

Særtryk

Download købt på
www.dendanskehistoriskeforening.dk
kun til personlig brug, ikke til distribution.

Historisk Tidsskrift

Bind 120

(20. række, bind V)

Hæfte 1

Udgivet af

DEN DANSKE HISTORISKE FORENING

under redaktion af

JES FABRICIUS MØLLER & SEBASTIAN OLDEN-JØRGENSEN

KØBENHAVN 2020

Det offentlige lønhierarki
EN ARV FRA TJENESTEMANDSREFORMEN
AF 1969

AF
ASTRID ELKJÆR SØRENSEN¹

Den 18. juni 1969 vedtog det danske folketing en reform af Tjenestemandsløven – kendt som Tjenestemandsskiftet af 1969.² Reformen havde stor tilslutning i Folketinget, hvor den blev vedtaget med 141 stemmer for. Alle partier med undtagelse af Venstresocialisterne, som stemte blankt, stod således bag reformen.³ Forud for Tjenestemandsskiftet af 1969's vedtagelse lå fem års kommissionsarbejde, og den endelige reform bestod af tre dele:

* Første del af reformen var en generel revision af Tjenestemandsløven, der stræbte efter at skabe et mere fleksibelt system for ansættelse og løn. Blandt de væsentlige ændringer var, at tjenestemandsskiftet fik en langt større forhandlingsret, hvilket dog til dels var en formalisering af allerede eksisterende forhold. Samtidig med at staten udvidede tjenestemandsskiftets forhandlingsret, definerede den også de fire centralorganisationer COI, COII, Samrådet og Dansk Lærerforening som værende dem, der besad forhandlingsretten for de statsansatte tjenestemænd, hvilket resulterede i et stærkt centraliseret forhandlings-system.⁴

* Anden del af loven var en revision af tjenestemandenes pen-

¹ Tak til Kirsten Precht for feedback på en tidlig version af denne artikel.

² Aage Hastrup: „Tjenestemandsskiftet 1970“, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, Særtryk, årg. 51, 1970, s. 1-17.

³ Nete B. Wingender: *Firkløvet og ildsjælene – Dansk Sygeplejeråds Historie*, Dansk Sygeplejeråd, Aarhus Stiftsbogtrykkeri 1999, bind 2, s. 58.

⁴ Jesper Due & Jørgen Steen Madsen: *Aftalesystemet på det kommunale område*, Socialarbejdernes Fælles Udvalg, TOTO-tryk 1981, s. 7-10. Se også Aage Hastrup 1970.

sionsområde, der søgte at harmonisere tjenestemændenes pensionssystem med den udvikling, som havde været i det øvrige pensionssystem.

* Tredje del af reformen var en lønindplacering og klassificering af samtlige statsansatte tjenestemænd, ansatte i folkeskolen, ansatte i folkekirken såvel som de tjenestemandslignende grupper på pædagogområdet. I denne klassificering blev de kvindedomimerede faggrupper overordnet set placeret lavt i forhold til uddannelses- og ansvarsmæssigt lignende grupper.⁵

I dansk historieskrivning og i forskningen generelt har Tjenestemandereformen af 1969 ikke fået megen opmærksomhed. Professor Henning Jørgensen, ph.d. i historie Nete Baslev Wingender og jeg selv har dog i hver vores forskning dokumenteret, hvordan indplaceringerne af de forskellige faggrupper i Tjenestemandereformen af 1969's klassificeringssystem stadig er afspejlet i nutidens lønhierarki i den offentlige sektor. Vi har alle argumenteret for, at reformen kan ses som en del af årsagen til nutidens løngab mellem kvinder og mænd.⁶

I denne artikel beskriver og analyserer jeg, hvordan klassificeringer af de offentligt ansatte i Tjenestemandereformen af 1969 fandt sted, og hvilke ambitioner kommissionen havde med opbygningen af det nye lønsystem, såvel som hvordan og hvorfor disse måtte justeres kraftigt ned. Det nye lønhierarki for de offentlige ansatte blev derfor dels en videreførelse af det gamle lønhierarki, som daterer sig tilbage til 1919, dels et forhandlingsmæssigt kompromis med statstjenestemændenes centralorganisationer. Denne konklusion går til dels imod min egen, Wingenders og Jørgensens hidtidige konklusion om Tjenestemandereformen af 1969 som værende ophav til den lønmæssige ulighed mellem traditionelle kvinde- og mandefag og peger på, at i hvert fald en del af uligheden går helt tilbage til indførelsen af den første tjenestemandsløvslov i 1919.

En anden væsentlig pointe i artiklen er, hvordan klassificeringerne fra både Tjenestemandskommissionens side og de skiftende regeringer bag reformen var tænkt som værende noget, der jævnlige skulle revideres. Til dette formål nedsatte Folketinget Stillingsvurderingsrådet, en instans, der dog aldrig kom til at fungere.

⁵ Astrid Elkjær Sørensen: *Pæne pigers oprør - Ligestillingsprojekter i de kvindedomimerede fagforbund 1985-2010*, Aarhus Universitets Forlag, Narayana Press, Gylling 2018, s. 86-87; Nete B. Wingender 1999, bind 2, s. 56-58.

⁶ Se bl.a. Henning Jørgensen: *Forhandlingssystemet i det offentlige og ligelønnen*, CARMA, Aalborg 2010; Nete B. Wingender 1999, bind 2, s. 60-71; Astrid Elkjær Sørensen 2018, del 2.

I artiklen fokuserer jeg på Tjenestemandskommissionen som aktør, dens tilgang til klassificering og dens overordnede målsætninger med klassificeringssystemet. Formålet er at give læseren et indblik i tilblyelsesprocessen bag det lønhierarki, som blev opbygget og bredt ud til hele den offentlige sektor i løbet af 1970'erne, og som altså fortsat eksisterer.

Det kildemæssige udgangspunkt for artiklen er Tjenestemandskommissionen af 1965's egne arkiver. Der er her tale om en ganske betragtelig og ikke særlig velordnet papirmængde på omkring 50.000 sider. Dette kildemateriale udgør, sammen med kommissionens endelig betænkning og folketingsdebatten om reformen i 1969, mit primære kildemateriale.

Dette arkivmateriale giver et godt indblik i Tjenestemandskommissionens arbejde og Folketingets behandling af reformen. Arkivet er dog tidsmæssigt begrænset til perioden 1965-1969 og er derfor ikke brugbart i forhold til at forklare, hvorledes tjenestemandreformens klassificeringssystem, der oprindeligt kun omhandlede ca. 70.000 statsansatte tjenestemænd, blev bredt ud til den resterende offentlige sektor. Der er dog ingen tvivl om, at dette emne fortjener en grundigere behandling, end forskningen hidtil har givet det.

Jeg har, hvor det har kunnet bidrage til at løfte artiklens analyse, suppleret med materiale fra de to hovedorganisationer FTF og LO, og de fire centralorganisationer for tjenestemænd i staten (COI: Statstjenestemændenes Centralorganisation I, COII: Statstjenestemændenes Centralorganisation II, Samrådet: Danske Statsemployed Samråd og Dansk Lærerforening⁷), som var de eneste faglige organisationer, der havde sæde i tjenestemandskommissionen. Der er her primært tale om publiceret materiale såsom medlemsblade, pressemeddelelser og håndbøger til tillidsmænd m.m.

I artiklen går jeg ikke i detaljer med enkelte faggruppers klassificering og ej heller med den debat, som var i medierne, i fagbevægelsen og de enkelte fagorganisationer om klassificeringssystemet. Dette skyldes dels, at dette emne ville kræve inddragelse af en ny betragtelig kildemængde, dels at jeg i denne artikel først og fremmest ønsker at give en overordnet introduktion til reformens klassificeringssystem og kommissionens ambitioner i forhold til at opbygge et nyt lønsystem.

Artiklen er udarbejdet som led i mit postdoc-projekt om Tjenestemandreformens betydning for lønniveauet i de kvindedomnede fag i den offentlige sektor. Derfor knytter eksempler i artiklen på klassificering af fag og lignende sig primært til de traditionelt kvin-

⁷ Dansk Lærerforening var formelt set ikke en centralorganisation, men blev behandlet og indgik i Tjenestemandskommissionen af 1965 som en sådan.

dedominerede faggrupper, og enkelte dele af artiklen er til dels baseret på kildemateriale fra disse fags faglige organisationer.

1960'erne: Tjenestemandssystemet i krise

For at forstå Tjenestemandsskiftet af 1969 må man huske, hvordan det offentlige arbejdsmarked så ud i 1960'erne. Grundlæggende fandtes der dengang tre forskellige ansættelsesformer inden for den offentlige sektor: tjenestemandsansættelse, tjenestemandslignende ansættelse og overenskomstanstansættelse (hertil kom en mindre gruppe af løstansatte uden ordnede forhold – men denne gruppe skrumpede kraftigt i løbet af 1960'erne). Af disse tre var systemet vedrørende de statslige tjenestemandsansættelser det ældste og det, som var udgangspunktet, når det kom til forhandlinger om løn- og arbejdsvilkår.⁸

Tjenestemandsansættelserne går tilbage fra før Grundloven af 1849 og blev anset som en så væsentlig del af samfundsordenen, at der optoges bestemmelser om dem i 1849-grundloven – og efterfølgende er disse bestemmelser ført videre i samtlige grundlovsrevisioner. I 1919 blev alle love om tjenestemænd samlet i Tjenestemandsskifteloven. Indtil Tjenestemandsskiftet af 1969 trådte i kraft, var denne lovgivning kendetegnet ved, at der var truffet bestemmelser om næsten alle detaljer vedrørende tjenestemændenes løn- og ansættelsesvilkår. Dette resulterede i et stift system, hvor det var yderst vanskeligt at lave løbende regulering af lønninger eller rekruttere andet end forholdsvis nyuddannede personer, da systemets pensionsrettigheder var baseret på lang anciennitet. Sidstnævnte forhold betød også, at en statslig tjenestemand, som skiftede til en ikke-statslig karriere, mistede sin oparbejdede pension.⁹

Formelt set havde tjenestemændene ingen aftaleret, før Tjenestemandsskiftet af 1969 trådte i kraft. I praksis havde flere af tjenestemandsskiftegrupperne dog også før 1969 en vis indflydelse på egne løn- og ansættelsesforhold gennem deres centralorganisationer. Til gengæld for den manglende aftaleret var tjenestemændene garanteret en stor sikkerhed i ansættelsen såvel som økonomisk sikring i forbindelse med sygdom og alderdom. Udviklingen i 1960'erne gik dog mod, at en række af de goder, der før havde været eksklusivt forbeholdt tjenestemænd, nu blev tilgængelige for andre erhvervsgrupper. Dette gjaldt bl.a. den automatiske pristalsregulering, pensionsordninger og gene-

⁸ Jesper Due & Jørgen Steen Madsen: „Fra tjenestemænd til overenskomstanstansatte – en historisk analyse af konfliktformer i det offentlige aftalesystem“, *Økonomi og Politik*, Årg. 88, nr. 4, 2015, s. 64-75.

⁹ *Fællesrådet*, 1969, marts-april, s. 44; Betænkning nr. 483 1969/Betænkning afgivet af tjenestemandskommissionen af 1965, 1. del, s. 12-13.

relle ferieordninger.¹⁰ Denne udvikling var med til at trække den relative værdi af tjenstemandsansættelserne ned, da samme fordele nu også kunne opnås i andre stillinger.

Ansatte på tjenstemandslignende vilkår var på mange måder underlagt samme vilkår som de tjenstemandsansatte, men havde ikke helt samme beskyttelse mod opsigelse og ej heller samme adgang til pension.¹¹ Ligeledes faldt disse grupper i et organisatorisk grænse-land, da de ikke fuldt ud passede ind i forhandlingerne og organisationerne for de tjenstemandsansatte, men ej heller hos de overenskomstansatte. I 1960'erne var f.eks. flertallet af de pædagogiske grupper inden for børne- og ungdomsområdet ansat på tjenstemandslignende vilkår.¹²

Den sidste gruppe var de overenskomstansatte, som i modsætning til de to andre grupper havde fuld aftale- og aktionsret og fik deres forhold reguleret gennem overenskomst og ikke lov.

Den lave arbejdsløshed i 1960'erne gjorde det vanskeligt for den offentlige sektor at rekruttere og fastholde medarbejdere – særligt til de ledende stillinger eller til stillinger, som krævede specialviden. Rekrutteringsproblemet førte til, at staten gav store lønstigninger til nogle grupper af overenskomstansatte for at tiltrække tilstrækkeligt og kvalificeret personale. Resultatet blev, at flere grupper af offentligt ansatte med tjenstemandsstilling sakkede lønmæssigt bagefter; to personer med identisk stillingsindhold og titel kunne således godt have forskellig løn, alt efter om de havde en overenskomstansættelse eller en tjenstemandsansættelse.¹³ Eksempelvis tjente en overenskomstansat civilingeniør i det offentlige i 1965 helt op til 161 % af en tjenstemandsansat civilingeniørs løn, og en overenskomstansat sygeplejerske ca. 115 % af en tjenstemandsansats.¹⁴ Denne forskel i lønniveauet mellem de to ansættelsesformer betød, at flere personer valgte at opsiges deres tjenstemandsstilling for så at lade sig genansætte i samme stilling som overenskomstansat.

¹⁰ Betænkning nr. 483 1969/Betænkning afgivet af tjenstemandskommissionen af 1965, 1. del, s. 11-12.

¹¹ Hans Stidsen & Finn Risum (red.): „Tjenstemandens grundbog“, AOF, Andelsbogtrykkeriet i Odense 1976, s. 10.

¹² Ved statsungdomshjemmene var der dog som regel tale om regulære tjenstemandsansættelser.

¹³ Jesper Due & Jørgen Steen Madsen: *Aftalesystemet på det statslige område*, Socialarbejdernes Fælles Udvalg, TOTO-tryk 1981, s. 15. Arthur Arnheim: „Akademikerkonflikten i 1969“, *Historie fysiske Samling*, 13 (1981), s. 285-328.

¹⁴ Udvalg III, bilag 1, 14. januar 1965. Rigsarkivet/Finansmin. Lønnings- og Pensionsdept., Tjenstemandskomm. 22.11.1965; Diverse fra udvalg III (1965-1969) 1.

Valget mellem de to ansættelsesformer optog også fagorganisationerne, som måtte afveje, hvorvidt man skulle satse på overenskomstansættelser med højere lønniveau eller tjenestemandsansættelser, der havde et lavere lønniveau, men sikrede den enkelte en høj grad af tryghed og bedre pensionsforhold.¹⁵ Kombinationen af 1960'ernes tårnhøje beskæftigelse, de overenskomstansattes bedre lønforhold og tendensen til, at goder, der før var forbeholdt tjenestemænd, nu blev tilgængelige i andre stillingsformer medførte, at en lang række offentligt ansatte, bl.a. sygeplejersker, kontorpersonale og en lang række af akademikere, både individuelt og kollektivt valgte at skifte fra tjenestemandsansættelse til overenskomstansættelse. Andre nye erhvervsgrupper, der før slet ikke eller kun i yderst begrænset omfang havde været ansat i statens tjeneste, valgte fra begyndelsen ikke at indtræde i det stive tjenestemandssystem; her var f.eks. tale om fysioterapeuter, erhvervsvejledere og databehandlingsteknikere.¹⁶ Tjenestemandssystemet kan altså beskrives som generelt værende i krise i 1960'erne.

I Folketinget var stemningen i midten af 1960'erne dog altovervejende for en bevarelse af tjenestemandssystemet. Ligeledes ønskede størstedelen af de faglige organisationer tjenestemandssystemet opretholdt i en eller anden form. En væsentlig undtagelse var fagorganisationen Akademikernes Sammenslutning (AS), som var direkte imod hele tjenestemandssystemet.¹⁷

Det andet væsentlige forhold for 1960'ernes offentligt ansatte var, at man kunne være ansat på enten statsligt eller kommunalt plan.

De statsligt ansatte var alle placeret under de forskellige ministerier, hvorfra den øverste ledelse i princippet udgik – dvs. at politiet f.eks. var hjemmehørende under Justitsministeriet. Ledelsen af de statsligt ansatte var således stærkt centraliseret, hvilket gjorde det nemmere at standardisere løn- og arbejdsforhold. Anderledes forholdt det sig for de kommunalt ansatte, hvor løn- og arbejdsforholdene (særligt før Kommunalreformen i 1970) varierede meget fra kommune til kommune, da der ikke eksisterede en samlende koordinerende instans i 1960'erne (om end der var flere tilløb hertil, bl.a. på hospitalsområdet).

Flere grupper af offentligt ansatte befandt sig dog i et grænseland mellem kommunal og statslig ansættelse, da deres løn var helt eller delvist finansieret af staten, men ledelsen af dem overladt til den respektive kommune eller en selvejende institution. Eksempler på er-

¹⁵ Nete B. Wingender 1999, bind 2, s. 53; Jesper Due & Jørgen Steen Madsen 2015.

¹⁶ Betænkning nr. 483, 1969, 1. del, s. 15.

¹⁷ Jesper Due & Jørgen Steen Madsen: *Aftalesystemet på det statslige område*, s. 15.

hvervsgrupper med mange hjemmehørende under denne kategori er husmoderafløsere, ansatte i folkekirken og pædagoger.

Tjenestemandssystemets af 1969's løn- og klassificeringssystem

Tjenestemandssystemet af 1969 indførte et nyt løn- og klassificeringssystem, der bestod af i alt 40 lønrammer, hvor hver lønramme indeholdt op til seks løntrin opbygget med 2,75 % stigning i de lavere lønrammer og 5,5 % i de højere (se illustration næste side). Ved siden af dette kunne stillinger suppleres med tillæg, men generelt var der tale om en kraftig forenkling af løntildelingen i forhold til det tidligere lønsystem fra 1958, der indeholdt en meget lang række af vederlag, bestillingstillæg (dvs. løntillæg) etc.¹⁸

I klassificeringssystemet var samtlige statsansatte tjenestemænd placeret ind i en lønramme (evt. med et begrundet tillæg). Hertil kom klassificeringen af tjenestemændene i folkekirken, folkeskolen og de tjenestemandslignende grupper på pædagogområder, der var klassificeret i hvert deres bilag, men efter samme lønsystem som de statsansatte tjenestemænd. I systemet finder man således barneplejersker (hvad vi i dag ville omtale som vuggestuepædagoger) placeret i lønramme 4, sygeplejersker i lønramme 7, socialrådgivere i lønramme 13 og ingeniører i lønramme 21.¹⁹

Tjenestemandssystemet, herunder lønrammerne og klassificeringssystemet, blev i første halvdel af 1970'erne i store træk overført til kommunalt og amtligt plan. Hermed fik de kommunale tjenestemænd såvel som de overenskomstansatte tæt på identisk løn med tilsvarende eller tæt på tilsvarende statsansatte tjenestemænd. Ligeledes blev det forhandlingsmæssigt fastsat som princip, at staten forhandlede først, og at tjenestemændenes forhandlinger gik forud for de overenskomstansattes.²⁰ En *modus operandi*, som sikrede staten en relativt høj grad af kontrol med de offentligt ansattes generelle lønniveau.

1965: Tjenestemandskommissionen nedsættes

Hele fire forskellige ministre kom til at være involveret i Tjenestemandssystemet af 1969's tilblivelse, vedtagelse, implementering og efterfølgende justering. Processen med reformen blev påbegyndt i 1965 under den socialdemokratiske finansminister Poul Hansen, viderebehandlet under den socialdemokratiske økonomiminister Ivar Nørga-

¹⁸ Betænkning nr. 483, 1969, del 3, s. X.

¹⁹ Alle de nævnte stillingsgrupper har mulighed for advancement til højere lønrammer, i alle tilfælde er angivet den nederste lønramme for at give et indtryk af spændet mellem grupperne.

²⁰ Jesper Due & Jørgen Steen Madsen, 2015.

XI

5. Kommissionen stiller herefter forslag til følgende lønrammesystem:

Lønramme	1.	2.	3.	4.	5.	6.
	løntrin årsløn kr.	løntrin årsløn kr.	løntrin årsløn kr.	løntrin årsløn kr.	løntrin årsløn kr.	løntrin årsløn kr.
1	15.700	16.132	16.575	17.031	17.500	17.981
2	17.981	18.475	18.983	19.505	20.042	20.593
3	18.475	18.983	19.505	20.042	20.593	21.159
4	18.983	19.505	20.042	20.593	21.159	21.741
5	19.505	20.042	20.593	21.159	21.741	22.339
6	20.593	21.159	21.741	22.339	22.953	
7	21.159	21.741	22.339	22.953	23.585	
8	21.741	22.339	22.953	23.585	24.233	
9	22.339	22.953	23.585	24.233	24.900	
10	22.953	23.585	24.233	24.900	25.584	
11	23.585	24.233	24.900	25.584	26.288	
12	24.233	24.900	25.584	26.288	27.011	
13	24.900	25.584	26.288	27.011	27.754	
14	25.584	26.288	27.011	27.754	28.517	
15	26.288	27.011	27.754	28.517	29.301	
16	27.011	27.754	28.517	29.301	30.107	
17	27.754	28.517	29.301	30.107	30.935	
18	28.517	29.301	30.107	30.935	31.785	
19	29.301	30.107	30.935	31.785	32.659	
20	30.107	31.785	33.558	35.429		
21	30.935	32.659	34.480	36.403		
22	31.785	33.558	35.429	37.404		
23	33.558	35.429	37.404	39.490		
24	34.480	36.403	38.433	40.576		
25	35.429	37.404	39.490	41.691		
26	36.403	38.433	40.576	42.838		
27	37.404	39.490	41.691	44.016		
28	40.576	42.838	45.226			
29	42.838	45.226	47.748			
30	44.016	46.470	49.061			
31	45.226	47.748	50.410			
32	49.061	51.797				
33	53.221					
34	56.188					
35	59.321					
36	64.351					
37	71.727					
38	79.948					
39	86.727					
40	96.668					

Fig 1.: Tjenestemandskommissionens forslag til lønrammer.

ard og vedtaget i 1969 under den konservative Aage Hastrup, som ud over at være boligminister også var minister for statens lønnings- og pensionsvæsen. Endelig blev reformen justeret og lønsystemet bredt ud til også at gælde på kommunalt og amtsligt plan under den socialdemokratiske finansminister Knud Heinesen i perioden 1970-1975.²¹ Der var således tale om et politisk bredt projekt, hvis udformning strakte sig over et helt årti.

Det er min vurdering, at den store udskiftning i ministre under tjenestemandreformens tilblivelse resulterede i, at den i høj grad kan betegnes som en „embedsmændsreform“. De gennemgående og ledende personer i både kommissionen og dens indflydelsesrige underudvalg var embedsmændene. Dette forhold kombineret med reformstoffets høje kompleksitet, den voldsomme papirmængde produceret af embedsværket, og at reformarbejdet aldrig blev gjort til genstand for partipolitiske diskussioner, mener jeg har affødt, at det kun var de ledende embedsmænd i kommissionen, der havde det fulde overblik over indholdet af reformen. Denne pointe vender jeg tilbage til senere, men lad os for overskuelighedens skyld starte ved begyndelsen:

I foråret 1965 tog den socialdemokratiske finansminister Poul Hansen initiativ til nedsættelsen af en tjenestemandskommission, og efter forhandlinger med de fire centralorganisationer for de statsligt ansatte tjenestemænd (COI, COII, Samrådet og Dansk Lærerforening) fremlagde han den 11. juni 1965 det oprindelige kommissorium for Tjenestemandskommissionens arbejde. Den direkte anledning til nedsættelsen af Tjenestemandskommissionen var Statspensionsbetænkningen, der forelå marts 1965,²² og formålet med Tjenestemandskommissionen var altså ikke i første omgang at skabe overblik over de offentlige ansattes lønforhold, men derimod omkring deres pension.

Den oprindelig opgave for kommissionen var at foreslå en løsning, så tjenestemændenes pensionssystem kunne harmoniseres med udviklingen i det øvrige pensionssystem. I kommissoriet var der dog åbnet for, at kommissionen kunne overveje forslag til løsning af andre spørgsmål vedrørende tjenestemændenes ansættelsesvilkår, herunder særligt presserende spørgsmål vedrørende løn og klassificering.²³

Den 15. juli 1965 blev Lønnings- og pensionsdepartement overflyttet til økonomiminister Henry Grünbaum i et forsøg på at aflaste det på daværende tidspunkt noget overbelastede Finansministerium. Ikke desto mindre måtte Poul Hansen den 24. august 1965 af helbreds-

²¹ For detaljer om udbredelse af systemet se Jesper Due & Jørgen Steen Madsen, 2015.

²² *Fællesrådet*, september 1965, s. 103; *Fællesrådet*, december 1965, s. 149.

²³ *Fællesrådet*, december 1965, s. 149.

mæssige årsager forlade sin ministerpost, hvilket medførte, at Henry Grünbaum overtog finansministerposten, og Ivar Nørgaard rykkede ind i Økonomiministeriet, hvorunder Tjenestemandskommissionen stadig hørte. Ministerskiftene og ressortskiftet forsinkede nedsættelsen af kommissionen; men den 22. november 1965 kunne økonomiminister Ivar Nørgaard præsentere sin kommission bestående 26 medlemmer (25 mænd og 1 kvinde): 8 embedsmænd udpeget af regeringen, 13 repræsentanter fra Folketinget og 5 repræsentanter fra tjenestemændenes fire centralorganisationer.

Ingen statsligt ansatte faggrupper, med undtagelse af lærerne, fik plads i kommissionen, men måtte nøjes med indirekte repræsentation gennem deres centralorganisation. Flere faggrupper var dog heller ikke indirekte repræsenteret, da de ikke var medlem af tjenestemændenes centralorganisationer. Dette gjaldt f.eks. sygeplejerskerne, da hverken Dansk Sygeplejeråd (DSR) eller nogen anden sygeplejerskeforening havde plads i COII, eftersom sygeplejerskernes fagorganisationer ikke havde tillid til, at den lille gruppe af statstjenestemandsansatte sygeplejersker ville blive ordentligt repræsenteret i centralorganisationen.²⁴ Ligeledes gjaldt den manglende repræsentation alle de faggrupper, hvis fagorganisation ikke havde nogen medlemmer, der besad statstjenestemandsansættelse og derfor ikke havde årsag til at have medlemskab af en centralorganisation for statstjenestemænd. Dette var f.eks. hjemmehjælperne, databehandlingsteknikerne og fysioterapeuterne. Ræsonnementet for ikke at give de ikke-statstjenestemandsansatte grupper repræsentation var, at kommissionens arbejde ikke berørte disse grupper. At den så senere i høj grad kom til det, er en anden historie.

De tjenestemandslignende grupper, såsom det pædagogiske personale, var heller ikke inkluderet i den oprindelige kommission, da ingen af de tjenestemandslignende grupper var organiseret i en af de fire centralorganisationer. I 1965 var det pædagogiske område, hverken på børne- ungeområdet eller åndssvageforsorgen, dog under tjenestemandskommissionens behandling. I 1966 kom områderne delvis ind under kommissionen, da man indledte en undersøgelse af, om disse grupper kunne omfattes af reformen, og fra 1968 kom de fuldt under kommissionen. I den forbindelse gav man pædagogernes faglige organisationer en vis repræsentation i de underudvalg, der arbejdede med de pædagogiske områder.

De offentligt ansatte var således inkluderet i kommissionens arbejde, men det var ikke en inklusion, der sikrede alle berørte faggrupper repræsentation og ej heller en ligelig repræsentation.

²⁴ Nete B. Wingender 1999, bind 2, s. 57.

Det er også værd at bemærke kommissionens skæve kønssammensætning. I 1960'erne blev ligestilling fra de etablerede partier hovedsageligt omtalt og anset som en kvindesag og var derfor også en sag, som det var kvindernes egen opgave at rejse. Ideen om, at offentlige myndigheder selv bør vurdere de ligestillingsmæssige konsekvenser af den førte politik, opstod først med konceptet kønsmainstreaming i 1990'erne og blev først lovpligtigt for de danske myndigheder i år 2000.²⁵ Kvinders manglende repræsentation i kommissionen betød derfor, at evt. ligestillingshensyn og ligestillingsspørgsmål som udgangspunkt havde en ringe chance for at blive tilgodeset.

Det supplerende kommissorium om løn og klassificering

Tjenestemandskommissionen indledte sit arbejde med en tre dage lang generaldebat, som fandt sted 10.12., 14.12. og 15.12.1965. På mødet vedtog man, at kommissionen skulle fungere gennem tre overordnede udvalg:²⁶

- * Udvalg I skulle behandle tjenestemændenes pension
- * Udvalg II skulle behandle tjenestemændenes ansættelsesvilkår, herunder spørgsmålet om bevarelsen af tjenestemandsbegrebet
- * Udvalg III skulle behandle andre problemer vedrørende det bestående tjenestemandssystem, herunder lønsystemet.

For denne artikels problemstilling er det hovedsagelig Udvalg III's arbejde, som har interesse.

Udvalg III valgte på et møde den 19.1.1966 at nedsætte en arbejdsgruppe,²⁷ der skulle undersøge, hvorvidt der kunne udpeges særligt hastende lønstrukturelle problemer til forlodsbehandling i kommissionen. Det var en forudsætning for løsningen af evt. lønstrukturelle problemer, at den ikke måtte indeholde større udgifter.

Arbejdsgruppen afholdt fire møder og afsendte herefter en fælles skrivelse til Udvalg III, hvor man konstaterede, at det ikke var muligt inden for retningslinjerne at give en løsning på de særligt hastende

²⁵ Kirsten Precht & Peter Ussing (red.): *Målbar ligestilling - Statistik som værktøj til fremme af kønsligestilling i kommunerne*, Institut for Menneskerettigheder, Handy-print 2014, kap. 1.

²⁶ *Fællesrådet*, januar 1966, s. 4.

²⁷ I arbejdsgruppen sad P. Bjørn Olsen (Kommissions formand), Aage Nielsen (COI), Stinus Nielsen (Danmarks Lærerforening), P. Bonnevie (Danske Statsembedsmænds Samråd), Egon Rasmussen (COI) og Erik Svendsen (COII).

lønproblemer, da en sådan midlertidig og delvis løsning ville medføre, at den tilbageværende ikke-reviderede del af lønsystemet ville blive belastet med nye skævheder. I et brev til økonomiministeren dateret den 21. april 1966 foreslog arbejdsgruppen derfor en samlet behandling af lønsystemet gennem en generel revision af Tjenestemandsløven og anbefalede, at dette arbejde burde begynde snarest.²⁸

Den 3. maj 1966 reagerede økonomiminister Ivar Nørgaard (Socialdemokratiet) ved i et brev til Tjenestemandskommissionen overordnet at imødekomme arbejdsgruppens indstilling og gav hermed kommissionen et supplerende kommissorium, hvor udarbejdelsen af et nyt løn- og klassificeringssystem blev den nye hovedopgave:

[...] finder regeringen det påkrævet, at der inden for en begrænset tid udarbejdes forslag til nyt lønsystem og ændret klassificering med henblik på gennemførelse af en tidssvarende ordning, der kan tilpasses ændringer i det øvrige samfund.²⁹

I sit brev pointerede Nørgaard desuden, at regeringen ønskede udkastet til det nye løn- og klassificeringssystem fremlagt samtidig med udkastet om tjenestemændenes andre ansættelsesvilkår og pensionsforhold, da regeringen betragtede disse områder som sammenhængende. I forlængelse af økonomiministerens brev blev hele kommissionen indkaldt til et nyt plenarmøde den 25. maj 1966, hvor det nye supplerende kommissorium skulle drøftes.³⁰

Ved plenarmødet blev der nedsat en ny arbejdsgruppe (som fik navnet Arbejdsgruppen af 25/5/66), som fik til opgave at udarbejde grundlaget for kommissionens videre arbejde vedrørende et nyt løn- og klassificeringssystem. Arbejdsgruppen af 25/5/66 kom til at bestå af følgende medlemmer:

Bodil Andersen (kommissionsmedlem, udpeget af regeringen)
P. Bonnevie (kommissionsmedlem udpeget af Danske Statsmedsmænds Samråd)

²⁸ Skrivelse til samtlige medlemmer af Udvalg III, dateret København 21. april 1966 (Rigsarkivet: 762515).

²⁹ Brev til samtlige medlemmer af Arbejdsgruppen af 25/5/66 vedr. brev fra økonomiministeren til tjenestemandskommissionens formand, dateret 5. maj 1966. Rigsarkivet/Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskomm. 22.11.1965: Arbejdsgruppe af 25.05.1966 (1966-1969) kasse 10.

³⁰ Brev til samtlige medlemmer af Tjenestemandskommissionen af 1965 vedr. brev fra økonomiministeren til tjenestemandskommissionens formand, dateret 5. maj 1966, smst.

Hans C. Fedders (kommissionens næstformand, udpeget af regeringen)
E. Rolsted Jensen (kommissionsmedlem, udpeget af regeringen)
Aage Nielsen (kommissionsmedlem, udpeget af COI)
Stinus Nielsen (kommissionsmedlem, udpeget Danmarks Lærereforening)
D.B. Olsen (embedsmand fra Økonomiministeriet)
P. Bjørn Olsen (kommissionens formand, udpeget af regeringen)
Egon Rasmussen (kommissionsmedlem, udpeget af COI)
Erik Svendsen (kommissionsmedlem, udpeget af COII)
I. Egeberg, (embedsmand fra Økonomiministeriet)
P.H. Matson (embedsmand fra Økonomiministeriet)
Sven Reiermann (embedsmand fra Økonomiministeriet)

Indtil reformens vedtagelse i juni 1969 kom Arbejdsgruppen af 25/5/66 og det tilknyttede sekretariat til at stå for en meget stor del af kommissionens arbejde, herunder samtlige udkast til et nyt løn- og klassificeringssystem. Fokuserer man på udvalgets sammensætning, er det påfaldende, at der ingen folkevalgte var, men udelukkende embedsmænd og repræsentanter fra de fire centralorganisationer. Arbejdsgangen synes, ud fra arkiverne, at have været, at embedsværket forberedte udkast og materiale, som så blev diskuteret og evt. justeret på udvalgsmøder, for så til sidst at blive diskuteret og godkendt i selve kommissionen.

Hovedkommissionen holdt fra sin nedsættelse i 1965 til reformens vedtagelse i 1969 i alt 20 plenarmøder, hvor hvert møde varede 1-2 timer. På disse møder skulle alt vedrørende tjenestemandreformen drøftes, og der var således kun tid til at diskutere de helt overordnede linjer. Derfor blev de fleste diskussioner og beslutninger om lønsystemet og klassificeringerne reelt taget i arbejdsgruppen og ikke i kommissionen. Dette underbygger min tidligere pointe om, at det i høj grad var embedsværket og ikke politikerne, der havde overblikket over reformen, og som endte med at foretage en lang række af vigtige beslutninger og prioriteringer.

Målsætning og metode angående et nyt løn- og klassificeringssystem

Arbejdsgruppen af 25/5/66 holdt sit første møde den 1. juni 1966, hvor der var enighed om en liste med ti principper og overvejelser, som man ville søge tænkt ind i et udkast til ændrede arbejdsvilkår for statens tjenestemænd – opsummeret var punkterne:³¹

³¹ Notat vedrørende arbejdsgruppens 1. møde onsdag den 1. juni 1966, smst.

1. Udkastet skulle tjene til en bevarelse af tjenestemandssystemet.
2. Der skulle udarbejdes en selvstændig pensionsordning for tjenestemænd.
3. Tjenestemandssystemet skulle principielt have samme opbygning på tværs af de enkelte styrelser.
4. Der skulle ikke længere være to parallelle ansættelsesformer for samme stillingsgrupper.
5. Systemet skulle opbygges, så det kunne omfatte både personer, der havde fået en væsentlig del af deres uddannelse inden ansættelsen, og personer, der fik en væsentlig del af deres uddannelse efter ansættelse.
6. Systemet skulle, særligt for det personale, som modtager en væsentlig del af uddannelsen efter ansættelsen, være mere tiltrækkende end det nuværende at forblive ansat i.
7. Det nye system skulle være mere fleksibelt i forhold til alder ved ansættelsen, lønmæssig placering ved ansættelsen såvel som omflytning mellem forskellige områder.
8. Det skulle gøres nemmere at ændre en tjenstemandsstillings lønmæssige klassificering.
9. Det skulle overvejes, hvorvidt det danske løn- og klassificeringssystem med fordel kunne opbygges efter norsk og svensk forbillede.
10. Overvejelser om udtrædelsesgodtgørelse i forhold til, at tjenstemanden ikke skulle miste sin pension ved stillingens ophør.

Hvis vi fokuserer på de punkter, som primært er relateret til løn- og klassificeringssystemet, var der hos arbejdsgruppen fra begyndelsen fokus på, at man ønskede et mere fleksibelt og justerbart system. Desuden er der, hvis man ser punkt 1, 3 og 4 i sammenhæng, lagt op til en større ensartethed, sikret gennem centralisering, hvor den hidtidige praksis med flere ansættelsesformer for samme gruppe fjernes, og ansættelsesforhold på tværs af statslige arbejdspladser opbygges ens.

Endelig er det værd at bemærke, at arbejdsgruppen fra begyndelsen var orienteret mod det øvrige Skandinavien i forhold til at finde inspiration til, hvorledes det nye løn- og klassificeringssystem skulle opbygges. Denne interesse for det øvrige Skandinavien bevarede kommissionen, og i den endelige betænkning anbefalede den at vedblive med at kigge til Sverige efter inspiration i forhold til opbygning af den statslige ansættelsesstruktur. Jeg har i denne artikel ikke forfulgt dette skandinaviske spor yderligere, men et interessant fremtidigt spørgsmål for forskningen ville være, i hvor høj grad de skandinaviske løn- og klassificeringssystemer er opbygget ens, og om de herefter også har udviklet sig synkront.

Ud fra de ti punkter udarbejdede og konkretiserede arbejdsgruppen over i alt 14 møder et dokument for sit videre arbejde, som blev godkendt af Tjenestemandskommissionen på et plenarmøde den 10. november 1966. I dette dokument fastslås det, at det gælder om fremadrettet at sikre, at de forskellige grupper af tjenestemænd fik sådanne ansættelsesvilkår, at staten kunne rekruttere og fastholde den nødvendige arbejdskraft. En væsentlig del heraf er ifølge gruppen lønfastsættelsen, og om dette skrives der:

[...] det må derfor tillægges stor vægt, 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 at forskydninger såvel i forhold til det øvrige samfund (f.eks. i lønvilkår og sociale ydelser mv. til sammenlignelige lønmodtagere på det private arbejdsmarked) som inden for tjenestemandssystemet (f.eks. i arbejdsbyrde, ansvar og krav til uddannelse) registreres og gives fornødent lønmæssigt udtryk.³²

Målsætning for arbejdsgruppen var således at skabe et udkast til et løn- og klassificeringssystem, hvilende på følgende tre principper:

- * Indbyrdes lønmæssig balance mellem de offentlige fag
- * Lønmæssig balance i forhold til det resterende samfund (dvs. den private sektor)
- * Mulighed for løbende justering i takt med samfundsudviklingen

Det var kommissionens opfattelse, at et sådant system kunne skabes gennem, hvad de kaldte „systematisk arbejdsvurdering“.³³ Opsummeret kan det omformuleres til, at kommissionen mente, at hvis den besad nok data på hver enkelt faggruppe i samfundets arbejde, ville det være muligt at placere hver enkelt af tjenestemandsgupperne i et tæt på objektivt rimeligt lønhierarki.

En sådant datasæt fandtes dog ikke, og kommissionen stod derfor over for den ganske betydelige opgave selv at udarbejde det. I slutnin-

³² Tjenestemandskommissionen af 1965/Arbejdsgruppen af 25/5/66, skrivelse om „lønfastsættelse og tjenestemandslønningernes regulering“, dateret 17/10/66, smst.

³³ Smst.

gen af november 1966 begyndte Tjenestemandskommissionen derfor at indhente stillingsbeskrivelser fra samtlige ministerier og styrelser såvel som supplerende materiale fra de fire centralorganisationer for tjenestemænd. Disse skulle så bruges til at klassificere de forskellige faggrupper i forhold til hinanden og evt. til at opsplitte en gruppe i flere stillingskategorier, hvis det viste sig, at en enkelt stillingsgruppe spændte for bredt opgavemæssigt.³⁴ Indsamlingen og den efterfølgende behandling af disse data tog i første omgang knap halvandet år.

Kommissionens målsætninger for løn- og klassificeringssystemet og dens fremgangsmåde kan ses som et udtryk for samtidens „saglighedsideologi“,³⁵ hvor tidligere tiders politiske ideologi blev forsvundet erstattet af en teknokratisk ekspertkultur, og begreber som rationalitet, effektivitet og objektivitet var fremherskende i den politiske jargon. Ud fra denne diskurs anså Tjenestemandskommissionen lønfastsættelse og klassificering af grupper som noget, der gennem tilstrækkeligt store datamængder kunne gøres tæt på objektivt. Således skiftede kommissionens målsætninger heller ikke, da Danmark i 1968 gik fra en socialdemokratisk til en borgerlig regering. I kommissionens offentligt tilgængelige papirer synes man ligeledes omhyggeligt at være gået uden om formuleringer, der kunne lede tankerne hen på interesse modsætninger mellem arbejdsgiver og lønmodtagere eller for den sags skyld mellem forskellige grupper af lønmodtagere.

Kommissionens systematiske arbejdsvurdering eller mangel på samme

Det er i arkivmaterialet produceret af Arbejdsgruppen af 25/5/66 relativt nemt at identificere målsætningen om at lave et objektivt klassificeringssystem gennem systematisk arbejdsvurdering. Hvad der til gengæld er væsentligt sværere, er at identificere, hvilke faktorer der har betydning for en faggruppes klassificering, og især hvordan disse faktorer vægtes i forhold til hinanden. Således begyndte Arbejdsgruppen af 25/5/66 sit klassificeringsarbejde i november 1966 med følgende ret vage beskrivelse af, hvilke faktorer der kunne spille ind på en faggruppes placering:

³⁴ Orientering Tjenestemandskommissionen af 1965 -Arbejdsgruppen af 25/5 1966, dateret 7.6.1968. Rigsarkivet/ Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskomm. 22.11.1965: Arbejdsgruppe af 25.05.1966 (1966-1969) kasse 9. Brev fra økonomiministeriet til samtlige ministerier og styrelser, dateret 26.11.1966. Rigsarkivet/ Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskomm. 22.11.1965: Arbejdsgruppe af 25.05.1966 (1966-1969) kasse 10.

³⁵ Jørn Henrik Petersen m.fl.: *Dansk Velfærdshistorie. Velfærdsstatens storhedstid. Bind IV, perioden 1956-1973*, Syddansk Universitetsforlag, Specialtrykkeriet Viborg 2012, s. 33.

Til brug for dette arbejde er det besluttet at undersøge, i hvilket omfang det er muligt at foretage en opdeling af de til de enkelte lønningsklasser henførte stillinger efter arbejdets karakter, f.eks. med hensyn til funktionel placering, områdets størrelse, det pålagte ansvar, krav om erfaring, fagprøver el.lign., med henblik på ved overgangen til et nyt lønningsklassesystem at henføre stillingerne eller grupper af stillinger til forskellige lønningsklasser.³⁶

Men en mere præcis beskrivelse fremkommer faktisk ikke i Tjenestemandskommissionens arkiver og ej heller i den endelig betænkning. Ved kommissionens 11. plenarmøde, torsdag den 25. april 1968, gennemgik kommissionsformand Bjørn Olsen og embedsmand Sven Reierman dog, hvordan de havde grebet klassificeringsarbejdet an. Redegørelsen indeholder ikke nogen beskrivelse af, hvordan systematisk stillingsvurdering havde indgået i arbejdet, men fortalte mest om, hvordan man havde forsøgt at bringe tjenestemandsansættelserne i lønmæssig balance med sammenlignelige overenskomststillinger, og hvordan man havde oprettet en række nye advancementsmuligheder og forbedret de øverste lønklassers løn for at gøre statens rekruttering af ledere og højtspecialiserede medarbejdere nemmere.³⁷ I opbygning af det nye lønsystem syntes Arbejdsgruppen af 25/5/66 altså at have prioriteret at gøre tjenestemandsansættelserne konkurrencedygtige med overenskomstsansættelserne og at gøre det nemmere for staten at tiltrække specialiseret arbejdskraft og altså ikke at lave et klassificeringssystem baseret på generel stillingsvurdering.

Til det næste plenarmøde den 15. august 1968, dvs. cirka fire måneder efter at kommissionen havde afleveret sit første udkast til et nyt løn- og klassificeringssystem, udtrykte de folkevalgte kommissionsmedlemmer da også, at der for dem herskede uklarhed om, hvad grundlaget for klassificeringerne var, og om grundlaget var det samme for alle stillingsgrupper.³⁸ I sin endelig betænkning skriver kommissionen også, at der fremadrettet er „et behov for en systematisering af det grundlag, på hvilket klassificeringerne sker“,³⁹ og at de indkom-

³⁶ Brev fra økonomiministeriet til samtlige ministerier og styrelser, dateret 25.11.1966. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskomm. 22.11.1965: Opsplitning og klassificering (1965-1969) kasse 14.

³⁷ Referat af kommissionens 11. plenarmøde, torsdag den 25. april 1968, Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskomm. 22.11.1965: Udvalgsmateriale (1965-1969) kasse 3: Plenum.

³⁸ Referat af kommissionens 12. plenarmøde, torsdag den 15. august 1968, Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskomm. 22.11.1965: Udvalgsmateriale (1965-1969) kasse 3: Plenum.

³⁹ Betænkning nr. 483, 1969, del 3, s. XIV.

ne stillingsbeskrivelser fra ministerierne havde været af svingende kvalitet. Kommissionen betoner dog også, at det gennem uddybende materiale fra centralorganisationerne og supplerende drøftelser med ministerierne har været muligt at klassificere stillingerne hensigtsmæssigt.⁴⁰

Det lykkes altså ikke kommissionen at indfri sit oprindelige ønske om et klassificeringssystem baseret på systematisk og ensartet arbejdsvurdering. I betænkningen anbefalede kommissionen derfor, at staten oprettede et permanent organ til at opfylde denne ambition (se afsnittet „Stillingsvurderingsrådet“ nedenfor). I forlængelse heraf vedlagde kommissionen et bilag til betænkning, udarbejdet af et underudvalg nedsat den 17. december 1968. Bilaget redegjorde for, hvordan stillingsvurderinger fremadrettet kunne foregå. I dette bilag indgik eksempler fra både England og Sverige, hvor underudvalget fandt, man kunne hente inspiration.⁴¹

Dataindsamlingen og et forkastet første udkast

Selvom det ikke lykkedes Arbejdsgruppen af 25/5/66 at indsamle eller udføre de systematiske arbejdsvurderinger, som den oprindeligt havde ønsket, indsamlede de dog en imponerende mængde data. Det var i første omgang alene arbejdsgiversiden i form af ministerier og styrelser, der leverede beskrivelse af, hvad de enkelte stillingers indhold bestod i, og senere hen også hvilken lønramme de skulle klassificeres i. Denne fremgangsmåde ville de fleste faggrupper i dag nok være en kende skeptiske over, da den overlader det meste af definitionsmagten til den anden side af forhandlingsbordet. Den stærkt centraliserede ledelse af de statslige tjenestemænd har sandsynligvis bevirket, at de enkelte ministerier kendte og kunne beskrive nogle grupper af ansattes arbejde væsentlig bedre end andres. Indenrigsministeriet og Socialministeriet har således nok været ret godt bekendt med deres egne embedsmænds og kontorfolk på Christiansborgs arbejde (nogle af disse kan endda tænkes at have været inde over, hvad der blev sendt til Tjenestemandskommissionen). Til gengæld er det nok sparsomt, hvor bekendt man i ministerierne f.eks. har været med en økonomas, en jordmoders eller en socialrådgivers daglige arbejde.

Efter ministerierne og styrelserne havde indsendt deres stillingsbeskrivelser, supplerede centralorganisationerne. Det var her teoretisk

⁴⁰ Orientering Tjenestemandskommissionen af 1965 -Arbejdsgruppen af 25/5 1966, dateret 7.6.1968. Rigsarkivet/ Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskomm. 22.11.1965: Arbejdsgruppe af 25.05.1966 (1966-1969) kasse 9.

⁴¹ Betænkning nr. 483, 1969, del 3, bilag 1.

muligt for disses medlemsorganisationer at komme med input. En stram tidsplan i kommissionen og det faktum, at centralorganisationernes ledelse var stærkt domineret af nogle få store organisationer, har dog sandsynligvis medvirket til, at det var nemmere for de større faggrupper. Værst var det for de faglige grupper uden repræsentation i centralorganisationerne, der i første omgang helt var underlagt deres styrelses nåde og barmhjertighed, hvad angik beskrivelser af deres daglige arbejde. I skrivelser til ministerier og styrelser foreslog Tjenestemandskommissionen dog, at man her evt. udvekslede synspunkter med relevante organisationer om opsplitning af faggrupper eller lønmæssig indplacering.⁴² I arkivet finder man dog flere skrivelser, hvor ministeriernes embedsmænd påpeger, at tidsfristerne vanskeliggør en ordentlig behandling af betænkninger m.m. fra Tjenestemandskommissionen.⁴³ Således har de stramme tidsfrister nok også påvirket ministeriernes muligheder for at gå i dialog med diverse faggrupper.

Koordinationen mellem centralorganisationer og ministerier samt styrelser gik dog i første omgang også galt, da Tjenestemandskommissionens første udspil til et nyt løn- og klassificeringssystem blev afvist af centralorganisationernes kompetente forsamlinger i april 1968, hvilket førte til en midlertidig standsning af kommissionsarbejdet. De fire centralorganisationer var primært utilfredse med, at reformen foreslog tjenestemændenes automatiske dyrtidsregulering afskaffet, og at lønregulering som følge af reformen først skete fra oktober 1968.⁴⁴ Herudover var centralorganisationerne utilfredse med flere af deres medlemsgruppers klassificering, hvilket kommissionens formand, Bjørn Olsen, henførte til, at der i Arbejdsgruppen af 25/5/66 havde været ringe tid til at diskutere klassificeringerne med centralorganisationerne, hvoraf det afsluttende arbejde var blevet noget for-

⁴² Brev fra økonomiministeriet til samtlige ministerier og styrelser, dateret 25.11.1966. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskomm. 22.11.1965: Opsplitning og klassificering (1965-1969) kasse 14. Brev fra økonomiministeriet til samtlige ministerier og styrelser, dateret 26.11.1966. Rigsarkivet/ Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskomm. 22.11.1965: Arbejdsgruppe af 25.05.1966 (1966-1969), kasse 10.

⁴³ Justitsministeriet, brev nr. 254. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskomm. 22.11.1965: Opsplitning og klassificering (1965-1969) kasse 14.

⁴⁴ Se Udtalelse fra Statstjenestemændenes Centralorganisation I fra den 21. april 1968; Udtalelse fra Statstjenestemændenes Centralorganisation II fra den 21. april 1968; Resolution fra Danske Statsemployed Samråd fra den 21. april 1968; Resolution fra Danmarks Lærerforening, 20-22. april 1968; alle fra Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskomm. 22.11.1965: Udvalgsmateriale (1965-1969) kasse 3: Plenum.

hastet.⁴⁵ Dette underbygger mit tidligere udsagn om, at faggruppernes mulighed for gennem centralorganisationerne at udøve indflydelse har været begrænset.

I den endeligt vedtagne reform fra juni 1969 var dyrtidsreguleringen bevaret, og lønregulering rykket tidsmæssigt længere tilbage. Centralorganisationerne fik herudover klassificeringsmæssige forbedringer igennem i forhold til en række grupper, hvoraf de største var folkeskolelærerne, politiet og fængselsvæsnets opsynspersonale. Herudover fik de akademiske tjenestemænd en række indrømmelser, der bragte dem tættere på de lønstrukturelle ordninger, som gjaldt for overenskomstsansatte akademikere.⁴⁶ Denne del af processen minder således om de forhandlingsprocesser, vi kender fra både nutidens og datidens overenskomstsyst \ddot{u} m – dog med den væsentlige undtagelse, at det kun var en del af de berørte arbejdstagere, der havde plads ved bordet, og at arbejdsgiversiden havde langt videre beføjelser end i overenskomtsystemet.

I den endelige version var de relative indplaceringer dog overordnet de samme som i apriludkastet, men forløbet om apriludkastet viser, at det havde en vis relevans for flere af faggrupperne at have deres centralorganisationer repræsenteret i kommissionen.

Det var dog ikke alle faggrupper, der havde lige nemt ved at få deres synspunkter igennem. F.eks. havde Dansk Børnehaveråd (børnehavepædagogernes fagorganisation) trods formel repræsentation i et underudvalg svært ved at trænge igennem. Det var således en frustreret Magda Teilmann (formanden for Dansk Børnehaveråd), der fra slutningen af 1966 og frem til reformens vedtagelse gentagne gange måtte berette, at organisationen trods lovning på møder ikke blev indkaldt, og når det endelig skete, var møderne af rent orienterende karakter.⁴⁷ Medlemmernes reaktion på den endelig lønindplacering og klassificering af pædagogerne er også ganske negativ, hvilket følgende brev i medlemsbladet fra 21 pædagoger vidner om:

⁴⁵ Referat af Kommissionens 10. plenarmøde, mandag den 10. april 1968. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskomm. 22.11.1965: Udvalgsmateriale (1965-1969) kasse 3: Plenum. Se også Folketingstidende 1968-69 I, s. 540.

⁴⁶ Notat om udkast til nyt løn- og pensionssystem for tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken, dateret 18/3/69. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskomm. 22.11.1965: Sekretariatet (1965-1969) kasse 1.

⁴⁷ Se f.eks. *Børnehaven*, 1966, nr. 11, s. 7-8; *Børnehaven*, 1966, nr. 24, s. 22; *Børnehaven*, 1967, nr. 10, s. 4; *Børnehaven*, 1968, nr. 4, s. 3. Dansk Børnehaveråd trykte referater af deres Hovedbestyrelsesmøder i deres medlemsblad. Dette var normal praksis for mange små faglige organisationer i 1960'erne.

[...] ventede vi forhåbningsfuldt og naivt, at nu skulle vi få en lønindplacering, der svarede til andre tilsvarende grupper. Disse grupper er bl.a. sygeplejerskerne, der starter med en begyndelsesløn i lønramme 8, hvor vi starter i 6; socialrådgiverne starter i 13, men flyttes hurtigt over i højere lønklasser; lærerne starter i 15 med 32 timer.⁴⁸

Teilmann begrundede det ringe resultatet med, at ingen af pædagogernes faglige organisationer var anerkendt som forhandlingsberettigede af staten eller havde økonomi til at strejke og derfor var begyndt med meget ringe kort på hånden, hvilket pædagogerne følte, staten spekulerede i.⁴⁹

Sygeplejerskerne (der var helt uden formel repræsentation) følte sig heller ikke ligefrem lyttet til, og DSR's formand, Kirsten Stallknecht, opsummerede til et repræsentantskabsmøde i DSR processen i forbindelse med tjenstemandsreformens tilblivelse således:

Man kan rejse det spørgsmål, om vi er blevet hørt, om vi har haft mulighed for at fremsætte vore synspunkter. Ja, det har vi, og vi har gjort det, men for os, som for de 73 andre organisationer, der henvendte sig først til tjenstemandskommissionen og dernæst til folketingsudvalget, gjaldt, at man hørte høfligt på os, udtalte forståelse for vore synspunkter – og i øvrigt ikke flyttede et komma i betænkningen.⁵⁰

Det lyder umiddelbart som en relativt firkantet udlægning af forløbet, men sammenligner man udkastene til klassificering, fra før Tjenestemandskommissionen havde modtaget skrivelserne fra diverse fagorganisationer og mødtes med dem,⁵¹ med det endelige udkast til klassificering vedtaget af Folketinget, har Stallknecht sådan set ret: At rette individuel henvendelse til kommissionen var en formålsløs øvelse for fagorganisationerne i og med, at ingen af henvendelserne førte til ændringer i klassificeringerne.

⁴⁸ *Børnehaven*, 1969, nr. 11, s. 27.

⁴⁹ *Børnehaven*, 1969, nr. 16, s. 4, s. 7-11.

⁵⁰ *Tidsskrift for Sygeplejersker*, 1970, nr. 6, s. 257; Dansk Socialrådgiverforening beskriver et lignende forløb. Se *Socialrådgiveren*, 1969, nr. 3, s. 51.

⁵¹ Tjenestemandskommissionen modtog anmeldte deputationer fra den 31.3.-2.4.1969. Liste over anmeldte deputationer. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskomm. 22.11.1965; Henvendelser til kommissionen (ad betænkningens bilag 5) (1964-1969) kasse 2: 1968.

I et notat til Lønnings- og pensionsminister Aage Hastrup dateret den 14. maj 1969 fraråder kommissionen da også på det kraftigste, at ministeren og regeringen stiller ændringsforslag til klassificeringerne i lovudkastet – selv hvis en faggruppe eller anden aktør havde fremsat fornuftige argumenter for en ændring. Kommissionen frygtede nemlig, at ændringer i klassificeringerne ville have „*uoverskuelige konsekvenser*“ i form af konsekvenskrav fra andre faggrupper, og at de fire centralorganisationer risikerede at trække deres støtte til reformen.⁵² Ergo var det kommissions opfattelse, at reformens gennemførelse afhæng af, at man ikke på ny åbnede for lønforhandlinger og lønvurderinger – uanset hvor berettigede disse end måtte være.

Sammenligningen med det private arbejdsmarked

Det var en del af målsætningen, at klassificeringen af og lønniveauet for statens tjenestemænd også skulle være i balance med det øvrige samfund. For at kunne vurdere dette måtte Arbejdsgruppen af 25/5/1966 også indsamle data om det private arbejdsmarked, og derfor finder man i arkivet en del forsøg på lønsammenligninger mellem forskellige erhvervsgrupper på det private arbejdsmarked og grupper af statstjenestemænd, som kommissionen vurderede var tilsvarende. Disse sammenligninger blev for nogle faggrupper, der også havde ansættelse på det private arbejdsmarked, brugt til lønjustering.⁵³

Embedsmændene måtte dog konstatere, at det var svært at lave en fyldestgørende sammenligning af de to sektorer, da det var vanskeligt at finde andet end ret summariske oplysninger vedrørende større arbejder- og funktionærgrupper på det private arbejdsmarked. For flere grupper af tjenestemænd konkluderede kommissionen dog, at disse oplysninger var tilstrækkelige til at lave en lønjustering.⁵⁴ Tilbage var

⁵² Notat til lønnings- og pensionsministeren om de fra ministerier m.v. modtagne ønsker om ændringsforslag til klassificeringsbestemmelserne, dateret 14.5.1969. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskomm. 22.11.1965: Udvalgsmateriale (1965-1969) kasse 2: Notater 1968-1969.

⁵³ Se f.eks. „Et forsøg på lønsammenligning for arbejdere beskæftigede hos medlemmer af Dansk Arbejdsgiverforening og tilsvarende statstjenestemænd“, intern skrivelse dateret 4/10/68. Sekretariatet dateret 23/10/1968. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskomm. 22.11.1965: Sekretariatet (1965-1969) kasse 4. Referat af kommissionens 11. plenarmøde, torsdag den 25. april 1968, Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskomm. 22.11.1965: Udvalgsmateriale (1965-1969) kasse 3: Plenum.

⁵⁴ Skrivelse Tjenestemandskommissionen af 1965 - Sekretariatet dateret 23/10/1968. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskomm. 22.11.1965: Sekretariatet (1965-1969) kasse 4.

så en stor restgruppe af tjenestemænd, hvor kommissionen fandt, at der ikke var sammenlignelige grupper på det private arbejdsmarked, eller at de ikke kunne finde statistisk materiale på de tilsvarende grupper. I disse tilfælde argumenterede kommissionen for, at lønniveauet i så fald måtte fastsættes sådan, at staten kunne sikre tilstrækkelig rekruttering og fastholdelse i de pågældende stillinger.⁵⁵ At der ikke var problemer med at rekruttere pædagoger, blev således brugt som et argument for faggruppens lave lønmæssige klassificering. Et argument, de pædagogiske fagorganisationer forgæves forsøgte at imødegå ved at henvise til det store frafald blandt pædagoger.⁵⁶

Under oliekrisen i 1970'erne var finansminister Knud Heinesens politik vedrørende de offentligt ansattes løn, at der kun kunne være tale om et lønmæssigt efterslæb for en offentligt ansat faggruppe, hvis der var rekrutterings- og fastholdelsesproblemer i faget.⁵⁷ Denne politiske linje medførte, at de offentligt ansattes lønninger generelt set mistede værdi i forhold til det private arbejdsmarked op gennem 1970'erne, og at flere faggrupper fra 1975 oplevede et decideret real-lønsfald. Dette skyldtes særligt afskaffelsen af den procentvise dyrtidsregulering og en sænkning i taktreguleringen til 50 pct.⁵⁸

Tjenestemandskommissionens ambition om et offentligt arbejdsmarked i lønmæssig balance med det private arbejdsmarked synes altså relativt hurtigt at været blevet erstattet af en linje, hvor det primære parameter for lønregulering i den offentlige sektor var, om lønnen var tilstrækkelig til at rekruttere og fastholde medarbejdere. Dette kurskifte stod givet også i sammenhæng med, at Danmark gik fra en økonomisk højkonjunktur i 1960'erne til en økonomisk lavkonjunktur i 1970'erne.

Kontinuitet i forhold til det tidligere lønhierarki

Sammenligner man lønhierarkiet mellem de offentlige fag i Tjenestemandssreformen af 1969 med det, som eksisterede før, er det ikke det store, som blev ændret. Dette erkender kommissionen også selv,⁵⁹ og

⁵⁵ Smst.

⁵⁶ *Børnehaven*, 1969, nr. 16, s. 6.

⁵⁷ Jesper Due & Jørgen Steen Madsen: *Aftalesystemet på det statslige område*, s. 23.

⁵⁸ Jesper Due & Jørgen Steen Madsen: *Aftalesystemet på det statslige område*, s. 23-24. Taktregulering: Regelmæssig regulering af offentligt ansattes løn i takt med lønudviklingen for privatansatte.

⁵⁹ Se f.eks. referat af kommissions 20. plenarmøde fredag den 7. marts 1969, Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskomm. 22.11.1965: Udvalgs materiale (1965-1969) kasse 3: Plenum.

det begrundes med, at faggrupperne allerede var i overordnet indbyrdes balance: „Det har herunder vist sig, at der for flertallet af stillinger i det store og hele har været balance i den relative placering“.⁶⁰ I betænkningen anerkender kommissionen dog også, at tjenstemandsgruppernes indbyrdes lønhierarki går helt tilbage til den første tjenstemandslov i 1919 og synes at være meget statisk.⁶¹

Kommissionens begrundelse for ikke at ændre i det relative lønhierarki bør ikke tages for pålydende, for hvis man dykker ned i kommissionens arkiver, dukker to andre delvist sammenhængende forklaringer for de manglende ændringer op: Dels et ønske om at undgå større stigninger i statens lønudgifter,⁶² dels angsten for, at en ændring i én faggruppes klassificering ville føre til konsekvenskrav fra andre faggrupper, hvilket ville vanskeliggøre det samlede reformarbejde og potentielt få udgifterne til at stige betragteligt.⁶³ Det vil sige statsfinansielle og forhandlingstaktiske hensyn.

I en tale til COI's repræsentantskabsmøde 10.12.1968 kommenterede Lønnings- og pensionsminister Aage Hastrup (Konservative) de få ændringer i det indbyrdes hierarki:

Reformarbejdet og kommissionen står her over for nogle af sine største vanskeligheder. Man må se i øjnene, at ændringer i den indbyrdes placering af tjenstemandsgrupperne kan rejse problemer, som er svære at overvinde. Det ville være ønskeligt, om der forelå udtømmende stillingsbeskrivelser for alle grupper, således at man havde det nødvendige objektive grundlag for den fremtidige indbyrdes placering. Her synes dog at mangle en del, og det er derfor muligt, at man i første omgang må begrænse sig til mere beskedne ændringer. Det er imidlertid vigtigt, at det nye system indrettes således, at en senere tilpasning kan foregå uden for store vanskeligheder.⁶⁴

I modsætning til i kommissionens endelig betænkning fremhæver Hastrup her den manglende justering af de indbyrdes placeringer som

⁶⁰ Betænkning nr. 483, 1969, del 3, s. XIII.

⁶¹ Smst., s. 154.

⁶² Tekst Aage Hastrup dateret 1.6.1969. Rigsarkivet: Finansmin., Lønnings- og Pensionsdept., Tjenestemandskomm. 22.11.1965; Sekretariatet (1965-1969) kasse 4.

⁶³ Internt notat for Arbejdsgruppen af 25/5/66, dateret 25/9/1968, smst.

⁶⁴ Lønnings- og pensionsminister Aage Hastrups tale på COI's repræsentantskabsmøde 10.12.1968, smst.

værende en hæmsko for opbygningen af det ønskede lønsystem. I forlængelse heraf beklager ministeren, at det ikke er lykkedes at fremskaffe det nødvendige objektive grundlag (udtømmende stillingsbeskrivelser) for en tilbundsgående revision. Hastrup understreger dog, at det vigtigste at tage stilling til ved udkastet til en ny reform ikke er de enkelte klassificeringer, men derimod at det nye system er fleksibelt, så man senere (når de udtømmende stillingsbeskrivelser foreligger) nemt kan gå ind og foretage ændringer.

Det indbyrdes lønhierarki blev altså ikke revideret og tilpasset i det omfang, som både kommissionen og ministeren giver udtryk for kunne have været ønskeligt. Dog stiller ministeren i sin tale de faglige organisationer i udsigt, at det nye lønsystem vil være så fleksibelt, at det vil være nemt at tilpasse – og giver herigennem udtryk for, at omklassificering også vil finde sted, efter at Tjenestemandnsreformen er vedtaget, et løfte, det dog aldrig for alvor er lykket at indfri.

At kommissionen følte sig nødsaget til i høj grad at videreføre det gamle lønhierarki, forklarer dog ikke, hvorfor Tjenestemandskommissionen klassificerede ikke-tidligere klassificerede faggrupper såsom f.eks. pædagogerne, som de gjorde. Men i arkivmaterialet er der næsten ingen begrundelser at finde for, hvorfor kommissionen indplacerede de tidligere ikke-klassificerede grupper, som de gjorde. En tænkelig forklaring er dog, at dette også har skyldtes statsfinansielle hensyn, da det flere gange blev understreget, at reformen ikke måtte blive for dyr og ikke havde et generelt lønfremmende sigte.

Debatten i Folketinget

Tjenestemandskommissionens arbejde blev aldrig en regerings eller noget partis hjertebarn, og for de forskellige ansvarlige ministre synes det at have haft karakter af en påtvungen arbejdsopgave, der blev ved med at trække i langdrag af systemmæssige årsager. Tjenestemandnsreformen af 1969 var derfor heller aldrig noget, der kom til at fylde meget i debatten i folketingsalen. Den primære diskussion fandt sted i forbindelse med 1. og 2. behandling af den samlede reform, men må, når man tager lovkompleksets størrelse i betragtning, også siges at være af begrænset omfang og domineret af en meget lille kreds af personer, hvoraf de fleste havde sæde i Tjenestemandskommissionen.

I forhold til klassificeringerne var det Hanne Reintoft (løsgænger og en af de få i debatten, som ikke selv var med i Tjenestemandskommissionen), der havde de mest kritiske kommentarer og ligeledes var den eneste i Folketinget, som påpegede, at de kvindedominerede fag som sygeplejerske- og pædagogfaget var placeret lavt i lønhierarkiet:

Jeg ved overhovedet ikke, hvad man har tænkt på, da man indplacerede sygeplejerskerne. Det er mennesker med stort ansvar og fin uddannelse. Jeg tror, at man har anbragt førsteassistenterne på 9. løntrin, medens andre med tilsvarende uddannelseslængde ligger mellem 12. og 14. løntrin, uden at det i sig selv er imponerende. Det virker helt komisk, at netop vi, der i den grad mangler sygeplejersker, laver en lønordning, hvor lønnen netop i de år, hvor de i forvejen af andre ting er fristet til at ophøre i faget, er så ringe, at det yderligere må motivere til ikke at gå på arbejde.⁶⁵

Hanne Reintofts argumentation for, at de kvindedominerede faggrupper var placeret lavt, inddrager ikke et kønsdiskrimineringsaspekt, men argumenterer ud fra, at fagene er placeret for lavt i forhold til deres uddannelse og ansvar, dvs. parametre, som politikerne og embedsmændene tidligere havde anerkendt som gyldige i forhold til at ændre et fags placering. Hermed passer Reintoft ind i den tendens, forskning tidligere har påpeget, er gældende i forhold til forhandlinger om løn- og arbejdsforhold i Danmark, hvor ligestillingshensyn ikke anses som et gyldigt argument for ændringer, og påpegning af kønnede uligheder ofte regnes for useriøst. Vi skal således helt frem til midten af 00'erne, før de kvindedominerede offentlige fagforbund konsekvent satte deres lønkamp ind i en ligestillingssammenhæng.⁶⁶

Reintofts bemærkninger om bl.a. sygeplejerskernes og pædagogerens lønindplaceringer blev dog ikke kommenteret af hverken den ansvarlige minister eller de andre folketingsmedlemmer og blev derfor ikke et emne i debatten. Dog fremførte flere folketingsmedlemmer, at de følte sig bundet af regeringens aftale med centralorganisationer i forhold til klassificeringerne af diverse stillingsgrupper, og at de derfor værgede sig ved at stille ændringsforslag til denne del.⁶⁷ Minister for statens lønnings- og pensionsvæsen Aage Hastrup erklærede til disse bemærkninger, at Folketinget principielt var stillet helt frit, men erkendte også, at ændringer på nuværende tidspunkt i reformprocessen ville vanskeliggøre meget. Han bemærkede dog flere gange, at det nye system indeholdt muligheder for efterfølgende jævnlig revidering af de enkelte fags placering i lønhierarkiet, og at reformen derfor faktisk var første skridt i retning af at bryde det statiske lønhierarki i den offentlige sektor:

⁶⁵ *Folketingstidende*, 1968-69, III, s. 6334. Se også *Folketingstidende*, 1968-69, I, s. 214.

⁶⁶ Astrid Elkjær Sørensen 2018, kapitel 9.

⁶⁷ *Folketingstidende*, 1968-69, III, s. 6303, 7817-7818, 7839.

Herigennem er det blevet muligt at foretage en smidig klassificering af stillinger for de enkelte tjenestemænd og tjenestemandsgupper, hvis forhold undergår ændringer. Jeg tror, at denne omlægning af systemet vil vise sig meget betydningsfuld; den medvirker til at løsne op for den fastlåsning af tjenestemandsgupperne, som har været et særkende for det hidtidige system.⁶⁸

Ingen folketingsmedlemmer stillede ændringsforslag til de dele af lovkomplekset, der handlede om løn- og klassificering. De endelige klassificeringer blev altså de, som oprindeligt var fremlagt af kommissionen. Hovedårsagen til, at ingen valgte at stille ændringsforslag, er sandsynligvis den, at der var bred enighed i Folketinget om, at en reform af tjenestemandsområdet var stærkt påkrævet, og man derfor ikke ønskede at risikere, at centralorganisationerne trak deres støtte til reformen eller kom med konsekvenskrav, som ville gøre den for dyr. Ydermere gav flere folketingsmedlemmer i debatten udtryk for, at de havde tillid til, at diverse fejl i klassificeringsarbejdet kunne rettes løbende, efterhånden som man fik udarbejdet bedre stillingsvurderinger. Folketinget synes altså i lighed med ministeren at have haft tillid til, at det nye system indeholdt muligheden for løbende at ændre på det etablerede hierarki (se også afsnittet: „Stillingsvurderingsrådet“)

Under førstebehandlingen af lovforslaget nævnte SF'er og kommissionsmedlem Morten Lange et andet interessant aspekt ved reformen, nemlig at de folkevalgte kommissionsmedlemmer faktisk ikke havde fuldt overblik over den:

[...] når jeg som medlem af kommissionen har skrevet under på betænkningen, var det, fordi jeg simpelt hen ikke kunne se, at vi, hvis vi skulle have en reform igennem, kunne bruge mere tid på det. Vi måtte acceptere i hovedsagen, hvad vores embedsmænd efter kommissionens direktiver kom frem til.⁶⁹

Langes kommentar om de folkevalgtes manglende overblik blev hverken afvist eller bekræftet af nogle af de andre folkevalgte kommissionsmedlemmer. Men ser man bemærkningen i kontekst af, hvad jeg ovenover i artiklen har redegjort for om arbejdsgangen i kommissionen, kan den ses som et yderligere bevis for, at Tjenestemandsgreformen af 1969 først og fremmest var embedsværkets kreation.

⁶⁸ *Folketingstidende*, 1968-69, III, s. 6086. Se også *Folketingstidende*, 1968-69, III, s. 7858.

⁶⁹ *Folketingstidende*, 1968-69, III, s. 6324.

Det manglende ligestillingsaspekt i forhold til løn- og klassificering

Tjenestemandsgereformen af 1969 bliver i vor tid primært nævnt af de kvindedominerede fagforbund⁷⁰ såvel som af forskere,⁷¹ som den reform, der cementerede de traditionelle kvindefags lave lønniveau. Under tilblivelsen af reformen var Tjenestemandskommissionens interesse for de traditionelle kvindefag, køn og ligestilling dog tilsyneladende meget lille. I de mange papirer, jeg har læst fra Tjenestemandskommissionen og dens underudvalg, skrives der således næsten intet om køn og ligestilling og slet intet om køn, ligestilling og løn. Ligeledes var ligestillingshensyn ikke noget, som var særligt fremtrædende i avisdebatten om reformen. Kvindernes ringe repræsentation i Tjenestemandskommissionen var heller ikke noget, der i samtiden vakte speciel opmærksomhed nogen steder, og FTF er en af de få aktører, som i deres medlemsblad overhovedet bemærker den skæve kønssammensætning. Hovedorganisationen henviser dog i samme notits til, at kvinderne kan trøste sig med, at de kan få deres problemstillinger behandlet i Kvindekommissionen, som blev nedsat i 1965 for generelt at behandle kvindens stilling i det danske samfund. FTF nævner i den forbindelse enkemandspension til tjenestemænd, som et eksempel på noget, Kvindekommissionen har taget op, som vil være relevant at sende over til Tjenestemandskommissionen (hvilket Kvindekommissionen også gjorde).⁷²

FTF's udsagn om, at Kvindekommissionen vil kunne løfte eventuelle ligestillingsmæssige problematikker for Tjenestemandskommissionen, underbygger min pointe om, at ligestilling i 1960'erne i høj grad blev betragtet som en ren kvindesag, som kvinderne selv måtte tage sig af. Ydermere vidner det om, at kvinder af bl.a. en af arbejdsmarkedets største aktører blev i hvert fald delvist betragtet som en minoritetsgruppe, hvis problemer kunne henvises til en særskilt kommission.

Den manglende diskussion om sammenhængen mellem løn og køn er desuden interessant set i forhold til, at ligeløn var et stort diskussionsområde i forhold til det private arbejdsmarked i 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne. På det private arbejdsmarked i 1960'erne var det stadig normal praksis i størstedelen af alle overenskomster at operere med forskellige takster for kvinder og mænd. Denne praksis blev dog udfordret af dels de kvindedominerede fagforbund, dels et eventuelt kommende dansk medlemskab af EF, der ville kræve en imple-

⁷⁰ *Børn & Unge*, 4. marts 2019, sektion 1, s. 7; *Sygeplejersken*, 13. maj 2019, sektion 1, s. 42; *Weekendavisen*, 15. marts 2019, sektion 1, s. 15 (Opinion).

⁷¹ Henning Jørgensen 2010; Nete B. Wingender 1999, bind 2, s. 60-71; Astrid Elkjær Sørensen 2018, del 2.

⁷² *Fællesrådet*, december 1965, s. 149.

mentering af EF-traktatens artikel 119 (ligelønsdirektivet). I den forbindelse blev det diskuteret af arbejdsmarkedets parter såvel som en række kvindesagsorganisationer, hvorvidt ligeløn burde forstås som „ligeløn for samme arbejde“ eller „ligeløn for arbejde af samme værdi“. I forlængelse heraf blev forskellige systemer for arbejdsvurdering fra bl.a. Tyskland og Sverige også diskuteret af arbejdsmarkedets parter, herunder hvilket system, om noget, der var rimeligt i en ligestillingsmæssig kontekst. I 1973 ophørte praksis med at have kvinde- og mandetakster i overenskomsterne, og i 1976 blev retten til ligeløn for samme arbejde indskrevet i dansk lovgivning. Denne implementering blev dog efter en længere proces kendt utilstrækkelig af EF-domstolen i 1985, hvorefter formuleringen i 1986 i den danske ligelønslovgivning blev ændret til „ligeløn for arbejde af samme værdi“. ⁷³

At ligelønsdiskussion om det private arbejdsmarked slet ikke syntes at have påvirket Tjenestemandskommissionens arbejde eller blev set som relevant for statens lønningspolitik, kan ses som et udtryk for, hvordan begrebet ligeløn af politikerne og embedsmændene blev forstået som „lige løn for samme arbejde“, og altså ikke et begreb, der kunne udvides til at handle om „lige løn for arbejde af samme værdi“ – hvilket ville kunne foranledige en sammenligning af traditionelle kvinde- og mandefag. I forlængelse af denne diskurs kunne staten hævde, at ligelønnen i den offentlige sektor var noget, den havde indført allerede i 1919 med den første tjenestemandsløvslov, og at sagen dermed var udebatteret. Denne holdning var desuden fordelagtig for kommissionen jævnfør dens statsfinansielle og forhandlingstaktiske behov for at undgå større ændringer i det indbyrdes offentlige lønhierarki.

Stillingsvurderingsrådet

I sin endelige betænkning understregede Tjenestemandskommissionen flere gange, at de fremlagte klassificeringer jævnlige burde revideres i takt med samfundsudviklingen. I forlængelse heraf støttede kommissionen ideen om nedsættelsen af et stillingsvurderingsråd bestående af repræsentanter fra Finansministeriet, diverse styrelser og andre ministerier såvel som tjenestemændenes centralorganisationer. ⁷⁴ Denne anbefaling blev fulgt, og i forlængelse af Tjenestemandskommissionens betænkning af 1969 blev der nedsat et permanent organ „Stillingsvurderingsrådet“, der fik til opgave at „igangsætte og koordinere anvendel-

⁷³ Astrid Elkjær Sørensen 2018, s. 36-41; Byrial Rastad Bjørst: „Ligeløn for arbejde af samme værdi“, *Arbejderhistorie*, nr. 2-3, 2006, s. 37-85.

⁷⁴ Betænkning nr. 483, 1969, del 3, s. XIV-XV. Se også *Folketingstidende*, 1968-69, III, s. 6091-6092.

sen af stillingsbeskrivelser samt systematisk stillingsvurdering og personalebedømmelse inden for staten, folkeskolen og folkekirken“.⁷⁵

Stillingsvurderingsrådet var ved sin oprettelse hjemmehørende under Ministerium for Statens Lønnings- og Pensionsvæsen og blev efter dette ministeriums nedlæggelse overflyttet til Finansministeriet, hvor rådet var hjemmehørende, indtil det blev nedlagt i 2001 i forbindelse med VK-regeringens sanering af råd og nævn under diverse ministerier.

Leder man efter Stillingsvurderingsrådet i arkiverne, dukker der ikke meget op, og rådet synes at være stort set inaktivt fra 1988. I medierne figurerer rådet næsten ikke, og efter 1988 findes der ingen artikler om rådets arbejde, kun om dets nedlæggelse. Personligt har jeg kun kunnet finde to sager, hvor Stillingsvurderingsrådets arbejde har haft en konkret betydning for en faggruppes lønniveau. Dette var henholdsvis en mindre justering af de menige politibetjentes løn i 1982⁷⁶ og i forbindelse med en opjustering af 350 offentlige lederes løn i 1985.⁷⁷

Stillingsvurderingsrådet synes som aktør altså aldrig rigtigt at bryde igennem på arbejdsmarkedet, og den instans, som Tjenestemandskommissionen havde forestillet sig skulle være primus motor for løbende omklassificering, kom altså aldrig til at fungere. Dette kan der være flere årsager til, herunder kan følgende hypoteser opstilles:

I tilblivelsesprocessen af Tjenestemandreformen af 1969 spillede embedsværket en stor og aktiv rolle, og det var normal praksis, at Christiansborg havde stor og direkte indflydelse på de offentliges ansættelses-, arbejds- og lønforhold. Fra 1970'erne og frem vandt den såkaldte danske aftalemodel dog indpas i det offentlige, og brugen af overenskomstansættelser vedblev at vokse. Dette betød, at både arbejdsgiversiden og de offentligt ansattes fagorganisationer udviklede en stærk skepsis overfor at afgive magt til andre institutioner, da de foretrak selv at forhandle forholdene på plads. Dette betød, at Stillingsvurderingsrådet havde ringe opbakning og legitimitet hos de parter, for hvem rådet skulle gøre sig gældende. Størstedelen af de meget få artikler om rådets arbejde handler således om, hvordan flere faglige organisationer forholder sig kritiske over for rådets eksistens,⁷⁸ eller hvor-

⁷⁵ Stillingsvurderingsrådet: *Statens stillingsvurderingssystem af april 1976 / Stillingsvurderingsrådet [Kommenteret udgave]*, Stillingsvurderingsrådet, Ryvang Bogtryk 1986, s. 1. Se også Jesper Due og Jørgen Steen Madsen: *Aftalesystemet på det statslige område*.

⁷⁶ *Jyllandsposten*, 1981, 3/5; *Jyllandsposten*, 1982, 14/3, s. 1.

⁷⁷ *Jyllandsposten*, 1985, 9/8, s. 19.

⁷⁸ *Fredericia Dagblad*, 1976, 1/7; *Dagbladet (Folketidende)*, 1976, 11/2, s. 4.

dan Finansministeriet ikke føler sig forpligtet af Rådets stillingsvurderinger.⁷⁹

Den forandrede økonomiske situation har sandsynligvis også spillet en rolle for Stillingsvurderingsrådets virke. Tjenestemandsureformen, herunder det nye lønsystem og ideen om løbende omklassificering, var udtænkt i en økonomisk gunstig periode med tårnhøj beskæftigelse, men blev implementeret og sat til at fungere i en periode med økonomisk recession og stigende arbejdsløshed. Derfor var den politiske vilje til og mulighed for at finde ekstra midler til at flytte faggrupper op i lønhierarkiet lav.

Stillingsvurderingsrådet var og er dog ikke den eneste mulighed for at ændre i lønhierarkiet i den offentlige sektor. I min bog *Pæne pigers oprør* analyserer jeg de kvindedominerede faggrupper i den offentlige sektors forsøg i perioden 1985-2010 på både internt i overenskomstsystemet såvel som igennem lobbyisme for en politisk øremærket ligenbspulje at få ændret deres lønmæssige position. Dette projekt blev dog vanskeliggjort (og vanskeliggøres stadig) af fastlåsende mekanismer i den danske forhandlingsmodel og det faktum, at kvindefagene medlemsmæssigt er så store, at et mærkbart økonomisk løft ville være en betragtelig udgift.⁸⁰

Der er dog ingen tvivl om, at yderligere forskning i, i hvor høj grad det offentlige lønsystem muliggør fornyelse og forskydninger i lønsystemet, ville være ønskelig. Herunder kan bl.a. peges på behovet for viden om, hvad den næsten totale afskaffelse af tjenestemandssystemet og den øgede brug af decentrale lønmidler har betydet for det offentlige lønhierarki.

Konklusion

Da Tjenestemandskommissionen af 1965 i november 1966 gik i gang med at opsætte et nyt lønsystem og klassificere de statsansatte tjenestemænd, var ambitionerne store. Løn i det offentlige skulle gives efter objektive kriterier, og staten skulle have et fleksibelt system, der gav mulighed for justeringer i takt med samfundsudviklingen. I trit med tidens „saglighedsideologi“ gav embedsmændene sig derfor til at indsamle data for at kunne lave en komplet arbejdsvurdering af statens stillinger og opsætte et system, der var i indbyrdes balance såvel som i balance med forholdene på det private arbejdsmarked. Tjenestemandskommissionen og dens udvalg måtte dog sande, at det var lettere sagt end gjort at få opbygget et objektivt og sagligt løn- og klassificeringssystem.

⁷⁹ *Land og Folk*, 1984 30/3, s. 12.

⁸⁰ Astrid Elkjær Sørensen 2018, del 2.

Hensynet til statskassen satte sine grænser for, hvor mange stillingsgrupper Tjenestemandskommissionen kunne foreslå indplaceret i en højere lønramme – særligt da man frygtede, at en ændring i en gruppes placering ville føre til konsekvenskrav fra andre grupper. Dette økonomiske og forhandlingstaktiske hensyn kan ses som en hovedårsag til, at kommissionen valgte hovedsageligt at bevare det eksisterende indbyrdes hierarki mellem de offentlige faggrupper, som kommissionen selv daterede tilbage til den første tjenestemandsslov fra 1919.

Kommissionen måtte desuden erkende, at data til at lave de nødvendige stillingsvurderinger var besværlige at indsamle. Herudover var det uklart, hvilke kriterier kommissionen skulle bruge ved klassificeringer af de forskellige faggrupper, og præcis hvordan disse skulle vægtes i forhold til hinanden. I kommissionen lykkedes det derfor aldrig at udvikle noget system til ensartet vurdering af de forskellige stillingsgrupper.

I første omgang mislykkes det for Tjenestemandskommissionen at formulere et for tjenestemændenes centralorganisationer acceptabelt udkast, da disses kompetente forsamling afviste det første udkast i april 1968. Ved at give en række indrømmelser i andet udkast, herunder en bevarelse af dyrtidsregulering og ved at give enkelte grupper en højere klassificering, lykkedes det dog for kommissionen at få centralorganisationernes opbakning til det andet udkast. For de fagorganisationer, som stod uden for centralorganisationerne, var mulighederne for indflydelse dog tæt på ikke-eksisterende.

Tjenestemandssreformen af 1969 kan i høj grad ses som embedsværkets kreation, hvor embedsmændene undervejs i forløbet både forhandlede og traf en række store beslutninger om bl.a. klassificering og principper for statslig ansættelse. Selv om flere politikere gav udtryk for ikke at have fuldt overblik over reformen eller principperne bag de lønmæssige klassificeringer, blev Tjenestemandssreformen den 18. juni 1969 vedtaget næsten enstemmigt af Folketinget.

I forbindelse med vedtagelsen gav både kommissionen og politikerne udtryk for, at de indplacerede faggrupper i fremtiden ville kunne regne med løbende at få deres klassificering taget op, og ad den vej ville uretfærdigheder eller fejlindplacering kunne forventes løst. Hermed var visionen om det perfekte lønsystem som sådan bevaret ved reformens vedtagelse. Ideen om løbende omklassificering blev dog aldrig realiseret, hvilket bl.a. skyldtes, at Stillingsvurderingsrådet aldrig kom til at fungere. Dette har resulteret i, at lønhierarkiet fra tjenestemandssreformen af 1969 til dags dato hjemsøger den offentlige sektor, hvilket har en mærkbar effekt på løngabet mellem kvinder og mænd.

SUMMARY

The Public Servant Reform of 1969 and the Present Wage Hierarchy

Our knowledge of pay and staff policies in the Danish public sector is limited, especially over time. A tremendous growth in public service and spending was initiated in the 1960s, but an old state employment system that was not made for such a large and diverse public sector remained. In order to design a system more in tune with the new situation, the "Tjenestemandsgesetningen" (The Public Servants Reform) was passed by the Danish Parliament in 1969 and implemented in the early 1970s.

The Tjenestemandsgesetning established a unified wage system for all publicly employed consisting of 40 levels (called wage classes) and was instrumental in establishing the wage hierarchy for all professions in the public sector. On the whole, female-dominated professions were placed low in this hierarchy.

Five years of commission work went into the reform, but the commission's ambitions for the new wage system had to be sharply adjusted both for practical and tactical reasons. Thus the new pay hierarchy for public employees to some extent ended up as a continuation of the old wage hierarchy, which dates back to 1919.

Another important point is that even though the reform was politically initiated, the work of the commission and the implementation of the reform was dominated by high officials from the central administration. The commission's final proposal (which was passed by the Parliament) supported a classification structure that in practice benefited well-organized professional groups at the expense of groups with less effective access to the commission. This surely was not a coincidence.

When the "Tjenestemandsgesetningen af 1969" was passed, both the commission and the politicians promised that all professional groups could count on having their classifications reevaluated continuously. In this way, issues could be resolved and adjustments made. However, the envisioned evaluations never materialized. For this reason, the wage hierarchy from the original legislation is still reflected in today's public sector and thus contributes to today's wage gap between men and women.