

# Når trepartssamarbejde skaber reformer

*Historien om trepartssamarbejde i Danmark i lyset af 25-året  
for Fælleserklæringen af 1987*

**”Forliget er pæredansk”**

(Formand for De samvirkende Fagforbund, Jens Jensens  
udtalelse efter indgåelse af Septemberforliget i 1899)

Jesper Due og Jørgen Steen Madsen

**FaOS**

Når trepartssamarbejde skaber reformer

Publikation udgivet af FAOS og PensionDanmark ©, juni 2012 i forbindelse med konference  
08-06-2012

ISBN 978-87-91833-74-8

# Forord

Denne publikation er udgivet som et led i konferencen om 25-året for indgåelsen af Fælleserklæringen af 1987 fredag den 8. juni 2012. Konference er et resultat af et fælles initiativ mellem PensionDanmark og FAOS. Den runde dag har fået særlig aktualitet, fordi der i år midt i den værste økonomiske krise siden 1930'erne igen er lagt op til et trepartssamarbejde, hvor der skal søges løsninger på tidens store problemer.

Formålet med publikationen er først og fremmest at give en historisk skildring af trepartssamarbejde i Danmark. Gennemgangen viser, at der ikke er nogen kogebook for et sådant samarbejde. Trepartsforløbene har som hovedregel været ad hoc-prægede – bestemt af de givne særlige politiske og økonomiske omstændigheder. Trepartsaftaler får som regel karakter af hensigtserklæringer, fordi realiseringen af de mål, der er enighed om, skal ske dels gennem lovgivning, dels via ændringer i overenskomsterne. Det er derfor en kompliceret og nogle gange stenet proces at omsætte hensigterne til konkret handling.

Historien viser, at det mange gange er gået galt, men den lærer os også, at der findes tilfælde, hvor trepartsforløb har skabt væsentlige og langsigtede samfundsreformer. Det gælder ikke mindst Fælleserklæringen fra 1987. Den førte til opbygning af arbejdsmarkedspensioner, som har givet Danmark Europas mest bæredygtige pensionssystem.

Selv om konferencen holdes i et samarbejde mellem FAOS og PensionDanmark, er det alene undertegnede, der har ansvaret for indholdet i denne publikation.

Maj 2012

Jesper Due                      Jørgen Steen Madsen  
professor, fil. dr.,              professor, fil. dr.

FAOS, Sociologisk Institut Københavns Universitet



# Indhold

<b>Forord</b>	<b>3</b>
<b>Indledning: Fælleserklæringen og den danske model</b>	<b>7</b>
<b>Etableringen af den danske model og trepartssamarbejdet</b>	<b>11</b>
Septemberforlig og Augustudvalg	11
Det politiske system og aftalesystemets etablering	12
Konsensusprincippet	13
Politisk inddragelse	15
Parternes forskellige tilgang til trepartssamarbejde	17
<b>Ny epoke fra 1930'erne</b>	<b>21</b>
Undtagelserne, der bekræfter reglen	24
Den Erling Olsen'ske arbejdsdeling	25
<b>1960'ernes indkomstpolitiske forsøg</b>	<b>27</b>
Indførelse af ATP via trepartsforhandlinger	29
Det Økonomiske Råds begrænsede rolle	31
<b>Den danske model på vej til kollaps i 1970'erne</b>	<b>35</b>
Politisk indgreb 1975, 1977 og 1979	35
”I arbejderbevægelsen går vi ind for planøkonomi”	36
Planer om generel ansættelseslov	37
Arbejdsgivernes decentraliseringsstrategi	38
Anker Jørgensens sidste forsøg	39
<b>Fælleserklæringen af 1987. En eksemplarisk case</b>	<b>41</b>
Optakten til Fælleserklæringen	42
Schlüters firkløverregering	42
De sammenløbende dagsordner	42
Den gavmilde overenskomstløsning	45
Trepartsforlig fører til Fælleserklæringen	46
Arbejdet i pensionsudvalget	48
Skibbrud undgås i sidste sekund	49
Politiske løsninger falder til jorden	50
Overenskomstforlig med AMP	51

Reformen i aftalesystemet	52
Den mirakuløse reform	53
<b>Trepartsforhandlinger i 1990'erne og 2000'erne</b>	<b>55</b>
Zeuthen-udvalget	55
"Fagbevægelsens mand" lægger afstand	55
Kan vi ikke gøre det lidt bedre	57
Partsinitiativ skaber indflydelse	58
Trepartsforum – forsøg på institutionalisering	59
Trepartsindflydelse på VEU	60
LO's velfærdsstrategi	60
Ny regering og frihedspakke for arbejdsmarkedet	61
Normalisering, nye trepartsinitiativer og dobbeltregulering	62
Inddragelse vedrørende beskæftigelsespolitikken	65
Flexicurity-diskussionen	66
Tilbageslag i VK-regeringens sidste år	67
<b>2010'erne – en ny trepartsepoke?</b>	<b>69</b>
Optakten til regeringsskifte – "treparts" i centrum	69
Ny regering med nye vilkår	70
Det komplekse instrument	72
<b>Referencer</b>	<b>75</b>
<b>Bilag: Fælleserklæringen af 8. december 1987</b>	<b>79</b>

# Indledning:

## Fælleserklæringen og den danske model

2012 er året, hvor et af de afgørende temaer i den politiske debat er spørgsmålet om, hvorvidt trepartsforhandlinger kan bidrage til at fremme en reformudvikling af velfærdssamfundet. Udgangspunktet var Socialdemokratiets og SF's meget ambitiøse valgoplæg, Fair Løsning. Med valgresultatet og den deraf følgende gennemførelse af tilbagetrækningsreformen er ambitionerne blevet mindre, men trepartsforhandlinger er stadig i regeringsprogrammet et vigtigt element i værktøjskassen til gennemførelse af reformpolitikken.

2012 er samtidig 25-året for det indtil dato mest ambitiøse trepartsforløb, der tog sit udgangspunkt i Fælleserklæringen af 1987 mellem regeringen og hovedorganisationerne på arbejdsmarkedet. Der er derfor god grund til netop nu at analysere trepartsforhandlingernes rolle som politisk institution i Danmark. Hvilke muligheder ligger der i trepartsforhandlinger, og hvilke begrænsninger indeholder anvendelsen af dette middel?

Disse spørgsmål vil vi forsøge at besvare med afsæt i en generel undersøgelse af etableringen og udvikling af relationer mellem parterne på arbejdsmarkedet og de politiske aktører i forbindelse med etableringen af den særlige partsorienterede danske model for overenskomstæssig regulering af løn- og arbejdsvilkår på arbejdsmarkedet. Af særlig interesse er her udviklingen af sammenhængen mellem parterne i dette aftalesystem og det politiske system i forbindelse med opbygningen af velfærdssamfundet.

Afsættet er her det bredere begreb *trepartssamarbejde*, der betegner relationer mellem arbejdsmarkedets parter og de politiske aktører og indeholder en gensidig inddragelse i beslutningsprocesser. Et sådant samarbejde kan antage forskellige former, fx have både formel og uformel karakter, være kontinuerligt eller ad hoc-præget, involvere drøftelser eller egentlige forhandlinger, dreje sig om enkeltstående spørgsmål eller et kompleks af tværgående overenskomstæssige og politiske problemer, foregå nationalt eller på regionale/lokale niveauer og dreje sig om forberedelsen og gennemførelsen af nye overenskomster eller ny lovgivning samt implementeringen og administrationen af gennemført lovgivning (Mailand 2011).

Fælleserklæringen af 1987 vil fremstå som et afgørende omdrejningspunkt i analysen – en eksemplarisk case. Det skyldes på den ene side, at der her var tale om det eneste eksempel på, hvordan et konkret trepartsforløb kan føre til en afgørende samfundsreform med langsigtede konsekvenser – i dette tilfælde gennem indførelse af arbejdsmarkedspension (AMP). På den anden side er Fælleserklæringen en egnet case,

fordi processen, der her blev igangsat, på en unik måde viser komplikationerne ved sådanne forsøg. Formuleringen af den præcise dagsorden og udfaldet af forhandlingerne synes i høj grad at være udtryk for et tilfældigt sammenfald af særlige omstændigheder. Det er derimod i mindre grad et resultat af de involverede aktørers velovervejede strategiske overvejelser og logisk begrundede beslutninger. Dertil kommer, at Fælleserklæringen er at af de meget få eksempler på et mere omfattende, tværgående samarbejde.

Udgangspunktet i den følgende analyse bliver derfor at foretage en bestemmelse af den danske model og dette partsstyrede systems forbindelseslinjer til det politiske system. Dernæst undersøges, i hvilket omfang der kan findes eksempler på trepartsforhandlinger i perioden fra aftalesystemets etablering omkring år 1900 og frem til 1980'erne, hvor Fælleserklæringen blev indgået. Det afgørende i dette forløb bliver at indkredse arbejdsmarkedsparternes forbindelse med de politiske aktører.

Den danske model i sin ideale form er karakteriseret ved det særlige selvreguleringsprincip og parternes deraf følgende forsigtighed med at agere i forhold til de politiske aktører uden samtidig inddragelse af både lønmodtager- og arbejdsgiversiden. I praksis synes parterne – herunder ikke mindst fagbevægelsen – dog ofte at have ligget langt fra opfyldelsen af dette konsensusprincip. Det var således alene omkring de lovbestemte processuelle regler (arbejdsret, forligsinstitution), at konsensusprincippet tidligt blev fastslået. Når det gjaldt det substantielle indhold, var der snarere tale om alles kamp mod alle. Her var det i mange årtier typisk, at fagbevægelsen søgte forbedringer gennemført politisk – om nødvendigt udenom arbejdsgiverne. Det var ikke så meget treparts- som topartsforhandlinger, der prægede samspillet mellem parter og politik.

Selv om selvreguleringen blev et dogme på begge sider, var det således ikke mindst for lønmodtagerorganisationerne samtidig en stærk fristelse at få gennemført forbedringer politisk udenom arbejdsgiverne. Det var et resultat af en politisk udvikling, hvor Socialdemokratiet blev det regeringsbærende parti par excellence. Når selvreguleringsprincippet overlevede i det lange perspektiv, kan det derfor i høj grad ses som et resultat af, at Socialdemokratiet ganske vist som hovedregel indtog regeringsmagten, men aldrig opnåede flertal alene. De skiftende regeringer var afhængige af støtte fra midterpartier – i de fleste tilfælde i form af Det Radikale Venstre. Derfor var der grænser for, hvor langt topartsvejen kunne bringe fagbevægelsen. Det blev tydeliggjort med LO's forsøg på at få gennemført overskudsdeling eller økonomisk demokrati i 1970'erne.

Med de skiftende konservativt ledede regeringer fra efteråret 1982 blev starten varslet til en ny epoke, hvor den socialdemokratiske politiske dominans aftog og blev ændret til en vekselvirkning mellem socialdemokratisk og borgerligt ledede regeringsperioder. Dermed var spillereglerne ændret, og nødvendigheden af samspillet



mellem arbejdere og arbejdsgivere i det selvregulerende aftalesystem fremstod tydeligere. Et element i dette var, at fagbevægelsen i højere grad erkendte, at den på den politiske arena både måtte samarbejde med socialdemokratiske og borgerligt ledede regeringer.

Det var den generelle kontekst, der åbnede op for et nyt samspil mellem den daværende konservativt ledede Schlüter-regering og LO-fagbevægelsen. Resultatet blev indgåelsen af *Fælleserklæringen af 1987*. Tilblivelsen af dette trepartssamarbejde og resultaterne af den langvarige proces analyseres herefter som en særlig case af de grunde, der er beskrevet ovenfor.

Derefter blotlægges udviklingen siden indgåelsen af Fælleserklæringen og etableringen af AMP, der var hovedresultatet af dette lange trepartsforløb, som blev startet omkring midten af 1980'erne og fortsatte frem til begyndelsen af 1990'erne. Det lille tiår fra 1993 til 2001 med socialdemokratisk-radikal regering med Poul Nyrup Rasmussen som statsminister blev afløst af en ny borgerlig periode under først Anders Fogh Rasmussen og siden Lars Løkke Rasmussen. På trods af den voldsomme konfrontation mellem fagbevægelsen og den nye VK-regering i forbindelse med dens tiltræden i 2001-02, var det her karakteristisk, at trepartsforsøg i højere grad kom til at spille en rolle under 00'ernes Fogh Rasmussen-epoke end under Nyrup Rasmussen-regeringerne i 1990'erne.

Som afslutning analyseres den aktuelle situation i 2012 under en ny regering med socialdemokratisk ledelse. Trepartssamarbejdet er igen sat på dagsordenen, men spørgsmålene om, *hvad* det kan bruges til, *hvad* der bliver den centrale dagsorden, og *hvilke* effekter det kan få, er mindst lige så åbne, som det var tilfældet med Fælleserklæringen i 1987.

Hvis det igen – for anden gang i den danske models historie – bliver muligt at skabe en egentlig reformdagsorden, synes Fælleserklæringens pensionsdagsorden at blive afløst af en kompetenceudviklings- eller uddannelsesdagsorden. Behovet for at øge uddannelsesniveaulet generelt er i dag lige så påtrængende, som behovet for at sikre fremtidens pensionssystem og den private opsparing var i slutningen af 1980'erne.



# Etableringen af den danske model og trepartssamarbejdet

Den danske model for regulering af løn- og arbejdsvilkår på arbejdsmarkedet skildres ofte som et partsbåret system, der blev etableret med Septemberforliget i 1899, og som i hovedtrækkene har fungeret uændret lige siden. Parterne ordner selv deres egne forhold og har derudover et samspil med det politiske system om emner af fælles interesse.

Denne beskrivelse af det permanente og stabile aftalesystem er imidlertid en sandhed med modifikationer. Det tog tre årtier, før systemet nogenlunde var lagt fast. Og især hvis man skal forstå det komplekse samspil mellem parter og politik, er det vigtigt at studere denne lange etableringsperiode nøjere.

## **Septemberforlig og Augustudvalg**

Den formelle institutionalisering af den danske model skete i løbet af et tiår med udgangspunkt i storlockouten hen over sommeren 1899. Det var på dette tidspunkt den hidtil mest omfattende arbejdsmarkedskonflikt i Europa. Med Septemberforliget, der afsluttede dette afgørende slag, blev brikkerne lagt til et partsstyret aftalesystem, hvor lønmodtagere og arbejdsgivere regulerede deres egne forhold uden direkte indblanding fra de politiske aktører.

Med dette forlig eller denne hovedaftale indgået mellem Dansk Mester- og Arbejdsgiverforening (i dag DA) og De samvirkende Fagforbund (i dag LO) fik arbejdsgiverne fastslået deres ret til at lede og fordele arbejdet, og lønmodtagerne sikrede sig retten til at organisere sig og forhandle kollektivt. Den kollektive overenskomst blev midlet til regulering af løn- og arbejdsvilkår. Parterne anerkendte deres potentielt konfliktende interesser og dermed også retten til at anvende kollektive kampskridt i forbindelse med fornyelsen af eksisterende aftaler eller indgåelse af overenskomst på nye områder. I overenskomsternes løbetid skulle der til gengæld herske fredspligt.

Arbejdsgivernes mål var et centraliseret system under hovedorganisationernes ansvar. Det var dog umuligt at få samlet forhandlingskompetencen i LO's ledelse. De enkelte fagforbund holdt fast i deres aftaleret, og der skulle gå endnu tre årtier, før DA fik opfyldt sit mål. Det skete – som vi skal se det – først og fremmest gennem ny lovgivning.

Det andet hovedproblem ved Septemberforliget var, at der manglede præcise regler om konfliktvarsling og retshåndhævelse af indgåede overenskomster, ligesom der ikke var fastsat regler for eventuel mægling i forbindelse med overenskomstfornyelser. Årene efter indgåelsen af det, der siden er blevet betegnet som Arbejdsmarkedets

Grundlov, var derfor præget af fortsat stor uro. Risikoen for arbejdsstandsninger i forbindelse med de skiftende forhandlinger havde allerede vist sig fortsat at være stor.

I forbindelse med en omfattende typografkonflikt i sommeren 1908 tog Venstre-regeringens indenrigsminister, Sigurd Berg, politisk initiativ til at få gjort noget ved problemet med de mange konflikter på arbejdsmarkedet gennem nedsættelse af et udvalg med repræsentanter for parterne: *Fællesudvalget af 17. August 1908*.<sup>1</sup> Udvalget, der siden blev kendt under den mere mundrette betegnelse Augustudvalget, fik overretsassessor<sup>2</sup> Carl Ussing som formand. Resultatet af dette udvalgsarbejde blev i 1910 på den ene side en frivillig aftale mellem parterne om faglig voldgift og på den anden side lovgivning om etableringen af en ny arbejdsret og en statslig forligsinstitution.

### **Det politiske system og aftalesystemets etablering**

Augustudvalgets arbejde kan med rette betegnes som den første banebrydende trepartsforhandling. Resultatet fremkom gennem et samspil mellem parterne på arbejdsmarkedet og det politiske system. Men det adskiller sig fra den gængse opfattelse af trepartsforløb, hvori der indgår repræsentanter fra på den ene side arbejdsmarkedets parter og på den anden side den siddende regering. I dette tilfælde nøjedes regeringen med at tage initiativet til forhandlingen. Arbejdet blev overladt til parterne selv, men dog under ledelse af en formand.

Det kan derfor siges at være et trepartsforløb, hvor vægten lå på at skabe forudsætninger for parternes egen selvforvaltning under mere ordnede rammer. Ussing selv talte om civiliseringen af arbejdskampen (Krabbe 1932). Der var på ingen måde tale om et skridt i retning af et trepartssystem, hvor lovgivning blev et kontinuerligt anvendt redskab i reguleringen på arbejdsmarkedet. Men der var en erkendelse af, at staten måtte bidrage aktivt til at understøtte aftalesystemet gennem lovgivningsfaste procedurer til brug for håndhævelse af indgåede aftaler og mægling i fastlåste forhandlingssituationer.

Både når det gjaldt spørgsmålet om parternes kontrol over forhandlingerne, dvs. overenskomstforhandlingernes centraliseringsgrad, og når det gjaldt løsningen af problemet med den fortsatte store mængde konflikter på arbejdsmarkedet, skulle der altså

---

<sup>1</sup> Sigurd Berg var, da han blev indenrigsminister i 1905 økonomisk leder af den væsentlige del af Venstre-pressen, der gik under navnet De Bergske Blade, som var startet af hans far – den legendariske Venstreleder Christen Berg. Sigurd Berg var også chefredaktør for et af disse blade, Frederiksborg Amtsavis, frem til 1905. Under konflikten i 1908 blev hele den borgerlige presse strejkeramt, og det var med stort besvær og i mindsket oplag og størrelse, at nogle af provinsaviserne – herunder Frederiksborg Amtsavis – fortsat udkom. Sigurd Berg havde således en meget direkte interesse i at finde en løsning på konflikten. Da det aktuelle spørgsmål var klaret, blev man så enige om at søge en mere generel løsning gennem nedsættelse af Fællesudvalget (Agerholm og Vigen 1921, Kristensen 1922).

<sup>2</sup> Titlen overretsassessor svarer til nutidens landsretsdommer.

lovgivning til for at finde langtidsholdbare løsninger. Dermed er det fastslået, at der i selve etableringen af det ellers selvregulerede danske aftalesystem også indgik et væsentligt element af lovgivning, dvs. relationer mellem parter og politik.

Selvreguleringsprincippet var ønsket både af lønmodtager- og arbejdsgiverorganisationerne, men når det kunne slå så afgørende igennem, skyldes det nok så meget de helt specielle politiske magtforhold i årene frem mod år 1900. Der var her tale om den afsluttende periode i den årtier lange forfatningskamp, hvor Højre (det daværende Konservative Folkeparti) med provisoriske finanslove havde regeret på trods af et Venstre-flertal i Folketinget. I 1901 kom Systemskiftet med den første Venstre-regering, der udgik af et flertal i Folketinget.

Højre-regeringen, der sad under storlockouten, var svag og uden den fornødne legitimitet til at gøre noget effektivt ved konflikten. Parterne måtte derfor – bistået af mæglere i form af liberale erhvervsfolk – finde en løsning selv.

### **Konsensusprincippet**

Selvreguleringen har fra starten været hovedprincippet, både hvad angår det processuelle eller proceduremæssige grundlag for relationerne mellem parterne, som fx er styret gennem frivilligt indgåede hovedaftaler, og hvad angår det materielle indhold eller substansen i den overenskomst-mæssige regulering. Der er således kun i begrænset omfang supplerede lovgivning af indholdsmæssig karakter. Men – som vi har set det – var der fra starten behov for en statslig understøtning på det processuelle område.

I sammenhæng med gennemførelsen af den processuelle lovgivning blev der med det samme udviklet et grundlæggende konsensusprincip, der i al sin enkelthed gik ud på, at den lovgivningsmæssige understøtning af parternes aftalesystem kun blev gennemført på basis af forudgående enighed mellem de to parter. Det samme princip har næsten uden undtagelser siden været gældende i forbindelse med revision af sådan lovgivning.

Det var netop, hvad der skete gennem Augustudvalget af 1908, hvor hovedindholdet i lovgivningen vedr. arbejdsret og forligsinstitution blev formuleret af parterne selv gennem udvalgsarbejdet – om end med Carl Ussing som en effektiv fødselshjælper, der var dygtig til at skabe forudsætningerne for de nødvendige kompromiser. Konsensusprincippet har været afgørende for, at politikerne i videst muligt omfang holder fingrene væk, fordi organisationerne selv tilvejebringer løsninger på deres problemer.

Dette konsensusprincip og de konsensusbaserede forhandlingsrelationer, der efterhånden udviklede sig fra top til bund i aftalesystemet, skal ikke ses som et udtryk for, at konflikterne mellem parterne er forsvundet. Der er, som nævnt, fredspligt i overenskomstperioden og et fagretligt system til at løse uoverensstemmelser, men ved overenskomstfornyelser er konfliktvåbnet intakt og kan bruges, hvis parternes forskel-

lige interesser – selv med forligsmændens medvirken – ikke kan forenes. Konflikttruslen anses stadig af parterne som et effektivt middel til at skabe kompromiser – netop på grund de fortsat potentielle interesseforskelle.<sup>3</sup>

Derfor skal konsensusprincippet snarere ses som en fælles forståelse af, at konflikterne mellem parterne bedst løses af dem selv uden direkte politisk indblanding. Hvis organisationerne ikke er i stand til at finde sådanne kompromiser, vil der være en umiddelbar risiko for, at politikerne gennemfører noget, som af parterne måtte anses for at være ringere – og uden fornemmelse for de særlige forhold, som kun parter med direkte forbindelse til de direkte berørte har forståelse for.

Dette ræsonnement gælder ikke alene det processuelle område, men også indholdssiden i arbejdsmarkedsreguleringen og den lovgivning, der direkte relaterer sig til arbejdsmarkedsforhold. Det vender vi tilbage til nedenfor. Men inden skal sporene af dette konsensusprincip, som de fremstod under Augustudvalgets arbejde, lige afdækkes.

Det var især udvalgsformanden, Carl Ussing, der havde et skarpt blik for det effektive middel til indflydelse, parterne havde med konsensusprincippet. Hans ledelse af udvalgsarbejdet gik derfor ikke mindst ud på igen og igen at understrege over for parterne, at de var bedst tjent med at løse problemerne selv. Undervejs blev der fx fra LO-side udtrykt frygt for, at lovgiverne ville ændre på den tekst, parterne måtte blive enige om.

Den netop tiltrådte LO-formand, Carl F. Madsen, der hidtil havde været formand for skomagerne, var ikke tryk ved politikerne, der i givet fald skulle omsætte resultaterne af udvalgsarbejdet til lov. Socialdemokratiet, som fagbevægelsen var tæt forbundet med, var ganske vist ved at blive et stærkt parti med omfattende repræsentation. Men der var borgerligt flertal og Venstre svingede taktstokken. Kunne man stole på, at det kompromis, fagbevægelsen gik med til, ikke efterfølgende ville blive forringet i lovgivningsprocessen.

Disse bekymringer blev adresseret af Carl Ussing på et møde i Augustudvalget den 26. maj 1909.

”Hr. Madsen udtalte sin Bekymring for, at Lovgivningsmagten skulle gaa hen og foretage Ændringer i det, som vi her bliver enige om. Det er vist ganske udelukket, at man i en konstitutionel Stat vil gøre et Indgreb i de Bestemmelser, som to store Samfundsklasser anser for bedst egnede til at regulere deres Forhold. Derimod er det langt snarere rimeligt, at Lovgivningsmagten, hvis hver af Parterne opstiller si-

---

<sup>3</sup> Ikke desto mindre var relationerne i stigende grad præget af samarbejde mellem parter, der både på det centrale og det lokale niveau udviklede en forhandlingskultur, som fremmer integrative forhandlinger (med et plussumsspil) frem for distributive forhandlinger (med et nulsumsspil)(Walton og McKersie 1965, Walton et al. 1994).

ne Særfordringer, paa egen Haand forsøger at udjævne de modstaaende Interesser. Og om den saa vil være saa lykkelig at kunne tilfredse begge Parter, er vist i høj grad tvivlsomt.”<sup>4</sup>

Hermed udtrykkes præcist trepartssamarbejdets kerne. De politiske aktører er kun indstillet på at inddrage parterne, hvis de bidrager til løsning af væsentlige samfundsmæssige problemer. Og det forudsætter netop opnåelse af konsensus mellem parterne. Disse parter er interesserede i at deltage, fordi de derved kan opnå udslagsgivende indflydelse. Til gengæld kræver det, at de går på kompromis, fordi de risikerer at blive afvist, hvis de blot ensidigt prøver at forfægte egne interesser. Det kan karakteriseres som et dobbelt afhængighedsforhold.

I dette tilfælde er parternes interesse i at deltage og udvise den nødvendige kompromisvilje indlysende, fordi det gælder den lovgivningsmæssige understøttelse af deres eget forhandlingsystem. Det var således et bidrag til at underbygge selvreguleringen.

Som vi konkluderede i en analyse i anledning af 100 året for Augustudvalgets nedsettelse, er der her tale om et fundamentalt princip i aftalesystemets funktionsmåde. Parternes evne til selv at finde løsninger på egne konflikter – både i forhold til det materielle indhold i deres frivilligt indgåede overenskomster og i forhold til koordineringen med aktørerne i det politiske system – har således lige siden systemets etableringsperiode været afgørende for opretholdelsen af aftalemodellens hovedprincipper.

Det er stadig et holdbart udsagn – i hvert fald når det gælder det processuelle regelsæt. Det er – som nævnt ovenfor – også til dels gældende, når det drejer sig om parternes inddragelse i spørgsmål af mere direkte politisk karakter, dvs. emner, der bevæger sig væk fra den egentlige regulering af løn- og arbejdsvilkår, og som trepartssamarbejde først og fremmest drejer sig om. Dette spørgsmål skal vi nu – som lovet ovenfor – tage op til diskussion.

### **Politisk inddragelse**

Med udviklingen af aftalesystemet opstod en praksis for inddragelse af parterne ved såvel gennemførelse af som implementering og administration af lovgivning af relevans for arbejdsmarkedet. Derved har relationerne mellem parterne ikke alene udviklet sig til en aftalemodel for arbejdsmarkedet, men til en del af et bredere velfærdsstatsligt institutionaliseret system. Det er grunden til, at vi i vores historiske analyse af aftalesystemets opkomst og udvikling har brugt betegnelsen *den danske model* og ikke alene den danske aftalemodel (Due et al. 1993, Due og Madsen 2006, Due og Madsen 2012).

---

<sup>4</sup> Citatet stammer fra DA's omfattende referater af Augustudvalgets møder. Her citerer fra Erichsen 1981. Se også Due og Madsen 2008.

Allerede inden Augustudvalgets nedsættelse i 1908 var der gennemført lovgivning, som blev præget af inddragelse af parterne. Det gjaldt på den ene side arbejdsmiljøområdet, hvor der så tidligt som i 1901 blev etableret et permanent trepartssamarbejde i form af *Arbejdsrådet* – det senere Arbejdsmiljøråd.<sup>5</sup> Det var i dette arbejdsråd, at parterne i fællesskab udviklede et forslag til en ny arbejdsmiljølov, som i 1913 blev vedtaget af Rigsdagen i stort set uforandret skikkelse. Et klart eksempel på konsensusprincippet styrke.

På den anden side blev der i 1907 gennemført en ny lov om statsanerkendte *arbejdsløshedskasser*. Her kan man dog snarere tale om et topartssamarbejde, da lovgivningen blev udviklet politisk i et samspil alene mellem de faglige organisationer og de politiske aktører. Med denne lov fik fagforeningerne kontrol over arbejdsløshedskasserne og herunder i høj grad også arbejdsanvisningen. Der blev etableret et partsorgan i form af et centralt Arbejdsmarkedsnævn, men i dette havde arbejdsgiverne i flere årtier ikke direkte repræsentation. Den var forbeholdt fagbevægelsen og de politiske aktører. Arbejdsgiverne var ikke direkte med. Til gengæld blev de friholdt fra et økonomisk medansvar. Derfor kan man ikke her tale om et egentligt trepartssamarbejde (Nørgaard 1999, Mailand 2008).

Endelig skal nævnes endnu et område, der ligger tæt på parternes reguleringsarena. Det er udviklingen af den aktive arbejdsmarkedspolitik, der fandt sted især fra 1960'erne og frem. Her var der i en del tilfælde også tale om en politik, der blev gennemført efter konsensusprincippet, og implementeringen og administrationen af det opbyggede system fandt typisk sted gennem opbygning af trepartsorganer såvel lokalt/regionalt som centralt nationalt.

Samlet kan det fastslås, at parterne på arbejdsmarkedet i betydeligt omfang har fulgt konsensusprincippet, når det handler om sådanne politikområder, der ligger tæt på eller overlapper aftalesystemet.

Det er vigtigt at understrege, at konsensusprincippet til gengæld ikke har fungeret så absolut, når det gælder parternes rolle i forhold til mere brede politikområder på den politiske arena gennem trepartsdrøftelse og lignende. Det har typisk været spørgsmål om den økonomiske politik, herunder indkomspolitik og velfærdspolitiske problemstillinger. I sådanne situationer har parterne ofte ligget langt fra det tætte parløb, som typisk har været gældende i forbindelse med den understøttende processuelle lovgivning.

I vores analyse i forbindelse med 100 året for Augustudvalget understreges denne afgørende forskel i parternes håndtering af på den ene side det processuelle område og på den anden side spørgsmål af mere substantiel politisk karakter. Men vores konklusion er samtidig, at den historiske udvikling synes at vise, at parternes samlede indfly-

---

<sup>5</sup> Det var en fortsættelse af den første fabrikslovgivning, der allerede var blevet gennemført i 1873, og som i 1901 fik en mere gennemgribende revision.



delse bliver maksimeret, når de også vedrørende det indholdsmæssige overholder konsensusprincippet og afholder sig fra at gå enegang – det, der siden blev betegnet som forumshopping (Due og Madsen 2008).

Man kan med en vis ret sige, at det er parternes evne til på denne måde at tilside-sætte snævre egeninteresser og i fællesskab påtage sig ansvaret for at løfte væsentlige samfundsopgaver, der giver de store organisationer på arbejdsmarkedet legitimitet. De kan ikke bare affærdiges som simple lobbyorganisationer, men må respekteres som parter med en institutionelt forankret position (Mailand 2011, s. 3).

I det omfang, der i forskellige situationer bliver tale om politik inddragelse af parterne, synes fastholdelsen af konsensusprincippet at være et effektivt middel. Men da parterne også politisk vil have meget forskellige interesser og holdninger, kan det være vanskeligt at fastholde kompromiser mellem parterne som forudsætning. Et vigtigt spørgsmål i den forbindelse er, i hvilket omfang et aftalesystem baseret på selvregulering kan holde til politisk inddragelse, hvor partene bevæger sig i forskellige retninger. Sagt på en anden måde kan det antages, at konsensusprincippet er en forudsætning for opretholdelsen af den selvregulerede aftalemodel.

### **Parternes forskellige tilgang til trepartssamarbejde**

Det er nødvendigt at nuancere diskussionen ved at fremhæve, at der er en nærmest naturligt betinget forskel på arbejdsgiver- og lønmodtagersidens holdning til trepartssamarbejde – specielt i den mere udvidede betydning af begrebet. Man kan hævde, at konsensusprincippet ikke har den samme grad af tilslutning hos de to parter. Arbejdsgiverne med forankringen i den private ejendomsret og forestillingen om et frit markedsstyret erhvervsliv er ofte mest skeptiske ved at give politikerne indflydelse. Det gjaldt endda også i forbindelse med Augustudvalgets arbejde, hvor DA var uhyre betænkelig ved etableringen af en statslig forligsinstitution. Frygten var, at en sådan statslig instans ville begrænse parternes aftalefrihed for meget og dermed eksempelvis forhindre arbejdsgiverne i under økonomiske nedgangsperioder at presse arbejderne til den nødvendige tilpasning af løn- og arbejdsvilkår.

Som vi skal se det, blev denne frygt hurtigt gjort til skamme, men det ændrer ikke ved den principielle betænkelighed i forhold til alle skridt, der muliggør en begrænsning af selvreguleringen. Derfor har DA også siden holdt meget fast i, at ændringer i den processuelle lovgivning skulle følge konsensusprincippet. Det har der – næsten uden undtagelser – ikke været nogen problemer i, idet også LO på det proceduremæssige område har været en svoren tilhænger af konsensusprincippet.

Det så man et illustrativt eksempel på allerede i forbindelse med Augustudvalgets arbejde fra 1908 til 1910. Her kom det tætte bånd mellem Socialdemokratiet og fagbevægelsen på alvorlig prøve. Så selv om man har talt om, at parti og fagbevægelse i mange årtier udgjorde en enhed, er det mere rigtigt at sige, at der helt fra starten var

tale om tilbagevendende konflikter – trods de fælles værdier og interesser, den gensidige repræsentation og de overlappende funktioner. Det er et resultat af, at manøvrer muligheder og valg kan være stærkt varierende i skiftende situationer. Under Augustudvalgets arbejde var ikke mindst Carl F. Madsen mest optaget af at få gennemført et effektivt fagretligt system. Ganske vist ville det begrænse fagforeningernes frie konfliktmuligheder, men det ville til gengæld sikre en håndhævelse af overenskomstresultaterne uden at man var nødt til at gribe til omkostningsfulde konflikter. Derfor var han indstillet på at LO's repræsentanter indgik de nødvendige kompromiser i udvalget. Han drøftede sagen med den daværende partiformand, P. Knudsen. Ud fra den mere ortodokse socialistiske kurs, der på det tidspunkt stadig prægede Socialdemokratiet, advarede P. Knudsen stærkt imod et sådant kompromis, der ville indskrænke mulighederne i den faglige kamp. Carl F. Madsen så stort på dette råd, og han og de øvrige faglige repræsentanter lod sig i stedet lede af deres pragmatiske interesse i at skabe et mere velordnet fagretligt system (Erichsen 1981, Due og Madsen 2008).

Men så snart det handler om partsinddragelse i bredere politiske spørgsmål, skiller vandene. Her har LO altid qua den historisk tætte sammenhæng med Socialdemokratiet været interesseret i at opnå resultater ad politisk vej. For en socialdemokratisk orienteret fagbevægelse var politiske reformer, som forbedrede lønmodtagernes vilkår, et naturligt middel. Det blev af de fleste på den tid set som blot en anden måde at varetage medlemmernes interesser på. På det punkt lå man langt fra arbejdsgivernes betænkeligheder.

Meget af historien om forholdet mellem parter og politik har derfor karakter af *to-partssamarbejde*, hvor parterne har trukket i hver sin retning i forhold til det politiske system, og hvor det mest har handlet om samarbejdsrelationer mellem fagbevægelsen og en socialdemokratisk ledet regering.

Det var naturligt nok i forhold til den bredere politiske indflydelse i forbindelse med udviklingen af velfærdssystemer, som man på meget begrænset måde begyndte at tage hul på i 1930'erne. Her var der nærmest pr. definition en samarbejdsflade mellem Socialdemokratiet og LO, mens ingen gjorde sig forestillinger om, at arbejdsgiverne skulle indgå i sådanne sammenhæng.

Men noget andet og mere alvorligt i forhold til selvreguleringsmodellen var det, at fagbevægelsen også gik efter politiske forbedringer på områder som ellers måtte opfattes som hørende til aftalesystemets domæne. Det var datidens faglige ledere ikke så bekymrede over, som de tilsvarende ledere ville være det i sådanne spørgsmål i dag.

Men det er klart, at hvis denne udvikling havde taget et større omfang, så havde vi ikke haft et system, der kan kaldes den danske model, som vi i dag forstår dette udtryk. Så var der blevet tale om en reguleringsmodel med en højere grad af kombination af aftaler og lovgivning, også om kerneområderne i reguleringen af løn- og arbejdsvilkår.

Sådanne fine fornemmelser havde datidens faglige ledere ikke. Deres holdning var, at man måtte gå efter forbedringerne, hvor de kunne opnås. Hvorfor skulle man holde igen og tage hensyn til arbejdsgiverne i forsøget på at sikre politisk indflydelse? I dag ville vi sige, at det er for at sikre langtidsholdbare resultater, der ikke væltes omkuld, når regeringerne skifter, og fordi der bliver tale om kompromiser, der både sikrer lønmodtagerne rimelige vilkår og virksomhedernes konkurrenceevne. Men dengang troede de faglige ledere, at det kun var et spørgsmål om tid, hvornår Socialdemokratiet erobrede det absolutte flertal i Rigsdagen. Og når det var nået, var der i deres forestillingsverden ingen vej tilbage.

Fagbevægelsen arbejdede derfor i de første årtier tæt sammen med Socialdemokratiet. Ofte var det faktisk faglige ledere, der eksempelvis også var medlemmer af Folketinget, og som fremsatte forslag om forbedringer af arbejdernes vilkår. Det var dog meget begrænset, hvad man opnåede af resultater. Det var vanskeligt i perioden frem til 1924, hvor Socialdemokratiet stadig var i opposition – som regel over for en Venstre-regering. Under 1. verdenskrig var der dog en radikal regering, hvori den nye socialdemokratiske formand, Thorvald Stauning, endda indtrådte som såkaldt kontrolminister. Denne regering gennemførte under de ekstraordinære forhold en overordnet statslig styring af erhvervslivet, men havde ikke midler til mere gennemgribende reformer.

I perioden fra 1924 til 1926 fik Danmark den første socialdemokratiske regering, men vilkårene under de kriselignende forhold var fortsat meget vanskelige. Regeringen var således på vej med et indgreb mod en storkonflikt, der var forårsaget af, at arbejdsmandsforbundet ikke ville acceptere et forlig, andre havde tiltrådt. Det endte i en storlockout, der bragte mindelser om 1899, men som endte med, at arbejdsmændene blev presset på plads. Endnu værre blev situationen fra 1926 til 1929 med Venstre-regeringen under Thomas Madsen-Mygdals ledelse. Han var stærkt liberalistisk og blev et rent hadeobjekt for socialdemokraterne.

Til gengæld bidrog Venstres hårde linje til at skabe samling bag Socialdemokratiet, og fra 1929 og 1930'erne igennem blev der tale et ubrudt socialdemokratisk styre med radikal deltagelse.



## Ny epoke fra 1930'erne

Fra starten af 1930'erne blev der tale om et stærkt udviklet samspil mellem parterne på arbejdsmarkedet og det politiske system, men vægten lå klart på relationerne mellem fagbevægelsen og Socialdemokratiet. De faglige og politiske ledere var enige om, at der skulle styr på konflikterne. Det førte på den ene side til en ændring i rammelovgivningen, der øgede forligsinstitutionens beføjelser og dermed muligheden for at undgå konflikter. Og det førte på den anden side til udviklingen af en tradition for politiske indgreb, når konflikter alligevel ikke kunne undgås.

At man på denne måde begrænsede konflikterne på arbejdsmarkedet, blev set som en forudsætning for at sikre den overordnede samfundsmæssige stabilitet i en krisetid, hvor arbejdsløsheden var enorm, og hvor demokratiet stod for fald i mange europæiske lande. Man kan sige, at fagbevægelsens prioriteringer ændredes med etableringen af det socialdemokratiske politiske styre. Selvreguleringen og retten til konflikt måtte om nødvendigt underordnes hensynet til regeringens overlevelse, som i det lange perspektiv var vigtig for at sikre arbejderbevægelsens samlede målsætning (Lidegaard 2006).

Generelt set var det i modstrid med arbejdsgivernes overordnede værdier, men i praksis var det alligevel i høj grad til at leve med. Når det gjaldt ændringen af forligsinstitutionens kompetence, førte det endda til sikringen af de centraliserede overenskomstforhandlinger under reel kontrol af hovedorganisationerne, som havde været DA's målsætning fra starten. At det ikke lykkedes at få denne målsætning indfriet med Septemberforliget var faktisk den direkte årsag til mange af de omfattende konflikter, der fulgte i de efterfølgende tiår. Det gjaldt fx den tidligere omtalte storkonflikt i 1925.

Arbejdsgiverne brugte en lockoutstrategi i bestræbelserne på at samle forhandlingerne. Gennem overenskomsternes bestemmelser om aftalernes løbetid lykkedes det at få samlet den overvejende del af overenskomsterne på LO-området, så de havde fælles udløbsdato. Derefter forhandlede man med forbundene på skift, og som regel kom en række aftaler i hus. Ofte var det dog sådan, at man i sidste ende ikke var i stand til at få Arbejdsmandsforbundet med på at acceptere overenskomster på det niveau, der var opnået på andre områder. Derefter varslede DA sympatilockout, der ikke alene ville ramme arbejdsmændene, men også de områder, hvor man ellers var kommet i hus.

Enkelte gange blev resultatet omfattende konflikter – som i 1925 – men i de fleste tilfælde blev der fra de øvrige forbund og LO's ledelse lagt pres på Arbejdsmandsforbundet og andre forbund, der vægrede sig ved at gå på kompromis, så man i sidste ende sluttede med en samlet fredelig løsning. Under alle omstændigheder var det en både besværlig og risikabel proces, og da forbundene stadig ikke ville afgive deres

aftaleret, løste man i 1934 problemet ved at udvide Forligsinstitutionens beføjelser. Forligsmanden fik mulighed for at sammenkæde de forskellige resultater i et *fælles mæglingsforslag*, som blev sendt samlet til afstemning. Samtidig blev der foretaget ændringer i afstemningsreglerne med indførelse af kvalificeret flertal, og samlet betød det en stærk begrænsning af konfliktrisikoen.

Som den amerikanske arbejdsmarkedsforsker, Walter Galenson, udlagde det, blev Forligsinstitutionens ret til at fremsætte mæglingsforslag på den måde til omdrejningspunktet i aftalesystemet.<sup>6</sup> Hermed var der i realiteten sikret en samlet overenskomstindgåelse, og arbejdsgiverne fik opfyldt deres mål. Det er ironisk nok, at de arbejdsgivere, der så med den største skepsis på statslige tiltag i forhold til selvreguleringen, på den måde netop fik realiseret deres strategi ved hjælp af styrket lovgivning i form af *sammenkædningsretten*.

Før 1929 havde det næppe været muligt at få LO-forbundene med på en sådan ændring, men med den nye regering, var der forståelse for, at konfliktrisikoen måtte minimeres, og derfor blev ændringen gennemført politisk på baggrund af principiel enighed mellem parterne, dvs. et klassisk trepartsforløb i overensstemmelse med konsensusprincippet (Due et al. 1993).

Den anden lovgivningsmæssige ændring, der fandt sted i 1930'erne, kan derimod ikke bindes op på et trepartsforløb. Den var et resultat af samspillet mellem fagbevægelsen og Socialdemokratiet, dvs. et topartssamarbejde. Det drejer sig om udviklingen af traditionen for *politiske indgreb* i overenskomstforhandlinger, hvor parterne ikke – selv med forligsmandens hjælp – var i stand til at afslutte forhandlingerne med et forlig. Det første indgreb blev foretaget i 1933 som en del af *Kanslergadeforliget*, der blev indgået mellem regeringen og Venstre. Ud over en devaluering, der forbedrede landbrugets katastrofale situation under krisen, og starten på en omfattende socialreform, indeholdt forliget en forlængelse af gældende overenskomster med et år. Det betød, at en truende storkonflikt blev afværget. Arbejdsgiverne fik ikke gennemført deres krav om en massiv lønnedgang, så substantielt var indgrebet en stor fordel for lønmodtagersiden. Det var ikke noget tilfælde, at Det Konservative Folkeparti, som DA på det tidspunkt stod nærmest, ikke blev en del af forliget. Det var en alliance mellem bønder og arbejdere mod arbejdsgiverne i byerhvervene.

Siden blev der i flere omgange i løbet af 1930'erne gennemført sådanne indgreb, der som regel fik form af ophøjelse af et forkastet mæglingsforslag til lov. På grund af den fortsatte krise var der i de fleste tilfælde tale om, at interventionen fra Christiansborg blev opfattet som en tilsidesættelse af arbejdsgivernes krav. Men de indgreb, der siden blev gennemført i årtierne efter 2. verdenskrig, har nok så meget haft karakter af

---

<sup>6</sup> I Galensons bog om det danske aftalesystem kalder han det "... the crucial stage in collective bargaining." (Galenson 1952, s. 112). Det bliver i den danske udgave oversat til "... det afgørende stadium i de kollektive overenskomstforhandlinger." (Galenson 1955, s. 177).

begrænsninger i forhold til lønmodtagernes krav. Sol og vind er i høj grad blevet fordelt lige, og begge parter har lært at leve med sådanne indgreb. Den principielle modstand er blevet fastholdt på begge sider, men i praksis har de på det uformelle plan ofte bidraget til forberedelsen af de politiske indgreb. Det gælder nok mest fagbevægelsen, men også arbejdsgiverne har forstået i sådanne situationer at gøre deres interesser gældende på Christiansborg.

Kanslergadeforligets tiltag til en socialreform er ofte blevet betegnet som begyndelsen til den moderne velfærdsstat, der dog først og fremmest hører efterkrigstiden til. Som vi skal se det, ligger der her et interessant skisma mellem den oprindelige selvhjælpsorganiserede socialdemokratiske velfærdsopbygning gennem eksempelvis sygekasser og arbejdsløshedskasser og den moderne universalistiske velfærdsstat, der alene er skattefinansieret og styret af offentlige organer.

I det omfang 1930'ernes socialreform kan ses som en del af denne udvikling, blev der altså tale om en mere skarp arbejdsdeling mellem partssystem og politisk regulering. Men under alle omstændigheder var der i tilfældet med socialreformen ikke tale om en inddragelse af parterne i form af trepartssamarbejde. Det var i bedste fald et topartsforløb hvor fagbevægelsen var involveret i planlægningen af Socialdemokratiets politik.

Ikke desto mindre ser DA tilbage til 1930'erne som en væsentlig epoke i aftalesystemets udvikling, fordi man fik realiseret de samlede overenskomstforhandlinger via ændringen af Forligsmandsloven. Dermed fik DA de midler, der betød, at arbejdsgiverne effektivt kunne varetage deres interesser, hvilket skete i et stadigt mere konsensuspræget forhold til de faglige organisationer. Disse velordnede forhold på arbejdsmarkedet har været af uvurderlig betydning for de skiftende regeringer. Det har dannet grundlaget for en stabil samfundsudvikling såvel politisk som økonomisk. Da tiden fra 1929 og frem til begyndelsen af 1980'erne var præget af Socialdemokratiet som det regeringsbærende parti par excellence, kom de danske arbejdsgivere ironisk nok gennem den danske model til at stå som en slags garant for udviklingen af en socialdemokratisk velfærdsstat. De fik dog en vis indflydelse på tempoet i udviklingen og mulighed for at sikre et forløb, som betød kontrol med omkostningsudviklingen og dermed konkurrenceevnen.

Samlet blev den danske model således styrket gennem 1930'ernes udvikling – både hvad angår den mere snævre betydning som en regulering af løn- og arbejdsvilkår alene gennem overenskomster mellem parterne, og hvad angår den bredere betydning som supplerende relationer til det politiske system. Men modellen var stadig skrøbelig – ikke mindst i kernespørgsmålet om reguleringen af løn- og arbejdsvilkår. Som nævnt tidligere var det fortsat ikke indlysende, hverken for de faglige eller politiske ledere, at de spørgsmål, som vi i dag opfatter som ensidigt tilhørende parternes do-

måne, kun skulle gennemføres via overenskomsterne. Hvis arbejdsgiverne ikke ville give indrømmelser, så kunne man måske få gennemført forbedringer via lovgivning.

### **Undtagelserne, der bekræfter reglen**

Socialdemokraterne gik med opbakning fra de faglige organisationer efter politiske forbedringer af løn- og arbejdsvilkår. Det var dog i starten en næsten lige så vanskelig vej som overenskomstforhandlingerne. Der var flere væsentlige forhindringer. Den første og mest afgørende var, at regeringen ganske vist havde flertal i Folketinget, men den samlede Rigsdag bestod helt frem til grundlovsrevisionen i 1953 også af Landstinget, hvortil der var en mere begrænset valgret. Derfor var der stadig borgerligt flertal i Landstinget, og dette flertal blokerede for denne form for lovændringer.

Den anden hindring var den kendsgerning, at Socialdemokratiet – med ganske få og kortvarige undtagelser – aldrig fik absolut flertal alene eller sammen med andre venstrefløjspartier. Socialdemokratiet var i 1930'erne således afhængigt af tilslutning fra regeringsmakkeren, Det Radikale Venstre, som det stadig er tilfældet.<sup>7</sup>

Der var klare grænser for, hvad De Radikale ville acceptere, men så snart regeringen med landstingsvalget i 1936 opnåede flertal i begge Rigsdagens kamre, pressede socialdemokraterne på, og de fik på to områder De Radikale med til lovgivning, som greb direkte regulerende ind i løn- og arbejdsvilkår.

Det første var gennemførelsen af en *ferielov*, der gav alle lønmodtagere ret til to ugers ferie. Her byggede man videre på de resultater, der var opnået på nogle af de store overenskomstområder og gjorde de to ugers ferie til en rettighed for alle. Et klart brud med en aftalemodel, der bygger på parternes selvregulering. Men da der efterfølgende kun er blevet gennemført ændringer i ferieloven i situationer, hvor overenskomstparterne forud er blevet enige om forbedringer, er det alligevel forblevet et emne, som parterne har styret. Den seneste ændring under overenskomstforhandlingerne i 1998 og 2000, der samlet lagde en uge oveni de fem ugers ferie, er endda ikke blevet gjort generelt gældende gennem en ændring af ferieloven. Den sjette ferieuge fik form

---

<sup>7</sup> Tilslutningen til Socialdemokratiet kulminerede i det berømte valg i 1935, der blev ført under det nye valgprogram ”Danmark for folket” og med sloganet ”Staauning eller Kaos”. Her passerede partiet 45 pct. af stemmerne – et resultat, der aldrig siden blev overgået. Socialdemokratiet havde flertal sammen med SF under det såkaldte røde kabinet i perioden fra efteråret 1966 til januar 1968. Koalitionen brød sammen, da en række folketingsmedlemmer stemte imod et indgreb i dyrtidsreguleringen og dannede Venstresocialisterne, der i dag er en del af Enhedslisten. Dette flertal vendte efter tre et halvt år med VKR-regeringen tilbage i 1971 takket været et enkelt nordatlantisk mandat, men holdt kun til efteråret 1973, hvor det gik i opløsning, da Erhardt Jacobsen brød med Socialdemokratiet og dannede Centrum-Demokraterne. Hverken før eller siden har Socialdemokratiet kunnet danne regering uden hjælp fra midterpartier – i de fleste tilfælde i form af Det Radikale Venstre.



af fem såkaldte feriefridage, der kun er gældende på de overenskomstområder, hvor parterne er blevet enige om det.

Det andet var gennemførelsen af en *funktionærlov*, som gav funktionærgrupperne større sikkerhed i ansættelsen end den, der var gældende for timelønnede faglærte og ufaglærte arbejdere, der stadig måtte nøjes med de bestemmelser, man kunne komme igennem med i overenskomsterne. Denne lov var et resultat af et kapløb mellem især Det Konservative Folkeparti og Socialdemokratiet om den voksende funktionærgruppes stemmer, og det var derfor også en lov, som De Konservative tilsluttede sig.

Det har ikke bredt sig fx i form af lovgivningsmæssig sikring af andre grupper – selv om der vedblev med at være et ønske om det i fagbevægelsen. Derfor er det for de store grupper på det private arbejdsmarked, der dækkes af DA og LO forblevet et område, som alene reguleres via overenskomsterne. Det betyder, at den ansættelsesmæssige sikkerhed er væsentligt ringere i Danmark end i en række andre lande, hvor der typisk også er lovgivning på dette område. Set fra LO-medlemmernes synsvinkel kan det opfattes som et problem, men effekten har til gengæld været en større mobilitet og dermed styrket konkurrenceevne for danske virksomheder. I kombination med udviklingen af arbejdsmarkedsuddannelserne fra 1960'erne og frem har det givet en beskæftigelsesmæssig sikkerhed, der har vist sig mere effektiv end jobsikkerhed, som fx lovgivning kunne have givet. Det er det, der siden er blevet betegnet som den danske flexicurity-model (Andersen og Mailand 2005, Bredgaard et al. 2005).

Set i det lange perspektiv blev såvel ferieloven som funktionærloven derfor undtagelserne, der bekræfter reglen om, at det substantielle i relationerne mellem lønarbejdere og arbejdsgivere ordnes gennem aftaler mellem parterne selv. I det lange løb var der i de faglige organisationer også solid tilslutning til selvreguleringsprincippet. Men det faktum, at der blev tale om sådanne bestemt ikke uvæsentlige undtagelser, kan også tages som et udtryk for, at det forkromede konsensusprincip, som så smukt blev formuleret af Carl Ussing i 1910 stadig lod sig skubbe til side, hvis en af parterne kunne se en fordel i at opnå goder gennem sololøb med regeringen, dvs. forumshopping. Det har ofte været fagbevægelsen, der har søgt enegang, og som vi skal se det, var det en tendens, der fortsatte i hvert fald frem til og med 1970'erne.

### **Den Erling Olsen'ske arbejdsdeling**

Under 2. verdenskrigs tyske besættelse af Danmark herskede en reel undtagelsestilstand på arbejdsmarkedet. Den frie forhandlingsret blev suspenderet og løn- og arbejdsforhold reguleret gennem tvungen voldgift. Med befrielsen blev forholdene igen normaliseret, og der blev lagt vægt på at respektere parternes selvregulering. Arbejdsdelingen mellem det faglige og det politiske kom til at fremstå skarpt. Med adskillelsen af de forskellige arenaer var det relativt enkelt at fastholde selvreguleringsprincippet i den danske arbejdsmarkedsmodel. Som den senere socialdemokratiske minister,

Erling Olsen, formulerede det, var der tale om to markeder. Der var arbejdsmarkedet, som blev reguleret gennem parternes overenskomster, og der var det politiske marked eller stemmemarkedet, hvor partierne konkurrerede om vælgernes gunst.<sup>8</sup>

Det ændrede dog ikke ved, at det politiske system fortsatte traditionen med indgreb i overenskomstforhandlinger, hvor parterne ikke selv kunne finde løsninger. Således var der politisk indgreb i forhold til storkonflikten i 1956, og der kom yderligere et mindre indgreb i 1961, hvor et enkelt område ikke selv kunne nå til enighed.

---

<sup>8</sup> Erling Olsen brugte bl.a. denne formulering som et argument for, at parterne havde forskellige hensyn, da han som socialdemokratisk repræsentant i LO's forretningsudvalg var med i diskussionen om etableringen af SV-regeringen i 1978. LO's forretningsudvalg var imod, men Socialdemokratiet etablerede alligevel denne samarbejdsregering med Venstre (Due og Madsen 1996).

# 1960'ernes indkomstpolitiske forsøg

Med den store økonomiske fremgangsperiode, der i Danmark tog fart fra slutningen af 1950'erne og skabte den anden industrielle revolution i løbet af 1960'erne, blev forudsætningerne for samspillet mellem parter og politik ændret. Danmark bevægede sig ind i en vækstøkonomi præget af tendens til stigende inflation og løn.

Der skete en udvidelse af den økonomiske politik i mange vestlige lande og herunder også i Danmark. Almindelige redskaber som finanspolitik og pengepolitik blev suppleret med *indkomstpolitik*, dvs. nye forestillinger om, at staten i højere grad aktivt burde styre løndannelsen i samfundet. Der var et stigende behov for at dæmpe lønudviklingen for at undgå overophedning og fastholde konkurrenceevnen.

Dertil kom – som tidligere nævnt – at også en mere aktiv arbejdsmarkedspolitik med beskæftigelsesfremmende foranstaltninger og uddannelsesmæssige tiltag i stigende grad kom på dagsordenen. Det blev et område som i stor udstrækning blev præget af trepartssamarbejde både i gennemførelsen, implementering og administrationen af sådanne arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. Ikke mindst administrationen af systemet fik et stærkt trepartspræg med et væld af styrende organer sammensat af repræsentanter fra parterne og de politiske myndigheder (Mailand 2011).

De indkomstpolitiske forestillinger vakte en vis genklang i den socialdemokratisk prægede fagbevægelse, mens arbejdsgiverne af principielle grunde var langt mere skeptiske (Mailand 2011, Due et al. 1993). Som Thomas Nielsen, der blev LO-formand i 1967, senere udtrykte det, så gik man i arbejderbevægelsen ind for planøkonomi. Derfor skulle man ikke overspille betydningen af frie forhandlinger. I LO begyndte man at koble tilslutningen til indkomstpolitikken sammen med fordelingspolitiske krav og systemforændrende reformer.

Når lønmodtagerne holdt igen skulle det ikke bare føre til stigende overskud til aktionærerne, men til investeringer i arbejdspladser og gennemførelsen af en form for overskudsdeling eller Økonomisk Demokrati, der gav lønmodtagerne, repræsenteret af LO, medejendomsret til produktionsmidlerne. Det var Thomas Niensens strategiske hovedlinje, som han skulle forfølge hele sin formandsperiode fra 1967 til 1982. Det skabte ikke alene en klar konfrontationskurs i forhold til arbejdsgiverne, men fremstod også som et direkte opgør med den danske model og dens selvreguleringsprincip, som vi forstår det i dag. Men dengang talte man ikke så meget om den slags, så det blev ikke opfattet som en så drastisk vending.

I første halvdel af 1960'erne var disse tanker om Økonomisk Demokrati dog i deres vorden. Men indkomstpolitikken blev stærkt diskuteret, og den daværende SR-regering udviklede forestillinger om gennemførelsen af overordnede lønpolitiske styringsmekanismer. Det var ikke meningen, at man ville sætte partssystemet som sådan

ud af kraft. Tværtimod ville man forsøge at inddrage parterne gennem etableringen af et mere permanent, institutionaliseret trepartssamarbejde, der skulle sikre varetagelsen af de overordnede samfundsøkonomiske interesser i forbindelse med reguleringen af løn- og arbejdsvilkår.

Selv om der – som sagt – fra etableringen af aftalesystemet har været et tæt samspil mellem parter og politik, var det således først her i begyndelsen af 1960'erne, at der blev tale om forsøg på udvikling af et mere overordnet trepartssamarbejde. De indkomstpolitiske forestillinger indeholdt en potentiel trussel mod selvreguleringen, fordi de indebar en øget og mere direkte politisk indflydelse på løndannelsen – selve kerne-spørgsmålet i aftalemodellen. Hidtil havde de politiske hovedmål fortrinsvis været at sikre stabile forhold og undgå ødelæggende konflikter, jf. forligsinstitutionens stærke rolle og traditionen for indgreb i overenskomstsituationer, hvor parterne var ude af stand til at finde en løsning. Nu ville de politiske aktører også sikre sig større indflydelse på selve løndannelsen.

Man kan tale om, at det oprindelige liberale reguleringsregime på det danske arbejdsmarked her bevægede sig i retning af – eller blev suppleret med træk fra – korporatismen, der netop har trepartssamarbejde som omdrejningspunkt (Mailand 2008, Due og Madsen 2006).

Resultatet blev i første omgang etableringen af *Det Økonomiske Råd* i 1962. Dette råd blev sammensat af repræsentanter fra parterne og det politiske system og var således et klassisk trepartsorgan. I spidsen blev sat et formandsskab bestående af tre fremtrædende universitetsøkonomer – de såkaldte vismænd. Formanden fik derfor benævnelsen Overvismanden. Rådets hovedopgave var kontinuerligt at udarbejde rapporter og på det grundlag at diskutere den samfundsøkonomiske udvikling for at skabe et solidt grundlag for de skiftende overenskomstrunder. Hvor styrkeforholdet mellem parterne hidtil havde været afgørende for resultatet af overenskomstforhandlingerne – også i forligsinstitutionens mæglingsvirksomhed – skulle der nu suppleres med et samfundsøkonomisk hensyn (Mailand 2011, Due et al. 1993).

I første omgang så det ud til, at der hermed faktisk var blevet skabt et effektivt trepartsorgan, der kunne sikre et stabilt og kontinuerligt samspil mellem parter og politik. Ganske vist var begge parter stadig skeptiske, men i fagbevægelsen blev det udtrykt, at hvis rådet blev indrettet på den rigtige måde, ville det kunne levere et nyttigt økonomisk materiale (Auken 1968, Due og Madsen 2003).

Som en af de første opgaver forberedte formandsskabet på regeringens initiativ en redegørelse, der skulle bruges i sammenhæng med de forestående overenskomstforhandlinger i begyndelsen af 1963. Det førte til en rapport, hvori det blev anbefalet at gennemføre en samtidig løsning af de overenskomstmæssige og fordelingsmæssige problemer. Det forudsatte forberedelsen og gennemførelsen af en samtidig regulering via overenskomster og lovgivning.

Statsminister Jens Otto Krag indkaldte på den baggrund til et møde med repræsentanter for LO og DA samt en række erhvervsorganisationer, hvor han gav udtryk for, at regeringen meget gerne så en sådan samlet løsning gennemført. Der var principiel tilslutning til forslaget fra begge hovedorganisationer og de deltagende erhvervsorganisationer, og på et nyt møde mellem regeringen og repræsentanter for Venstre og De Konservative den 18. januar gav også de store borgerlige partier deres tilslutning til en samlet løsning (Due og Madsen 2003, Mailand 2011).

Det fremstod dog allerede tydeligt i løbet af januar, at parterne havde meget vanskeligt ved at finde et holdbart kompromis i overenskomstforhandlingerne. Arbejdsgiverne sagde blankt nej til generelle lønstigninger – bortset fra de forbedringer, der lå i dyrtidsreguleringen – og de ville heller ikke acceptere en særlig lavtlønsforbedring, da den med stor sandsynlighed ville have afsmittende effekt opad i lønhierarkiet. LO og forbundene kunne ikke acceptere en så smal ramme, og det så ud til, at det hele ville køre fast, så man ville få storkonflikt frem for helhedsløsning.

Situationen var uholdbar for regeringen, der så sig nødsaget til at gennemføre et politisk indgreb. Regeringen fremsatte et lovforslag, der greb ind i overenskomstsituationen og dikterede resultatet for den kommende periode ved at forlænge de eksisterende overenskomster. Samtidig blev der indført et pris- og avancementstop som kompensation for løntilbageholdenhed, og som en væsentlig reform blev det suppleret med indførelsen af Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP). Det gav baggrund for at anvende betegnelsen ”Helhedsløsningen” om dette politiske indgreb (Due et al. 1993).

LO kunne acceptere indgrebet, fordi man derved både sikrede den socialdemokratiske-ledede regering og fik indført et nyt velfærdsgode i form af ATP. DA protesterede derimod skarpt over forløbet. ”Så hvad der startede som trepartssamarbejde, endte ikke som sådan.” (Mailand 2011).

I virkeligheden var der på lange stræk tale om et reelt topartssamarbejde mellem LO og den socialdemokratiske del af regeringen. Her blev gennemført en forberedelse af indgrebet i detaljer, og det kan derfor i høj grad diskuteres, om der foregik en reel overenskomstforhandling. Meningen var, at det skulle ende i sammenbrud, og at forligsmanden skulle give op – med mindre arbejdsgiverne accepterede LO’s betingelser – for derved at bane vejen for indgrebet (Due et al. 1993).<sup>9</sup>

### **Indførelse af ATP via trepartsforløb**

Indførelsen af en ATP-ordning havde allerede været diskuteret mellem parterne under overenskomstforhandlingerne i 1961. Det var ikke et egentligt krav, men spørgsmålet havde stor politisk aktualitet bl.a. på grund af indførelsen af et tillægspensionssystem i Sverige i 1960. ATP kom på den baggrund ikke med i løsningen på overenskomstsitu-

---

<sup>9</sup> Forløbet er beskrevet præcist i beretningerne fra DA og LO i denne periode. Se DA 1962-63 og 1963-64 samt LO 1962, 1963 og 1964.

ationen, men det blev på parternes foranledning indskrevet i mæglingforslaget, at LO og DA skulle nedsætte et udvalg til undersøgelse af mulighederne for indførelse af en ATP-ordning. Parterne var således principielt enige om det positive i projektet, og de var endda også enige i, at finansieringen skulle ske gennem bidrag fra både arbejdsgivere og lønmodtagere (Due og Madsen 2003).

Udvalgets rapport var klar i sommeren 1962. Heri var alle tekniske muligheder og umuligheder gennemgået. Dermed var grundlaget skabt for enighed om en ordning mellem parterne – selv om der ikke blev formuleret noget egentligt forslag. Men disse muligheder blev ødelagt af den tilspidsede samfundsøkonomiske situation, der gjorde det vanskeligt for LO og DA at blive enige om det økonomiske grundlag for et forlig. Derfor så det sort ud også for indførelsen af ATP, og det var det, der motiverede fagbevægelsen til uformelt at arbejde for at løse OK 1963 med et politisk indgreb (Due og Madsen 2003).

DA og LO var stærkt uenige om selve indgrebet, men de var fortsat ikke så langt fra hinanden om ATP. Derfor var det naturligt at inddrage parterne, da man efter lovindgrebet skulle forberede gennemførelsen af ATP. Der stod i lovindgrebet, at ATP skulle gennemføres med virkning fra 1. marts 1964. Der blev nedsat et udvalg med repræsentanter fra parterne og de berørte ministerier. Det var her i høj grad resultatet af hovedorganisationernes eget udvalgsarbejde, der blev vejledende for arbejdet, og derfor kunne man hurtigt nå til enighed om mange af de centrale punkter (Nelson 1984, Due og Madsen 2003, Schade-Poulsen 2006).<sup>10</sup>

Der blev tale om en solidarisk ordning med indbetaling baseret på beskæftigelsesgrad i stedet for indkomststørrelse, og ATP blev formet som et klassisk trepartsorgan med en bestyrelse og et repræsentantskab med en bred partsrepræsentation. Bestyrelsen fik det driftsmæssige ansvar, mens repræsentantskabet havde den afgørende beslutning om fastsættelsen af bidragenes størrelse. Det blev fastslået, at disse beslutninger forudsatte et flertal blandt både lønmodtagerorganisationernes og arbejdsgiverorganisationernes repræsentanter. Desuden sikrede LO og DA sig den udslagsgivende stemme ved bestemmelsen om sammensætningen af repræsentantskabet, hvor LO og DA hver skulle have mindst halvdelen af henholdsvis lønmodtager- og arbejdsgiverrepræsentanterne plus yderligere én repræsentant hver.

---

<sup>10</sup> Den senere adm. direktør i DA, P. Schade-Poulsen, havde som yngre medarbejdere ATP-sagen som arbejdsområde. Han skildrer i sine erindringer, hvordan det forberedende arbejde mellem LO og DA var afgørende for, at man i trepartsudvalget kunne blive færdig med et forslag inden for den fastsatte stramme deadline 1. december 1963. I dette arbejde var nu også SALA, FTF og ledernes organisation repræsenteret (Schade-Poulsen 2006, s. 108-10). Man kan se det som et udtryk for, at inddragelse af parterne nu ikke længere kunne indskrænkes til LO og DA. Der var herefter flere andre hovedorganisationer både på arbejdsgiver- og lønmodtagersiden, der også blev anerkendt af statsmagten ved at blive tildelt repræsentationen i sådanne sammenhænge. Det var dog fortsat evident, at LO og DA forblev de afgørende aktører.

Derigennem blev det sikret, at ATP – om end ordningen var fastsat ved lov – blev styret af parterne på arbejdsmarkedet. Udviklingen af ATP-ordningen kom derfor i praksis til at bero på resultaterne af de kontinuerlige overenskomstrunder. Og da LO og DA havde den udslagsgivende stemme, blev det i praksis en beslutning, som skete igennem overenskomstforhandlingerne på LO/DA-området i den private sektor. Set i dette perspektiv er ATP således en væsentlig trepartsinstitution, som er indrettet med stort hensyn til den selvregulerede aftalemodel.

Indholdsmæssigt var der med ATP lagt op til en stor reform, idet det var tanken, at dette nye supplement til folkepensionen skulle udvikles til et både nødvendigt og tilstrækkeligt supplement til folkepensionen og dermed sikre alle en økonomisk tryk alderdom. Selv om bidraget fra tid til anden er blevet hævet, og ATP bestemt er et betydende element i det samlede pensionssystem, fik ordningen aldrig den tyngde, som man fra starten havde forestillet sig. Det hænger selvfølgelig sammen med, at parterne ikke i tilstrækkelig grad prioriterede spørgsmålet ved overenskomstforhandlingerne. Men den væsentligste grund er, at det aldrig lykkedes at skabe den nødvendige balance mellem parterne på arbejdsmarkedet og de politiske aktører i det videre forløb.

På Christiansborg blev det i de følgende årtier tilbagevendende diskuteret, hvordan man kunne udvikle pensionssystemet – ofte med inspiration fra Sverige – men det lykkedes ikke at nå frem til gennemførlige forslag. Og mens diskussionerne sandede til på Christiansborg, var parterne relativt apatiske. Det var først, da spørgsmålet om en ny supplerende arbejdsmarkedspension (AMP) kom på dagsordenen, at der igen for alvor kom bevægelse i sagen. I den sammenhæng fik trepartssamarbejdet også fornyet aktualitet. Det vender vi tilbage til senere (Due og Madsen 2003).

### **Det Økonomiske Råds begrænsede rolle**

Mens ATP blev en vigtig permanent trepartsinstitution, fik Det Økonomiske Råd – i daglig tale oftest blot benævnt Vismændene – aldrig den tyngde, der kunne gøre rådet til omdrejningspunktet for et stærkt, permanent trepartsorgan. I første omgang viste forestillingerne om, at man kunne skabe en overordnet samfundsøkonomisk trepartsinstitution med en afgørende rolle, sig at være en illusion. Indkomspolitikken havde begrænsede virkninger, og ingen af hovedorganisationerne ønskede for alvor at deponere deres handlefrihed i en sådan institution.

DØR blev dog og er fortsat en vigtig aktør i den overordnede samfundspolitiske debat, men det blev aldrig en politikformulerende institution eller et samlingspunkt, hvor parterne og de politiske aktører kunne afpasse deres interesser og dermed danne arena for kampen om kompromiserne mellem de betydende samfundsmæssige interesser.

Forholdet mellem parter og politik forblev derfor ad hoc-præget. Egentlig var det mest udbygget på konkrete politikområder, hvor der var en gensidig interesse mellem parterne og politiske aktører i at drive virksomheden i fællesskab gennem trepartsammensatte råd og nævn. Vi har tidligere nævnt arbejdsmarkeds- og arbejdsmiljøpolitikens områder som typiske for denne tendens.

1960'erne var i øvrigt præget af at være det årti, hvor der for alvor kom gang i udviklingen af velfærdssamfundet. Det var en udvikling, der fortsatte ind i 1970'erne. Denne udvidelse og nyudvikling af velfærdsområder skete gennem lovgivning i form af universelle ordninger, der var finansieret via skatterne. Det er det, som er blevet betegnet som det socialdemokratiske eller nordiske velfærdsregime (Esping-Andersen 1990, Due og Madsen 2006).

Det gjaldt fx udviklingen af aldersrenten til et folkepensionssystem, og det gjaldt den frie og lige adgang til sundhedsvæsenet. Især på det sidstnævnte område var der tale om en fundamental ændring væk fra den tidligere ofte anvendte metode med opbygning af selvregulerede områder svarende til arbejdsmarkedets aftalesystem. I dette tilfælde var det de selvorganiserede sygekasser, der blev afskaffet og erstattet af generelle velfærdsydelse på sundhedsområdet.

Der skete også en reform af direkte relevans for fagbevægelsen, idet hele arbejdsløshedsforsikrings- og arbejdsanvisningssystemet blev ændret i overensstemmelse med de universalistiske principper. Hidtil var det suverænt blevet administreret via arbejdsløsheds-kasser under fagforeningernes kontrol, og der var fortsat en væsentlig selvfinansiering, så der var en sammenhæng mellem kontingentets størrelse og arbejdsløshedens omfang. Det var med til at underbygge selvreguleringen af dette område, men det var problematisk for kasser med høj ledighed, som tilbagevendende måtte have ekstra støtte. Nu overtog staten den marginale risiko samtidig med at anvisningen blev offentlig. Man fastholdt dog a-kassernes administration af arbejdsløshedsforsikringen.

På den måde betød udbygningen af de socialdemokratiske universelle velfærdsordninger også en mere klar arbejdsdeling mellem aftalesystem og politik. Staten tog sig af velfærdsområderne og parterne af reguleringen på arbejdsmarkedet. Man kan til dels tale om, at parternes – og specielt fagbevægelsens – domæne blev indskrænket. Og samtidig blev der med indkomspolitikken en tendens til øget politisk indblanding i reguleringen af lønnen, der ellers hørte til partssystemets kernespørgsmål. Der var dermed tale om en vis opblødning af grænserne mellem partsregulering og politik, hvorved man i modsætning til den Olsen'ske arbejdsdeling kom til at konkurrere på det samme marked.

Hvis vi lige foregriber begivenhedernes gang betød indførelsen af *efterlønnen* i 1979 til gengæld en styrkelse af fagbevægelsen gennem et effektivt samspil med det politiske system. Det var en lovgivningsmæssigt gennemført ordning, men den blev



administreret af a-kasserne, idet optjeningen af ret til efterløn forudsatte et mangeårigt a-kassemedlemskab. Det gav stærkt stigende medlemstal, og da der var tæt sammenhæng mellem a-kasser og fagforeninger, var det ikke alene a-kasserne, men også fagforeningerne der fik udbytte af denne ordning. Det er således et godt eksempel på samspil mellem parter og politik, men der var her tale om topartssamarbejde – mellem fagbevægelsen og den socialdemokratisk ledede regering – ikke et trepartsforløb.



# Den danske model på vej til kollaps i 1970'erne

Efterkrigstidens lange opgangsperiode, der i Danmark kulminerede i 1960'erne, blev i første halvdel af 1970'erne bremset op. Først kom den første store oliekrise med eksploderende oliepriser, og inden økonomien genvandt sin styrke, ramte i slutningen af 1970'erne den anden store oliekrise med nye ødelæggende energiprisstigninger. Stagnation blev kombineret med inflation – den såkaldte stagflation – en særdeles giftig cocktail. Og den lange periode med fuld beskæftigelse blev fulgt af stigende arbejdsløshed.

1970'erne blev samtidig afslutningen på en lang epoke i overenskomstsystets historie. Det er de tre tiår fra starten af 1950'erne og frem til slutningen af 1970'erne, der også er blevet kaldt de centraliserede overenskomstforhandlingers gyldne periode. Det var her, at de skiftende overenskomstrunder på det private arbejdsmarked fandt sted under de to hovedorganisationers kontrol. Det var LO og DA, der varetog de afgørende forhandlinger gennem opdelingen i generelle og specielle krav fastlagt i centralt aftalte forhandlingsregler og gennem sammenkædningen af overenskomstforløbene i Forligsinstitutionen.<sup>11</sup>

## **Politiske indgreb 1975, 1977 og 1979**

Det var denne forhandlingsform, der var DA's målsætning tilbage fra systemets etablering med Septemberforliget i 1899, men de tiltagende problemer i 1970'erne viste, at dette system var ved at have overlevet sig selv. De samfundsøkonomiske problemer udviklede sig til også at blive aftalemodellens krise. Parterne var ikke i stand til længere selv at skabe de kompromiser, der kunne sikre løsningen af de skiftende overenskomstsituationer. I løbet af 1970'erne var det således kun den første runde i 1971, der blev løst gennem en almindelig fredelig forhandling. I 1973 skulle man først igennem 14 dages konflikt, før et kompromis kom i stand gennem aktiv medvirken af den socialdemokratiske statsminister, Anker Jørgensen. De resterende tre overenskomstforhandlinger i 1975, 1977 og 1979 måtte alle løses gennem politisk indgreb (Due et al. 1993, Due og Madsen 2007).

---

<sup>11</sup> Det skal nævnes, at forhandlingerne 1958-61 udgjorde en afvigelse fra dette mønster. I 1958 blev der for første gang i mange årtier taget hul på nedsættelsen af den ugentlige arbejdstid på 48 timer, og det forudsatte et mere decentralt forløb, hvor der kunne skabes et gennembrud i jernindustrien. I 1961 var der foretaget en opdeling af afstemningen i grupper, hvorefter der blev konflikt på to områder – henholdsvis jernindustri og transport. Jernindustriens konflikt blev løst ved fornyet mægling, mens transportkonflikten måtte standses med et politisk indgreb. Derefter gik man tilbage til metoden med samlede forhandlinger (Due og Madsen 1993).

Dermed var aftalemodellen med parternes selvregulering på sammenbruddets rand. Forudsætningen for at opretholde en sådan aftalemodel med parter, der regulerer egne forhold og samtidig har betydelig politisk indflydelse og ansvar, er, at parterne så at sige ”leverer varen”. På den ene side skal der skabes overenskomstløsninger, der både sikrer lønmodtagernes kår og virksomhedernes konkurrenceevne og samtidig er samfundsøkonomisk ansvarlige. På den anden side skal organisationerne i et samspil med de politiske aktører levere løsninger på arbejdsmarkedspolitiske problemer, så lønmodtagernes vilkår sikres, og virksomhedernes konkurrenceevne fastholdes.

Alt i alt har parternes selvregulering og samspillet med de politiske aktører medvirket til et effektivt fungerende og fleksibelt arbejdsmarked, men med mellemrum har det knebet med at leve op til forudsætningerne. Sådanne kriseperioder er blevet overvundet gennem tilpasninger af aftalemodellen, så parterne igen er blevet i stand til at ”levere varen” (Due og Madsen 2008).

### **”I arbejderbevægelsen går vi jo ind for planøkonomi”**

Overenskomstsystemets krise i 1970’erne var kendetegnet ved, at parterne ikke alene var ude af stand til at finde konkrete løsninger ved overenskomstforhandlingerne. De var også uenige om, hvordan krisen skulle overvindes. I DA nåede man efterhånden frem til, at der måtte gennemføres en decentralisering, så sektororganisationerne i højere grad blev omdrejningspunktet i forhandlingerne, samtidig med at løndannelsen i stigende omfang blev lagt ud til forhandling på de enkelte arbejdspladser. LO med den daværende formand, Thomas Nielsen, i spidsen ønskede i modsætning hertil at gennemføre en yderligere centralisering gennem etablering af en permanent trepartsinstitution, der skabte ansvarlige, indkomstpolitiske løsninger. Til gengæld skulle lønmodtagerne kompenseres med indførelse af Økonomisk Demokrati (ØD) eller Overskudsdeling (OD) gennem opbygning af en central fondsdannelse under fagbevægelsen, dvs. LO’s, kontrol.

Det eksisterende system med den automatiske dyrtidsregulering som et væsentligt element var meget dårligt egnet til at sikre løsninger, som kunne bidrage til en bedring af samfundsøkonomien. Lønstigningerne blev på den måde ofte tocifrede, men hvad hjalp det, når slutresultatet alligevel blev faldende realløn. Under overenskomstforhandlingerne stod parterne stejlt over for hinanden, bl.a. fordi LO – udover det for arbejdsgiverne helt uspiselige ØD – som regel mødte med krav om særlige lavtlønsforbedringer. De ville ifølge DA blot medføre et øget generelt lønpres og dermed bidrage til den negative cirkel.

Den socialdemokratiske mindretalsregering under Anker Jørgensens ledelse fægtede sig igennem med en vis opbakning fra de borgerlige midterpartier, og det lykkedes at få gennemført en relativt hårdhændet indkomstpolitik. Det skete gennem politiske forlig forud for forhandlingsrunderne, hvor der blev dikteret en snæver lønramme. Når

parterne så ikke på det grundlag kunne få enderne til at mødes, sluttede det med et politisk indgreb, som ofte suspenderede nogle af dyrtidsportionerne. Desuden greb regeringen tilbagevendende til devalueringssvåbnet, som pressede lønningerne og kun for en kort stund lindrede de økonomiske problemer.

Parterne var i et vist omfang involveret i den indkomspolitik, der prægede anden halvdel af 1970'erne, men det blev aldrig til mere omfattende trepartsforløb, som kunne lægge grundlaget for mere varige løsninger. Dertil var parternes opfattelse af de mulige veje ud af krisen for forskellige.

Der var brug for en stram indkomspolitik og herunder et opgør med dyrtidsreguleringen, og der var brug for fagbevægelsens medvirken til en sådan politik for at sikre den nødvendige legitimitet. Mange LO-forbund var tøvende, men Thomas Nielsen var ikke bange for at løbe linen ud. Som han udtrykte det i et interview i Information i foråret 1979, så var parternes egen regulering af løn- og arbejdsvilkår efterhånden mere illusion end virkelighed: *"Al den snak om frie forhandlinger er en fiktion, som man ikke skal overvurdere."* (Information, 21.03.1979). At det var blevet sådan, var for LO-formanden ikke det store problem: *"I arbejderbevægelsen går vi jo ind for planøkonomi."* (Information, 21.03.1979, Due og Madsen 2007).

### **Planer om generel ansættelseslov**

Havde Thomas Nielsen og LO i 1970'erne haft magt, som de havde agt, så var den danske model, som vi ellers forstår den, blevet afviklet. Så havde vi i dag haft en regulering af løn- og arbejdsforhold, som i langt højere grad var baseret på lovgivning. Ikke alene ønskede den daværende LO-formand udviklet en form for permanent trepartsinstitution til sikring af styring af lønudviklingen og dermed sikring af de samfundsøkonomiske hensyn – hvis da man ellers kunne få en kompensation i form af indførelsen af ØD. Han ønskede også, når det gjaldt indholdet i reguleringen, et skifte fra aftaler til lovgivning. Fx var det LO's officielle mål, at man skulle gennemføre en øget sikkerhed i ansættelsen via en generel ansættelseslov efter svensk mønster frem for den overenskomstbaserede regulering. Her var der tale om spørgsmål, der altid har tilhørt kernen i parternes selvregulering, og de skulle nu flyttes til det politiske niveau.

Som nævnt ovenfor forblev 1930'ernes funktionærlov en undtagelse, der bekræftede reglen. Men med en generel ansættelseslov for alle lønmodtagergrupper, ville der blive tale om et brud med systemet og overgang til en ny reguleringsform. Og det var LO's officielle politik, at man skulle gå den vej – selv om mange faglige ledere samtidig slog syv kors for sig og søgte at fastholde en illusion om, at man kunne fastholde det bedste fra begge verdener (Due og Madsen 1993, 2003, 2007).

Thomas Nielsen var en magtpolitiker, og selv om han talte for trepartsinstitutioner og dermed en fastholdelse af et vist samarbejdsforhold i forhold til arbejdsgiverne, var det i praksis fortrinsvis en topartsmetode, der blev brugt. LO benyttede det tætte sam-

spil med Socialdemokratiet til at forsøge på at sikre sig ensidige forbedringer. Typisk var det således gennem uformelle drøftelser mellem få centrale personer i LO og den socialdemokratiske del af regeringen, at de politiske indgreb blev skruet sammen. Mest udpræget var det under overenskomstforhandlingerne 1979, hvor LO's daværende cheføkonom, Holger Jensen, og arbejdsminister Svend Auken forhandlede sig frem til en løsning med lejlighedsvis deltagelse af Thomas Nielsen og Anker Jørgensen. Der var ikke tale om skyggen af en reel forhandling mellem LO og DA.

Da det så viste sig, at Anker Jørgensen ikke var i stand til at skabe det nødvendige flertal til realiseringen af LO's ØD-krav, kom Thomas Nielsen ud i en tofrontskrig. Tilbagevendende opstod der kriser mellem LO og Socialdemokratiet. De kom til udtryk i meget voldsomme og som regel offentlige konfrontationer mellem de to hovedpersoner.

Der var dog i hvert fald en situation, hvor regeringen sammen med De Radikale og SF så ud til at kunne få en form for overskudsdeling igennem. Så muligheden for at realisere det store projekt kom inden for rækkevidde, men da den mulige ordning i denne sammenhæng ikke indeholdt opbygningen af en central fond, var Thomas Nielsen imod. Derfor blev det ikke til noget. Dertil kom, at der formentlig heller ikke i SF var den fornødne smidighed til, at et socialdemokratisk-radikalt kompromis kunne stemmes igennem (Due og Madsen 2003, 2007).

### **Arbejdsgivernes decentraliseringsstrategi**

I DA var der voldsomme frustrationer over LO's ensidige politiske satsning. Der synes ikke at være rum for reel arbejdsgiverindflydelse i det klassiske centraliserede forhandlingssystem under hovedorganisationernes kontrol. Derfor begyndte flere og flere både i DA's øverste ledelse og i de største medlemsorganisationer alvorligt at overveje at lægge kursen om.

Disse overvejelser blev endda under overenskomstforhandlingerne i 1979 meldt ud i offentligheden. DA's daværende adm. direktør, Arne Lund, fremlagde i Berlingske Tidende forslaget til en helt ny strategi, som arbejdsgiverne fremover ville følge. DA var trætte af overenskomstforløb, hvor arbejdsgiverne var sat uden for indflydelse, mens LO og regeringen bag lukkede døre fandt frem til løsningerne. DA ønskede derfor et nyt system, der indebar en decentralisering af hele lønfastsættelsen, så udviklingen blev tilpasset forholdene i de enkelte virksomheder.

Arne Lund så gerne, at det blev kombineret med en form for frivillig, personlig aktietegning i virksomhederne. Det kunne positivt bidrage til at gøre lønmodtagerne mere ansvarlige. I DA's optik kunne et sådant mere decentralt aftalesystem kun realiseres på baggrund af en reform af organisationsstrukturerne, således at der blev etableret industriforbund på begge sider (Berlingske Tidende, 18.03.79).

Når man tænker på, hvad der siden skete – med udgangspunkt i DA's strukturreform i 1989 og dannelsen af nye sektordækkende enheder på begge sider med DI og CO-industri i spidsen samt den stærke udvidelse af minimallønsområderne med de virksomhedsbaserede lønforhandlinger – må det fastslås, at arbejdsgiverne udviklede de nye bæredygtige perspektiver, som fagbevægelsen mere eller mindre helhjertet måtte tilpasse sig.

DA kunne – som den senere adm. direktør i både DA (under Fælleserklæringen) og DI, Hans Skov Christensen, siden formulerede det, ikke længere leve med, at der blev lagt på lønnen på så mange niveauer: både i sektorforhandlinger og i forhandlinger mellem LO og DA og så via den automatiske dyrtidsregulering. Regeringens redningsplanke i form af devalueringer bar blot ved til bålet ved at skrue op for inflationen (Due og Madsen 1993, 2006).

For LO's vedkommende var sagen en anden. Under OK 1979 afviste Thomas Nielsen en sådan decentralisering. Det var ikke systemet, der var noget i vejen med, men de negative arbejdsgivere, mente han. Da forestillingerne om at få indført ØD eller OD slog endeligt fejl i slutningen af 1979, lød der dog andre toner. LO's medlemsforbund havde fået nok, og derfor måtte også Thomas Nielsen acceptere, at den næste forhandlingsrunde i 1981 foregik decentralt, dvs. direkte mellem overenskomstparterne både om de generelle og de specielle krav.

Men det var ikke Thomas Nielsens ønskeposition at skulle afslutte sin formandsperiode på den måde. Det var heller ikke den endelige løsning, som var fundet, og 1980'erne igennem bølgede slaget om forhandlingernes centraliseringsgrad frem og tilbage, før de sektorbaserede overenskomstforhandlingers endelige gennembrud med overenskomstrunden i 1991. I dette spil var Thomas Nielsens efterfølger – først Knud Christensen frem til 1987 og derefter Finn Thorgrimson – på centralismens side (Due og Madsen 2007).

### **Anker Jørgensens sidste forsøg**

I den økonomiske politik var det anstrengte forhold mellem Socialdemokratiet og LO en stor hæmsko. Anker Jørgensens problem som statsminister var, at han ikke kunne få fagbevægelsens opbakning til at gennemføre den nødvendige økonomiske genopretningspolitik. Dette forhold har ført til den misforståelse, at Anker Jørgensen regeringerne førte en fuldstændig uansvarlig økonomisk politik: At den, sagt på en anden måde, blot lod stå til. Det var ikke tilfældet. Der var trods alt et materielt indhold i Thomas Nielsens udfald mod partiformanden. Fx var den økonomiske krisepakke fra december 1979 meget hårdhændet, og den kom således i høj grad til at ramme de almindelige lønmodtagere – simpelthen fordi landet var så ilde stillet, at det var nødvendigt.

Som det er blevet fremhævet af den tidligere nationalbankdirektør, Erik Hoffmeyer, var det faktisk den seneste Socialdemokratiske regering, der gennemførte en betragtelig del af den økonomiske tilpasning, der skulle til for at løse krisen. Der manglede blot de sidste afgørende skridt, som Schlüter kunne gennemføre og dermed gøre arbejdet færdigt – endda i en situation, hvor de økonomiske konjunkturer endeligt efter mange år igen fik pil opad.

Anker Jørgensens regering blev hæmmet af konflikterne med Thomas Nielsen og LO. Derfor kunne man ikke få gjort endeligt op med de mekanismer i aftalesystemet, der bidrog til inflation og svækket samfundsøkonomi. Herunder først og fremmest den automatiske dyrtidsregulering. Man måtte nøjes med at suspendere dyrtidsportioner i flere omgang. Helt at afskaffe systemet kunne Socialdemokratiet ikke holde til.

Så sent som i sommeren 1982 forsøgte Socialdemokratiet at få etableret et regeringssamarbejde med Det Radikale Venstre. Men den ufravigelige betingelse fra Niels Helwegs side var et indkomstpolitisk indgreb, der med det samme afskaffede den automatiske dyrtidsregulering – og dermed tog det endelige opgør med det sædvanlige mønster, hvor der trods tocifrede årlige lønstigninger var reallønstilbagegang.

Anker Jørgensen og Socialdemokratiet ville afvente de næste overenskomstforhandlinger i 1983 i stedet for at slå til. Set retrospektivt kan det være svært at forstå. Men Anker Jørgensen ville ikke tage et opgør med LO ved at etablere endnu en regering, som LO gik imod (på samme måde som SV-regeringen i sommeren 1978). LO sagde nej til et indgreb her og nu, og så opgav Anker Jørgensen ævred. Det sidste kan man så ikke bebrejde Thomas Nielsen, der gik af som LO-formand med udgangen af februar 1982, men Thomas Nielsens efterfølger, Knud Christensen, fulgte i sin forgængers spor ved at afvise indkomstpolitik uden væsentlige modydelser (Due og Madsen 2007).

Man kunne ellers forestille sig, at der her netop var en situation, hvor en trepartsforhandling kunne have været med til at bane vejen. Men det var der slet ikke basis for på baggrund af overenskomstforløbene i 1970'erne.



# Fælleserklæringen af 1987. En eksemplarisk case

Da denne publikation udkommer som et led i markeringen af 25-året for Fælleserklæringen af 1987, er det indlysende, at vi i analysen af historien om udviklingen af relationerne mellem parterne på arbejdsmarkedet og de politiske aktører, lægger særlig vægt på forløbet omkring indgåelsen af denne trepartsaftale i 1987. Men Fælleserklæringen er i sig selv en så central del af historien, at den – jubilæum eller ej – må fremstå som den eksemplariske case.<sup>12</sup>

Som nævnt i indledningen, er Fælleserklæringen på den ene side det eneste eksempel på, hvordan et konkret trepartsforløb har ført til en afgørende samfundsreform med langsigtede konsekvenser – i dette tilfælde gennem indførelse af arbejdsmarkedspension (AMP).

På den anden side er Fælleserklæringen vigtig, fordi processen, der her blev igangsat, på en unik måde viser komplikationerne ved sådanne forsøg. Formuleringen af den præcise dagsorden og udfaldet af forhandlingerne synes i høj grad at være udtryk for et tilfældigt sammenfald af særlige omstændigheder. Det er derimod i mindre grad et resultat af de involverede aktørers velovervejede strategiske overvejelser og logisk begrundede beslutninger.

Ganske vist træffer aktører strategiske valg (Kochan et al. 1984), men selv de mest velunderrettede og analytisk skarpe er ikke i stand til at kontrollere alle faktorer. Deres rationalitet er begrænset (Simon 1976). Beslutningerne kompliceres desuden i dette tilfælde af, at de er et led i et kontinuerligt forhandlingssystem og dermed både har umiddelbare og mere langsigtede implikationer (Rothstein 2005, Tsebelis 1990).

Fælleserklæringen er en vigtig reminder om, at politik sjældent er en rationel, velordnet proces, men i høj grad beror på uforudsete hændelser og resulterer i ikke-tilslagne konsekvenser, og hvor personlige, uformelle relationer spiller en afgørende rolle, når der skal nås til løsninger i det spegede spil (Merton 1936, 1968, Scharpf 1997).

---

<sup>12</sup> Vi har i tidligere publikationer detaljeret analyseret hele dette trepartsforløb. Det gælder først og fremmest i ”Fra magtkamp til konsensus. Arbejdsmarkedspensionerne og den danske model” (Due og Madsen 2003). I komprimeret form gengives historien i kapitlet ”Et tilfældigt sammenbrud af særlige omstændigheder”, der indgår i antologien ”13 reformer af den danske velfærdsstat” (Petersen og Petersen (red.) 2005). Gennemgangen i denne publikation trækker i høj grad på disse arbejder.

## **Optakten til Fælleserklæringen**

Det var først efter fem år med borgerlig regering, at Fælleserklæringen blev en realitet, og der gik bestemt ikke nogen lige linje fra starten på Schlüters firkløverregering i september 1982 og til indgåelsen af en omfattende aftale mellem hovedorganisationerne og denne regering. Det var en lang og bugtet vej, som vi her skal følge.

## **Schlüters firkløverregering**

Den nye firkløverregering, der trådte til i september 1982, gjorde op med den automatiske dyrtidsregulering og gennemførte forringelser af sociale ydelser som fx dagpengene. Derfor var der et udpræget konfliktforhold mellem regeringen og fagbevægelsen. Og selv om det lykkedes at få et normaliseret overenskomstforløb i 1983, var der stadig store problemer, der kulminerede med konflikt og indgreb i overenskomstsituationen i 1985. Socialdemokratiet og fagbevægelsen måtte betale prisen for det manglende mod og den manglende vilje til at føre den nødvendige politik i starten af 1980'erne. I stedet for en S/RV regering med en indkomstpolitisk dagsorden, kom der derfor en borgerlig, konservativt ledet regering, som med radikal støtte – i forskellige konstellationer – skulle blive siddende i mere end 10 år. Det var et afgørende økonomisk og politisk skifte, der blev en realitet. Først og fremmest med en økonomisk politik, der omdannede Danmark fra at være et samfund med en højinflations- til et samfund med en lavinflationsøkonomi.

Som vi skal se det, endte det med, at LO netop med den nytiltrådte LO-formand, Finn Thorgrimsons underskrift på Fælleserklæringen tilsluttede sig hovedtrækkene i denne politik med parolen om, at ”jobfest var bedre end lønfest”, og hvor lønstigningerne derfor skulle begrænses. En politik, som også viste sig at være mere langtidsholdbar og gav basis for vedvarende reallønsstigninger i de næste mange år. Det tog ikke lang tid herefter, før fagbevægelsen bestemt ikke længtes tilbage til tiden med den automatiske dyrtidsregulering.

## **De sammenløbende dagsordner**

Den afgørende spore til Fælleserklæringen var den kendsgerning, at regeringen på det økonomiske område og fagbevægelsen på pensionsområdet havde sammenfaldende dagsordner, og så snart det gik op for vågne embedsmænd og politikere på begge sider, begyndte de første uformelle sonderinger. Der var basis for et nærmere samarbejde. Men man skulle igennem noget af en zig-zag kurs for at nå så vidt.

Det startede i Finansministeriet i foråret 1984, hvor man var ved at lægge sidste hånd på årets Budgetredegørelse. Den blev drøftet ved et møde mellem finansminister Henning Christoffersen, departementschef Erling Jørgensen og de to yngre embedsmænd, Jørgen Rosted og Anders Eldrup, som begge skulle få en væsentlig rolle i det videre forløb. Begejstringen var begrænset. Var der ikke noget andet, der kunne peppe

redegørelsen op? Det mente Jørgen Rosted nok, og han fremlagde derfor sine og Eldrups tanker om øget privat opsparing gennem pensionsordninger. Regeringen burde signalere over for arbejdsmarkedets parter, at det var en vej, man ville søge at fremme. Der var almindelig enighed om dette synspunkt. Og mens trykningen af Budgetredegørelsen så at sige blev sat på stand-by, blev Rosted sat til at skrive en ny side. Den blev afleveret til departementschefen samme eftermiddag og kom uændret med i rapporten. Formuleringen, der skulle sætte en ny dagsorden, var som følger:

”På denne baggrund vil det være af stor betydning for holdbarheden af den økonomiske genopretning at gennemføre initiativer, der på længere sigt styrker opsparingen og dermed sikrer finansieringen af et højt investeringsomfang. Det vil i denne forbindelse være af afgørende betydning, hvis der mellem arbejdsmarkedets parter kunne findes løsninger, der på én gang begrænser stigningen i de nominelle lønninger og forbedrede lønmodtagernes langsigtede opsparing, eksempelvis i form af de pensionsordninger, der især kendes på en del af det offentlige arbejdsmarked.” (Finansministeriet 1984, s. 34).

Det var en formulering, der ikke på forhånd var blevet drøftet med parterne – hverken formelt eller uformelt, men da LO’s daværende cheføkonom Poul Nyrup Rasmussen første gang læste Budgetredegørelsen, hoppede han i stolen, da han nåede til side 34. Det var en åbning, der var til at tage og føle på, og den skulle udnyttes.

Da relationerne mellem fagbevægelsen og regeringen var islagte, måtte man forsøge at bløde op gennem uformelle kontakter. I den sammenhæng var det især Nyrups to nærmeste medarbejdere, Jørgen Eckerøth og Henrik Bjerre-Nielsen, der blev sendt i byen, bl.a. på grund af deres gode forbindelser til de yngre embedsmænd i ministeriet.

En god mulighed for at knytte nye bånd opstod næsten samtidig i 1984 ved en tilfældighed. Det lykkedes for Socialdemokratiet at få presset et trepartsarbejde om arbejdstid igennem – meget imod regeringens vilje. Socialdemokratiet ønskede at få dokumenteret, at arbejdstidsnedsættelse kunne forbedre beskæftigelsen, hvilket både embedsmændene i Finansministeriet og repræsentanterne for arbejdsgiverne så med skepsis på. Der blev nedsat et embedsmandsudvalg, der arbejdede hen over sommeren, og som blev et diplomatisk skoleridt med en rapport, hvor alle parter bevarede ansigtet, men uden at det reelt førte til noget.<sup>13</sup> Den vigtigste funktion var derfor, at der blev udviklet et tillidsforhold mellem deltagerne – herunder Jørgen Rosted, Finansministeriet, Jørgen Eckerøth og Henrik Bjerre Nielsen, LO, samt DA’s Poul Erik Pedersen. Selv om uenigheden var stor, blev de personlige relationer styrket, og det opbyggede en kredit, der kunne trækkes på i det langvarige videre forløb.

---

<sup>13</sup> Det skabte dog ifølge aktørerne en fælles forståelse af problemerne, og den var nyttig, da en arbejdstidsnedsættelse kom på dagsordenen ved overenskomstforhandlingerne i 1987.

I første omgang var der dog meget lidt, der tydede på, at parterne og regeringen på noget tidspunkt kunne nå til enighed om noget som helst. I forlængelse af udvalgsarbejdet blev der holdt nogle trepartsmøder, som løb ud i sandet. Og LO konkluderede i efteråret 1984, at der ikke var noget grundlag for at fortsætte drøftelserne med regeringen. Det blev således en negativ optakt til overenskomstforhandlingerne i 1985. De endte med det store sammenbrud og et politisk indgreb, hvor regeringen dikterede sin egen løsning til stor forbitrelse for fagbevægelsen. Indgrebet afstedkom omfattende protestdemonstrationer med deltagelse både af offentligt og privat ansatte, inden situationen langsomt blev normaliseret. Men resultatet var, at relationerne mellem regeringen og fagbevægelsen nåede det absolutte nulpunkt.

SiD lancerede sin kampagne til bekæmpelse af Schlüter-regeringen. Den 11. april 1985 afsatte forbundets hovedbestyrelse 180 millioner kroner til formålet. Siden fulgte andre forbund efter med mindre beløb, således at det i alt lykkedes at rejse 250 millioner kroner. Det kom dog til at knibe med synlige aktiviteter. Fagbevægelsen førte en tilbagetrukket tilværelse efter konflikten ([www.denstoredanske.dk](http://www.denstoredanske.dk)). Tonen var mere end skarp og lagde ikke ligefrem op til at få et mere konstruktivt samarbejde i gang.

Uafhængigt af overenskomstforhandlingerne blev den pensionsmæssige dagsorden dog fastholdt. LO havde nedsat et arbejdsmarkedspensionsudvalg under ledelse af den tidligere finansminister Knud Heinesen. Og netop i 1985 blev udvalgets omfattende rapport offentliggjort. Man kan sige, at der i LO på samme måde som i Finansministeriet var en bekymring for fremtidens pensioner. Det havde vist sig umuligt på Christiansborg at skabe flertal for en bæredygtig pensionsreform. Det lykkedes kun – som beskrevet tidligere – at få folkepensionen suppleret med ATP, men denne ordning nåede aldrig det omfang, der som udgangspunkt havde været tanken. Og forsøget på en videreudvikling med en indtægtsbestemt tillægspension, ITP, løb ud i sandet ”... *i den almindelige mudderkastning på Christiansborg.*” (Due og Madsen 2003, 2005).

LO-pensionsudvalgets forslag byggede på indførelsen af en arbejdsmarkedsbaseret pensionsordning, der ved lov blev gjort obligatorisk for alle lønmodtagere, og hvortil der blev foretaget opsparing i én samlet central fond. Det gav den mest solidariske løsning, men på den måde kunne en sådan AMP-ordning også ses som en afløser for det skibbrudne projekt med ØD i 1970'erne. Når man ikke via ØD kunne få opbygget en stor central fond, så kunne man måske med AMP få en pensionsfond, der på tilsvarende måde gav ledelsen i fagbevægelsen med LO i spidsen en betydende indflydelse på erhvervslivet.

Det var da også den centrale fondsdannelse i denne lovgivningsmæssigt gennemførte obligatoriske AMP-ordning, der for alvor skilte vandene. Det var regeringen og Finansministeriets embedsmænd imod, og frem for alt vendte DA sig skarpt mod gennemførelsen af et sådant system.

Både regeringen og DA var meget optagede af, at opsparringen til en ny, omfattende pensionsordning skulle gå hånd i hånd med en afdæmpning af lønudviklingen, så man også fik et væsentligt bidrag til den økonomiske genopretning her og nu. Lønmodtagerne skulle med andre ord acceptere, at når de fik pension, så måtte de få tilsvarende mindre i lønstigning. Det blev af DA kaldt for ”den almene accept”. Frygten var, at lønmodtagerne ville tage pensionen som et velerhvervet gode og så i øvrigt kræve lønstigninger i samme omfang som uden AMP. Selv om decentraliseringen af overenskomstsyste­met endnu ikke var slået fuldt igennem, var der store områder – med jernindustrien i spidsen – hvor lønforhandlingerne foregik lokalt. Derfor risikerede man uden ”den almene accept”, at store lønstigninger ville blive lagt oven på omkostningerne til AMP med en svækkelse af konkurrenceevnen som resultat.

Det var derfor synspunktet, at AMP ikke kunne gøres til en generel ordning baseret på lov. AMP skulle forankres i aftaler mellem de enkelte brancheorganisationer, så man sikrede den nødvendige ansvarlighed hos de forhandlende parter. Regeringen havde den samme opfattelse, men var samtidig åben for, at der kunne gennemføres supplerende føl­gelovgivning, der eksempelvis sikrede pensionsopsparing under arbejdsløshed og sygdom og sørgede for, at restgrupper uden for de kollektivt overenskomstdækkede områder også sparede op. Det blev allerede antydet i august 1984 i regeringens justerede arbejdsprogram – her med den nye finansminister Palle Simon­sen, der netop havde afløst Henning Christoffersen, som pennefører.

Da det bl.a. var disse restgruppeproblemer, der var årsag til, at LO’s forslag byggede på lovgivning, syntes der at være muligheder for kompromiser. Men disse muligheder fortonede sig i misstemningen omkring overenskomstforhandlingerne i 1985 og i regeringen begyndte der også at udvikle sig en frygt for, at man var på vej til at realisere et for socialdemokratisk betonet projekt.

I februar 1986 blev der afholdt et topartsmøde mellem regeringen og LO, og her benyttede LO lejligheden til at rejse AMP-spørgsmålet igen, selv om det slet ikke var på dagsordenen. Interessen for AMP blev bekræftet, men samtidig blev LO-modellen afvist. Ifølge regeringen burde sagen forhandles på plads mellem LO og DA med henblik på overenskomstforhandlingerne i 1987, men regeringen tilbød at gå med i en forberedende arbejdsgruppe for at hjælpe projektet på vej. Den invitation blev afvist af fagbevægelsen begrundet i, at det kunne skabe problemer i forholdet til Socialdemo­kratiet. Partiet og LO ville forsøge at følge den politiske vej ved at presse på i Folke­tinget, og hvis det ikke gav resultater, så kunne man tage det op ved de kommende overenskomstforhandlinger.

### **Den gavmilde overenskomstløsning**

Det store reformprojekt var sat i bero foreløbig til foråret 1987. Men overenskomstforhandlingerne i 1987 gav heller ikke resultater på pensionsområdet af den simple

grund, at LO stadig satsede på at få gennemført AMP ad den politiske vej. LO klamrede sig fortsat til den store forkromede lovgivningsløsning, og på det grundlag var der ikke muligheder for et kompromis med DA. I stedet prioriterede forbundene de mere traditionelle krav med løn og arbejdstid i spidsen. Resultatet blev da også markante lønstigninger. De største i mange år. Der var igen gang i hjulene, og derfor lod arbejdsgiverne sig presse til at slippe bremsen.

På den måde var OK 1987 et skridt i den stik modsatte retning af hovedtanken i AMP-projektet – både som det var formuleret af regeringen, arbejdsgiverne og fagbevægelsen. Da aftalen indeholdt en nedsættelse af arbejdstiden, var overenskomstperioden endda gjort fireårig, således at der i 1989 kun skulle foregå en midtvejsforhandling om løn. Det forringede stærkt mulighederne for at inddrage arbejdsmarkedspension allerede i 1989.

Det blev endnu værre med de offentlige forhandlinger, der fulgte i slipstrømmen af forløbet på det private arbejdsmarked. Her var der nærmest konkurrence mellem partierne om at tildele de offentligt ansatte betydelige lønstigninger. Det var bl.a. bemærkelsesværdigt, at Det Radikale Venstre, som var regeringens støtteparti, gik i spidsen på dette område. Der er ingen tvivl om, at regeringen havde behov for at slippe tøjlerne lidt for at sikre endnu en sejr ved det kommende valg, men som forløbet på LO/DA-området tegnede sig, havde de offentlige arbejdsgivere ikke meget andet at gøre.

Da parterne og regeringen hver for sig evaluerede forløbet, var der hele vejen rundt den samme opfattelse. Udviklingen måtte igen bremses op, og hvis det skulle gøres på en måde, som kunne skabe fælles tilslutning, måtte AMP-projektet genoplives.

### **Trepartsforhandlinger fører til Fælleserklæringen**

Startskuddet blev efter folketingsvalget i september taget af Poul Schlüter ved åbningstalen den 6. oktober 1987. Statsministeren lagde vægt på, at konkurrenceevnen skulle genoprettes. På den ene side kunne det ske ved at lette eksporterhvervenes omkostninger gennem en skatteomlægning. På den anden side forudsatte det en forpligtende aftale mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter om en stram indkomspolitik, og i den sammenhæng ønskede regeringen at bidrage til indførelsen af en ny arbejdsmarkedspension.

Starten på dette trepartsforløb blev taget på et politisk møde den 17. november, og herefter blev embedsmændene sat til at arbejde med at skabe det nødvendige kompromis om den konkrete tekst.

I første omgang gav spørgsmålet om lettelsen af erhvervslivets omkostninger de største problemer. Dels var der stærk skepsis i LO, dels var der stor uenighed internt i regeringen og embedsapparatet. Det endte med indførelsen af den såkaldte AMBI, der var konstrueret så den gav eksporterhvervene en lettelse. Det var skatteministeriets

folk under Anders Fogh Rasmussen, der gik ind for denne løsning, mens man i Finansministeriet i stedet ønskede en forhøjet moms. I sidste ende blev man samlet om AMBI'en, der også fik politisk tilslutning. Det viste sig dog efterfølgende, at man i Finansministeriet havde haft ret i, at det var en særdeles betænkelig konstruktion i forhold til EU-lovgivningen. Det var ikke for ingenting, at AMBI'en her gik under betegnelsen "snydemomsen". Det endte da også med, at denne konstruktion, der havde lignet lidt af et Columbusæg, efter en afgørelse ved EF-domstolen i 1992 måtte afskaffes igen.

Vi skal ikke her gå nærmere ind i denne udviklede problematik, hvor der stadig foregår et retligt efterspil,<sup>14</sup> men har blot nævnt det som eksempel på, at det, der umiddelbart i offentligheden fylder mest i et sådant forløb, ofte ender med at være det mindst perspektivrige.

Det afgørende i arbejdet var derfor bestræbelserne på at skabe en ny *social kontrakt* mellem regeringen og parterne på arbejdsmarkedet. Det lykkedes med formuleringen af *Fælleserklæringen af 8. december 1987*. Heri var AMBI'en det kortsigtede element, mens det langsigtede resultat var parternes tilslutning til en konkurrencefremmende indkomspolitik, og regeringens tilslutning til gennemførelsen af AMP gennem aftaler mellem overenskomstparterne – og i den sammenhæng løftet om at gennemføre den nødvendige følgelovgivning.<sup>15</sup>

Der har efterfølgende været stor uenighed om, hvem der egentlig formulerede den faktiske ordlyd i Fælleserklæringen. LO's repræsentanter, siger at det var Finansministeriets folk. Finansministeriets folk siger til gengæld, at det var LO. Sandheden ligger nok midt imellem, men selve uenigheden om, hvem der gjorde hvad, skal nok snarere ses som udtryk for det usædvanligt tætte parløb, der var mellem LO og Finansministeriet. I DA havde man den opfattelse, at der var lige lovlig tæt kontakt mellem de to Jørgen'er – henholdsvis Eckerøth og Rosted. Der var dog også samtidig på det uformelle plan en fælles afklaring af teksten mellem embedsmændene i LO og DA.

Forløbet på de indre linjer kan også ses som udtryk for, at der grundlæggende var et stærkt topartspræg over projektet. Det var først og fremmest LO's krav, som ville blive gennemført, og som regeringen bakkede op, fordi der var sammenløbende dagsordner omkring styrkelsen af den private opsparring. DA havde i den sammenhæng en mere defensiv position, der skulle sikre arbejdsgivernes overordnede interesser, og i

---

<sup>14</sup> Det handler om, at en ny dom ved EF-domstolen i november 2011 har fastslået, at den danske stat ulovligt har afvist virksomheders krav om erstatning med henvisning til, at sagerne var forældet. Det har siden ført til, at 1700 virksomheder har rejst sag (Reuters Finans, 27.04.2012).

<sup>15</sup> Den fulde ordlyd af Fælleserklæringen af 8. december 1987 indgår som bilag i afslutningen af denne publikation.

den sammenhæng var fagbevægelsens tilslutning til den konkurrencefremmende lønpolitik nok så afgørende.

Det var ikke kun LO, der var repræsenteret på lønmodtagersiden. Da det afgørende møde blev holdt og erklæringen skulle underskrives, tilsluttede også FTF sig. I forbindelse med den efterfølgende nedsættelse af det arbejdsmarkedspensionsudvalg, der var forudsat i erklæringen, kom endvidere AC i 1988 med på vognen. AC fik repræsentation i udvalget og bandt sig dermed også til Fælleserklæringens forpligtelser. Det var egentlig ikke regeringens hensigt, at AC skulle repræsenteres, da AC blev opfattet som en forhandlingsorganisation på det offentlige område i lighed med de øvrige centralorganisationer, og de var repræsenteret ved deres fællesudvalg – TFU (i dag CFU) og KTO på henholdsvis det statslige og det kommunale og amtslige område. Men med opbakning fra LO lykkedes det alligevel at få AC med (Dandanell 1996, Due og Madsen 2003).<sup>16</sup>

### **Arbejdet i pensionsudvalget**

Pensionsudvalget tog fat på arbejdet i februar 1988. Det var et meget omfattende apparat med et hovedudvalg og en række underudvalg, der skulle gennemgå det store og meget teknisk komplicerede stof. Helt usædvanligt blev det såkaldte NATO-valg udskrevet i foråret på baggrund af et sammenstød mellem Schlüter og den nye socialdemokratiske formand, Svend Auken. Det borgerlige flertal blev fastholdt, men det var slut med firkløverregeringen. I stedet blev dannet en trepartiregering, hvor Det Radikale Venstre trådte ind ved siden af Venstre og De Konservative. Arbejdet i udvalget gik i stå i et par måneder under valgkampen, og blev først genoptaget lige før sommerferien. I efteråret blev der kørt videre på fuld kraft. Men det stod hurtigt klart, at det ikke var muligt at skabe egentlige kompromiser i udvalget. Man fik til gengæld alle tekniske problemer løst og opstillede en række modeller for mulige ordninger. De gik fra det helt individuelle opsparingsystem til LO-forslagets centraliserede model med en obligatorisk lovgivningsbaseret ordning og opsparing i én central fond.

Aktørerne på de indre linjer kunne godt se, at der i opstillingen af modellerne tegnede sig konturerne af et kompromis i form af AMP gennemført i overenskomsterne via opbygning af ordninger, der var fælles administreret af parterne, og hvor der evt. kunne suppleres med følgelovgivning, som regeringen havde antydnet sin tilslutning til ved flere lejligheder. I udvalgets afsluttende fase i december 1988 fastholdt parterne dog deres hovedsynspunkter – DA var fortsat imod enhver form for lovgivning, mens

---

<sup>16</sup> AC's daværende formand, Alex Nielsen, ser det i tilbageblik som det store gennembrud for AC som hovedorganisation. AC havde tidligere deltaget i forskellige trepartsmøder, men her kom de med i det grundlæggende arbejde i egenskaben af hovedorganisation. LO's velvilje betragter han som et udtryk for, at LO ønskede at inddrage den samlede lønmodtagerfront, og at LO med tilføjelsen af AC udover LO og FTF fik skabt en ny alliancemulighed (Dandanell 1996).



LO fastholdt sin centrale model, hvor det via følgelovgivning var sikret, at alle blev omfattet.

Det blev ikke oplevet som en egentlig krise i forløbet, idet opfattelsen var, at det endelige kompromis ville kunne skabes, når politikerne igen trådte til i forbindelse med udvalgets aflevering af rapportmaterialet. I fagbevægelsen regnede man med, at regeringen ville stå ved sit løfte om evt. lovgivning og dermed lægge det nødvendige pres på arbejdsgiverne. Men hen imod slutningen af 1988 var der mere og mere, der tydede på, at regeringen havde fået kolde fødder. Det så ud til, at Palle Simonsen som finansminister stadig ønskede at arbejde for en hurtig AMP-løsning, men det var samtidig tydeligt, at Anders Fogh Rasmussen, der generelt var skeptisk, og som vendte sig mod enhver form for lovgivning, fik stigende indflydelse som rådgiver for statsministeren.

Samtidig nærmede overenskomstforhandlingerne i 1989 sig med stormskridt. Det var som nævnt kun en midtvejsrunde, og der skulle derfor noget usædvanligt til, hvis AMP skulle på banen. Det var regeringen, der måtte presse på, men Schlüter fik kolde fødder og holdt sig tilbage. Det var således til stor frustration for LO, da han i nytårstalen 1. januar 1989 talte om, at man kunne gennemføre en ordning med lønnedgang mod til gengæld at få kompenserende skattelettelser.

For LO at se var det en markering af, at regeringen havde skiftet holdning, og det var derfor ikke nogen overraskelse, da det viste sig, at der intet kom ud af det store trepartsmøde den 6. januar, hvor udvalgsarbejdet blev drøftet. Der blev hældt vand ud af ørerne, men intet konkret foretaget. Det store AMP-projekt var igen blevet bremset.

### **Skibbrud undgås i sidste sekund**

Midtvejsforhandlingerne på det private arbejdsmarked foregik herefter i god ro og orden med en relativ fredelig forhandling om en justering af lønsatserne, som det var forudsat i det fireårige forlig fra 1987. På den overenskomstmæssige front så det ud til, at AMP foreløbig var skudt til hjørne – om ikke helt aflivet.

Der var imidlertid også forhandlinger på det offentlige arbejdsmarked og her betød et uforudsigeligt sammentræf af særlige omstændigheder, at AMP-projektet alligevel blev holdt i live. Forløbet ved de forrige forhandlinger i 1987 var af parterne i amter og kommuner blevet opfattet som en ren ydmygelse, hvor de statslige parter på en urimelig måde dikterede betingelserne. Derfor var der blandt parterne i amter og kommuner enighed om, at det var passende at sige tak for sidst, og i den sammenhæng blev gennemførelsen af en AMP-ordning sammen med løn under barselsorlov brugt som redskab til at nå til enighed om et forlig, som blev indgået, før de statslige parter havde nået realiteterne.

Dermed var spillet afgjort, men uden denne ganske særlige situation, som hverken er set før eller siden, var der næppe kommet AMP i den offentlige sektor i 1989. Da

Palle Simonsen, som det er fremgået, var en varm tilhænger af AMP, var han ganske tilfreds med, at han efterfølgende blev 'nødt til' at give de statsansatte samme ordning. Det var utænkeligt, at de skulle behandles ringere end deres kommunale kolleger (Due og Madsen 1988, 1996).

Det var relativt enkelt på denne måde at indføre supplerende arbejdsmarkedspension for de grupper i den offentlige sektor, som ikke havde pension i forvejen. Det store flertal havde allerede forskellige pensionsordninger, så omkostningerne var begrænsede. I den private sektor – herunder i det toneangivende område med forhandlinger mellem LO's og DA's medlemsorganisationer – var sagen en ganske anden. Her var det langt den overvejende del, der ikke havde AMP, og derfor ville det blive et langt mere kostbart projekt at gennemføre. Så selv om spørgsmålet med forligene i den offentlige sektor uigenkaldeligt var sat på dagsordenen for de næste overenskomstforhandlinger på det private arbejdsmarked i 1991, var det ikke givet, at det ville føre til en aftale om pension.

Det er i øvrigt væsentligt at fremhæve, at gennemførelsen af arbejdsmarkedsbaserede løsninger, som supplement til folkepensionen, kan ses som et resultat af de mange virksomhedsbaserede pensionsordninger, dels i form af tjenestemandspension i den offentlige sektor, dels i form af overenskomstbaserede eller individuelt aftalte ordninger for funktionærgrupper i såvel den offentlige som den private sektor. Der var således her skabt en sti-afhængighed. Et bæredygtigt pensionssystem, som gav en sikkerhed for alle, kunne mest praktisk gennemføres ved at supplere folkepensionen med nye kollektive arbejdsmarkedspensioner. Det blev allerede slået fast i betænkningen fra LO's pensionsudvalg fra 1985. Muligheden eller risikoen for et brud med den statslige velfærdsstats principper lå således alene i spørgsmålet om, hvorvidt man – som LO ønskede – skulle gennemføre AMP via lovgivning som en obligatorisk ordning for alle lønmodtagere og dermed tæt på principperne for de generelle velfærdsordninger eller via aftaler mellem parterne i overenskomstsyste­met og derved som et privat finansieret og reguleret system.

### **Politiske løsninger falder til jorden**

Samtidig var spørgsmålet om AMP fortsat på den politiske dagsorden. Det er meget sandsynligt, at vi havde fået et politisk baseret AMP-system, hvis de store planforhandlinger enten i 1989 eller i 1990 havde ført til resultater. Det må vurderes, at regeringen var villig til at acceptere AMP gennemført ved lov, hvis socialdemokraterne havde været parate til at indgå et samlet forlig, fx i efteråret 1989. Så her var det socialdemokraternes tøven, der var ved at kuldaste AMP-projektet. Taktiske hensyn vejede tungest hos de socialdemokratiske hovedforhandlere med Svend Auken og Ritt Bjerregaard i spidsen og Mogens Lykketoft og Poul Nyrup Rasmussen som sekundanter. I sidste instans var det kun Poul Nyrup Rasmussen, der arbejdede for AMP-

reformen. Han talte forgæves for, at et forlig var vejen til regeringsmagten, fordi det alene kunne sikre opbakning fra De Radikale.

Nyrup optrådte her i traditionen fra den legendariske socialdemokratiske formand og statsminister, H.C. Hansen, der allerede i anden halvdel af 1940'erne formulerede følgende principper for, hvordan et regeringsbærende parti skulle opføre sig, når det var i opposition.

”Socialdemokratiets Oppositionspolitik bør være ledet af tre Hovedbetragtninger:

1. Vi vil ikke som Opposition stille Fordringer eller fremføre Forslag eller indtage Standpunkter, som vi ikke ville følge, hvis vi selv havde Regeringsansvaret, og
2. I alle forhold, hvor saglige Fælleshensyn taler derfor, vil vi give vor Støtte til Foranstaltninger, som Regeringen møder med Forslag om.
3. Paa alle Omraader, hvor vi anser det for nødvendigt, vil vi selv fremsætte Lovforanstaltninger.”<sup>17</sup>

Der var i LO's ledelse en voldsom fortørnelse over de spildte muligheder, og formanden, Finn Thorgrimson, der i forvejen havde et anstrengt forhold til den nye partiformand, Svend Auken, mistede den sidste rest af tillid til partiets leder. Kimen til det senere formandsopgør i 1992 var lagt.

### **Overenskomstforlig med AMP**

Under optakten til overenskomstforhandlingerne i 1991 fremstod det tydeligt, at medlemmerne af de faglige organisationer i stort tal var imod projektet. De fleste foretrak en lønstigning her og nu frem for penge sat til side til pension engang i fremtiden. Også i ledelsen af mange LO-forbund var modstanden mod AMP udbredt. De var præget af de socialdemokratiske synspunkter om velfærdssamfundet. Pensionen var statens opgave, og skulle der forbedringer til, måtte de gennemføres ved lov. Fagbevægelsen skulle hverken påtage sig ansvaret eller den økonomiske forpligtelse.

Samtidig var der i offentligheden en kampagnelignende modstand, ikke mindst ført frem af den etablerede pensionsbranche, der ikke var meget for at få en ny og stærk konkurrent.

AMP var et top-down projekt, som først og fremmest den daglige ledelse i LO arbejdede for. På forbundsniveau var begejstringen mindre, og blandt medlemmerne var den slet ikke til stede. Selv om nogle forhandlere på arbejdsgiversiden gerne så AMP,

---

<sup>17</sup> Disse principper blev offentliggjort i en artikel i det socialdemokratiske tidsskrift Verdens Gang, 15. januar 1947. Her citeret fra Claus Bjørns biografi om H.C. Hansen (Bjørn 2004). Dansk politik ville sandelig se meget anderledes ud, hvis både den nuværende og den forhenværende opposition i højere grad havde fulgt sådanne retningslinjer.

hvis man kunne undgå det magtomvæltende ØD-perspektiv, var der flere imod, og de regnede med, at fagbevægelsens forhandlere i sidste ende ville følge medlemmerne og droppe pensionskravet.

I en fremtrædende organisation som SiD (det nuværende 3F) var det på et hængende hår, at den øverste ledelse overhovedet fik kravet igennem i de kompetente forsamlinger. Det var en udslagsgivende faktor, at den daværende formand for anlægs- og bygningsgruppen, Poul Erik Skov Christensen, som også dækkede den offentlige sektor, havde erfaringer med starten af pensionsordninger her i forlængelse af overenskomstforhandlingerne i 1989. Det var en positiv proces, hvor gruppeformanden fik øje for, at der var perspektiv i en AMP-reform – vel at mærke som et middel til at sikre medlemmerne en ordentlig pension og ikke til at ændre magtforholdene i samfundet. Han gjorde derfor alt for, at SiD holdt fast i pensionskravet. Og han kom til at spille en hovedrolle i bygge- og anlægssektorens forhandlinger under forhandlingerne i 1991.

Samme erfaring havde KAD's formand Lillian Knudsen gjort vedrørende sine offentligt ansatte medlemmer, og også hun kunne udnytte erfaringerne til at fremme pensionskravet i den private sektor på de områder, hvor hun deltog som forhandler, herunder bl.a. i industrien. Det var således en håndfuld personer, som i virkeligheden bar kravet om en AMP-reform. Udover de nævnte skal også fremhæves Metals formand, Georg Poulsen.

### **Reformen i aftalesystemet**

Hvis der havde været tale om en helt almindelig overenskomstforhandling, er det tvivlsomt, om det havde været tilstrækkeligt til at få kravet igennem. Men det var ikke nogen almindelig forhandling. Afgørende for, at reformen alligevel blev til noget, var det samtidige skift i overenskomstsyste­met, der fandt sted i disse år. Tyngden i forhandlingerne blev flyttet fra hovedorganisationsniveauet, dvs. LO og DA, til organisationerne på sektorniveauet.

Det var i årene omkring 1990, at organisationer som Dansk Industri og CO-industri blev bygget op. Parterne i industrien havde en interesse i at vise deres nye position, og derfor var det muligt at skabe et gennembrud med et forlig indgået før alle andre områder og med starten på en AMP-ordning som et væsentligt element. Det var vurderingen hos arbejdsgivernes hovedforhandler, den adm. direktør i Industriens Arbejdsgivere (forløber for DI), Sven Folmer Thomsen. Han førte et dobbeltspil ved at meddele sine kolleger i DA, at IA var lodret imod indførelse af arbejdsmarkedspension, og at det i øvrigt ikke ville blive til noget, fordi de faglige organisationer også ville ende med at droppe det på grund af modstand blandt medlemmerne. Samtidig forberedte han sammen med Georg Poulsen og dennes to medforhandlere, Willy Strube, SiD's fabriksgruppe, og Lillian Knudsen, KAD, indholdet i en mulig kollektiv pensionsord-

ning for industrien. Og i den afgørende fase blev de enige om en selskabsmodel, som blev det afgørende element i et samlet forlig.

Dermed var modstanden blandt DA's medlemsorganisationer brudt. De andre kunne ikke andet end at følge trop, når nu den dominerende arbejdsgiversammenslutning havde bøjet sig i pensionsspørgsmålet. Men det var samtidig det endelige dødsstød for LO's planer om én samlet pensionskasse. Linjen var lagt for oprettelse af branchebase-rede pensionsordninger, der svarede til de store overenskomstområder, og hvor de nye formuer blev administreret i fællesskab mellem parterne. Men uden dette skift i overenskomstsyste-met, som prægede årene omkring 1990, er det højst tvivlsomt, om AMP-reformen var blevet til noget.

### **Den mirakuløse reform**

Gennemgangen af forløbet fra Fælleserklæringen af 8. december 1987 og til indgåelsen af aftaler om arbejdsmarkedspension på det private arbejdsmarked i 1991 viser, hvor langt der er fra enighed om en overordnet hensigtserklæring mellem parterne på arbejdsmarkedet og de politiske aktører til realiseringen af sådanne hensigter i konkrete love og aftaler. Læren er vel først og fremmest, at det nærmest var lidt af et mirakel, at projektet ikke døde undervejs i den lange, snirklede og uforudsigelige proces.

Det var reformen, som i den udformning, der blev realiseret, kun få for alvor ønskede, og som (næsten) alle elskede at hade. Det var derfor reformen, der blev en kendsgerning mod alle odds og af årsager, der intet havde med ønsket om AMP at gøre.

Til gengæld ændredes billedet fra slutningen af 1990'erne, hvor der fra begge sider blev satset på at sikre en ordentlig udbygning, når projektet nu var sat i søen. Derfor lykkedes det i løbet af 00'erne at passere det oprindelige mål med et samlet bidrag på 9 pct., og i dag ligger de fleste ordninger på LO/DA-området på omkring 12 pct.

Det var den endelige afslutning på den krise, aftalemodellen havde været inde i. Justeringen af forhandlingssystemet med flytningen fra hovedorganisations- til sektororganisationsniveauet som omdrejningspunktet blev fastlagt. En ny balance i forholdet mellem parter og politik blev en realitet med inddragelse af en række velfærdsgoder i overenskomsterne og dermed etableringen af en form for dobbeltregulering – både via overenskomster og lovgivning. AMP var lokomotivet i den proces, men den blev hurtigt fulgt af andre spørgsmål som løn under barsels- og forældreorlov samt efter- og videreuddannelse.

Dobbeltreguleringen gælder i og for sig ikke AMP, der ellers oprindeligt netop var tænkt som et område med regulering både via aftaler og love. Men bortset fra lovgivning, der overordnet styrer pensions-selskaber mv., blev det, som nævnt, ikke til noget med den påtænkte følgelovgivning. Så AMP forblev et rent overenskomstspørgsmål. Hvis man ser AMP som en del af det samlede pensionssystem, kan man derimod i høj

grad tale om dobbeltregulering, fordi AMP i den sammenhæng er et supplement til folkepension, der er en universel velfærdsydelse, og ATP, der er funderet i lovgivning, men styret af parterne.

Derfor er indførelsen af arbejdsmarkedspension i høj grad en tilbagevenden til de selvorganiserede velfærdsordninger med rod hos parterne på arbejdsmarkedet, og et skridt væk fra den universelle, skattefinansierede velfærdsmodel, der ellers prægede 1960'erne og 1970'erne.

# Trepartsforhandlinger i 1990'erne og 2000'erne

Det nye sektorbaserede aftalesystem, som slog igennem i 1991, viste sig som hovedregel at være en effektiv foranstaltning. Organisationerne følte sig bundet af Fælleserklæringen og holdt igen med lønkravene, og der skete en forbedring af produktiviteten og konkurrenceevnen. Decentraliseringen førte hurtigt til, at de fleste områder efterhånden fik bevægelige lønsystemer, hvor det kun var satserne, der blev forhandlet ved de tilbagevendende overenskomststrunder, mens det var forhandlinger i virksomhederne, der afgjorde de faktiske lønstigninger. Det betød til gengæld, at substansen i de centrale sektorbaserede overenskomstforhandlinger blev begrænset, og bl.a. derfor var der brug for krav om velfærdsgoder som forudsætning for at sikre forlig, som medlemmerne var parate til at stemme hjem.

Med den dobbeltregulering der – som tidligere nævnt – dermed blev en realitet, var den gamle Erling Olsen'ske arbejdsdeling en saga blot. Udbygningen af pensionen og de øvrige velfærdsgoder blev hurtigt meget populære krav og fik derfor stigende betydning i forhandlingsrunderne. Men da det ofte var spørgsmål af direkte politisk relevans, blev det i højere grad legitimt for politikerne at blande sig i overenskomstparternes dagsorden, ligesom parterne måtte have en interesse i at få indflydelse på politiske ændringer på de områder, som blev genstand for fælles regulering. Når der fx lovgivningsmæssigt skete ændringer i retten til dagpenge under barselsorlov, så fik det indvirkning på parternes aftaler, fordi der her var gennemført supplerende løndækning (Due og Madsen 2006).

I begyndelsen af 1990'erne var denne udvikling dog endnu i sin vorden og konsekvenserne fremstod endnu ikke tydeligt. Frem til starten af 1993 fortsatte Schlüter som statsminister. Han nåede at fejre 10 års jubilæum i september 1992 – et meget usædvanligt tal for en borgerligt ledet regering i et land, der ellers siden slutningen af 1920'erne som hovedregel havde regering under socialdemokratisk ledelse.

Schlüter-perioden lærte derfor LO-fagbevægelsen, at man måtte justere kursen og indrette sig på, at samarbejde med de politiske aktører ikke nødvendigvis var med en socialdemokratisk statsminister for bordenden. Samtidig var det tydeligt, at mange lønmodtagere ikke længere stemte socialdemokratisk. Derfor var det næsten symbiotiske forhold mellem parti og fagbevægelse ikke længere levedygtigt. Lidt efter lidt blev de tætte bånd løsnet. Det skete med kongresbeslutninger i LO og Socialdemokratiet i midten af 1990'erne, hvor den formelle gensidige repræsentation blev afskaffet, og med etableringen af Nyt LO i 2003 blev de økonomiske bånd kappet. LO skulle nu være en politisk set bredere interesseorganisation, der var i stand til at varetage medlemmernes interesser – uanset hvilken farve regeringen havde.

## **Zeuthen-udvalget**

Tilbage i starten af 1990'erne blev den borgerlige regering dog stadig mere svækket på grund af Tamilsagen, og i januar 1993 måtte Schlüter give op. I stedet blev der indsat en socialdemokratisk ledet flertalsregering bestående af Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti.

Før det endelige sammenbrud lykkedes det regeringen at få reetableret trepartssporret på det beskæftigelsespolitiske område. Med det mål at få gennemført en omfattende beskæftigelsespolitisk reform blev der igangsat et omfattende trepartsudvalgsarbejde under ledelse af tidligere departementschef i Indenrigsministeriet, J.H. Zeuthen. Arbejdsmarkedsparternes repræsentanter udgjorde flertallet i *Zeuthen-udvalget* og fik stor indflydelse på indholdet i udvalgets anbefalinger. Spørgsmålet om finansieringen af dagpengene indgik også i arbejdet, og der var således lagt op til en diskussion af, om parterne skulle overtage en større del af finansieringen. På dette punkt kunne udvalget ikke nå til enighed, og en ændring af finansieringen blev da heller ikke en del af den efterfølgende arbejdsmarkedsreform.

Man kan se det som et udtryk for, at partsindflydelse ikke nødvendigvis behøver at komme til udtryk i udvikling af proaktive reformforslag. Det kan også være i form af en blokering af ændringer, som det her var tilfældet (Mailand og Due 2003). Andre situationer viser dog, at det kan være en særdeles farlig vej at gå. Hvis det skal undgås, at de politiske aktører handler hen over hovedet på arbejdsmarkedets parter, vil det derfor ofte være nødvendigt, at disse kan præsentere anvendelige alternativer (Due og Madsen 2011).

Da Schlüter blev fældet i starten af 1993, nåede regeringen aldrig at få realiseret den store arbejdsmarkedsreform. Det var herefter op til den nye regering, men der var med parternes placering og indflydelse i Zeuthen udvalget lagt op til, at denne realisering ville ske gennem et fortsat tæt trepartssamarbejde. At det skulle komme til at foregå ganske anderledes, vil fremgå af næste afsnit (Mailand 2011, Due og Madsen 2006).

## **”Fagbevægelsens mand” lægger afstand**

Den nye statsminister, Poul Nyrup Rasmussen, var om nogen fagbevægelsens mand med sin baggrund i LO, der også meget aktivt støttede hans valg som formand på bekostning af Svend Auken i 1992. Men Nyrup betalte ikke tilbage i form af privilegeret indflydelse. Han – og måske i endnu højere grad hans økonomiske væbner, Mogens Lykketoft – ønskede selv at styre udviklingen, og selv om det var store arbejdsmarkedsreformer, der var på dagsordenen – og som bidrog til at vende 1980'ernes stagnation til vækst og faldende arbejdsløshed, blev parternes inddragelse søgt begrænset. LO og DA var inddraget, men kun i en relativ perifer rolle.



Det blev hurtigt tydeligt, da den nye regering tog fat på resultaterne af Zeuthen-udvalget. Således blev parterne ikke inddraget tæt i selve lovforberedelsen af Nyrup-regeringens storstilede arbejdsmarkedsreform, der havde hovedelementer som afskaffelse af genoptjeningsretten til dagpenge gennem aktivering, loft på dagpengeretten, tidlig aktivering for særligt udvalgte grupper, decentralisering af indsatsen og meget mere.

Da reformen i store træk fulgte anbefalingerne fra Zeuthen-udvalget blev partsindflydelsen ad den vej fastholdt. Men det ændrer ikke ved fornemmelsen af, at regeringen – som det blev oplevet i fagbevægelsen – opfattede partsinddragelsen som en lidt besværlig og vel nærmest unødvendig omvej (Mailand 2011, Due og Madsen 2006).

### **Kan vi ikke gøre det lidt bedre**

Under de vanskelige overenskomstforhandlinger i 1998 var det ligeledes tydeligt, at regeringen mere havde fokus på egne snævre mål – herunder muligheden for at overleve ved det forestående valg – end at skabe rum for forhandlingerne ved at afstå fra indblanding.

Da Poul Nyrup Rasmussen i sin nytårstale 1. januar 1998 fremmanede billedet af den enlige mor, der stred sig frem i den kolde og mørke vintermorgen med børnene på cyklen, var der ikke et øje tørt. Hans afrundende bemærkning: ”Kan vi ikke gøre det lidt bedre”, passede godt i regeringens familiepolitiske dagsorden, men timingen var skidt. Overenskomstforhandlingerne var i gang, og statsministerens tale lagde pres på organisationerne ved på denne måde at skrue forventningsniveauet i vejret. Øget frihed som mål for overenskomstforhandlingerne blev i hvert fald styrket her.

Værre blev det, da Nyrup midt under de nærmest fastlåste forhandlinger i februar udskrev valg til Folketinget. Det fik forhandlingerne til at gå helt i stå, og under valgkampen kunne det ikke undgås, at politikerne kom til at tale forventningerne yderligere i vejret.

Politisk var det en succes for regeringen, der med hiv og sving overlevede valget, men overenskomstmæssigt blev det en katastrofe. Ganske vist lykkedes det i sidste øjeblik efter valget at skabe det nødvendige kompromis, men forventningerne var nu skruet så højt op, at medlemmerne vendte tommelfingrene ned. Mæglingforslaget faldt, og storkonflikten blev en realitet.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Vi skal ikke hermed hævde, at det alene var regeringens indblanding, der var årsag til storkonflikten i 1998. Der var tale om et sæt af uheldige omstændigheder, hvoraf en var arbejdsgivernes noget harsarderede konfrontationsstrategi, der var forårsaget af de interne stridigheder mellem organisationerne i DA i 1990'erne. Det betød, at den nye store spiller DI måtte sætte magten i arbejdsgiverhierarkiet på plads, og det bidrog til det komplicerede forløb (Due og Madsen 2006).

Konflikten fik ikke lov til at løbe mere end godt en uge, før regeringen mistede tålmodigheden og fremlagde forslaget til et indgreb. Herved fulgte den traditionen for sådanne indgreb i fastlåste situationer, der strækker sig helt tilbage til første halvdel af 1930'erne. I de fleste tidligere indgreb har skiftende regeringer og Folketing søgt at minimere den politiske indblanding ved at holde sig til at ophøje det forkastede mæglingsforslag til lov, men her kunne regeringen ikke afholde sig fra at lægge lidt til i form af ekstra fridage oven i det, der var med i forligene. I denne situation var det især hensynet til den forestående folkeafstemning om Amsterdam-traktaten, der spillede ind. Lønmodtagerne skulle have et plaster på såret for ikke at ophidse gemytterne og risikere en negativ effekt ved folkeafstemningen.

På den måde kan der ses en sammenhæng i denne politiske intervention og udvidelsen af ferien med den sjette ferieuge i form af fem feriefridage ved den næste overenskomststrunde i 2000.<sup>19</sup> Her kunne man bygge oven på den ekstra forbedring, som det politiske indgreb gav. Det skal dog tilføjes, at der også ved nogle af de forudgående indgreb i 1970'erne 1980'erne var lagt lidt oveni. Selv ved det barske indgreb i 1985 blev der tilføjet en arbejdstidsnedsættelse på en time for at gyde olie på vandene (Due og Madsen 1993).

### **Partsinitiativ skaber indflydelse**

Efter storkonflikten i foråret 1998 var der store bekymringer både på lønmodtager- og arbejdsgiversiden over den danske models fremtidsmuligheder. Det førte til en ny klimaaftale, hvor parterne forsøgte at minimere konfliktrisikoen ved fremtidige forhandlingsrunder, og det gav også anledning til et forsøg på at styrke trepartssamarbejdet med en mere permanent institutionsdannelse. Det skal vi vende tilbage til senere.

Det første afgørende skridt fra LO og DA var et fælles forsøg på at sikre sig større politisk indflydelse på arbejdsmarkedspolitikens område. Parterne følte et behov for at markere deres fortsatte styrke ved at vise, at når de kan fremlægge et fælles forslag, så vil det også som hovedregel – i overensstemmelse med Ussings dogme tilbage fra Augustudvalget af 1908 – kunne sikres gennemført politisk, dvs. det, vi har kaldt konsensusprincippet.

Der var sket justeringer af Nyrup-regeringens arbejdsmarkedsreform i 1995 og 1996 uden forudgående reelle drøftelser med parterne, og de fik heller ikke repræsentation, da det såkaldte 2005-udvalg om videreførelse af arbejdsmarkedsreformen blev nedsat i begyndelsen af 1998. Udvalget skulle samle op på den eksisterende viden om arbejdsmarkedsreformens to første faser med henblik på en justeret lovgivning, der derfor fik betegnelsen: arbejdsmarkedsreformens tredje fase.

---

<sup>19</sup> Som nævnt tidligere i forbindelse med omtalen af 1930'ernes ferielov, så gjorde man ikke den sjette ferieuge gældende for alle ved en efterfølgende ændring af ferieloven, som det var sket ved de tidligere overenskomstmæssige ferieførlængelser.

Regeringen havde ikke til hensigt at imødekomme LO's ønske om egentlige trepartsforhandlinger, men indkaldte dog til drøftelser, som kun skulle have begrænset omfang. Drøftelserne blev henvist ”... til et underudvalg under en 'lukket studiekreds' med sæde i Finansministeriet, hvor man forberedte Arbejdsmarkedsreformens 3. fase såvel som andre dele af finansloven for 1999.” (Mailand 2011). Til stor overraskelse for regering og embedsmænd lykkedes det her LO og DA at blive enige om hovedelementerne i den planlagte justering. Overraskelsen var et resultat af, at LO og DA gik stille med dørene og gennem uformelle drøftelser nåede et forlig, som de kunne præsentere i udvalget som et *fait accompli*.

Regeringen havde i den situation ikke andet at gøre end at acceptere kompromiset, og da der indholdsmæssigt var medtaget flere punkter, som var i overensstemmelse med de borgerlige partiers ønsker, havde de ikke vanskeligt ved at tilslutte sig denne tredje fase i arbejdsmarkedsreformen. Den blev vedtaget med stort flertal i Folketinget med et indhold, der var formuleret af hovedorganisationerne (Nørgaard 1999, Mailand 2011, 2008, Due og Madsen 2006, Mailand og Due 2003, Christiansen et al. 2004).

### **Trepartsforum – forsøg på institutionalisering**

1998-konflikten førte – som nævnt – også til en aktualisering af tankerne om en mere permanent trepartsinstitution, der kunne medvirke til at forebygge storkonflikter. Det var ikke arbejdsgivernes drømmeprojekt, men de kunne under de givne omstændigheder acceptere et initiativ, som ikke blev for bindende. Det var regeringen, der havde uspilllet, og som efter sonderinger – især med LO – i september 1998 etablerede det såkaldte Trepartsforum. Dette forum skulle være et generelt samarbejdsorgan til drøftelser af relevante problemstillinger på forskellige politikområder, og det skulle også medvirke til at afstemme parternes forventninger, så episoder som storkonflikten i 1998 fremover kunne undgås, eller så risikoen i det mindste blev minimeret.

Regeringens mål var et forum, som kunne bidrage til, at parterne fortsat forpligtede sig til konkurrencefremmende overenskomstløsninger. I LO håbede man til gengæld, at Trepartsforum kunne bruges i forbindelse med realiseringen af den overordnede velfærdsstrategi, som året efter fik tilslutning på hovedorganisationens kongres. Arbejdsgivernes skepsis blev ikke mindre med tiden, og det lykkedes derfor aldrig at aktivere Trepartsforum, så man fik en permanent trepartsinstans. I stedet blev traditionen med samarbejde mellem parter og politik på ad hoc-basis fastholdt (Due og Madsen 2006, Mailand 2011).

Helt uden virkning var initiativet dog ikke. Samtidig med forsøget på at etablere Trepartsforum blev det besluttet at puste liv i det tidligere etablerede *statistikudvalg*, der var et trepartsorgan med repræsentanter fra parterne og de relevante ministerier. Siden da har statistikudvalget været i funktion som en del af afstemningen af forventningerne forud for de efterfølgende overenskomstrunder. I statistikudvalget foretages

en analyse af de økonomiske nøgletal og dermed fremstår relativt præcist det niveau, der kan forventes at danne rammen for de forestående overenskomstforhandlinger. Der blev skabt enighed om de samfundsøkonomiske forudsætninger for forhandlingerne.

I utilfredshed med, at der ikke kom så meget ud af Trepartsforum, opsagde LO i august 2009 Fælleserklæringen, men allerede måneden efter enedes LO og DA – som nævnt – om en såkaldt Klimaafale, der fastlagde rammerne for de kommende forhandlinger i 2000 og herunder hovedorganisationernes koordinerende rolle i forhold til sektororganisationernes forhandlinger (Due og Madsen 2006, Mailand 2011). Hermed var LO igen inde i folden, og det kan fastslås, at parterne på arbejdsmarkedet reelt til dato har fastholdt Fælleserklæringens bindinger til en konkurrencefremmende lønpolitik. Det skulle dog vise sig, at det under den buldrende højkonjunktur, der fortsatte frem til 2008, i tiltagende grad blev vanskeligt at fastholde målsætningen. Derfor skete der igen forringelser af konkurrenceevne og produktivitet, som bringer mindelser tilbage fra tiden op til Fælleserklæringen i 1987.

### **Trepartsindflydelse på VEU**

Mod slutningen af Nyrups regeringstid lykkedes det også på efter- og videreuddannelsesområdet (VEU) at skabe resultater præget af partsinddragelse. Ganske vist havde hele forberedelsen været uden inddragelse af parterne. Den foregik i det såkaldte VEU-udvalg. Men da rapporten fra udvalget lagde op til gennemførelse af en større partsfinansiering, måtte regeringen inddrage parterne. Her lykkedes det regeringen, LO og DA at blive enige om de overordnede principper for den fremtidige finansieringsmæssige styring af VEU. Resultatet var bl.a. Arbejdsmarkedets Uddannelsesfinansiering (AUF), som blev en del af den nye reform, der blev vedtaget i efteråret 1999 (Due og Madsen 2006, Mailand et al. 2008).

Som det fremgår, var partsinddragelsen i denne proces også halvhjertet, og det kan derfor konkluderes, at 1990'ernes trepartssamarbejde under Nyrup-regeringerne havde et relativt begrænset omfang. Parternes indflydelse på det beskæftigelsespolitiske område var fortrinsvis forårsaget af deres repræsentation i Zeuthen-udvalget tilbage i Schlüters tid som statsminister, og fordi LO og DA til tider lykkedes med at skabe fælles enighed og præsentere resultater for de politiske aktører som et *fait accompli* (Mailand 2011).

### **LO's velfærdsstrategi**

Trods alt besværet og bøvlet med at sikre en vis partsinddragelse var det netop i disse år, at LO udviklede en ny strategi, der byggede på, at parterne skulle sikres en større politisk indflydelse. Det var en naturlig konsekvens af dobbeltreguleringen, som fulgte med de mange velfærdsområders inddragelse i overenskomsterne, begyndende med

arbejdsmarkedspension og fortsættende med efter- og videreuddannelse, vilkår under barsels- og forældreorlov, løn under sygdom mv. Hermed var den gamle Erling Olsens'ke arbejdsdeling – som nævnt – opløst, og der kom i stedet et kontinuerligt samspil mellem parter og politik om de emner, som både reguleres overenskomstmæssigt og gennem lovgivning. Spørgsmålet om at sikre balancen mellem parterne og de politiske aktører var dermed en vedvarende problemstilling.

Hovedsynspunktet, som det ikke mindst blev formuleret af den tidligere LO-formand, Hans Jensen, var og er fortsat, at den danske model kun kan overleve, hvis parterne tager et stigende medansvar og dermed også sikrer sig indflydelse på udviklingen af velfærdssamfundet. Det forudsætter et forstærket trepartssamarbejde mellem parterne og de politiske aktører, og dermed bliver der også en væsentlig rolle til hovedorganisationerne, fordi det kun er ved at tale med en stemme, at parterne bliver en interessant med- og modspiller for regering og Folketing.

Gennembruddet blev vedtagelsen af LO's store velfærdspolitiske program på kongressen i 1999, hvor denne strategi blev fastlagt, og hvor det ikke mindst var spørgsmålet om livslang uddannelse, som blev det centrale punkt. I forlængelse af indførelsen af AMP, måtte det næste afgørende projekt, der kunne sikre velfærdssamfundet, være en forstærket uddannelsesmæssig indsats.

Selv om programmet kom igennem, var det begrænset, hvad der i de følgende år kunne realiseres. Der var fortsat en betydelig modstand blandt forbundene, der *dels* ikke var meget for, at strategien betød en styrkelse af hovedorganisationer, *dels* ikke var meget for en opprioritering af uddannelse gennem overenskomsterne. Det kunne føre til for stor beskæring af lønstigningerne, og i øvrigt var det et samfundsmæssigt og arbejdsgivermæssigt ansvar at sørge for arbejdskraftens nødvendige generelle og specifikke færdigheder. I virkeligheden var det en argumentation, der i høj grad lignede kritikken af kravet om arbejdsmarkedspension gennem overenskomsterne i 1980'erne. Hans Jensen håbede på, at holdningen også på dette nye velfærdsområde efterhånden ville vende – på samme måde som det skete med AMP (Due og Madsen 2003, 2007, 2011).

I Nyrup-regeringens sidste år var der ikke grundlag for nye større initiativer, og overenskomstmæssigt blev kræfterne brugt på den nødvendige videreudvikling af AMP og sikring af den sjette ferieuge. Spørgsmålet var, hvordan mulighederne ville være under en ny borgerlig regering efter magtskiftet i 2001?

### **Ny regering og frihedspakke på arbejdsmarkedet**

Det startede – set fra fagbevægelsens synsvinkel – som en bevægelse fra asken tililden. VK-regeringen, der trådte til i slutningen af 2001, lagde ud på samme måde, som Schlüter-regeringen havde gjort det i 1982, med at konfrontere fagbevægelsen. Man

fik gennemført den såkaldte frihedspakke for arbejdsmarkedet, der i de faglige organisationer blev opfattet som et signal til åben krig.

Frihedspakken indeholdt oprettelsen af en statslig a-kasse, ophævelse af eksklusivbestemmelser om fagforeningsmedlemskab på virksomheder samt indførelse af ret til deltid. Det første blev dog taget af bordet, da regeringens faste støtteparti, Dansk Folkeparti, ikke ville være med. I stedet blev der fra 2002 ved lov generelt åbnet op for tværfaglige a-kasser. Dermed blev de etablerede faglige a-kassers reelle monopol fjernet, og det effektive rekrutteringsinstrument, der lå i det nærmest automatiske dobbeltmedlemskab, blev stærkt svækket.

Det må vurderes, at der næppe er nogen anden enkeltbeslutning, der som denne har bidraget så meget til LO-forbundenes faldende medlemstal, der startede i anden halvdel af 1990'erne, men netop tog fart efter VK-regeringens svækkelse af Gent-systemet, dvs. den tætte sammenhæng mellem fagligt baserede a-kasser kontrolleret af tilsvarende faglige organisationer (Due og Madsen 2001, 2007, Due et al. 2010, Mailand 2011).

Frihedspakken var vendt mod obligatoriske, kollektive elementer i partssystemet, som var, eller i hvert fald af regeringen blev opfattet som, tvangsmæssige. Det gjaldt dog ikke arbejdsmarkedspension, da den samfundsøkonomiske betydning af AMP også for VK-regeringen fremstod klart.

### **Normalisering, nye trepartsinitiativer og dobbeltregulering**

I bestræbelserne på at fastholde sit image som en slags borgerlig velfærdsstatstilhænger fandt statsministeren, Anders Fogh Rasmussen, hurtigt ud af, at det var bedre at samarbejde end at slå med fagbevægelsen.

Især i forbindelse med områder med fælles interesser og ansvar, dvs. velfærdsgoder med dobbeltregulering, var det naturligt at skabe et samarbejde. Her kan man næsten ikke undgå at inddrage parterne. Den første runde var spørgsmålet om vilkårene under barsels- og forældreorlov, hvor regeringen ved at udvide perioden, havde skabt en dagsorden for overenskomstforhandlingerne i 2004. Her var der dog endnu ikke tale om en koordineret proces, idet også regeringen delvist tabte kontrollen over forløbet. Der blev skabt et politisk pres for etablering af udligningsordninger gennem barselsfonde, som komplicerede forhandlingsforløbet. Det var til dels en udvikling som store dele af LO-forbundene så på med tilfredshed, men ikke mindst arbejdsgiverorganisationerne følte sig kørt over. Parternes egne forhandlinger blev ikke respekteret, og indførelsen af udligningsordningerne og en udvidelse til de ikke-overenskomstdækkede områder var i realiteten et politisk diktat, som parterne måtte acceptere (Due og Madsen 2006, Mailand 2008, 2011).

Den anden runde handlede om spørgsmålet vedrørende efter- og videreuddannelse eller livslang læring, som foregik mere smidigt gennem et tæt samspil mellem parter-

ne og de politiske aktører frem til overenskomstforhandlingerne i 2007. Her var det LO's velfærdsprogram, som blev omsat til politik. Der var endelig skabt så stor opbakning i forbundene, at efteruddannelse blev et fremtrædende emne under overenskomstforhandlingerne i 2007. Forinden var der foregået en omhyggelig forberedelse sammen med regeringen. Allerede tidligt i 2004 blev der gennem uformelle kontakter konstateret en fælles interesse, ikke mindst mellem regeringen og LO's overordnede strategi. Samtidig var ideen også i overensstemmelse med mange arbejdsgivers forestillinger om nødvendigheden af kontinuerlige og styrket kompetenceudvikling i en tid med intensiveret internationalisering eller globalisering.

Spørgsmålet blev behandlet i trepartsregi i september 2004. Resultatet blev nedsættelsen af et trepartsudvalg på embedsmandsplan. Udvalget skulle kortlægge de eksisterende forhold og udvikle modeller til fornyelse. I februar 2006 blev arbejdet afsluttet, hvorefter parterne og regeringen kunne indgå en trepartsaftale i marts. Aftalen hed "Slutdokument – Livslang uddannelse og opkvalificering på arbejdsmarkedet".

"Statsministeren sammenlignede ved præsentationen af slutdokumentet direkte med situationen i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne, hvor de kollektive arbejdsmarkedspensionsordninger blev gennemført som en del af overenskomsterne. Den nye beslutning om livslang læring kunne ifølge Anders Fogh Rasmussen vise sig at få lige så skelsættende betydning for arbejdsmarkedet og det danske samfund, som indførelsen af arbejdsmarkedspensionerne havde haft." (Mailand 2011, s. 10).

Finansieringsmæssigt blev der lavet en deal, hvor regeringen lovede at afsætte 1 mia. kr. ekstra, så frem parterne ved overenskomstforhandlingerne i 2007 udbyggede deres uddannelsespolitiske ordninger. Da det blev en realitet gennem opbygning af nye kompetenceudviklingsfonde på de forskellige overenskomstråder, faldt pengene også (Due og Madsen 2008, 2011, Mailand et al. 2008).

Den tredje runde handlede om regeringens såkaldte kvalitetsreform for den offentlige sektor, der førte til en trepartsforhandling og trepartsaftale som et led i forberedelsen af overenskomstforhandlingerne i den offentlige sektor i 2008. Regeringen havde afsat midler til et løft bl.a. vedrørende efteruddannelse og seniorordninger, og det blev lanceret som en kvalitetsreform, som man søgte at inddrage parterne i. Der var en del skepsis blandt de faglige organisationer, bl.a. fordi man frygtede en direkte sammenblanding mellem det igangværende trepartsforløb og overenskomstforhandlingerne. Sammenblandingen blev endda meget direkte, da der i løbet af foråret skete en sammenkobling mellem trepartsforløbet og organisationernes lønstrategi for OK 2008. Nogle af forbundene med mange kvinder som medlemmer udviklede store ligelønskrav, som de søgte politisk støtte til at sikre gennemført.

Det blev et langt og besværligt forløb, hvor der skulle mange runder til, før organisationerne fik presset regeringen op på et beløb, som var attraktivt nok til, at en aftale kunne indgås. Udover penge til seniorordninger og efteruddannelse, der var de største emner, var der også puljer til voksenelevløn og etablering af flere uddannelsespladser mv. Aftalen blev så god – ikke mindst for FOA's vedkommende – at kritikken i baglandet forstummede. En af de skeptiske organisationer, 3F, endte derfor med at være positivt stemt, fordi forbedrede muligheder for opkvalificering af ufaglærte i høj grad gav 3F's medlemmer nye muligheder. FTF stod uden for den første aftale, der blev indgået i juni 2007, men med tilbud om yderligere forbedringer steg også FTF på vognen i begyndelsen af juli (Mailand 2011, Due og Madsen 2009, 2011).

Det viste sig dog hurtigt, at denne aftale gav et vist bagslag. Den blev indgået for at lette de efterfølgende overenskomstforhandlinger, men den skabte et stærkt forhøjet forventningsniveau – ikke mindst om ligelønsresultater, der var helt urealistiske, og derfor gav den snarere yderligere problemer og medvirkede dermed til, at OK 2008 endte i omfattende konflikter på det offentlige arbejdsmarked (Due og Madsen 2009).

Set i bakspejlet er det tydeligt, at disse trepartsforløb i sammenhæng med dobbeltreguleringen under Anders Fogh Rasmussen har været af langt mere begrænset omfang end Fælleserklæringen af 1987. Dengang nåede man – om end ad besværlige omveje – til realiseringen af AMP, der var en gennemgribende reform med blivende effekter.

Trepartsforløbet om VEU frem til OK 2007 på det private område kan i det lange løb godt vise sig at være begyndelsen til en større reform, fordi man fik et gennembrud i organisationerne for, at de selv måtte tage en større del af ansvaret på dette område. Men i sig selv var det et beskedent skridt, og typisk nok var de midler, der blev afsat fra statens side engangsbeløb, der nu for længst er væk igen. Det er derfor, at det kræver et nyt trepartsforløb, hvis det store uddannelsesreformperspektiv – tilbage fra LO's velfærdsprogram i slutningen af 1990'erne – skal revitaliseres. Det vender vi tilbage til nedenfor.

Det samme gælder trepartsaftalen om kvalitetsreformen i den offentlige sektor i juni 2007. Her blev der delt rundhåndet ud fra statskassen, men da der igen var tale om engangsbeløb, har det kun i begrænset omfang haft blivende effekter. Det var mere et politisk stunt, der skulle positionere VK-regeringen og sikre dens genvalg ved at skabe en alliance med fagbevægelsen, mens socialdemokraterne rasede. Det var en taktisk manøvre og ikke en strategisk reform.

Ikke desto mindre må – man taktiske manøvrer eller ej – fastslå, at der var et omfattende trepartssamarbejde på det fælles reguleringsområde fra et relativt tidligt tidspunkt i Anders Fogh Rasmussens regeringsperiode og frem til i hvert fald udgangen af 2007.



## **Inddragelse vedrørende beskæftigelsespolitikken**

Der var udover de omtalte forløb også på en lang række andre områder tale om trepartsdrøftelser og partsinddragelse – i større eller mindre omfang. I denne sammenhæng vil vi nøjes med at tilføje det følgende afsnit om forholdet mellem parterne og de politiske aktører på beskæftigelsespolitikens område, der altid har været en central del i trepartsspillet.<sup>20</sup>

Inddragelsen af parterne skete i første omgang i forbindelse med forberedelse af reformen ”Flere i arbejde”, men resultatet var nedslående, fordi LO og DA, der ellers havde kørt parløb i beskæftigelsespolitikken i 1990’erne, nu stod for langt fra hinanden. Denne fiasko førte til, at der i stedet på det beskæftigelsespolitiske område blev udviklet en praksis, hvor de indledende øvelser blev foretaget af embedsmændene i en relativt lukket proces, og hvor parterne først blev inddraget – enkeltvis og overvejene uformelt – når arbejdet var nået så langt, at prioriteringerne var fastlagt og de overordnede mål og midler klarlagt. Det er blevet betegnet som ”*partsinddragelse light*” (Mailand 2011). Ministeriet sikrede kontrollen over dagsordenen, samtidig med at parternes inddragelse gav dem en begrænset indflydelse og dermed gjorde det vanskeligt for dem at bekæmpe forslagene effektivt. Parterne søgte at undslippe dette spil ved så vidt muligt at stå sammen og opruste deres kommunikation på mediefronten. Men som nævnt kiksede det med enigheden omkring ”Flere i arbejde”, og generelt set blev den konsensus, der havde præget parternes synspunkter i 1990’erne, langsomt nedbrudt (Mailand 2008, 2011).

Under Løkke Rasmussen blev denne partsinddragelse yderligere svækket. Parterne blev slet ikke inddraget, da de væsentligste ændringer blev gennemført ved finanslovsforhandlinger, hvor parternes indflydelsesmuligheder er meget begrænsede – og kun indirekte (Mailand 2011).

Før skiftet på statsministerposten var der dog i efteråret 2008 en mulighed for en større *reform af arbejdsløshedsforsikringssystemet* gennemført som et trepartsforløb med fuld indflydelse til parterne. Hensigten var at styrke partssystemet og dermed opveje den svækkelse, der var sket i 2002 med indførelsen af de tværfaglige a-kasser, som i årene efter betød et betydeligt tab af medlemmer i LO-forbundenes a-kasser.

De statsunderstøttede a-kasser har været et væsentligt stabiliserende element i den danske model. Det har sikret fagforeninger medlemmer og dermed høj repræsentativitet, som har legitimeret systemet med aftaleregulering. Det har eksternaliseret omkostninger for arbejdsgiverne, gjort arbejdskraften mobil, og dermed skabt et fleksibelt arbejdsmarked. Men uden at arbejdsgiverne har haft et direkte ansvar. Det var

---

<sup>20</sup> Vedr. de øvrige områder som fx Globaliseringsrådet, Vækstforum, Østtalen og inddragelse i forbindelse med diverse kommissioner mv. henviser vi til en nærmere gennemgang i Mailand 2011. Her kan der også findes eksempler på politikområder, hvor parterne i forskellige situationer blev holdt udenfor.

oprindeligt mere en toparts- end en trepartsinstitution, fordi den byggede på et kompromis mellem fagbevægelsen og politikerne med arbejdsgiverne på sidelinjen. Den tilknyttede beskæftigelsespolitik har derimod – som vi har set det – været præget af et stærkt trepartssystem med fælles indflydelse og ansvar til parterne.

Ideen var at forsøge på at revitalisere systemet gennem en reform, der gav overenskomstsystemet en direkte rolle. Der lå mere eller mindre et kompromis i luften, hvor fagbevægelsen accepterede en kortere dagpengeperiode mod en forbedring af den efterhånden faldende økonomiske dækning via dagpengene bl.a. gennem etablering af et supplerende forsikringssystem aftalt via overenskomsterne.

Det startede med direkte kontakter mellem parterne, men det blev besluttet at overlade slutspillet til partierne på Christiansborg. Tidspunktet for et bredt forlig var gunstigt, fordi der var lang tid til det næste valg. Regeringen kunne få gennemført en væsentlig reform, der også var vigtig for Socialdemokratiet i bestræbelserne på at fremstå som et regeringsdueligt parti. Men processen løb af sporet. Endnu engang demonstrerede de politiske aktører deres manglende evner til at gennemføre langtrækkende reformer med bredt flertal.

Det kunne ellers have underbygget a-kassesystemet, men blev i stedet endnu et søm i ligkisten. Den umiddelbare effekt var, at regeringen i stedet sammen med Dansk Folkeparti besluttede at fremskynde kommunaliseringen af jobcentre. Her kunne LO og DA endelig enes 100 pct. – om at være imod. De tordnede mod forslaget – støttet af den økonomiske sagkundskab med Vismændene i spidsen – men regeringen gennemførte alligevel reformen (Due og Madsen 2011).

### **Flexicurity-diskussionen**

Den afsluttende trepartsfiasko i de sidste måneder af Anders Fogh Rasmussens regeringsperiode skulle vise sig at være et varsel om endnu vanskeligere forhold i den korte periode, hvor Lars Løkke Rasmussen varetog regeringsledelsen. Men nu var der også tale om en helt anden økonomiske situation. I løbet af 2008 ramte den internationale finanskrisen også Danmark, og de politiske vilkår og parternes vilkår i deres egne forhandlinger blev drastisk forandret.

Inden da – under den økonomiske højkonjunktur, hvor Danmark med den daværende finansminister Thor Pedersens ord næsten 'kunne købe hele verden' – så det ellers meget lyst ud. Med de gunstige økonomiske konjunkturer kom Danmark ind i en langvarig opgangsperiode, hvor også forholdene på arbejdsmarkedet kom til at fremstå i et – set i bakspejlet – noget rosenrødt skær. Det blev midt under den borgerlige regering, der havde startet så barskt, nærmest moderne at hylde den særlige danske model. Man tegnede billedet af et organisations- og aftalesystem byggende på princippet om parternes selvregulering, når det gælder udviklingen af løn- og arbejdsvil-

kår, og med et tæt samspil til det politiske system i udviklingen af velfærdsgoder gennem både overenskomster og lovgivning.

Samtidig kunne man rose den omfattende decentralisering, hvor væsentlige afgørelser er lagt ud til parterne på virksomhederne, så overenskomsterne fleksibelt kan tilpasses både medarbejdernes og de enkelte virksomheders behov. Med fastholdelsen af den lette adgang til at ”hyre og fyre” var der desuden skabt stor mobilitet og fleksibilitet, der var kombineret med sikkerhed i form af dagpenge under arbejdsløshed og mulighederne for opkvalificering gennem den aktive arbejdsmarkedspolitik. Der var en beskæftigelsesikkerhed, der var bedre end jobsikkerhed, og som var til stor fordel for virksomhederne.

Dette *flexicurity-arrangement*, der også blev fremhævet internationalt, blev set som en stor konkurrencefordel for Danmark. Årsagen til, at denne succeshistorie kunne fortælles, kan tilskrives de tillidsbaserede forhold mellem parterne på alle niveauer. En sådan social kapital, som det med et nyt sociologisk udtryk kom til at hedde, er forudsætningen for, at kombinationen af sikkerhed og fleksibilitet kan praktiseres (Due og Madsen 2007).

Bag ved det positive billede, som faktisk i betydeligt omfang giver en realistisk beskrivelse af danske arbejdsmarkedsrelationer, gemmer der sig dog også en anden historie. I samme positive periode begyndte medlemmerne at forlade de klassiske faglige organisationer på det, der er LO's organisationsområde. Flere og flere lønmodtagere har det seneste tiår holdt sig enten helt uden for faglig organisering eller har tilsluttet sig en af de hastigt voksende gule organisationer.

Samtidig er virksomhedernes konkurrenceevne blevet svækket, dels på grund af større lønstigninger i Danmark end i de lande, vi konkurrerer med, dels på grund af en begrænset produktivitetsudviklingen.

### **Tilbageslag i VK-regeringens sidste år**

Med Anders Fogh Rasmussens farvel og Lars Løkke Rasmussens overtagelse af statsministeriet den 5. april 2009, syntes der – som allerede antydte – at ske en vending i regeringens forhold til fagbevægelsen i særdeleshed og parterne på arbejdsmarkedet i almindelighed. Skønmaleriet af den danske model fortonede sig hurtigt. Oven i konflikten omkring kommunaliseringen af jobcentre hen over hovedet på LO og DA i slutningen af 2008 fulgte store tilbageslag for fagbevægelsen.

Det skete for det første gennem en reform af arbejdsløshedsdagpengene, der forkortede dagpengeperioden fra fire til to år og samtidig skærpede kravet til genoptjening fra et halvt til et helt år. Denne reform blev gennemført i foråret 2010 uden nogen form for inddragelse af parterne – på trods af regeringens tidligere fremsatte løfter om ikke ensidigt at ændre på dagpengene.

Det skete for det andet i form af regeringens forslag om en tilbagetrækningsreform, der rundbarberede efterlønnen, så den i realiteten set i et længere perspektiv må forventes at lukke ned af sig selv. Ganske vist blev forslaget udskudt til efter det kommende folketingsvalg, fordi partierne på efterlønsområdet var bundet af velfærdsforliget fra 2006, men det var alligevel begyndelsen til enden.

VK-regeringen fik ikke alene Dansk Folkeparti, men også Det Radikale Venstre med på reformen. Og selv om De Radikale fastholdt deres støtte til en kommende socialdemokratisk ledet regering, hvis der skulle blive flertal for en sådan, så var det meget lidt sandsynligt, at der ikke også efter et valg ville være flertal for tilbagetrækningsreformen. Det vil sige, at efterlønnens dage i den eksisterende form var talte – selv om Socialdemokratiet og SF stadig gik til valg med ønsket om at bevare den.

## 2010'erne – en ny trepartsepoke?

Med starten på et nyt årti, så man også en begyndende vending i de politiske konjunkturer. Mønsteret, der blev etableret i begyndelsen af 1970'erne med regeringsskift med ca. 10 års mellemrum, så ud til at blive fastholdt. Når forbindelsen mellem fagbevægelsen og VK-regeringen samtidig blev forringet, styrkede det lysten i LO til at samarbejde med oppositionen.

Et led i Socialdemokratiets forsøg på at komme tilbage til magten var det tættere samarbejde, der blev udviklet med SF efter valgnederlaget i 2007 – det tredje på stribe. Det gav anledning til udvikling af fælles programmer, der kulminerede med *Fair Løsning*, der blev et modstykke til regeringens forslag om en tilbagetrækningsreform, og hvor trepartsforhandlinger blev tænkt ind som et helt afgørende element i bestræbelserne på at finde de mange milliarder, som var nødvendige, hvis efterlønnen skulle fastholdes, som den var blevet besluttet i Velfærdsreformen af 2006.

### **Optakten til regeringsskifte – ”treparts” i centrum**

LO besluttede at bakke op om alliancen mellem Socialdemokratiet og SF, som den kom til udtryk i det fælles program *Fair Løsning*. LO gik aktivt ind i processen, og inden offentliggørelsen blev detaljerne drøftet uformelt mellem repræsentanter for LO og de to partier. Det så ud som en tilbagevenden til den gamle tætte alliance mellem Socialdemokratiet og LO-fagbevægelsen, men det var nok så meget et situationsbestemt valg.

For LO var det også naturligt netop at tilslutte sig dette program, dels fordi ideen var at redde efterlønnen, dels fordi trepartssamarbejde var omdrejningspunktet. Fagbevægelsen skulle i den forbindelse forpligte sig til at medvirke til at tilvejebringe 17 mia. som forudsætning for, at efterlønnen kunne bevares.

Hovedideen var, at man skulle arbejde sig ud af krisen ved at skaffe langsigtet balance gennem anvendelse af en lang række midler, hvoraf øget arbejdstid indgik som et afgørende element. I præsentationen af planen blev hovedvægten lagt på arbejdstid med anvendelsen af det letforståelige og fængende slogan: 12 minutter om dagen. Det var til gengæld også et farligt slogan – jf. afsnittet senere om det komplekse instrument.

Ved fremlæggelsen af *Fair Løsning* blev det understreget, at den færdige pakke skulle realiseres på baggrund af trepartsforhandlinger, således at arbejdsmarkedets parter fik både indflydelse og ansvar, dvs. en fremgangsmåde i overensstemmelse med LO's langsigtede strategi. Der var dog et umiskendeligt topartspræg over projektet, idet arbejdsgiverne, som ønskede efterlønnen afskaffet, slet ikke kunne tilslutte sig. LO og Socialdemokratiet gik så ud fra, at arbejdsgiverne alligevel ville deltage i et

trepartsforløb, når der var skabt en ny politisk situation. AMP-projektet var jo i sin tid også først udviklet gennem sonderinger mellem regeringen og LO, inden man inddrog arbejdsgiverne.

Med Fair Løsning blev der lagt op til det mest omfattende trepartssamarbejde, der nogensinde har været set. Det omfattede en række politikområder og ville på den måde inddrage parterne i endnu større omfang end det var tilfældet i forbindelse med Fælleserklæringen fra 1987. Når man tænker på, hvor svært det tidligere har været at omsætte hensigtserklæringer fra trepartsforløb til handling, forekom det at være et noget urealistisk projekt.

Da tilbagetrækningsreformen blev aftalt mellem VK-regeringen, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre i foråret 2011, stod det klart, at grundlaget for Fair Løsning var ved at skride. Socialdemokratiet og SF valgte i den situation at understrege offentligt, at partierne fortsat gik til valg på at fastholde efterlønnen, men at de ville danne regering med De Radikale, selv om der stadig var flertal for tilbagetrækningsreformen. Så var det vælgeres afgørelse, at den skulle gennemføres.

### **Ny regering med nye vilkår**

Det var netop en sådan situation, der opstod med resultatet af folketingsvalget i september 2011. Der var et såkaldt rødt flertal sammen med De Radikale, men der var samtidig et blå flertal for gennemførelsen af tilbagetrækningsreformen – også sammen med De Radikale. Dermed var vilkårene for den nye trepartiregering ændret. Det var slut med Fair Løsning. Tilbagetrækningsreformen blev en realitet, og så var der ikke længere brug for de mange milliarder, der var indbygget i denne plan. Den markante forringelse af efterlønnen og hurtigere optrapning af pensionsalderen skaffede de fleste midler.

I sig selv er den planlagte trepartsdagsorden dermed ændret. Det står mere åbent, hvad det kan tænkes at blive, og hvor stort et reformperspektiv et trepartsforløb kan komme til at bidrage med. Med den fortsatte økonomiske krise og udsigterne til et længere forløb, før økonomien for alvor vender, er kravene til genopretningen dog også forstærket. Derfor er der brug for flere metoder til at sikre den økonomiske balance, og i den sammenhæng er trepartsforhandlinger fortsat et instrument, der kan anvendes.

Det fremgår også af regeringsprogrammet fra oktober 2011, hvor der lægges op til en trepartsaftale, der øger arbejdsudbuddet med en samfundsøkonomisk virkning på 4 mia. kr. – et ikke ubetydeligt beløb, men dog langt fra de 17 mia. kr., som var forudsat i Fair Løsning. Formålet med trepartsforløbet er at bidrage til *”... at øge den danske konkurrenceevne, gøre uddannelse til en drivkraft for vækst, øge beskæftigelsen og modernisere den danske model.”* De forbedrede offentlige finanser af det øgede ar-

bejdskraftudbud skal skabe et provenu, der ”... reserveres til arbejdsmarkeds- og uddannelsesinitiativer i bredeste forstand.” (Regeringen 2011).

I virkeligheden er der her tale om formuleringer, som ligger tæt på ordlyden i Fælleserklæringen, dvs. at der lægges op til en aftale, hvor parterne på den ene side forpligter sig til at føre en konkurrencefremmende lønpolitik ved overenskomstfornyelserne, samtidig med at aktørerne i fællesskab søger at fremme et stort velfærdsprojekt. I 1987-91 var det arbejdsmarkedspension. I 2012 er det en uddannelsesmæssig reform, der skaber grundlag for et system med livslang læring, der sikrer et kontinuerligt løft fra bund til top i uddannelsespyramiden.

Det direkte bidrag til finansieringen i form af øget arbejdstid med et provenu på omkring 4 mia., kan måske siges at være noget nyt. Men AMP blev jo også realiseret ved parternes eget bidrag aftalt i overenskomsterne, og LO's velfærdsprogram fra 1999 gik netop ud på, at parterne skulle påtage sig et større ansvar – også økonomisk – mod til gengæld at få øget indflydelse på velfærdsudviklingen.

På grund af de mange ugers forhandlinger af regeringsgrundlag var det umuligt som planlagt at få startet et trepartsforløb inden overenskomstforhandlingerne. Derfor blev trepartsforhandlingerne udskudt til slutningen af foråret 2012. Det må af hensyn til balancen mellem parter og politik i den danske model siges at være en særdeles fornuftig beslutning.

Problemet har dog været, at der er skabt spekulationer om, hvor meget eller hvor lidt, der skal indgå i trepartsforløbet. Der er forestillinger om direkte eller indirekte at inddrage både ændringer i arbejdsløshedsforsikringssystemet, det fysiske og psykiske arbejdsmiljø, en skattereform, problemer omkring østeuropæisk arbejdskraft mv. Men jo flere elementer der kommer i spil, jo vanskeligere bliver det at realisere projektet.

Det betyder, at antallet af aktører forøges, og at antallet af fora, hvor hensigterne skal realiseres, stiger. Det vil ofte være både lovgivning, kommunalbestyrelsesbeslutninger og overenskomstjusteringer, der skal i spil, og når det gælder aktørerne er der både LO, FTF og AC, samt lederne og de gule, der også kræver at være med. Der skal skabes enighed mellem aktørerne både internt i de enkelte hovedorganisationer og mellem dem. I den komplekse proces, der skal i gang, er der mulighed for så mange uforudsigelige situationer, at risikoen for et sammenbrud for det samlede projekt øges.

Der er i skrivende stund uforudsigeligt, hvor bredt trepartsforløbet vil blive, men det synes dog med nogenlunde sikkerhed at kunne fastslås, at hovedsigtet er en styrket uddannelsesindsats. Både statsminister Helle Thorning Schmidt og beskæftigelsesminister Mette Frederiksen har i stigende grad fokuseret på dette element, når de har kommenteret de forestående forhandlinger. Det er fx det, der ligger i, at de begge har henvist til Fælleserklæringen af 1987. Tankegangen er, at et uddannelsesmæssigt løft er den reform, der i dag er lige så påtrængende som indførelsen af arbejdsmarkedspension var det i slutfirserne. Som Mette Frederiksen har formuleret det:

”Det uddannelsespolitiske mål er det vigtigste i trepartsforhandlingerne. Det er den eneste måde, vi kan konkurrere på og sikre, at der er arbejdspladser.” (Altinget.dk, 16.04.12).

Herved trækkes linjerne tilbage til LO's velfærdsstrategi, som den blev udviklet i slut-halvfemserne, til Fælleserklæringen og til 1980'ernes andet hovedtema, Betalt Frihed til Uddannelse (BFU), der i en periode var lige så højt prioriteret som pension. Dengang blev konklusion, at AMP var det vigtigste, og derfor blev pension prioriteret – selvfølgelig også hjulpet på vej af, at det var her, fagbevægelsen havde en sammenfaldende dagsorden med den daværende regering. I dag er kompetenceudvikling på tilsvarende måde temaet, der kan samle, og som ikke alene fagbevægelse og regering, men også arbejdsgiverne kan se betydningen af.

### **Det komplekse instrument**

Anvendelsen af trepartsinstitutionen er pr. definition kompleks, når man som i Danmark i øvrigt har et aftalebaseret reguleringssystem på arbejdsmarkedet. Det er således forskellige parter, der agerer i henholdsvis trepartsregi og i aftalesystemet, hvor en del af det aftalte i trepartsforløbet skal realiseres. I trepartsregi er hovedorganisationerne aktørerne sammen med regeringen.

I aftalesystemet er det de store sektororganisationer for lønmodtagere og arbejdsgivere. Netop spørgsmålet om arbejdstid illustrerer kompleksiteten. Det er ikke hovedorganisationerne, der regulerer arbejdstiden, og derfor kan der i trepartsregi på det område kun udstikkes overordnede rammer eller hensigtserklæringer i forhold til de sektororganisationer, der gennem overenskomstforhandlingerne regulerer disse spørgsmål.

Det er nok derfor, at der er opstået overvejelser om at bruge afskaffelse af helligdage som middel til at øge arbejdsudbuddet. Det kan nemlig gennemføres mere enkelt ved lov. Til gengæld har denne signalgivning ført til skarpe reaktioner, der viser, at man så i stedet risikerer nye komplikationer.

Der er et stort skridt fra trepartsaftale til den egentlige realisering af indholdet. Selv om der er flere håndtag, overenskomstparterne kan dreje på for samlet at øge arbejdstiden, er det en vanskelig opgave, og den bliver ikke nemmere af, at det af ikke ligefrem vil være populært blandt LO-forbundenes medlemmer med en øget arbejdstid. Især ikke i en situation med stor arbejdsløshed.

Dermed kan man ikke slutte, at det kommende trepartsforløb er uden muligheder. Som det er fremgået af denne publikation har tidligere trepartsforløb givet resultater. Det gælder ikke mindst Fælleserklæringen af 1987, som førte til en omfattende og langsigtet velfærdsreform. Måske den reform i nyere tid, der har haft den mest positi-



ve samfundsøkonomiske effekt, samtidig med at den har givet fremtidens pensionister et væsentlig økonomisk løft. Fælleserklæringen viser imidlertid også med al ønskelig tydelighed, hvor vanskelige trepartsprocesser er, og hvor lidt der skal til for, at de kuldsejler.



# Referencer

Agerholm, Sophus og Vigen, Anders. 1921. *Arbejdsgiverforeningen gennem 25 Aar 1896-1921*. København: Lankjærs Bogtrykkeri.

Andersen, Søren Kaj og Mailand, Mikkel. 2005. "Flexicurity og det danske arbejdsmarked – et review med fokus på overenskomstsyste­met". I *Flexicurity – Udfordringer for den danske model*. København: Beskæftigelsesministeriet.

Auken, Svend. 1968. *Helhedsløsningen i 1963*. Speciale ved Institut for Statskundskab. Aarhus: Aarhus Universitet.

Bjørn, Claus. 2004. *H.C. Hansen*. København: Fremad.

Bredgaard, Thomas, Larsen, Flemming og Madsen, Per Kongshøj. 2005. "Det fleksible danske arbejdsmarked – en forskningsoversigt". I *Flexicurity – Udfordringer for den danske model*. København: Beskæftigelsesministeriet.

Christiansen, Peter Munk, Nørgaard, Anders Son­ne og Sidenius, Niels Chr. 2004. *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutningsprocesser*. Magtudredningen. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Dandanell, Dorete (red.). 1996. *AC 25 års jubilæum 1972-1997*. København: Akademikernes Centralorganisation.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 1988. *Når der slås søm i. Overenskomstforhandlinger og forhandlingskultur*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper, Madsen, Jørgen Steen og Jensen, Carsten Strøby. 1993. *Den danske Model. En historisk sociologisk analyse af det danske aftalesystem*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 1996. *Forligsmagerne. De kollektive forhandlings sociologi*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 1996. "Socialdemokratiet og fagbevægelsen i en opbrudsperiode". Side 485-534 i Callesen, Gerd, Christensen, Steen og Grelle, Henning (red.). 1996. *Udfordring og omstilling. Bidrag til Socialdemokratiets historie 1971-1996*. København: Fremad.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2003. *Fra magtkamp til konsensus. Arbejdsmarkedspensionerne og den danske model*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2005. "Et tilfældigt sammentræf af særlige omstændigheder. Arbejdsmarkedspensionernes indførelse i 1980'erne". S. 189-201 i Petersen og Petersen (red.) 2005.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2006. *Fra storkonflikt til barselsfond. Overenskomstforhandlingerne 1998, 2000 og 2004*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2007. *Finn Thorgrimson eller Hans Jensen? Hvem topper hitlisten over LO-formænd gennem 100 år*. FAOS' Forskningsnotat nr. 89. København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2008. *OK 2007 og OK 2008 – Perspektiver og konsekvenser. Augustudvalget 100 år*. FAOS' Forskningsnotat nr. 100. København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Due, Jesper og 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, Pihl, Mie Dalskov. 2010. *Udviklingen i den faglige organisering: årsag og konsekvenser for den danske model*. LO-dokumentation, nr. 1, 2010. København: LO.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2011. *LO og fremtiden for den danske model. En vurdering af udfordringer og omverdensbetingelser for LO's udvikling*. Notat. København: LO og FAOS.

Erichsen, Bjørn. 1981. *Klassernes vej til Arbejdsretten. En analyse af voldgifts- og retssystemet på arbejdsmarkedet 1870-1910 med hovedvægten på Augustudvalget af 1908*. Specialopgave på Historisk Institut, Københavns Universitet.

Esping-Andersen, Gösta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.

Finansministeriet, Budgetdepartementet. 1984. *Budgetredegørelse 1984*. København: Finansministeriet.

Galenson, Walter. 1952. *The Danish System of Labor Relations. A Study in Industrial Peace*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Galenson, Walter. 1955. *Arbejdere og Arbejdsgivere i Danmark*. København: Det danske Forlag.

Kochan, Thomas A., McKersie, Robert B. & Cappelli, Peter. 1984. "Strategic Choice and Industrial Relations Theory". I *Industrial Relations*, vol. 23, nr. 1, s. 16-39.

Krabbe, Olaf H. (udgiver). 1935. *Carl Ussing i Skrift og Tale. Afhandlinger, Foredrag og Livserindringer*. København: G.E.C. Gads Forlag.

Kristensen, Marinus. 1922. *De samvirkende Fagforbund i Danmark 1898-1923*. København: De samvirkende Fagforbund.

Lidegaard, Bo. 2006. *Kampen om Danmark 1933-1945*. København: Gyldendal.

Mailand, Mikkel. 2008. *Regulering af arbejde og velfærd – mod nye arbejdsdelinger mellem staten og arbejdsmarkedets parter*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Mailand, Mikkel. 2011. *Trepartssamarbejdet gennem tiderne – hvordan, hvornår og hvilke udfordringer*. Notat. København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Mailand, Mikkel og Due, Jesper. 2003. "Partsstyring i arbejdsmarkedspolitikken – perspektiver og alternativer". I Petersen, Lisbeth og Madsen, Per Kongshøj. (red). *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*. København: SFI.

Mailand, Mikkel, Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2008. "Efteruddannelse". I *Mailand 2008*.

Merton, Robert K. 1936. "The unanticipated consequences of purposive social action". I *American Sociological Review*. Nr. 1, s. 894-904.

Merton, Robert K. 1968 (Udvidet udgave. Første gang udgivet i 1949). *Social Theory and Social Structure*. New York: The Free Press.

Nelson, George R. 1984. *ATP's historie 1964-83*. Hillerød: ATP-huset.

Nørgaard, Asbjørn Sonne. 1999. "Arbejdsmarkedspolitik: Korporatisme til alle tider og alle sider. I Blom-Hansen og Daugbjerg (red.): *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Aarhus: Systime.

Petersen, Jørn Henrik og Petersen, Klaus (red.). *13 reformer af den danske velfærdsstat*. Odense: Syddansk Universitet.

Regeringen. 2011. *Et Danmark, der står sammen. Regeringsgrundlag, oktober 2011*. København: Regeringen.

Rothstein, Bo. 2005. *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schade-Poulsen, Poul. 2006. *Dengang DA – Erindringer og meninger*. København: Holkenfeldt.

Scharpf, Fritz W. 1997. *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.

Simon, Herbert A. 1976 (3.udgave. Først udgivet 1945). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. New York: The Free Press.

Tsebelis, George. 1990. *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkely. University of California Press.

Walton, Richard E. & McKersie, Robert B. 1965. *A Behavioral Theory of Labor Negotiations*. New York: McGraw-Hill.

Walton, Richard E., Cutcher-Gerschenfeld, Joel E. & Mc.Kersie, Robert B. 1994. *Strategic Negotiations. A Theory of Change in Labor-Management Relations*. Boston: Harvard Business School Press.

# Bilag:

## Fælleserklæringen af 8. december 1987

1. På baggrund af de alvorlige udsigter for dansk økonomi er der enighed om, at konkurrenceevnen må forbedres, og at opsparingen må forøges, så der i de kommende år kan opnås en bedre beskæftigelse og en nedbringelse af underskuddet på betalingsbalancen.

Det er regeringens og parternes fælles opfattelse, at betydelige økonomiske initiativer er nødvendige. Regeringen har i den forbindelse tilkendegivet, at de bestående overenskomster ikke vil blive berørt.

2. Der er enighed om, at en forøgelse af den private opsparing bl.a. bør ske ved en udbygning af ordningerne med arbejdsmarkedspensioner til de grupper, der ikke har supplerende ordninger til folkepensionen og ATP. Med henblik her vil regeringen i det nye år indbyde parterne på det private arbejdsmarked og det offentlige arbejdsmarked til drøftelser om igangsætning af et udvalgsarbejde om pensionsordninger. Udvalgsarbejdet skal bl.a. afdække de tekniske problemer, der vil være forbundet med etablering af sådanne ordninger. Arbejdet skal være afsluttet i efteråret 1988, så det kan give mulighed for en udbygning af ordningerne med arbejdsmarkedspensioner i 1989. Regeringen er villig til at fremsætte forslag til den lovgivning, som eventuelt vil være nødvendig som følge heraf.
3. Regeringen fremlægger lovforslag i Folketinget om omlægningen af arbejdsgiverafgifterne. Forslaget indebærer, at arbejdsgivernes betaling til fem af de nuværende arbejdsmarkedsordninger bortfalder.

For at dække provenutabet indføres et arbejdsmarkedsbidrag på 2,5 pct. af virksomhedernes momsgrundlag. Ved opkrævningen af arbejdsmarkedsbidraget fratrækkes et beløb, der svarer til arbejdsgivernes bidrag til ATP og de gennemsnitlige betalinger til arbejdsskadeforsikring.

Sygedagpengelovens arbejdsgiverperiode nedsættes fra 5 uger til 1 uge. Dette ændrer ikke ved de enkelte arbejdstagers rettigheder under sygdom.

Uanset finansieringsomlægningen af arbejdsgiverafgifterne opretholdes arbejdsmarkedsordningerne fuldt ud. Omlægningen indebærer, at den direkte forbindelse, der i visse ordninger er mellem arbejdsgiver- og lønmodtagerbidrag fjernes. Der er samtidig enighed om, at arbejdstagernes betaling på disse særlige områder også fremover bør ses i lyset af arbejdsgivernes betaling.

4. Regeringen og parterne har gennemgået den samfundsøkonomiske effekt af omlægningen af arbejdsgiverafgifterne og den samlede eksportpakke. De to elementer vil tilsammen medføre en konkurrenceevneforbedring i det første år på 8-9 pct. en bedømmelse af, hvordan denne konkurrenceevneforbedring vil påvirke udviklingen i beskæftigelsen og betalingsbalancen, er særdeles vanskelig. Det skyldes for det første, at det er svært at skønne over omfanget af det tilbageslag i økonomien, som må påregnes, hvis der ikke gennemføres et effektivt indgreb nu. For det andet må bestræbelserne på at forbedre konkurrenceevnen ses i nær sammenhæng med det andet vigtige element i den økonomiske politik, bestræbelserne på at øge den private opsparing, bl.a. ved en udbygning af pensionsordningerne. Hertil kommer, at det i sig selv vil have en positiv effekt på samfundsøkonomien, at der er en fælles forståelse om vigtige elementer i den økonomiske politik.

På denne baggrund skønner regeringen og parterne, at konkurrenceevneforbedringen vil medføre en merbeskæftigelse af størrelsesordenen 50-70.000 personer over en tre-fire-årig periode. Indgrebet vil derimod stort set ikke påvirke betalingsbalancen, hvilket understreger behovet for en samtidig forøgelse af den private opsparing.

5. Regeringen og parterne har ved bedømmelsen af omlægningen af arbejdsgiverafgifterne lagt vægt på, at det samlede prisniveau og reallønnen ikke vil blive påvirket, og at forholdene mellem de enkelte varegruppers priser ikke ændres på en måde, der vil være mærkbar for husholdningerne. Omlægningens virkning på energipriserne vil indgå ved opgørelsen af den fremtidige regulering af energiafgifterne.
6. Regeringen og parterne har vurderet den danske omkostningsudvikling i forholdet til udlandets, og der er enighed om, at omlægningen af arbejdsgiverafgifterne ikke vil fremkalde en forstærket løn- og prisstigning.



Der er endvidere enighed om, at det må tillægges afgørende vægt, at omkostningsudviklingen her i landet ikke overstiger udlandets. Med henblik på løbende at vurdere den stedfundne omkostningsudvikling i Danmark og udlandet er der enighed om at nedsætte et statistikudvalg. Udvalget består af repræsentanter fra de økonomisk-statistiske afdelinger i Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, Budgetdepartementet, Økonomiministeriet og Arbejdsministeriet.

Udvalgets opgave vil være:

- at analysere de eksisterende muligheder for at vurdere omkostnings- og konkurrenceevneudviklingen og eventuelt fremkomme med forslag til forbedringer af statistikkerne,
  - med udgangspunkt i den løbende offentliggørelse af lønstatistikker at søge større klarhed om løn- og omkostningsmæssige sammenhænge og analysere udviklingen i det danske omkostningsniveau,
  - at redegøre for udviklingen i produktiviteten.
7. Det er regeringens og parternes forudsætning, at det samlede oplæg gennemføres i sin helhed. Den fælles forståelse vil danne grundlag for en vedvarende forbedring af konkurrenceevnen og give gode muligheder for en stabil periode, hvor skabelsen af nye arbejdspladser får de bedst mulige betingelser.

En bred enighed om væsentlige dele af den økonomiske politik vil være en god baggrund for de fortsatte trepartsdrøftelser og vil skabe grundlaget for en langsigtet løsning af de økonomiske problemer.





