningerne fuldt ud bevares...".⁷⁶ Intentionen om at lade tjenestemandsoverenskomsten tilnærme sig det private arbejdsmarkeds former for forhandling og aftaleindgåelse af overenskomster fandt sin grænse, der hvor det kunne true denne kontrol over statens udgifter. Ønsket om at bibeholde fuldkommen parlamentarisk kontrol over udgifterne indlysende var uforeneligt med at give tjenestemændene aktionsrettigheder og dermed redskaber til at tvinge modparten til forhandlingsmæssige indrømmelser. Derfor var den åbenlyse løsning til spørgsmålet om, hvad man skulle gøre ved uenighed, da også at ty til lovfastsættelse. Modsat overenskomsterne på det private arbejdsmarked skulle der ikke være nogen forestilling om ligestillede forhandlingsparter med lige adgang til afskrækkelsesmidler.

Tjenestemandskommissionens arkiver vidner også om, at kommissionen havde identificeret denne problemstilling relativt tidligt i reformarbejdet. Udvalg II havde afholdt sit første møde i januar 1966, og mødet resulterede bl.a. i nedsættelsen af et underudvalg til udvalg II med det formål at overveje spørgsmålet om den parlamentariske kontrol med statens lønudgifter. Kommissionsformanden P. Bjørn Olsen bestemte, at arbejdsgruppen kun skulle bestå af medlemmer fra statsadministrationen og samtlige politiske repræsentanter fra udvalg II, "*da problemet angår forholdet mellem administration og folketing.*".⁷⁷

Nedsættelsen af underudvalget vedr. den parlamentariske kontrol var foranlediget af kommissionsformand, P. Bjørn Olsens, utilfredshed over den manglende indsigt og kontrol af statens udgifter i relation til de overenskomstansatte. På dette tidspunkt i kommissionsarbejdet overvejede man nemlig stadigvæk, om det påhvilede kommissionen at foretage en grænsedragning mellem ansættelsesformerne, og i hvilket omfang man derfor ville have behov for overenskomstansatte i statens tjeneste. De offentlige overenskomster blev typisk indgået ude på de enkelte arbejdspladser i en stil, der ikke var ulig forhandlingerne på det private arbejdsmarked. I denne sammenhæng gik formandens kritik på, at Folketinget godt nok bevilligede lønningsudgifterne til hver enkelt offentlig indgået overenskomst, men ellers blev Folketinget ikke tilstrækkeligt impliceret i overenskomsternes indgåelse, og havde derfor ikke noget egentlig tilsyn eller oversigt over overenskomstområdet. Det var imidlertid organisationsrepræsentanten fra Samrådet, Poul Bonnevie, der påpegede, at spørgsmålet om den parlamentariske kontrol over statens udgifter også havde relevans med en eventuel revision af tjenestemændenes forhandlingsret, hvorfor dette aspekt også burde indgå i

⁷⁶ Smst. s. 32

⁷⁷ Brev til hr. fuldmægtig P.H. Matson, dateret 31.3.1966, Sekretariatet (1965-1969) kasse 4. Referat af 1. møde i udvalg II angående ansættelsesvilkårene onsdag den 12. januar 1966 kl. 15, Diverse fra udvalg II (1965-1969) kasse 2.

arbejdsgruppens overvejelser.⁷⁸ Om Bonnevie ved denne kommentar håbede på, at centralorganisationerne kunne få indflydelse herpå, fremgår ikke af kilden.

Der findes ingen mødereferater over underudvalget foretagende, men kun et kortfattet notat fra dets første og eneste møde. Dette notat afslører, at underudvalgets politiske repræsentanter fremsatte ønske om tilvejebringelse af materiale omhandlende den politiske kontrol over statens lønudgifter til tjenestemænd i Sverige og svenske tjenestemænds forhandlingsprocedure.⁷⁹ De svenske tjenestemænd havde netop lige fået nye forhandlingsregler, der i langt højere grad ligestillede dem med det øvrige arbejdsmarked. Svenske tjenestemænd havde nemlig fået en aftaleret, der bl.a. inkluderede strejkeret ved forhandlingssammenbrud under aftalefornyelse. Indholdet af den nye forhandlingsret til svenske tjenestemænd blev uddybende beskrevet i Fællesrådet, der pga. de store fællestræk mellem det danske og svenske tjenestemandssystem ivrigt håbede på, at den svenske tjenestemandssordning ville indgå i tjenestemandskommissionens overvejelser for modernisering af tjenestemandssystemet i Danmark.

I kasserne fra arbejdsgruppens tilknyttede sekretariat finder man godt nok en betragtelig samling af dokumenter omhandlende de svenske tjenestemandssforhandlinger og den særlige aktionsret, men materialerne er af ren deskriptiv karakter og indeholder ikke nogen overvejelser eller synspunkter.⁸⁰ Om kommissionen faktisk tog nogen reel stilling til de nye forhandlingsregler i Sverige, er derfor svært at sige, for ud over de redegørende materialer, ender sporet desværre efter mødet i underudvalget. Akademisk Samarbejdsudvalg, forsøgte sig gennem flere kanaler at holde sig á jour med tjenestemandskommissionens løbende arbejde, og de anklagede efter tjenestemandssreformens vedtagelse personligt P. Bjørn Olsen for ikke at have forelagt materialerne om det svenske tjenestemandssystem for resten af kommissionen.⁸¹

En interessant betragtning er dog, at modsat arbejdsgruppens meget ensporede bekymring for parlamentarisk kontrol over udgifterne til tjenestemænd, havde den politiske og offentlige debat i Sverige om svenske tjenestemænds ret til kampmidler ifølge Fællesrådet hovedsageligt drejet sig om frygten for samfundsskadelige konflikter. Derfor var der i den indgåede svenske hovedaftale med tjenestemænd indsat en række indskrænkninger og konfliktbegrænsninger, så offentlige

⁷⁸ Smst.

⁷⁹ Notat fra 1. møde den 3. maj 1966, Diverse fra udvalg II (1965-1969) kasse 2.

⁸⁰ Den parlamentariske kontrol i Sverige med statens lønudgifter, Sekretariatet (1965-1969) kasse 2. Notat angående de svenske tjenestemandssforhandlinger i 1966, Sekretariatet (1965-1969) kasse 2.

⁸¹ Arnheim (1981) s. 291,315

arbejdsnedlæggelse ikke ville true samfundskritiske funktioner. En lignende bekymring for samfundsskadelig virkning finder man ikke som argument mod tjenestemændenes ret til kampmidler i kommissionspapirerne.⁸²

Angående den parlamentariske kontrol lagde arbejdsgruppen også vægt på, at den overordnede lønramme blev fastsat på centralt plan mellem økonomiministeren og centralorganisationernes fællesudvalg fordi, at denne del af forhandlingerne:

*”ikke kan henlægges til noget andet forum uden beskæring af regeringens politiske beføjelser af den parlamentariske kontrol med tjenestemandslønningernes fastsættelse eller af tjenstemandsorganisationernes indflydelse på lønfastsættelsen”*⁸³

Den centraliserede forhandlingsstruktur skulle altså hjælpe med at sikre det ønskede overblik over og kontrol med statens samlede lønudgifter, hvilket man ikke havde haft med overenskomsterne, idet disse var blevet indgået decentralt og løbende som en slags nødløsning til tjenestemandssystemets mangelfulde tilpasningsevne.

Jf. arbejdsgruppens forslag skulle forhandlingsfriheden umiddelbart også være stærkt begrænset under første fase af forhandlingerne. Økonomiministeren skulle godt nok udstyres med et tilpas elastisk mandat, hvilket kunne sikres via en *”stillingtagen i regeringen”* forud for forhandlingerne.⁸⁴ Men arbejdsgruppen var meget klar i mælet om hvad intentionen bag forhandlingerne burde være:

*”Lønjusteringer bør finde sted, når væsentlige forskydninger i forhold til det omgivende samfund – f.eks. ændringer i overenskomsterne mellem hovedorganisationerne på det private arbejdsmarked – eller i de indbyrdes relationer på det statslige område gør det ønskeligt.”*⁸⁵

Fremadrettede forhandlinger om tjenestemændenes løn- og ansættelsesvilkår skulle således først og fremmest ses som en reaktion på udviklingen på det private arbejdsmarked, og den forhandlingsfrihed der var til rådighed, skulle betragtes herudfra. Trods den forrige kritik var det også derfor, at arbejdsgruppen var uvillig til at afskaffe brugen af statistik til at sammenligne med det private arbejdsmarked. Den eksisterende statistik skulle tværtimod forbedres, så den bedre afspejlede det private mht. lønudvikling og indkomstforhold. Hensyntagen til det private arbejdsmarked skulle fortsat indgå centralt i den offentlige løndannelse, og i den endelige kommissionsbetænkning

⁸² Fællesrådet (1965) s. 155-157

⁸³ Resumé af det i Tjenestemandskommissionen af 1965 behandlede materiale, som danner grundlaget for kommissionens videre arbejde, dateret 14. november 1966, Sekretariatet (1965-1969) kasse 2, s.31

⁸⁴ Smst. s. 31

⁸⁵ Smst. s. 32

understreges det da også, at ”*det sættes som mål at placere tjenestemandslønningerne på et niveau, der er konkurrencedygtig med lønningerne for tilsvarende stillinger uden for staten...*”,⁸⁶ og det samlede budget skulle fastsættes på et niveau, der muliggjorde dette. Men heller ikke højere.

Denne parlamentariske indflydelse på det samlede udgiftsloft synes at have været det, der havde den største betydning for arbejdsgruppen. Men den så ingen grund til, at man havde det samme omfang af direkte parlamentarisk indflydelse ved fordelingen af det bevilgede beløb, så længe de ovenfor nævnte lønprincipper blev overholdt, og den nødvendige arbejdskraft kunne rekrutteres på tjenestemandsvilkår. Derfor kunne den sidste halvdel af forhandlingerne også i højere grad decentraliseres, så økonomiministeren ikke behøvede at bøvle med detaljerne for hver enkelt personalegruppe i staten.

Arbejdsgruppen bemærkede dog, at såfremt kommissionens politiske repræsentanter alligevel anså det som ønskeligt at have politisk indsigt med lønrammernes udfyldning, anbefalede arbejdsgruppen i stedet, at man kunne forelægge forslag til fordeling af lønpuljen for Lønningsrådet, før man indgik aftale. Også selvom der ikke var uenighed. Sådan blev det dog ikke. Hverken i den endelige betænkning eller vedtagne lov.⁸⁷

Trods denne insisteren på parlamentarisk kontrol i skitsen for den nye aftaleret, argumenterede arbejdsgruppen selv for, at den foreslåede model ville give tjenestemændene mere indflydelse gennem centralorganisationerne. Blandt disse argumenter var, at selvom at det ville være den bureaukratisk nemmeste og mest direkte løsning, skulle afgørelse ved uenighed ikke blot henlægges til Folketingets Finansudvalg. Dette skyldtes, ”*at folketingets finansudvalg ikke modtager deputationer, og tjenestemændene derfor er afskåret fra at henvende sig til den lovgivende magt i en sådan situation*”.⁸⁸ Ifølge arbejdsgruppen var fordelingen ved, at økonomiministeren skulle fremsætte et egentlig lovforslag i tilfælde af uenighed at:

*”I så fald vil problemerne blive gjort til genstand for forhandling i folketinget, og tjenestemandorganisationerne får mulighed for at fremlægge deres synspunkter for folketingets lønningsudvalg i forbindelse med dets behandling af lovforslaget.”*⁸⁹

⁸⁶ Betænkning nr. 483 del 1 s. 28

⁸⁷ Lov nr. 291 af 18-06-1969. Betænkning nr. 483 del 1 s. 109. Resumé af det i Tjenestemandskommissionen af 1965 behandlede materiale, som danner grundlaget for kommissionens videre arbejde, dateret 14. november 1966, Sekretariatet (1965-1969) kasse 2, s.32

⁸⁸ Smst. s. 36

⁸⁹ Smst. s. 36

Man kunne tolke dette som en demokratisk hensyntagen til tjenestemændene, som arbejdsgruppen påpeger. Det var det muligvis også. Omvendt kunne man også forestille sig, at der var en bekymring for, at det ville være besværligt for økonomiministeren at opnå fornøden politisk tilslutning til sit løsningsforslag, hvis ikke også beslutningstagerne hørte den anden side af sagen. At de offentlige ansatte kunne føle sig hørt, ville nok også resultere i en mindstegrad af accept over den endelige afgørelse og tilføre en slags legitimitet. Selv en begrænset accept hos de ansatte var nok at foretrække, idet en fuldkommen ensidig og kompromisløs gennemførelse ville fremstå som et tillidsbrud, hvilket ikke var i tjenestemandensordningens ånd om gensidige forpligtelser og loyalitetsbånd. Under alle omstændigheder var der dog tale om, at Folketinget blev en slags ækvivalent til forligsinstitutionen, som anvendes ved interessekonflikter på det private arbejdsmarked.

Men hvis arbejdsgruppen virkelig bekymrede sig for tjenestemændenes besyv, var det imidlertid lidt pudsigt, at det kun var i tilfælde af uenighed om fordelingen af lønpuljen, og ikke også det samlede beløb, at økonomiministeren skulle rådføre sig hos Lønningsrådet. Lønningsrådet var nemlig et administrativt organ, der tjente en rådgivende funktion overfor økonomiministeren i alle spørgsmål vedrørende løn og pension. Det havde traditionelt været et sted, hvor centralorganisationernes synspunkter kunne mødes med centraladministrationens og Folketingets, og dets afgørelser var ofte i realiteten bindende for økonomiministeren. Derudover optrådte rådet også som et forum, hvor økonomiministeren kunne skaffe sig parlamentarisk dækning for sine dispositioner. Lønningsrådets sammensætning var ikke fastsat gennem nogen lovgivning, men normal praksis var, at folketingsrepræsentanterne var i flertal ift. centralorganisationerne.⁹⁰

Det første lovudkast og møde i udvalg II

Efter at hovedlinjerne og synspunkterne i dispositionen fra Arbejdsgruppen af d. 25/05/66 var blevet godkendt i de følgende plenum-møder i november 1966, fortsatte arbejdsgruppen solitært sit arbejde.⁹¹ Et år senere i november 1967 havde arbejdsgruppen udarbejdet det første udkast til en ny tjenestemandenslov indeholdende den nye aftaleret. Det er mit indtryk at udvalg II, under hvis ansvarsområde den nye aftaleret hørte, havde en yderst begrænset indflydelse på aftalerettens udformning. Udvalget afholdt i alt kun fire møder samt det enkelte møde i underudvalget vedrørende den parlamentarisk kontrol over statens lønninger.⁹² Tre af disse møder var tilmed efter, at

⁹⁰ Tjenestemandssystemet i støbeskeen af Holger Lavesen, Sekretariatet (1965-1969) kasse 2, s. 21-22

⁹¹ Brev til medlemmerne af udvalg II, dateret 6. november 1967, Diverse fra udvalg II (1965-1969) kasse 1

⁹² Notat til lønnings- og pensionsministeren ang. Tjenestemandskommissionen af 1965, Sekretariatet (1965-1969) kasse 3

Arbejdsgruppen af d. 25/05/1966 havde udarbejdet det første lovudkast. Det skal her også noteres, at arbejdsgruppens første lovudkast næsten var identisk med det endelige lovforslag, som Tjenestemandskommissionen præsenterede overfor Folketinget d. 12. december 1968.⁹³ Den nye aftaleret var dermed tæt på sin endelige formulering, allerede før udvalg II overhovedet fik mulighed for at debattere indholdet i den.⁹⁴ Der blev dog foretaget enkelte småændringer, som vil blive berørt nedenfor i afsnittet *Regeringsskifte og Apriludkastet*.

Mødereferaterne fra udvalg II afspejler da også, at disse udvalgsmøder mest af alt tjente en orienterende funktion hvor kommissionsformanden, P. Bjørn Olsen, fik mulighed for at redegøre for arbejdsgruppens overvejelser og hensigter overfor udvalgets politiske repræsentanter. Udvalg II fungerede derfor kun som et forum, hvor udvalgets medlemmer kunne fremsætte kommentarer og bemærkninger til lovudkastets paragraffer. Der syntes hverken vilje eller tid til at foretage gennemgribende ændringer, og i mødereferaterne finder man også kun enkelte tilfælde, hvor et udvalgsmedlem var betænkelig ved specifikke lovformuleringer, eller anmodede om uddybende forklaringer. En af disse gange var til udvalgets fjerde og sidste møde d. 29. november 1967, som også var det eneste møde, hvor den nye aftaleret blev diskuteret.⁹⁵

Til dette møde udtrykte flere af de folkevalgte udvalgsmedlemmer og organisationsrepræsentanter general utilfredshed over aftalerettens udformning. Der var fra flere kanter enighed om, at den var utilstrækkelig, idet forhandlingernes tyngdepunkt favoriserede arbejdsgiveren for meget. Der var til gengæld blandende meninger om, hvorfor dette var tilfældet, og hvad løsningen i så fald måtte være. Det var det konservative folketingsmedlem, Adam Møller, der startede diskussionen, idet han påpegede et behov for yderligere tilnærmelse til det private arbejdsmarked. Han var mistænkelig ved, hvad han betragtede som en meget ensidig lønfastsættelse og ringe forhandlingsposition for tjenestemandorganisationerne. Møller delte ikke den opfattelse, at Folketinget skulle, eller kunne, agere som en upartisk domsinstans i tilfælde af uenighed, da man måtte formode, at økonomiministeren allerede havde opbakning til sit lovforslag, før han overhovedet fremsatte det.

Hvis intention var at imitere det private arbejdsmarkeds forligsinstitution, hvilket var Adam Møllers indtryk, ville det være mere formålstjenligt at etablere et selvstændigt organ, der kunne forsone

⁹³ Udkast. Lov om statens tjenestemænd. 1. del om almindelige bestemmelser, dateret 1./11/67, Diverse fra udvalg II (1965-1969) kasse 2. Betænkning nr. 483 del 1 s. 108-110

⁹⁴ Brev til samtlige kommissionsmedlemmer, dateret 3. maj 1967, Henvendelser til kommissionen (ad betænkningens bilag 5) (1964-1969) kasse 1.

⁹⁵ Referat af udvalgets 4. møde onsdag den 29. november 1967 kl. 15, Diverse fra udvalg II (1965-1969) kasse 2

parterne. Han argumenterede, at ligesom det var tilfældet med det private arbejdsmarked, kunne Folketinget altid træde ind i en konflikt, hvis der fandtes politisk flertal herfor. Et politisk indgreb behøvede således ikke at være dikteret i loven som den automatiske metode for konfliktløsning for tjenestemændene.

Kommissionsformanden, P. Bjørn Olsen, var afvisende overfor denne kritik, og mente, at den var malplaceret. Han modargumenterede, at centralorganisationernes mulighed for at fremlægge deres sag for Folketinget var en klar forbedring af centralorganisationernes indflydelse på egne løn- og ansættelsesvilkår, og at den forelagte fremgangsmetode bestemt ikke ville resultere i, at økonomiministeren egenhændigt kunne fastlægge forholdene. Formanden var dog en smule imødekommende overfor Adam Møllers kritik, hvad angik økonomiministerens indhentning af udtalelse fra Lønningsrådet i tilfælde af, at der var uenighed om fordelingen af lønpuljen. Her anerkendte Olsen, at Folketinget kunne føle sig bundet af Lønningsrådets udtalelse.

P. Bjørn Olsen forsvarede dog arbejdsgruppens beslutning ved, at spørgsmål relateret til fordelingen af lønpuljen var af så teknisk indviklet karakter, at Folketinget dårligt kunne tage stilling herom uden en kvalificeret anbefaling. Dette var omvendt også årsagen til, at man nu i højere grad ville lovbestemme sammensætningen af Lønningsrådet, således en fra hver af centralorganisationerne fremadrettet ville være repræsenteret deri, mod nu kun CO I og CO II, om end der stadigvæk ville være en overvægt af administrative og folkevalgte repræsentanter.

Som respons til Møllers tolkning af Folketinget som en ækvivalent til forligsinstitutionen responderede P. Bjørn Olsen, at han anså Folketinget for særdeles uvildigt, og tilføjede, at konstruktionen af en selvstændig institution som offentlig pendant til den private arbejdsretlige forligsinstitution og dertilhørende voldgiftsret, ville være uheldig med begrundelse i, at arbejdet med lovforslaget allerede var så fremskreden. I samme omgang spurgte CO I's repræsentant, Aage Nielsen, om det i det mindste var muligt at lade et uvildigt organ, uafhængig af Folketinget, bestemme det samlede pengeløb, der skulle være til rådighed ved tjenestemandshandlinger. Som svar på Aage Niensens forespørgsel bemærkes det i mødereferatet, at adskillige af de tilstedeværende folketingsmedlemmer var negativt indstillede overfor, hvorefter Aage Nielsen responderede, at han i så fald heller ikke så nogen mening med at oprette en særskilt voldgifts- eller forligsinstitution.

Den eneste der var interesseret i spørgsmålet om aktionsret til tjenestemænd, var den tidligere venstremand men nu folketingsmedlem for Liberalt Centrum, Børge Diderichsen. Han ville høre, om Arbejdsgruppen af d. 25/05/66 havde drøftet muligheden for en særlig konfliktret. Som svar herpå

kunne P. Bjørn Olsen meddele, at arbejdsgruppen aldrig var nået længere end præliminære diskussioner i efteråret 1966, hvor man havde erfaret, at den overvejende del af den juridiske litteratur på området modsagde tjenestemændenes ret til kollektive kampmidler, hvorfor arbejdsgruppen ikke havde følt sig foranlediget til at undersøge muligheden nærmere. Dette skyldtes i særdeleshed tjenestemændenes troskabspligt, og problematikken beskrives yderligere under afsnittet *Har tjenestemænd en strejkeret?*

Formanden for CO II, Erik Svendsen, supplerede formanden. Svendsen anså en formaliseret strejkeret for at være nytteløs, eftersom Folketinget bare kunne gribe ind og forbyde kollektive kampskridt. Dette var en holdning, han havde fastholdt siden før kommissionens nedsættelse, for i et interview med Dagbladet i 1965 havde han udtrykt sig særdeles pessimistisk overfor den på daværende tidspunkt kommende aktionsret til svenske tjenestemænd, da denne ifølge ham indeholdt så mange forbehold, at værdien af den var diminutiv.⁹⁶

Den radikale Svend Haugaard blandede sig også i diskussionen om aktionsret. Efter hans mening kunne man ikke sidestille tjenestemænd med andre lønmodtagere, eftersom spørgsmålet om tjenestemænds aktionsret var ikke kun et juridisk anliggende. Han advarede, at fastlæggelsen af en aktionsret ”*let ville komme til at slå noget i stykker*”⁹⁷. Dette var formodentlig en antydning af, at tjenestemandforholdet traditionelt forudsatte, at tjenestemænd som arbejdstagere og stat som arbejdsgiver ikke var hinandens modstandere i en interessekonflikt, mens den klassiske opfattelse af aktionsretten var, at dens anvendelse, eller trussel om anvendelse, netop var en manifestering af interessekonflikt. Børge Diderichsen insisterede dog på at få spørgsmålet om aktionsret yderligere belyst. Han henviste selv til, at det engelske tjenestemandssystem kunne tjene som inspiration, da dette systems strejkeret var omgivet af en række kauteler. Diderichsen anmodede derfor formanden om at indsamle materiale herom. Dette indvilligede P. Bjørn Olsen i, men bemærkede hertil, at spørgsmålet havde to sider. Der var for det første det juridiske aspekt, hvor man var i tvivl, om den øvrige lovgivning overhovedet tillod aktionsret til tjenestemænd. Efter hans overbevisning kunne dette aspekt i sig selv forudsætte et flerårigt reformarbejde. For det andet ville det også blive nødvendigt at afklare hvilken myndighed, der omvendt skulle kunne varsle lockout mod tjenestemænd.

⁹⁶ Fællesrådet (1965) s. 138

⁹⁷ Referat af udvalgets 4. møde onsdag den 29. november 1967 kl. 15, Diverse fra udvalg II (1965-1969) kasse 2

Denne sidste kommentar fra formanden P. Bjørn Olsen markerede også afslutningen på debatten om tjenestemændenes ret til kollektive kampskridt ikke blot på dette møde, men også for resten af kommissionsarbejdet. Det er værd at bemærke, at P. Bjørn Olsen ikke fremhævede lockout af tjenestemænd som et juridisk problem på linje med de påståede juridiske udfordringer forbundet med aktionsret til tjenestemænd. Ansættelsessikkerheden indgik trods alt som en central del af tjenestemandsansættelsen. Formandens sidste bemærkning var også besynderlig, for i de fundne materialer fra sekretariatet tilknyttet Arbejdsgruppen af d. 25/05/66 omhandlende forhandlingsproceduren i det nye svenske tjenestemandssystem, var det udførligt beskrevet både hvordan og hvilke myndigheder kunne varsle og effektuere arbejdsstop ved forhandlingssammenbrud. Formandens kommentar indikerede således en ud af tre ting: Enten erindrede han ikke materialerne om de svenske forhandlingsregler, eller han havde slet ikke taget bestik af dem, eller han tilbageholdt information, fordi han ikke ønskede at gøre udvalget opmærksom herpå.

Akademisk Samarbejdsudvalg ville som sagt senere anklage ham for den sidste af disse tre muligheder, men jeg er ikke selv stødt på nogen definitive beviser, der entydigt kan forklare formandens ageren. Der tegnes derimod efterhånden et billede af en mærkværdig arbejdsform. Ikke nok med at det meste af reformarbejdet foregik i Arbejdsgruppen af d. 25/05/66, så virker det også til, at kommissionen har fået overleveret en masse materiale fra sekretariat, som de formodentlig aldrig har taget ordentlig stilling til. Om det var foranlediget på baggrund af Børge Diderichsens anmodning, er ikke angivet, men ligesom det var tilfældet med dokumenterne vedrørende den politiske kontrol over statens lønudgifter til tjenestemænd i Sverige og deres forhandlingsprocedure, så finder man også tilsvarende materialer mht. det engelske tjenestemandssystem, der aldrig fremvises eller tages op til diskussion i et efterfølgende plenummøde.⁹⁸

Dette understøtter min tidligere påstand om, at kommissionsformanden, P. Bjørn Olsen, personligt har medvirket til, at ambitionsniveauet for Tjenestemandreformen af 1969 har været sat lavt. Tjenestemandskommissionen havde på dette tidspunkt allerede overskredet de tidsfrister, som den var blevet pålagt under kommissionens indledende arbejde. Men disse tidsfrister var blevet erstattet af nye - senest da statsministeren ved Folketingets åbningstale d. 3. oktober samme år havde bebudet, at Tjenestemandskommissionen færdiggjorde sit arbejde så lovforslagene til ny tjenestemandslø

⁹⁸ Civil Servants, Sekretariatet (1965-1969) kasse 4. Redegørelse for engelske tjenestemænd, Sekretariatet (1965-1969) kasse 4.

kunne fremsættes i indeværende folketingssamling og dermed færdigbehandles inden 1. april 1968.⁹⁹ Dette var selvfølgelig en hentydning til formanden P. Bjørn Olsen om at sætte tempoet op.

Eftersom det fjerde og sidste møde i udvalg II afholdtes i slut november, har der ikke været tid til at inkorporere yderligere tiltag, hvis formanden skulle gøre sig forhåbning om at overholde statsministerens tidsplan. Dette kan medvirke til at forklare P. Bjørn Olsens mistænkelige modvilje ift. en større revision af tjenestemændenes forhandlingsrettigheder. Alligevel lykkedes det ikke at få reformen i hus indenfor den nye deadline.

Regeringsskifte og Apriludkastet

Børge Diderichsen fik heller ikke muligheden for at holde formanden op på sin anmodning mht. engelske tjenestemænds strejkerettigheder. Regeringens flertal vaklede, og Jens Otto Kragh blev nødsaget til at udskrive valg i slutningen af 1967. En række af de politiske repræsentanter, heriblandt Diderichsen, måtte derfor forlade kommissionen efter valget i januar 1968.¹⁰⁰

Herefter var det den konservative Aage Hastrup, med den atypiske kombination som både boligminister og minister for lønnings- og pensionsvæsenet, der arvede det politiske ansvar for tjenestemandssområdet og dermed også den kommende tjenestemandreform.¹⁰¹ Det sidstnævnte ministerium skulle hurtigt udvikle sig til en hovedpine for den nye minister. Den nytiltrådte regering ønskede ligesom den forrige regering at få afsluttet Tjenestemandreformen snarest muligt, men Hastrup måtte pga. folketingsvalget udsætte den seneste tidsfrist fastsat under den tidligere regering med en måned, og håbede således på at fremsætte Tjenestemandskommissionens lovforslag til Folketinget i slutningen af april 1968.

Da arbejdsgruppens første lovudkast, det såkaldte *Apriludkast*, endelig var renskrevet, blev det fremlagt centralorganisationernes kompetente forsamlinger i midt april, hvor det blev til et rungende nej fra samtlige centralorganisationer. Dette forhindrede strengt taget ikke en parlamentarisk gennemførelse af lovforslaget, havde man ønsket det, men der var politisk tradition for at sikre centralorganisationernes opbakning til de større tjenestemandsløve.¹⁰²

⁹⁹ Fællesrådet (1967) s. 205

¹⁰⁰ Danmarkshistorien.dk (2015) Folketingsvalget 1968. Betænkning nr. 483 del 1 s. 8-9

¹⁰¹ Fællesrådet (1968) s. 55

¹⁰² Due & Madsen (2020) Bind 1 s. 449

Centralorganisationernes afvisning havde ikke noget med aftaleretten at gøre. Det var den tredje og sidste del af loven vedrørende tjenestemændenes lønindplacering og klassificering, der var utilfredshed over. Utilfredsheden havde tre årsager. Centralorganisationerne ønskede visse personalegruppers klassificering ændret. Derudover havde regeringen sat det som et krav for lovens vedtagelse, at dyrtidsregulering blev afskaffet. Den sidste årsag var, at regeringen havde indsat en overgangsbestemmelse i lovudkastet, der ville medføre en forsinkelse i de lønforbedringer, tjenestemænd som følge af loven ville kunne se frem til. Med disse forsinkelser ville der gå op til 2,5 år efter lovens vedtagelse, før lovens lønforbedringerne blev fuldt implementeret. Denne sidste årsag, var et taktisk forsøg fra regeringen om at få tjenestemandereformen til at virke mindre attraktiv, så lovens vedtagelse ikke udløste større lønstigninger indenfor det private arbejdsmarked i forbindelse med LO's og DA's snarlige landsdækkende overenskomster.¹⁰³ Det var således et forsøg på at føre indkomspolitik.

I de hundredvis af henvendelser, som Tjenestemandskommissionen modtog fra statens personalegrupper og etatsorganisationerne, var der heller ikke nogen, der brokkede sig over aftalerettens udformning. Af henvendelserne fremgik derimod en overdøvende frustration over lønindplaceringerne, hvor de fleste personalegrupper ikke overraskende argumenterede for, at deres indplacering var for lav. Et fåtal af henvendelserne udviste endog en lavmælt tilfredshed over den nye aftaleret. Jeg har f.eks. fundet henvendelser fra Maskinmestrenes Forening og Foreningen For Kontorpersonalet Ved Politiet og Domstolene, der begge var fortrøstningsfulde ved, at deres påtalte lønmæssige fejlplaceringer kunne rettes gennem de følgende forhandlinger.¹⁰⁴

Forkastningen af apriludkastet førte til en midlertidig standsning af kommissionsarbejdet. Et internt notat fra Tjenestemandskommissionen afslører, at det irriterede regeringen voldsomt, fordi den gerne så hele arbejdet afsluttet snarest, men uden at komme nærmere ind på hvorfor. Samrådet formåede derfor at udnytte situationen til at opnå visse indrømmelser. Heriblandt var, at der udtrykkeligt skulle stå i loven, at den kommende hovedaftale indledningsvis kun måtte indgåes med de fire centralorganisationer, men at der derudover var åbnet mulighed for centralorganisationerne til at optage ikke-tjenestemandorganisationer i centralorganisationsstrukturen. Særligt dette sidste krav

¹⁰³ Fællesrådet (1968) s. 64-68. Due & Madsen (2020) Bind II s. 493-494. Arnheim (1981) s. 293-294, 297. Folketingets forhandlinger (1968-1969) sp. 4214-4215

¹⁰⁴ Henvendelse fra Foreningen For Kontorpersonalet Ved Politiet Og Domstolene til Lønningsudvalget, Tjenestemandslove bilag 55, Henvendelser til kommissionen (ad betænkningens bilag 5) (1964-1969) kasse 3. Henvendelse fra Maskinmestrenes Forening til Lønningsudvalget, Tjenestemandslove bilag 54, Henvendelser til kommissionen (ad betænkningens bilag 5) (1964-1969) kasse 3.

skulle vise sig væsentligt for Samrådet, da de fusionerede med Akademikernes Samarbejdsudvalg i 1972 og blev til Akademikernes Centralorganisation (i dag Akademikerne).¹⁰⁵ Foruden dette opnåede centralorganisationerne, især Samrådet, en række lønmæssige forbedringer på vegne af deres medlemmer, og dyrtidsreguleringen bibeholdtes.¹⁰⁶ Herefter var aftaleretten, som den kom til at se ud ved lovens endelige vedtagelse d. 18. juni 1969, færdigformuleret.

Fremsættelse af lovforslaget og folketingsbehandlingen

Ved sin fremsættelse af første og anden del af lovforslaget vedrørende tjenestemænds ansættelses- og pensionsforhold d. 20. februar 1969, kommenterede Aage Hastrup på, hvorfor en aftaleret ansås for nødvendigt, og han bemærkede i denne sammenhæng følgende:

*”Den hidtidige lovgivning har været kendetegnet ved, at der i lovsform er truffet bestemmelser i alle detaljer vedrørende tjenestemændenes løn- og ansættelsesvilkår [...] I perioder, hvor samfundsudviklingen er rolig og jævn, har man betragtet dette som et gode, og man har ofte fremhævet tjenestemandsansættelsens stabilitet. [...] i den nyeste tid, hvor den økonomiske og sociale struktur i samfundet undergår hastige og voldsomme ændringer, har denne stabilitet imidlertid ytret sig som en stivhed, der har vanskeliggjort tjenestemandssystemets tilpasning til det moderne dynamiske samfund.”*¹⁰⁷

Ifølge Hastrups udlægning, havde reguleringen af tjenestemændenes løn- og ansættelsesforhold hidtil forudsat en parlamentarisk behandling, og dermed været besværlig at forandre, netop for at beskytte tjenestemænd mod f.eks. pludselige udhulinger af deres indkomst. Det havde haft en tryghedsskabende virkning. Dette skulle selvfølgelig ses i kontrast til det overenskomstregulerede private arbejdsmarked, hvor forhandlingsresultaterne bl.a. kunne tolkes som et produkt af konjunkturerne – Når det gik ”godt” var der plads til lønstigninger, og når det gik ”skidt” kunne arbejdsgiver presse lønningerne ned. Men denne konjunkturfølsomhed, som var tænkt ind i det traditionelle tjenestemandforhold for at garantere deres loyalitet, var for en lønmodtager ikke meget værd i en tid, der var kendetegnet ved nærmest uafbrudt højkonjunktur. Der ville nu være en forbedret adgang til at regulere efter samfundsforholdene, for hermed var der åbnet mulighed for at konkurrere med det private erhvervsliv krone for krone fremfor ”tjenestemandshøjkonjunktur” for krone.

¹⁰⁵ Arnheim (1981) s. 328

¹⁰⁶ Internt brug, Spredte synspunkter vedrørende gennemførelsen af en tjenestemandreform, dateret 24/9/68, Sekretariatet (1965-1969) kasse 4. Særnummer af >>Samrådet<< (1968) s. 3-7. Sørensen (2020) s. 131-132

¹⁰⁷ Folketingets forhandlinger (1968-1969) sp. 4213

Selvom Hastrup understregede, at der var gjort et reelt forsøg på at sikre statens behov for et tjenestemandssystem, der nemmere muliggjorde ind- og udgang af både yngre og ældre arbejdskraft, og samtidig tillod en højere grad af omrokering af tjenestemændene mellem statens styrelser, så var det meningen, jævnfør Tjenestemandskommissionens forslag, at:

”Den åbning af tjenestemandssystemet, som kommissionen – efter mit skøn med rette – påpeger som ønskelig, foreslås dog kun delvis tilvejebragt ved gennemførelse af nye lovregler. Grunden hertil er, at tjenestemændenes ansættelsesvilkår på en række punkter agtes fastlagt ved aftaler med tjenestemandssorganisationerne.”¹⁰⁸

Aftaleretten blev dermed fremhævet som et middel til at fremtidssikre tjenestemandssordningen som en tilpasningsdygtig ansættelsesform. Fraværet af en ret til kollektive konfliktmidler til tjenestemænd blev også italesat af Hastrup, idet:

”man næppe kan have en ordening, hvorefter lønvilkår, f.eks. for tjenestemænd i forsvar, politi og fængselsvæsen, fastsættes under anvendelse af lignende procedureregler som på det private arbejdsmarked.”¹⁰⁹

Hastrups forklaring på den manglende aktionsret henviste således tilbage til tjenestemandsansættelsens rødder som beskytter af den klassiske retsstat uafbrudte virke.

Debatdeltagerne fra de fire gamle partier – Radikale, Venstre, Socialdemokraterne og Konservative – anerkendte behovet for at imødekomme tjenestemandssystemets talrige udfordringer både hvad angik løn, smidighed og åbenhed. Den første del af lovforslaget vedrørende tjenestemændenes ansættelsesvilkår, heriblandt aftaleretten, var der derfor ikke blot overvejende enighed om, men de roste alle den nye aftaleret både for at være moderne og påkrævet. Venstremanden Knud Engaards følgende udtalelse var meget rammende for debatten blandt R, V, K og S:

”Det, at meget i fremtiden overlades til forhandling [...] vil utvivlsomt vise sig at være nødvendigt. Der er ingen, der vil kunne lovgive med detaljerede regler, således at den fornødne forudseenhed om fremtiden er til stede. Derfor er den stærkt forkortede udgave af tjenestemandssloven, som nu foreligger i forslaget, noget rigtigt. At loven så desuden vil vise sig at være mere overskuelig for brugeren, er kun et gode.”¹¹⁰

Hans sidste bemærkning var således også en hentydning til, at Folketingets arbejdsbyrde ville være mindsket. Den eneste fra de gamle partier, der kommenterede den manglende aktionsret, var den Konservative Jørgen Langkilde, der bemærkede følgende:

¹⁰⁸ Smst. sp. 4215-4216

¹⁰⁹ Smst. sp. 4220

¹¹⁰ Smst. sp. 4606

”Den i alt fald i formen ensidige lønfastsættelse forlades, og en række problemer vedrørende løn, arbejdstidens længde, ferier, særlige ydelser og lignende foreslås gjort til aftalestof [...] er jo noget helt nyt, men man må vel sige, at det imødekommer rimelige ønsker hos tjenestemændene [...] men det er sikkert rigtigt at i se bort fra problemet om kampmidler i denne og lade lønningsrådet og folketinget i sidste instans være de organer, der skal tage stilling til problemerne, hvis en forhandlingsordning ikke kan opnås. Den tradition for ét gensidigt tillids- og loyalitetsforhold mellem staten og dens tjenestemænd, som vi har, skulle gerne også bevares i det nye system, og jeg, er tilbøjelig til at tro, at dette forhold vanskeligt i længden vil kunne tåle et system af gensidige kampmidler.”¹¹¹

De gamle partier var således samlet om at give deres tilslutning til tjenestemandsløven vedrørende tjenestemændenes fremtidige arbejdsvilkår. Ja faktisk var konsensusen vedrørende de generelle ansættelsesvilkår og aftaleret sådan, at debatten i stedet kom til at handle om manglen på den tredje og sidste del af lovforslaget vedrørende personalegruppernes klassificering og lønindplacering, som Tjenestemandskommissionen af 1965 stadigvæk ikke havde færdiggjort. I denne sammenhæng kritiserede debattørerne, at kommissionsarbejdet mht. stillingsbeskrivelserne og arbejdsvurderingerne trak ud, og at det var svært at tage stilling til det samlede lovforslags tre dele, når man ikke havde fået dette fremlagt i sin helhed.

Den eneste kritik mod den del af tjenestemandsskikreformen, der omhandlede tjenestemændenes ansættelsesvilkår og aftaleret, kom fra SF's Morten Lange og Svend Kjær Rasmussen fra Venstresocialisterne. Morten Lange fandt det særdeles kritisabelt, at der i lovforslaget stadigvæk ikke var nogen entydig afgørelse på spørgsmålet om det parallelle ansættelsessystem, og han mente desuden heller ikke, at det forelagte lovforslag i tilstrækkelig grad udrustede tjenestemandssystemet med de nødvendige værktøjer til at tilpasse sig fremtiden:

”Der er tale om smidiggørelser, som naturligvis kan tjene i den retning, men jeg tror ikke, vi har pløjet nær dybt nok til at løse en hel række af de spørgsmål, som har at gøre med det væld af kontraktlønninger, som er fremspiret på statsområdet. Jeg synes, kommissoriet har snæret os for meget, og kommissionen har i den grad været skrækslagen for enhver nævnelse af dette problem.”¹¹²

Der manglende således, ifølge Morten Lange, en egentlig politisk afklaring af, hvilken funktion og rolle tjenestemandsansættelse i staten egentlig søgtes at løse. Aage Hastrup kommenterede ikke på Langes indspark under denne lovbehandling, men ved fremsættelsen af tredje og sidste del af tjenestemandsskikreformen betonedes Hastrup, at fordi ”balancen” mellem tjenestemandsansættelsen og overenskomstansættelsen var genoprettet, måtte man i nærmeste fremtid tage politisk stilling til,

¹¹¹ Smst. sp. 4599-4600

¹¹² Folketingets forhandlinger (1968-1969) sp. 4614-4615

hvilke statslige arbejdsområder der skulle varetages af hhv. overenskomstansatte og tjenestemandsansatte.

Hastrup udskød essentielt bare problemet. Men spørgsmålet om de parallelle ansættelsesformer forblev ikke uafklaret længe. I sommeren 1969, kort tid efter tjenestemandreformens endelige vedtagelse, resulterede den såkaldte Akademikerkonflikt nemlig i, at tjenestemandsansættelse i staten groft sagt reduceredes til stillinger fra kontorchef og op, mens alle underordnede stillinger skulle besættes af overenskomstansatte.¹¹³

Venstresocialisten, Svend Kjær Rasmussen, var således den eneste, hvis kritik var rettet mod tjenestemændenes organisationsforhold og den nye aftaleret. Under debatten gjorde han opmærksom på, at hans parti grundlæggende ikke var særlig begejstret for tjenestemandordningen, men han redegjorde mere dybdegående for sine synspunkter i en særudtalelse i Tjenestemandskommissionens tredje lovbetænkning.¹¹⁴ Her betegnede han tjenestemandssystemet som en forældet ordning, hvis eksistensberettigelse udelukkende var begrænset til retsstatens kerneopgaver, heriblandt statsadministrationen, politi, militær og dommerembeder mm. Man burde derfor enten have målrettet tjenestemandsansættelsen til at varetage disse funktioner, fremfor at fratage statens øvrige tjenestemandsansatte den frie organisationsret og retten til aktion, eller så burde man have skabt et mere selvstændigt offentligt forhandlingssystem til regulering af arbejdsforholdene, der grundlæggende set ikke blot sigtede på at efterabe det private arbejdsmarked.¹¹⁵ De andre folketingspartier delte ikke Rasmussens holdning, og det vil nedenfor også blive diskuteret, hvor realistisk Rasmussens drøm om et selvstændigt offentligt forhandlingssystem egentlig var. Venstresocialisterne var da også de eneste, som ikke stemte for Tjenestemandreformen af 1969.

¹¹³ Due & Madsen (2020) Bind II s. 626. Folketingets forhandlinger (1968-1969) sp. 4591-4633

¹¹⁴ Folketingets forhandlinger (1968-1969) sp. 4616

¹¹⁵ Betænkning nr. 483 del 3 s. VIII

Diskussion

Indkomstpolitikken - De økonomiske råd og helhedsløsningen

Perioden omkring Tjenestemandreformen af 1969 var på mange måder en tid med nydannelser indenfor nationaløkonomisk tænkning. Danmarks overgang fra landbrugsland til en eksportorienteret industrination havde medført en hidtil uset velstandsstigning, der kunne mærkes i de fleste befolkningslag. Forbrugersamfundet indvarslede en æra med nye muligheder, men dertil fulgte også store udfordringer og bekymringer. Med til de imponerende årlige økonomiske vækstrater fulgte også et dundrende underskud på betalingsbalancen og galoperende inflationsrater, der smittede af på lønudviklingen i form af lønstigninger, der så igen påvirkede priserne i en opadgående retning.

Den indkomstpolitiske tankegang var på fremfærd og prægede den samfundsøkonomiske debat. Med udenrigshandlen som forudsætning for de forbedrede materielle levevilkår blev ord som 'konkurrenceevne' kendt i folkemunde, og økonomer såvel som politikere var i stigende grad af den holdning, at der var behov for en mere langtidsorienteret samordning af økonomien. Hvis væksten og de stabile samfundsforhold skulle bevares, blev man nødt til gennem politisk intervention at dæmpe de uheldige tendenser og lette presset på økonomien.

Det var forestillinger som disse der bl.a. førte til ideen om at oprette en permanent indkomstpolitisk institution kendt som *De Økonomiske Råd*. Rådet fungerede som et ekspertpanel og havde tre uafhængige økonomer i spidsen, som også blev kendt som '*vismændene*'. Det blev oprettet i 1962 på initiativ af den tidligere radikale finansminister, Kjeld Phillip, bl.a. med det formål at forbedre beslutningsgrundlaget for regulering af den økonomiske politik. Håbet med rådet var også en større kontrol og politisk styring af løndannelsen gennem trepartsforhandlinger med arbejdsmarkedets parter, men i denne rolle fik rådet aldrig den store gennemslagskraft. Men dets analyser og anbefalinger er gennem tiden blevet tillagt stor betydning. Nogen vil måske mene for meget.¹¹⁶

Rådets oprettelse var dog symptomatisk for den politiske interesse, der var i større indflydelse på fordelingspolitiske problemstillinger, og det var til dels på baggrund af rådets redegørelse i 1963, at den notoriske '*Helhedsløsning*' blev gennemført. I redegørelsen havde vismændene nemlig advaret regeringen om, at de forventede lønstigninger ved forårets kommende overenskomstforhandlinger ville virke som benzin på bålet i et allerede glødende arbejdsmarked og dermed yderligere forværre

¹¹⁶ De Økonomiske Råd (2012) s. 11-13. Due & Madsen (2020) Bind II s. 309-310. Danmarkshistorien.dk (2020) Økonomisk vækst og velfærdsstaten

den inflationære situation. Vismændenes redegørelse blev også forelagt arbejdsmarkedets parter, og regeringen udsendte signaler om, at man forventede en vis tilbageholdenhed fra fagforeningerne i de kommende forhandlinger. Da dette ikke skete, og overenskomstforhandlingerne brød sammen, skred regeringen følgelig ind før der kunne udbryde nævneværdige arbejdsstandsninger. I grove træk resulterede forliget i en toårig forlængelse af eksisterende overenskomster med meget begrænsede lønstigninger til de lavestlønnede, et pris- og avancestop og en tvungen opsparring i form af ATP.¹¹⁷ Med staten som landets største arbejdsgiver var hverken tjenestemænd eller øvrige offentlige ansatte undtaget, og Helhedsløsningen blev mødt med stor skepsis fra centralorganisationerne, der havde svært ved at se det retfærdige i et lønstop, fordi de mente, der var behov for en lønmæssig genopretning pga. et flerårig lønfterslæb i det offentlige.¹¹⁸

Den permanente voldgiftsinstitution

Endnu en af tidens påfund var De Radikale Venstres forslag om tvungen voldgift i 1966. Dette var et særdeles kontroversielt initiativ, idet dets gennemførelse ville indebære oprettelsen af et permanent nævn, der skulle foretage afgørelser ved uoverensstemmelser under indgåelse af kollektive overenskomster om løn- og arbejdsvilkår. Som ordet ”tvungen” implicerede, var det tanken at dette nævn skulle anvendes uagtet om en eller begge af de stridende parter var imod tredjeparts involvering og afgørelse.

Lovgivningsmagtens indgriben i arbejdskonflikter var selvfølgelig ikke noget nyt fænomen. Heller ikke dengang. Så man bort fra besættelsestiden, hvor tvungen voldgift var påbudt i alle arbejdsstridigheder, havde der siden Kanslergadeforliget i 1933 været 11 eksempler på parlamentarisk indgriben i aftaleområdet for arbejdsmarkedets parter. Det var således allerede blevet et hyppigt tilbagevendende fænomen, og denne trend er ikke stoppet siden.¹¹⁹ Den permanente voldgiftsinstitution var dog langt mere vidtgående. Den var ikke blot tænkt som et redskab til nødløsning af arbejdskonflikter, der potentielt kunne have ”samfundsødelæggende konsekvenser”, men som et decideret alternativ til både forligsinstitutionen og arbejdsmarkedets brug af kollektive kampmidler ved interessekonflikter.

¹¹⁷ Lex.dk (2012) Helhedsløsning.

¹¹⁸ Due & Madsen (2020) Bind II s. 310 – 316. Fællesrådet (1965) s.67-68. Fællesrådet (1966) s. 43

¹¹⁹ Hansen (2015) s.81. Sørensen (2018) s. 18. Danmarkshistorien.dk (2015) Kanslergadeforliget 1933.

Forslaget skabte forståeligt nok røre hos landets faglige organisationer såvel på lønmodtager som arbejdstagerside, både privat og offentligt. De fire store organisationer – FTF, LO, Fællesrepræsentationen (i dag Lederne) og Akademisk Samarbejdsudvalg – der tilsammen repræsenterede størstedelen af danske lønmodtagere, gik i februar 1966 sammen om en udtalelse til regeringen og de politiske partier, mens Dansk Arbejdsgiverforening udstedte sin egen. Budskabet var dog entydigt. Organisationerne tog på det kraftigste afstand fra, hvad de tolkede som et mistillidsvotum til organisationernes ansvarsbevidsthed og de protesterede imod udsigten til at miste deres selvbestemmelsesret.¹²⁰

De Radikale mistede dog ikke modet af denne grund, da de 15. marts samme år fremsatte et egentlig lovforslag for folketinget. Der var blevet skruet ned for associationer om tvang, da den foreslåede voldgiftsinstitution havde skiftet navn til Arbejdsaftalenævnet, og i bemærkningerne til lovforslagets §2 skrives der:

*”Denne paragraf fastslår, at det kun er folketinget, der kan indanke en stridighed. Det sker ud fra hensynet til ikke at gribe forstyrrende ind i de almindelige overenskomstforhandlinger eller i forligsinstitutionens arbejde.”*¹²¹

Det blev således fremstillet som et supplement til de frie forhandlinger, men nævnets reelle funktion havde ikke ændret sig, idet det kun ville kræve en folketingsbeslutning at overføre beføjelsen for afgørelse af interessekonflikter til nævnet. Dette betød, modsat normal praksis ved politiske lovindgreb i overenskomsterne, at de stridende parter ikke fik mulighed for at fremlægge deres synspunkter for folketinget.

Forslagets nye klæder dæmpede da heller ikke arbejdsmarkedsorganisationernes modstand, og dagen efter lovforslagets fremsættelse udstedte de samme organisationer som tidligere endnu en fællesudtagelse, hvor de gentog deres kritik og understregede at *”denne afstandtagen også gælder lovforslag som det fremsatte om oprettelse af et arbejdsaftalenævn”*¹²²

I forlængelse af fællesudtalelsen udsendte Akademisk Samarbejdsudvalg også deres egen pressemeddelelse, hvor de bl.a. skrev, at:

”Et nævn som det foreslåede vil virke stærkt hæmmende på parternes vilje til under forhandling at nå til et forlig i det de ved deres indrømmelser faktisk foregriber deres senere stilling under en voldgiftsbehandling. Det må forudses, at

¹²⁰ Fællesrådet (1966) s. 23-24. Due & Madsen (2020) Bind II s.486

¹²¹ Tillæg A (1965-1966) sp. 2249-2252

¹²² Fællesrådet (1966) s.78

eksistensen af et permanent nævn vil føre til en hyppig anvendelse deraf i alle konfliktsituationer af blot nogen betydning. Derved vil den opfordring til at nå et forlig, som risikoen for konflikt indeholder, blive fjernet."¹²³

Her slog Akademisk Samarbejdsudvalg hovedet på sømmet. Konflikten var ikke et mål i sig selv, men risikoen for konflikt havde en kompromissøgende virkning, der var afgørende for at skabe forhandlingsresultater. Behovet for et permanent nævn til brug ved uenighed ville således være en selvopfyldende profeti, da arbejdsmarkedsparterne ville være mindre villige til at give indrømmelser ved forhandlingsbordet, hvis opfattelsen blev, at sandsynligheden for politisk indgreb var stor.

Ved sin fremsættelse af lovforslaget betonedes Hilmer Baunsgaard, at arbejdsaftalenævnet kun tilsigtedes brugt, hvis en arbejdskonflikt truede med at forstyrre samfundsordenen i et uacceptabelt omfang, og brugen af politiske indgreb overfor arbejdsmarkedsparterne var derfor ikke tænkt at vokse. Formålet var derimod at "*sikre sådanne stridigheder, som folketinget henviser til afgørelse, en behandling efter ensartede regler.*" så man kunne bibringe "*en saglig set mere tilfredsstillende arbejdsform, hvis indgreb bliver besluttet*".¹²⁴ Som 1. behandling af lovforslaget indikerer, mødte det en blandet, om end sympatisk, modtagelse fra folketingets partier.

Folketinget var overvejende favorabelt disponeret overfor at stoppe konflikter, der kunne true samfundsvigtige interesser. Dette havde de talrige politiske indgreb i arbejdskonflikter, heriblandt Helhedsløsningen, også tidligere påvist.¹²⁵ Men Socialdemokratiet, SF, De uafhængige og Liberalt Centrum var imod forslaget. Den socialdemokratiske arbejdsminister, Erling Dinesen, bemærkede på regeringens vegne, at De Radikales forslag var for vidtgående, eftersom Folketinget allerede besad de nødvendige redskaber til at gribe ind ved bl.a. at ophøje forligsinstitutionens mæglingsforslag til lov, når det ansås for nødvendigt.¹²⁶ Den socialdemokratiske ordfører Anker Jørgensen supplerede, at arbejdsmarkedsparterne generelt set havde bevist, at de var ansvarlige nok til at tage hensyn til det øvrige samfund under arbejdskonflikter. Derudover argumenterede han, at tilstedeværelsen af en permanent voldgift som den forslåede ville "*virke hæmmende på forhandlinger, vil mindske ansvarsfølelsen og netop derfor have tilbøjelighed til at fremme uroen på de mangeartede arbejdspladser*",¹²⁷ hvilket jo var det modsatte af den fremstillede hensigt.

¹²³ Smst. s.78

¹²⁴ Folketingets forhandlinger (1965-1966) sp. 3945

¹²⁵ Smst. sp. 4831-4879

¹²⁶ Smst. sp. 4832-4837

¹²⁷ Smst. sp. 4844-4845

Venstre og Konservative var mere positivt indstillet overfor De Radikales lovforslag. Dette syntes heller ikke så mærkelig i betragtning af, at Venstre og Konservativ selv havde fremlagt en langt mere yderliggående proposition blot få år før i 1960. Her havde højrefløjspartierne nemlig forsøgt at gennemføre et fuldkommen forbud mod strejke og lockout for størstedelen af sundhedssektoren, energiforsyningssektoren, transportsektoren og medierne.¹²⁸ Forslaget blev dog aldrig til noget pga. den overvældende modstand fra venstrefløjten og arbejdsmarkedsparterne.

Venstre efterspurgte i De Radikales lovforslag nærmere bestemmelser for, hvorledes det forslåede arbejdsaftalenævnet skulle dømme i voldgiftssager, mens De Konservative gerne så at beslutningen om, hvornår nævnet skulle træde til, blev truffet af regeringen, og altså ikke blev henlagt til flertalsafgørelse i folketinget. Men både Venstre og Konservativ kunne godt se fornuften i et permanent voldgiftsorgan, og ville gerne fortsætte forhandlingerne med et åbent sind.¹²⁹

De Radikales forslag blev dog ikke til noget. Efter 1. behandling blev det henvist til et udvalg, der ikke nåede at færdigbehandle forslaget inden afslutningen på folketingsåret, og derefter blev det glemt.¹³⁰ Trods dette vidnede hele affæren, og den politiske modtagelse af lovforslaget om, at konfliktret til tjenestemænd fra et politisk standpunkt var særdeles uvelkomment.

Har tjenestemænd en strejkeret?

Som tidligere bemærket i afsnittet *Det første lovudkast og møde i udvalg II* undskyldte kommissionsformanden, P. Bjørn Olsen, under Udvalgs II's fjerde og sidste møde d. 29. november 1967, arbejdsgruppens manglende interesse for kollektive konfliktvåben til tjenestemænd med, at der ikke var juridisk belæg til at indføre en formel strejkeret til tjenestemændene. I arkivet for tjenestemandskommissionens tilknyttede sekretariat finder man to eksemplarer af tidsskriftet *Juristen* fra hhv. 1957 og 1966. I begge eksemplarer er de ledende artikler forfattet af den daværende førende ekspert og grundlægger af dansk forvaltningsret, professor dr. jur. Poul Andersen, men hvorvidt det var denne juridiske litteratur, som kommissionsformanden havde henvist til under udvalgmødet, fremgår ikke fra mødereferatet.¹³¹ I begge artikler, 'Overenskomster i stedet for tjenestemandsløve', og 'Bør der ved Lov indføres et Forbud mod Tjenestemandsstrejker' behandles dog spørgsmålet om tjenestemændenes konfliktrettigheder – eller manglen på samme.

¹²⁸ Tillæg A (1959-1960) sp. 3441-3442

¹²⁹ Folketingets forhandlinger (1965-1966) sp. 4847-4856

¹³⁰ Smst. sp. 4879. Tillæg B (1965-1966) sp. 1659-1660

¹³¹ Begge kan findes i Tjenestemandskommissionens arkiv i sekretariatets kasse 3. Due & Madsen (2020) Bind II s. 268

Spørgsmålet om tjenestemændenes ret til aktion var ikke noget nyt, og havde været et tilbagevendende fænomen i forbindelse med alle større tjenestemandsløvsændringer.¹³² Der var bred enighed om, både hos politikerne, tjenestemandorganisationerne og juridiske kredse, at tjenestemænd i kraft af deres specielle juridisk forankrede ansættelsesform ikke havde nogen ret til at varsle konflikt, men i flere tilfælde havde dette ikke afholdt enkelte tjenestemandsgupperinger fra at gribe til strejkelignende aktioner ved at indgive deres opsigelser kollektivt. Om dette var lovligt eller ej, var der imidlertid tvivl om, da der ikke var nogen domstol, der havde taget stilling til spørgsmålet.¹³³

I artiklerne fra Juristen argumenterede Poul Andersen derfor for et lovforbud mod enhver slags tjenestemandsstrejke. Kollektiv arbejdsnedlæggelse under enhver form var, ifølge Andersen, nemlig ulovligt for tjenestemænd. Dette gjaldt også ved kollektive afskedigelsesdeponeringer, da hensigten bag tjenestemændenes individuelle opsigelser ikke var at fratræde deres stilling, men at presse det offentlige til at forbedre deres løn- og arbejdsvilkår.¹³⁴ Dette synspunkt forsvarede han bl.a. ved at henvise til tjenestemændenes loyalitetsbestemmelser, såsom den lovfæstede troskabspligt, som Andersen påpegede, forpligtede tjenestemænd til at fremme det offentlige interesser og samtidig afholde sig fra enhver virksomhed, der var til skade for samme. Eftersom enhver brug af konfliktmidler blev udøvet med henblik på at forbedre stillingsvilkårene på bekostning af det offentlige, og derudover forhindrede statsfunktionernes uforstyrrede gang, ville en konfliktret til tjenestemænd være til skade for det offentlige; og at ”*Sætte Samfundet Kniven for Struben ved Strejker eller Strejkertrusler [...] anses for uforeneligt med en Tjenestemandes fundamentale pligt.*”¹³⁵

Men det var ikke kun troskabspligten, som var til hinder for en konfliktret til tjenestemænd. Andersen pegede også på den gældende ”*decorum officiale*”, der forudsattes for alle der besad en tjenestemandstilling. Denne fordrede et krav til tjenestemænd om at udvise en værdig optræden både i og udenfor tjenesten. En faglig kampmentalitet var efter Andersens professionelle vurdering uforenelig med værdighedspligten, eftersom et nedbrud i det offentlige funktion pga. strejke ville virke tillidsforringende blandt den almindelige befolkning.¹³⁶

¹³² Due & Madsen (2020) Bind II s. 144, 268-269. Due & Madsen (2020) Bind I s. 478, 488

¹³³ Due & Madsen (2015) s.67. Simonsen (2021) s. 14-15

¹³⁴ Andersen (1957) s. 307

¹³⁵ Smst. s. 319

¹³⁶ Smst. s. 316-317

Andersens betænkelighed ved strejkeretsspørgsmålet strakte sig dog også ud over det rent lovmæssige. Han frygtede nemlig, at tjenestemændenes adgang til konfliktmidler ville resultere i en u hensigtsmæssig forrykning af styrkeforholdet til arbejdstagers fordel. Dette mente han, fordi kollektive arbejdsnedlæggelser indenfor det offentlige ikke behøvede at være omfattende for at opnå en ødelæggende samfundseffekt. Det offentlige ville samtidig være forhindret i at anvende lockout af samme grund, men også fordi afskedigede tjenestemænd ville værre berettiget til pension.¹³⁷

Som en bemærkning til Poul Andersens argumentation for, at troskabspligten lå til hinder for tjenestemændenes aktionsret, er det af en vis interesse, at Tjenestemandskommission af 1965 ikke inkluderede troskabspligten som en af tjenestemændenes pligter i lovbetænkningerne, og troskabspligt fremgår heller ikke i den endelige vedtagne lov. Jeg har ikke fundet nogen steder i Tjenestemandskommissionens arkiver, der har kunnet belyse hvornår eller hvorfor, man besluttede sig fra at fjerne troskabspligten. Min intuition er dog, at man simpelthen opfattede den som gammeldags og unødvendig, eftersom den nye forhandlingsprocedure udtrykkeligt ikke foreskrev nogen brug af konflikt. Under folketingsbehandlingen af lovforslaget blev Aage Hastrup også spurgt ind til, om der fandtes regler der forbød tjenestemandsstrejke i den nye lovgivning, hvortil Hastrup svarede:

*”Traditionelt findes der jo mellem staten og statens tjenestemænd et sådant tillidsforhold [...] Jeg håber, at dette tillidsforhold fortsat vil være til stede. Det er i hvert fald ganske klart, at på væsentlige områder vil åbne arbejdskonflikter være overordentlig farlige for statens muligheder for at løse sine opgaver.”*¹³⁸

Det var altså givet, at en troskabspligt fortsat lå implicit i tjenestemandsstillingen.

Formålet med konflikret og forskellen mellem offentlig og privat regulering

Tjenestemandsreformen af 1969 opklarede dermed ikke udtrykkeligt spørgsmålet om tjenestemændenes ret til kollektive kampvåben, for selvom den foreskrevne forhandlingsprocedure ikke inkluderede brug af aktionsmidler ved uenighed, så forbød den det heller ikke eksplicit. Ifølge Poul Andersen ville det være til tjenestemændenes klare fordel, hvis de fik en formel ret til konflikt, eller hvis strejkespørgsmålet fortsat forblev uafklaret. Men dette spørgsmål er også blevet belyst af Dr. jur. Hanne Petersen, der i sit værk *Ledelse Og Loyaltet* har beskæftiget sig med overførelsen af

¹³⁷ Andersen (1966) s.37-39. Andersen (1957) s. 315

¹³⁸ Folketingets forhandlinger (1968-1969) sp. 4628 – 4629)

privat arbejdsretlig regulering til den offentlige sektor, og heriblandt behandlet hvilken funktion de traditionelle konfliktmidler, såsom strejke og lockout, varetager på det offentlige arbejdsmarked.

For mens de overenskomstansattes adgang til konfliktvåben aldrig var betvivlet, heller ikke indenfor det offentlige, så argumenterer Petersen for, at aftalereguleringssystemet i det offentlige grundlæggende er uafhængigt af ansættelsesformen. Indenfor det offentlige foregår fastlæggelsen af løn- og arbejdsvilkår med andre ord på de samme præmisser for både tjenestemænd og overenskomstansatte, eftersom det private arbejdsmarked og det offentlige arbejdsmarked principielt er forskellige.

Petersens udgangspunkt er, at motivationen for både offentlige og private arbejdstageres deltagelse i et aftalebaseret reguleringssystem er opnåelse af en passende eksistenssikring gennem løn og acceptable arbejdsvilkår, men der findes ikke et lignende sammenfald mellem de private og offentlige arbejdsgiveres hensigt med samme. Dette skyldes, at ledelsesretten indenfor det private arbejdsmarked, hvor overenskomsten har sin oprindelse, udspringer fra den private ejendomsret og kontrol over produktionsmidlerne, mens ledelsesretten i det offentlige udspringer fra statens suverænitæt.

Grundlaget for regulering af løn- og arbejdsvilkår på det private arbejdsmarked er den industrielle vareproduktion, hvor varerne afsættes på et frit marked med økonomisk profit for øje. Arbejdsstandsninger forårsager ikke blot et umiddelbart stop for produktionen og dermed reducere af økonomisk overskud, men de risikerer også virksomhedens fremtidige indtægter gennem tabte markedsandele. De private arbejdsgiveres incitament til et forhandlingsbaseret reguleringssystem, såsom overenskomstsystemet, er derfor fredspligten, da denne garanterer en uforstyrret vareproduktion i overenskomstens løbetid. Arbejdsgivers såvel som arbejdstagers gensidige adgang til konfliktvåben giver forhandlingsparterne en formel magtmæssig ligestilling, da begge igennem konflikt er i stand til at true hinandens økonomiske kerneinteresse i deres forsøg på at få modparten til at give indrømmelser.

Grundlaget for fastsættelse af løn- og arbejdsvilkår på det offentlige arbejdsmarked er langt mere diffust, for i modsætning til de private arbejdsgivere er der ikke den samme kommercielle interesse hos de offentlige arbejdsgivere. Det offentliges "produktion" består i overvejende grad af ikke-industrielle serviceydelser, der afsættes til brugere, der har betalt for ydelserne indirekte gennem skatten. Formålet med det offentliges ledelsesret er derfor ikke økonomisk vinding, hvorfor der er en vis inkompatibilitet forbundet ved det offentliges kopiering af principperne for privat

aftaleregulering, der besværliggør lønfastsættelsen af offentlig arbejdskraft. Hvor udbud og efterspørgsel afbalancerer værdien af forskellige typer af arbejdskraft i den kapitalistiske markedsøkonomi, mangler der et tilsvarende vurderingsgrundlag indenfor den offentlige sektor, eftersom værdien af det offentliges produktion ikke kan kvantificeres monetært.

Af samme grund oversættes offentlige arbejdsgiveres og offentlige ansattes lige adgang til konfliktværktøjer ikke nødvendigvis til, at parternes forhandlingspositioner ligestilles. Ligesom Poul Andersen mener Petersen, at magtrelationen ved introduktion af konfliktvåben bliver asymmetrisk. Men modsat Andersen hælder fordelene ifølge Petersen til arbejdsgiverside. For mens arbejdsgivernes lockout har en væsentlig økonomisk virkning på lønmodtagerne, rammer arbejdstagernes strejkevåben derimod tredjepartsbrugerne af det offentliges serviceydelser. På den korte bane kan man i den kapitale optik tilføje, at lønmodtagernes strejkevåben endda har en decideret modproduktiv effekt, idet det offentlige sparer penge ved kampvåbnenes brug, mens de eventuelle negative langsigtede statsfinansielle konsekvenser forbundet med midlertidig arbejdsstandsning indenfor f.eks. uddannelsessektoren er u håndgribelig. Fredspligten og uforstyrret produktion er derfor ikke lige så centralt for den offentlige arbejdsgiver som den private.

Hvor den private arbejdsgiverkompetence udgår fra ejerskabet af produktionsmidlerne, udgår den i det offentlige fra et politisk mandat. Dette forudsætter et langt større behov for legitimation, og ifølge Petersen er den offentlige arbejdsgivers hovedopgave således at skabe opbakning til det politiske system som helhed og i særdeleshed det siddende politiske flertal. Når det kommer til det offentlige, foretrækker Petersen derfor i stedet at operere med en *politisk markedsmekanisme* fremfor en kommerciel. Denne politiske markedsmekanisme synliggøres bl.a. ved Petersens tese om den offentlige arbejdsgivers tredobbelte rolle. Denne tredelte rolle består først og fremmest af rollen som arbejdsgivermodparten i forhandlingerne med lønmodtagerne om løn- og ansættelsesvilkår, dernæst som offentligt organ og repræsentant for den politiske myndighed hvis opgave det er fastlægge og varetage udøvelsen af offentlige funktioner, og sidst rollen som politisk aktør, hvis ønske er at opnå og fastholde den politiske magt.

Den offentlige arbejdsgivers tredobbelte rolle fordrer, at den er underkastet en række forvaltningsmæssige, retlige og politiske forventninger og begrænsninger, der ikke nødvendigvis er indbyrdes forenelige. En af disse forventninger er således, at det offentliges service udføres på en forsvarlig og tilfredsstillende vis. Petersen indvender således, at selvom fredspligten ikke har samme betydning for den offentlige arbejdsgiver som den private, så er den ikke helt uden betydning.

Strejkevåbnet kan f.eks. true den politiske legitimitet i tilfælde af, at arbejdsgiverne som partipolitisk aktør får skylden. Strejke er imidlertid stadigvæk et ineffektivt middel, da effekten er usikker, og hvor der også er risiko for, at den offentlige opinion kan vende sig imod arbejdstagerne. Dertil kommer, at der i de fleste overenskomster er indført bestemmelser om nødberedskab, der afbøder virkningen, hvilket også er i overensstemmelse med tjenestemandssystemets loyalitetsforpligtelser.

Den offentlige arbejdsgivers politiske magt opnås og bevares primært gennem vælgerne, heriblandt de offentlige ansatte. I forlængelse af de forventninger der er til det offentlige som politisk myndighed og arbejdsgiver, henviser Petersen derfor til en *vælgerpolitisering* af personalepolitikken som styrende faktor for regulering løn- og arbejdsvilkår. Dette er fordi at vælgernes forventning til, at det offentlige kan varetage dets pålagte opgaver, forudsætter, at der er ansat tilstrækkeligt personale med de rette kvalifikationer og den rigtige indstilling til arbejdet i det offentliges tjeneste. Dette omsættes bl.a. til en forventning om, at det offentlige fremtræder som en både hensynsfuld og god arbejdsgiver. Men at den offentlige arbejdsgiver besidder disse egenskaber, er i sig selv også nødvendige, hvis personalebehovene i det offentlige skal være opfyldt.

Det er dog svært at bestemme hvilke løn- og arbejdsvilkår der opfylder disse krav. Som tidligere berørt besværliggøres det ikke mindst af, at prisen på arbejdskraft i det offentlige ikke er et spørgsmål om hverken sikring eller fordelingen af et økonomisk overskud. Da staten ikke er underlagt samme økonomiske tvang som det private, kan den som finansiel bevillingsmyndighed umiddelbart nemt imødekomme de ansattes lønkrav, da dette er et prioriterings spørgsmål af offentlige ressourcer. Men denne løsning ville være uholdbar, da den offentlige arbejdsgiver i kraft af sin politiske rolle og myndighedsrolle er underkastet krav om, at det offentlige arbejdsmarked gives en vis parallelitet og ensartethed sammenlignet med det private for at undgå anklager om forfordeling fra vælgerne og for at forhindre konkurrencemæssig forvridding med dertil følgende samfundsøkonomiske konsekvenser.

Der er selvfølgelig offentlige ansatte, der kan udnytte, at de er beskæftiget med offentlige funktioner, der anerkendes som en forudsætning for den private profitorienterede produktion eller på anden vis er særlig samfundsvigtige. Men også her peger Petersen på en politisk markedsmekanisme, da eventuelle løft i løn- og ansættelsesvilkår på denne baggrund stadigvæk hviler på en politisk interesse i at bevare og finansiere disse områder, og ikke på noget målbart relateret til de ansattes økonomiske værdi. Det samme gør sig bl.a. gældende for andre ansættelsesgrupper, der på anden vis nyder politisk

sympati. I alle tilfælde er der ved offentlig fastsættelse af løn- og arbejdsvilkår altså tale om en politisk afvejning, der er frakoblet principperne for privat arbejdsretlig aftaleregulering.

Petersens hovedpointe er således, at der mangler et selvstændigt offentlige arbejdsmarked. Ligesom tjenestemandssystemet falder de offentlige overenskomstforhold med aftale- og aktionsret mellem to stole, da i hvert fald lønniveauet placeres som en blanding mellem de dominerende politiske interesser og efter privat forbillede.¹³⁹

¹³⁹ Petersen (1987) s. 22-28, 65-66, 71, 74 – 97. Simonsen (2021) s.6-8

Konklusion

Et nyt forhandlings- og aftalesystem var ikke på tegnebrættet, da Tjenestemandskommissionen af 1965 blev nedsat. Men de seneste års samfundsmæssige udvikling havde afsløret, at tiden var løbet fra Tjenestemandssystemet. Fra et lønmodtagerperspektiv havde tjenestemandsgoderne mistet deres værdi. Lønstabilitet, sikkerhed i ansættelse og særskilt pension kunne ikke længere tiltrække kvalificerede medarbejdere i en økonomisk opblomstringsperiode, hvor lønningerne kun voksede, arbejdsmarkedet skreg efter arbejdskraft og almene pensionsordninger var på tærsklen til at blive udbredt til hele befolkningen. De offentlige arbejdsgivere var heller ikke tilfredse med tjenestemandssystemet. Fra deres synspunkt modarbejdede statens forpligtelser overfor tjenestemændene en modernisering og udvikling af statens funktioner. Tjenestemandssystemet havde vist sig utilstrækkelig, og som resultat var overenskomstbaserede ansættelser vokset frem på bekostning af tjenestemandssystemet. I kontrast til tjenestemandssystemet var overenskomsterne i stand til at imødekomme både statens behov efter en fleksibel arbejdsstyrke og arbejdstagerenes ønske om bedre løn- og arbejdsforhold.

Fra politisk side var der dog stemning for at bevare tjenestemandssystemet, og Tjenestemandskommissionen af 1965 blev derfor nedsat for at identificere ansættelsessystemets udfordringer og fremkomme med forslag til løsning. Kommissionen erfarede hurtigt et behov for at gøre tjenestemandssystemet mere konkurrencedygtig hvilket i første omgang forudsatte en større revision af tjenestemændenes øjeblikkelige lønniveau. Men skulle tjenestemandssystemet fremtidssikres som en konkurrencedygtig og omstillingsparat ansættelsesform, var der også et behov for at revurdere tjenestemændenes generelle ansættelsesvilkår og gøre dem mere tidssvarende.

Ansvar for at løse denne opgave blev overdraget Arbejdsgruppen af d. 25/05/66, som nåede frem til den konklusion, at det pålagte kommissorie kunne indfries ved en tilnærmelse til de overenskomstansattes arbejdsretlige vilkår. I arbejdsgruppens forslag til nyordning indgik overgangen fra ét system, hvor forandringer i løn- og arbejdsvilkår implementeredes gennem lov, til et aftalebaseret system. De fire centralorganisationer, der repræsenterede statstjenestemændenes interesser, besad allerede en forhandlingsret. Aftaleretten, som arbejdsgruppen foreslog, og som senere blev vedtaget som lov, er derfor blevet omtalt som en formalisering af eksisterende forhandlingsforhold af bl.a. Jesper Due og Jørgen Steen Madsen. Arbejdsgruppen af d. 25/5/66 opfattede det dog som en væsentlig effektivisering af de eksisterende forhandlingsforhold, da en egentlig aftaleret var en måde, hvorpå man kunne omgå den omstændige parlamentariske proces, der

hidtil havde været påkrævet for at gennemføre nævneværdige ændringer i tjenestemændenes løn- og ansættelsesforhold.

Det nye forhandlings- og aftalebaserede reguleringssystem var derfor et middel til at justere tjenestemandsoverenskomsten mere jævnlige efter ønske og behov. Men derudover indeholdt arbejdsgruppens forslag ikke nogen gennemgribende forandringer i forhandlingsforholdene. Forhandlingerne skulle fortsat føres på centralt plan af et ganske beskedent antal forhandlingsberettigede organisationer. Det var til at tumle med for den forhandlingsansvarlige minister. Manglen på innovation på dette område syntes måske heller ikke så mærkeligt i betragtning af, at arbejdsgruppens medlemmer udelukkende bestod af embedsfolk fra statsadministrationen og repræsentanter fra centralorganisationerne. Sidstnævnte havde formodentlig ingen interesse i at afgive indflydelse på tjenestemandsoverenskomsten.

Emnerne som arbejdsgruppen foreslog fastsat ved aftale var løn, arbejdstidens længde, ferier, særlige ydelser og lignende. Det var altså de emner, der typisk var på bordet til overenskomstforhandlingerne på det private arbejdsmarked. Og ligesom det private arbejdsmarked, måtte ledelsesretten ikke anfægtes. Men her stoppede sammenligningen med de private overenskomstforhold da også. Aftalekarakteren i det nye reguleringssystem forsvandt nemlig i tilfælde af uenighed, idet lovindgreb pr. automatik blev den statslige arbejdsgivers løsning på interessekonflikter. Der var således ingen konfliktmidler for tjenestemændene at gribe til.

Der blev formodentlig heller ikke gjort et ærlig forsøg på at inkludere en aktionsret til tjenestemænd. Formanden for kommissionen, P. Bjørn Olsen, var underlagt en stram tidsramme, og havde derfor interesse i indfri kommissoriet og afslutte kommissionsarbejdet på hurtigste og nemmeste vis. Han var derfor ikke lydør over for forslag, der kunne udsætte reformen - heller ikke hvis forslagene kom fra kommissionens politiske repræsentanter. Derudover måtte aftaleretten ikke true "den parlamentariske kontrol over statens udgifter", og da formålet med kollektive konfliktvåben var at presse modparten til indrømmelser, var tjenestemændenes manglende adgang hertil indiskutabelt. Som min diskussion bl.a. berører, blæste de politiske vinde da heller ikke for, at tjenestemænd skulle have ret til kollektive konfliktvåben. De offentlige ansattes lønforhold indgik i landets indkomspolitik, og gør det formodentlig stadigvæk, og politikerne opfattede det som deres opgave at sikre en stabil samfundsudvikling, der forløb uden skadelige konflikter.

Derudover kan man også diskutere, hvad tjenestemændene ville vinde ved en eventuel ret til konfliktvåben. Arbejdsgruppen havde ingen intentioner om at skabe et selvstændigt forhandlingsrum

til de offentlige ansatte. Den nye aftaleret skulle groft sagt facilitere et lønniveau for statens personalegrupper, der afspejlede lønnen for tilsvarende stillinger i det private. Hanne Petersen har i denne sammenhæng argumenteret for, at der i det offentlige mangler et grundlag, hvorpå en selvstændig løndannelse kan ske. De offentlige ansattes adgang til kollektive konfliktvåben har således ingen indflydelse på forhandlingsresultatet ifølge Petersen.

Det endelige lovudkast til tjenestemandreformens første del vedrørende tjenestemændenes ansættelsesvilkår, hvori aftaleretten var fastlagt, blev overvejende mødt med tilfredshed af politikerne under folketingsbehandlingen. De fire gamle folketingspartier anså den foreslåede aftaleret for passende, idet den imødegik tjenestemandssystemets talrige udfordringer næsten uden at gå på kompromis med ansættelsesformens historiske arv som retsstatens foretrukne og pålidelige tjener.

Litteraturliste

Almen litteratur:

Andersen, Poul. (1957). *Bør der ved Lov indføres Forbud mod Tjenestemandsstrejker*. I: A. Vinding Kruse (red.): *Juristen 1957*. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busk.

Andersen, Poul. (1966). *Overenskomster i Stedet for Tjenestemandsløvslov*. *Juristen* 1966, Årg. 48, nr. 1.

Arnheim, Arthur. (1981). *Akademikerkonflikten i 1969*. *Historie Jyske Samlinger, Ny Række* 13.

Due, Jesper & Madsen, Jørgen Steen. (2009). *Forligsmagere og Forumshoppere: analyse af OK 2008 i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper & Madsen, Jørgen Steen. (2015). *Fra tjenestemænd til overenskomstansatte: en historisk analyse af konfliktformer i det offentlige aftalesystem*. *Økonomi og Politik*, Årg. 89, nr. 4.

Due, Jesper & Madsen, Jørgen Steen. (2020). *Kampen om forhandlingsretten: Det offentlige aftalesystems historie 1850-1940*. Bind I. Syddansk Universitetsforlag.

Due, Jesper & Madsen, Jørgen Steen. (2020). *Kampen om aftaleretten: Det offentlige aftalesystems historie 1940-1970*. Bind II. Syddansk Universitetsforlag.

Due, Jesper & Madsen, Jørgen Steen. (2020). *Kampen mellem ansættelsesformerne: Det offentlige aftalesystems historie 1970-1990*. Bind III. Syddansk Universitetsforlag.

Hansen, Nana Wesley. (2015). *De statslige arbejdsgivere i Danmark og Sverige og deres magt*. *Økonomi og Politik*, Årg. 88, nr. 4.

Hasselbalch, Ole. (2000). *Arbejdsretten 1. bind: arbejdsrettens almindelige del* (2. udgave). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Høgedahl, Laust Kristian. (2017). *Offentlige overenskomstforhandlinger og konfliktløsning: Danmark i et nordisk perspektiv*. Aalborg Universitet, CARMA.

Jørgensen, Henning. (2010). *Forhandlingssystemet i det offentlige og ligelønnen*. Aalborg, CARMA.

Kristiansen, Jens. (2015). *Konfliktret på det offentlige arbejdsmarked*. *Økonomi og Politik*, Årg. 88, nr. 4.

Simonsen, Rasmus Buus. (2021). *Tjenestemandereformen af 1969: Et politisk angreb på det offentlige overenskomstsystem?*. Aalborg Universitet. (upubliceret).

Petersen, Hanne. (1987). *Ledelse og loyalitet: Kollektiv arbejdsret i den offentlige sektor*. København: Akademisk Forlag.

Sørensen, Astrid Elkjær. (2018). *Pæne pigers oprør: Ligestillingsprojekter i de kvindedominerede fagforbund 1985-2010*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Sørensen, Astrid Elkjær. (2020). *Det offentlige lønhierarki: En arv fra tjenestemandereformen af 1969*. Historisk Tidsskrift, bind 129, hæfte 1.

Internet:

Danmarkshistorien.dk. (2015). *Kanslergadeforliget 1933*. Hentet fra: <https://danmarkshistorien.dk/vis/materiale/kanslergadeforliget-1933/>. Sidst set d. 12/05/2022

Danmarkshistorien.dk. (2018). *Folkepension, 1956-*. Hentet fra: <https://danmarkshistorien.dk/vis/materiale/folkepension-1956/>. Sidst set d. 11/03/2022.

Danmarkshistorien.dk. (2020). *Økonomisk vækst og velfærdsstaten*. Hentet fra: <https://danmarkshistorien.dk/perioder/efterkrigstiden-1945-1973/oekonomisk-vaekst-og-velfaerdsstaten/>. Sidst set d. 23/05/2022.

Danmarkshistorien.dk. (2015). *Folketingsvalget 1968*. Hentet fra: <https://danmarkshistorien.dk/vis/materiale/folketingsvalget-1968/> . Sidst set d. 23/05/2022.

faos.ku.dk. (2019). *Septemberforliget af 1899*. Hentet fra: <https://faos.ku.dk/arbejdsmarkedets-begreber/septemberforliget/>. Sidst set d.05/03/2022.

Lex.dk. (2012). *Helhedsløsning*. Hentet fra: <https://danmarkshistorien.lex.dk/Helhedsl%C3%B8sning>. Sidst set d.23/05/2022.

Online dokumenter:

De Økonomiske Råd. (2012). *Jubilæumsskrift – De Økonomiske Råd: 1962-2012*. Fundet på: <https://dors.dk/oevrige-publikationer/jubilaemsskrifter/jubilaemsskrift-2012>. Sidst set d. 22/05/2022.

Danske love:

Lov nr. 291 af 18-06-1969. (1969). *Lov om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken.*
Ministeriet for Statens Lønnings- og Pensionsvæsen.

Betænkninger:

Betænkning nr. 384 (1965). *Betænkning vedrørende tjenestemænds adgang til almindelig folkepension afgivet af det af finansministeren den 18. juni 1963 nedsatte udvalg.* København: S.H. Møllers Bogtrykkeri.

Betænkning nr. 483 del 1. (1969). *Betænkning afgivet af Tjenestemandskommissionen af 1965. 1. del Tjenestemandsløven.* København: Schultz Bogtrykkeri.

Betænkning nr. 483 del 3. (1969). *Betænkning afgivet af Tjenestemandskommissionen af 1965. 3. del Løn og pension.* København: Schultz Bogtrykkeri.

Medlemsblade:

Fællesrådet. (1965). Medlemsblad for FTF. 9. årgang.

Fællesrådet. (1966). Medlemsblad for FTF. 10. årgang.

Fællesrådet. (1967). Medlemsblad for FTF. 11. årgang.

Fællesrådet. (1968). Medlemsblad for FTF. 12. årgang.

Samrådet. (1964). Ministeriernes Månedssblad. Medlemsblad for Danske Statsemployer
Samråd. 48. årgang.

Særnummer af >>Samrådet<<. (1968). Orientering om tjenestemandskommissionen. Medlemsblad for Danske Statsemployer Samråd.

Folketingstidende

Folketingets forhandlinger. (1965-1966). *Folketingstidende.*

Folketingets forhandlinger. (1968-1969). *Folketingstidende*.

Tillæg A. (1959-1960). *Folketingstidende*.

Tillæg A. (1965-1966). *Folketingstidende*.

Tillæg B. (1965-1966). *Folketingstidende*.

Rigsarkivet

Brev til hr. fuldmægtig P.H. Matson, dateret 31.3.1966. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskommissionen af 22.11.1965. Sekretariatet (1965-1969) kasse 4.

Brev til medlemmerne af udvalg II, dateret 6. november 1967. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskommissionen af 22.11.1965. Diverse fra udvalg II (1965-1969) kasse 1.

Brev til samtlige kommissionsmedlemmer, dateret 3. maj 1967. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskommissionen af 22.11.1965. Henvendelser til kommissionen (ad betænkningens bilag 5) (1964-1969) kasse 1.

Civil Servants. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskommissionen af 22.11.1965. Sekretariatet (1965-1969) kasse 4.

Den parlamentariske kontrol i Sverige med statens lønudgifter. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskommissionen af 22.11.1965. Sekretariatet (1965-1969) kasse 2.

Henvendelse fra Foreningen For Kontorpersonalet Ved Politiet Og Domstolene til Lønningsudvalget, Tjenestemandsløve bilag 55. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskommissionen af 22.11.1965. Henvendelser til kommissionen (ad betænkningens bilag 5) (1964-1969) kasse 3.

Henvendelse fra Maskinmestrenes Forening til Lønningsudvalget, Tjenestemandsløve bilag 54. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskommissionen af 22.11.1965. Henvendelser til kommissionen (ad betænkningens bilag 5) (1964-1969) kasse 3.

Internt brug, Spredte synspunkter vedrørende gennemførelsen af en tjenestemandreform, dateret 24/9/68. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskommissionen af 22.11.1965. Sekretariatet (1965-1969) kasse 4.

Notat angående de svenske tjenestemandshandlinger i 1966. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskommissionen af 22.11.1965. Sekretariatet (1965-1969) kasse 2.

Notat fra 1. møde den 3. maj 1966. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskommissionen af 22.11.1965. Diverse fra udvalg II (1965-1969) kasse 2.

Notat til lønnings- og pensionsministeren ang. Tjenestemandskommissionen af 1965. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskommissionen af 22.11.1965. Sekretariatet (1965-1969) kasse 3.

Notat vedrørende arbejdsgruppens 1. møde onsdag den 1. juni 1966. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskommissionen af 22.11.1965. Sekretariatet (1965-1969) kasse 2.

Redegørelse for engelske tjenestemænd. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskommissionen af 22.11.1965. Sekretariatet (1965-1969) kasse 4.

Redegørelse fra arbejdsgruppen af 25. maj 1966, dateret 17/10/1966. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskommissionen af 22.11.1965. Sekretariatet (1965-1969) kasse 2.

Referat af 1. møde i udvalg II angående ansættelsesvilkårene onsdag den 12. januar 1966 kl. 15. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskommissionen af 22.11.1965. Diverse fra udvalg II (1965-1969) kasse 2.

Referat af kommissionens 3. møde onsdag d. 15. december 1965 kl. 15. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskommissionen af 22.11.1965. Udsendte skrivelser (1965 – 1969) kasse 5.

Referat af kommissionens 4. møde onsdag d. 25. maj 1966 kl. 15. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskommissionen af 22.11.1965. Udsendte skrivelser (1965 – 1969) kasse 5.

Referat af udvalgets 4. møde onsdag den 29. november 1967 kl. 15. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskommissionen af 22.11.1965. Diverse fra udvalg II (1965-1969) kasse 2.

Resumé af det i Tjenestemandskommissionen af 1965 behandlede materiale, som danner grundlaget for kommissionens videre arbejde, dateret 14. november 1966. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskommissionen af 22.11.1965. Sekretariatet (1965-1969) kasse 2.

Tjenestemandssystemet i støbeskeen af Holger Lavesen. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskommissionen af 22.11.1965. Sekretariatet (1965-1969) kasse 2.

Udkast. Lov om statens tjenestemænd. 1. del om almindelige bestemmelser, dateret 1./11/67. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskommissionen af 22.11.1965. Diverse fra udvalg II (1965-1969) kasse 2.