

# Trepartsforhandlinger og den danske model II<sup>1</sup>

ANALYSE

Jesper Due & Jørgen Steen Madsen

12. februar 2016

Det mislykkedes forsøg med trepartsforhandlinger under S-SF-R regeringen i 2011-12 betød, at dette redskab til løsning af overordnede samfundspolitiske problemer foreløbig blev opgivet. Men nu har den smalle Venstre-regering 'vo-vet pelsen' med initiativet til en ny omgang, der blev skudt i gang torsdag den 11. februar.

Den nye runde trepartsforhandlinger har været omfattende omtalt i medierne. Mange artikler har været præget af begrænset kendskab til trepartsforhandlingernes historie og sammenhæng med den særlige danske aftalemodel for regulering af løn- og arbejdsvilkår. Formålet med denne artikel er derfor at bidrage med faktuelle oplysninger, der gør det muligt mere nøgternt og nuanceret at vurdere den aktuelle situation.

## Trepartsforhandlinger

Trepartssamarbejde kan bredt *defineres* som 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 overenskomstmæssige 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.

Trepartssamarbejdet har i Danmark været udbredt på det arbejdsmarkedspolitiske område, men har været mere sporadisk vedrørende mere overordnede

---

<sup>1</sup> Teksten er i bearbejdet form lagt ud på Politikens blokside "Skyggekabinettet" med titlerne "Den grundige guide til trepart: Hvad, hvorfor og hvordan" og "Trepart: Det kan Løkke og co. lære af historien".

politiske spørgsmål. Det skal ses i sammenhæng med den danske aftalereguleringens særlige karakteristika.

### **Parternes selvregulering i den danske model**

Reguleringen af løn- og arbejdsvilkår på det danske arbejdsmarked er først og fremmest karakteriseret ved parternes *selvregulering*. Det er organisationerne, der selv gennem kollektive overenskomster fastsætter vilkårene. Heri adskiller de danske arbejdsmarkedsforhold sig fra andre mere politisk regulerede modeller.

Dermed ikke været sagt, at relationerne mellem parter og politik spiller en mindre rolle i Danmark. Som udgangspunkt var det i aftalesystemets etableringsperiode afgørende for skabelsen af de processuelle rammer omkring den partstyrede model. Det skete gennem lovgivning om arbejdsret og forligsinstitution i 1910 som et resultat af forhandlinger i Augustudvalget af 1908 – et udvalg med partsrepræsentanter og juristen Carl Ussing som formand.,

Man kan tale om den første banebrydende trepartsforhandling. Vægten var at skabe forudsætninger for parternes selvregulering under mere ordnede rammer. Det var ikke et skridt i retning af et trepartssystem, hvor lovgivning blev et kontinuerligt anvendt redskab i reguleringen på arbejdsmarkedet – tværtimod.

Men samtidig blev udviklet en praksis for inddragelse af parterne ved gennemførelse, implementering og administration af lovgivning af relevans for arbejdsmarkedet og derudover drøftelse med parterne om bredere politikområder som økonomisk politik, herunder indkomspolitik og velfærdspolitiske problemstillinger. Det er derfor, vi anvender betegnelsen *den danske model* og ikke alene den danske aftalemodel.

### **Konsensusprincippet**

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

Hvis der skal være tale om selvregulering må det være en logisk konsekvens, at parterne samlet indgår i drøftelser med det politiske system. Hvis en af parterne alene laver aftale med regeringen, vil det bringe partsreguleringen i krise.

Det vil ofte samtidig give problemer for de politiske aktører, der som hovedregel kun vil være 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 interesseret 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”.

Konsensusprincippet har været uantastet, hvad angår den processuelle regulering. Når det gælder den begrænsede lovgivning om *substantielle spørgsmål*, har det derimod været mere omdiskuteret. Derfor blev i anden halvdel af 1930’erne indført både en funktionærlov og en ferielov. Men det er dog forblevet undtagelsen, der bekræfter reglen om parternes selvregulering.

Parternes holdning til inddragelse i de bredere politiske spørgsmål har også været præget af en vis uenighed. Det er typisk LO, der har været mest offensiv i tilslutningen til større trepartsprojekter – bl.a. på grund af det traditionelt tætte forhold mellem fagbevægelsen og Socialdemokratiet. DA har derimod indtaget en principiel skeptisk holdning. Derfor har der i forsøg på trepartsforhandlinger gennem tiden ofte været tale om en indledende fase præget af et *topartsforløb*, hvor det typisk har været LO og regeringen, der har prøvet på at udvikle en fælles dagsorden.

Der har enkelte gange været direkte forsøg på at gennemføre sådanne projekter politisk på trods af arbejdsgivernes modstand. Det gælder fx LO's ØD-projekt i 1970'erne. Det kan ses som et direkte brud på konsensusprincippet og et opgør med den danske model. Sådanne forsøg har dog ikke haft nogen let gang på jorden. Der har ikke kunnet skabes flertal i Folketinget for den slags reformer. Det skyldes den kendsgerning, at der – med meget afgrænsede undtagelser – aldrig har været et rent socialistisk flertal i Folketinget. Hovedreglen har været, at midterpartier – med Det Radikale Venstre i spidsen – har haft de afgørende stemmer.

Man kan sige, at det er disse parlamentariske magtforhold, der har været udslagsgivende for, at konsensusprincippet efterhånden er blevet generelt gældende. Men det ændrer ikke ved, at der stadig har været eksempler på forskelle i parternes opfattelse af, hvordan skiftende trepartsforløb har skullet håndteres.

### **Fælleserklæringen af 8. december 1987**

Med dette udgangspunkt er det naturligt, at trepartssamarbejde er forblevet et relativt begrænset fænomen i den danske models historie. Der er kun meget få eksempler på egentlige trepartsforløb med betydende samfundsmæssige spørgsmål på dagsordenen. *Fælleserklæringen af 8. december 1987*, der gennem en lang og kompliceret proces førte til indførelsen af arbejdsmarkedspensioner (AMP), er eksemplet på et sådant forløb, der som resultat havde en egentlig samfundsreform med langsigtede konsekvenser. Men som sådan er det også mere undtagelsen, der bekræfter reglen.

Baggrunden for Fælleserklæringen var et årelange slagsmål mellem fagbevægelsen og den konservativt ledede regering, som søgte at gennemføre en lavinflationspolitik, og bl.a. derfor havde suspenderet og siden afskaffet den automatiske dyrtidsregulering, som gav lønkompensation for prisstigninger. De anstrengte relationer kulminerede med et politiske indgreb i overenskomstforhandlingerne og følgende omfattende proteststrejker i 1985.

På baggrund af en vis økonomisk fremgang – og regeringens interesse i at vinde valget i efteråret 1987 – blev der gennemført markante lønstigninger ved overenskomstfornyelserne i foråret 1987. Men da den internationale økonomiske situation blev stærkt forværret i efteråret, var den danske økonomi truet.

Noget måtte gøres for at forbedre konkurrenceevnen, og samtidig var der et behov for øget privat opsparing, hvilket harmonerede med fagbevægelsens ønske om gennemførelse af arbejdsmarkedspensionsordninger.

Resultatet blev en aftale, der med omlægning af afgifterne adresserede konkurrenceevnen sammen med fagbevægelsens tilslutning til, at omkostningsudviklingen ikke måtte overstige udlandets – herunder ikke mindst Sverige og Tyskland. Det blev til LO-sloganet: *Hellere jobfest end lønfest*.

Et trepartsudvalg blev nedsat til at undersøge modeller for en ny arbejdsmarkedspensionsordning. Hovedtanken var, at pensionssystemet skulle gennemfø-

res via overenskomsterne, men regeringen gav tilsagn om at bidrage med nødvendig supplerende lovgivning. Fagbevægelsen opfattede regeringens tilsagn som et løfte om lovgivning, der også kunne sikre pensioner til lønmodtagere udenfor det overenskomstdækkede område. Det blev aldrig til noget, fordi såvel Venstre som Socialdemokratiet af politisk taktiske årsager 'spændte ben' i de situationer, hvor der var mulighed for det. Det har betydet, at der stadig er en restgruppe, idet ca. 20 pct. ikke er omfattet.

Især arbejdsgiverne var betænkelige, fordi de frygtede, at lønmodtagerne ikke ville acceptere at bytte løn med pension, og at fagbevægelsens ledelse ville bruge det som murbrækker for Økonomisk Demokrati. Betænelighederne blev ryddet af vejen, og de nye pensionsordninger kom til at fungere som et samarbejdsprojekt mellem parterne.

Som en af hovedpersonerne i processen – den daværende medarbejder i Finansministeriet, Ander Eldrup, har formuleret det: *"... arbejdsmarkedspensionerne i den skala, vi fik dem op at køre, er den største enkeltstående reform siden 2. verdenskrig."*

### **Dobbelregulering**

AMP-reformen var startskuddet til, at der i de kollektive overenskomster fra starten af 1990'erne kom stadig flere velfærdsemner. Ud over arbejdsmarkedspension fx efter- og videreuddannelsesrettigheder, løn under barselsorlov. Der er tale om spørgsmål, der dermed både reguleres via lovgivning og overenskomster. Det har åbnet for et større samspil mellem parter og politik. Det giver parterne større indflydelse, men truer også deres selvregulering.

### **Trepart i 90'erne og 00'erne**

Efter realiseringen af AMP blev forsøg på trepartssamarbejde igen mere sjældent. Man kunne forestille sig, at de socialdemokratiske ledede regeringer gennem 1990'erne kunne give nye muligheder, men det var tydeligt, at der efterhånden blev større afstand mellem LO-fagbevægelsen og Socialdemokratiet. De socialdemokratiske ministre var mere interesseret i gennemføre deres store arbejdsmarkedsreformer politisk end at inddrage parterne. Det var kun, da LO og DA i enighed tog et initiativ, at forløbet i 1998 fik egentlig treparts karakter.

Under Anders Fogh Rasmussens VK-regeringer fra slutningen af 2001 var der i første omgang et direkte fjendtligt forhold mellem regeringen og fagbevægelsen, der blev svækket med indførelsen af den såkaldte frihedspakke for arbejdsmarkedet i 2002. Men efterhånden blev relationerne blødt op og resultatet blev to store trepartsaftaler, dels om efter- og videreuddannelse på det private arbejdsmarked forud for OK 2007, dels den såkaldte Kvalitetsreform vedr. den offentlige sektor i sommeren 2007.

Der var dog langt fra tale om reformskabende forhandlinger. Mest af alt var det taktisk bestemte træk, der skulle vise regeringen som et velfærdsfremmende parti, samtidig med at der blev skubbet en kile ind mellem fagbevægelsen og Socialdemokratiet. Det var 'engangsmidler', der blev afsat, og disse midler er derfor for længst væk.

### **Det kuldsejlede trepartsforløb**

Trepartsforhandlingerne 2011-12 tog afsæt i fælles oplæg mellem Socialdemokratiet og SF forud for valget i 2011. Hovedtanken var at redde efterlønsordningen gennem en forøgelse af arbejdstiden. Det sidste skulle fagbevægelsen bidrage med ved trepartsforhandlinger. Da de to partier dannede regering sammen med De Radikale blev det i regeringsgrundlaget fastslået, at der ikke skulle ændres ved den efterlønsreform, som den tidligere VK-regering havde gennemført med radikal støtte. Også VK-regeringens forringelse af dagpengene fik lov til at blive stående.

Dermed var grundlaget for et trepartsforløb markant ændret, men regeringen inviterede alligevel til forhandlinger med parterne om en række emner som fx indsats mod social dumping, udbygning af efter- og videreuddannelse og forbedring af arbejdsmiljøet. Der blev holdt fast i, at fagbevægelsen som betingelse for at opnå sådanne forbedringer stadig skulle bidrage med øget arbejdstid – i form af en begrænsning af ferie/feriefridage eller helligdage.

I forberedelsesfasen i foråret 2012, hvor en snæver kreds af repræsentanter for regering og fagbevægelse søgte at nå til enighed, blev der lagt op til en omfattende aftale, som måske kunne sætte Fælleserklæringen af 1987 i skyggen. Men det viste sig efterhånden, at LO ikke i tilstrækkelig grad havde baglandet med. Når De Radikale blokerede for tilbagerulning af de forringelser den forrige regering havde foretaget, var det ikke særlig interessant at skulle give afkald på fridage el. lign.

Den interne modstand kom åbent frem i mediernes dækning af forløbet og det var i sidste ende ikke den store overraskelse, at der ikke i LO kunne skabes flertal for at love ferieforringelser. Overraskende var det derimod, at det blev Metals hovedbestyrelse, der med et nej, væltede spillet. Metal har almindeligvis været et forbund med en pragmatisk linje og dermed parat til at støtte initiativer i samarbejde med Socialdemokratiet.

### **Sammenligning 1987 og 2012**

Fælleserklæringen af 8. december 1987 og indførelsen af arbejdsmarkedspensioner er – som nævnt – fremhævet, fordi det er det hidtil eneste eksempel på et omfattende trepartsforløb med et væsentligt samfundsmæssigt reformperspektiv. Men Fælleserklæringen er også vigtig, fordi processen, der her blev igangsat, 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.

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-tilsigtede konsekvenser, og hvor personlige uformelle relationer spiller en afgørende rolle, når der skal nås til løsninger i det spegede spil.

Man kan sige, at tre betingelser skal opfyldes, hvis der under disse betingelser skal være udsigt til, at trepartsforhandlinger kan føre til noget:

1. Der skal være noget væsentligt at tale om, og aktørerne skal være godt forberedte.
2. Parterne skal have noget at bytte med.
3. Parterne skal have prokura (dvs. mandat til at træffe de nødvendige beslutninger og herunder tage ansvar politisk og økonomisk).

Disse tre betingelser – som er blevet formuleret af en repræsentant for de faglige organisationer – blev opfyldt af de centrale aktører under forløbet med AMP, men alligevel var reformen i flere omgange ved at falde på gulvet. Hvis man sammenligner med det tilsvarende trepartsforløb i 2011-12 var betingelserne derimod ikke opfyldt.

Under Trepert 12 viste det sig, at forhandlerne fra de store fagforbund i LO ikke at have prokura, og der var i realiteten heller ikke noget at bytte med. Fagbevægelsens medlemmer har nærmest allerede betalt tre gange. Det hele startede som et forsøg på at redde efterlønnen, men da det faldt til jorden forsvandt grundlaget for at yde mere arbejde.

Samtidig var det tænkt fra LO's side som det store projekt, der skulle gøre LO uundværligt. Det skulle vise, at det var rigtigt, at slutte op om SF og Socialdemokratiets politikudvikling, og nu var der 'pay back-time'. Men LO'erne overspillede kortene og regnede med, at den pris, regeringen forlangte (de to fridage af en eller anden art) nok skulle glide ned – selv om mange udtalte sig mere eller mindre negativt. Det holdt ikke.

Vi har i det nedenstående skema sammenlignet de to forløb – og har i den sammenhæng også inddraget den nye netop igangsatte runde. Det skal dog erindres, at der om denne kun kan gives foreløbige svar.

### **Ny runde – nye problemer?**

Det er tydeligt, at regeringen har forsøgt at tilrettelægge et forløb, hvor man undgår problemerne fra det sidste, fejlslagne forsøg. Der er gennemført en omhyggelig forberedelse gennem uformelle kontakter, og man har med beskæftigelsesministeren en usædvanlig kompetent forhandlingsleder. Jørn Neergaard Larsen kender fra sin fortid i DA og i DJØF alle kringelkrogene i den danske model.

Det kan ses som et forsøg på at forenkle forløbet, at regeringen i kommissoriet har lagt sig fast på, at der ganske vist skal forhandles en række forskellige temaer, men at man skal forhandle et tema færdigt ad gangen. Regeringen har samtidig givet løsningen af flygtningenes integration på arbejdsmarkedet første prioritet.

Men spørgsmålet er, om man kan få parterne til at tage ansvar for aftaler på dette område uden sikkerhed for, at der i de efterfølgende runder kan nås enighed om spørgsmål, der fra parternes side – og ikke mindst deres medlemmer – har større betydning.

I en overenskomstforhandling er det også almindelig praksis, at enkelt spørgsmål forhandles færdige i tur og orden. Men det er samtidig sådan, at disse aftaler først er en realitet, når der foreligger et samlet forlig. De første reaktioner fra baglandet synes at vise, at der i mange organisationer vil være modstand mod at binde sig til en aftale om flygtningeområdet uden sikkerhed for, at eksempelvis de arbejdsløse medlemmer og elever og lærlinge uden praktikplads også bliver tilgodeset.

Allerede i efteråret fik regeringen i virkeligheden gennemført et mindre trepartsforløb, da der blev foretaget en justering af dagpengesystemet på baggrund af resultaterne fra den kommission den tidligere regering havde nedsat. Denne kommission havde repræsentation af parterne, og de bandt sig her til en løsning, som efterfølgende blev vedtaget med stort flertal i Folketinget.

For fagbevægelsen var det en mangel, at problemerne med dagpenge for de atypisk ansatte ikke blev løst. Regeringen lovede at nedsætte et udvalg, der i

øjeblikket er i gang med arbejdet, og det vil være et oplagt tema i en senere runde af det igangsatte trepartsforløb.

Det mest ejendommelige skridt V-regeringen har foretaget set i en trepartsammenhæng var nedlæggelsen af Pensionskommissionen – selv om kommissionen ikke var langt fra at have afsluttet sit arbejde. Det var meningen, at der her igennem skulle udvikles forslag til løsning af samspilsproblemerne mellem arbejdsmarkedspension og det almindelige pensionssystem. Det er problemer, der er opstået som en effekt af politikernes manglende opfølgning på etableringen af arbejdsmarkedspension med baggrund i Fælleserklæringen af 1987. Derfor ville det være et oplagt emne i et nyt trepartsforløb, men nu mangler man gennearbejdede forslag.

Skema Forskelle i karakteristika mellem 1987-91, 2011-12, 2016

	<i>Fælleserklæringen 1987 og AMP</i>	<i>Trepart 12</i>	<i>Trepart 16</i>
<i>Dagsorden</i>	To afgørende hovedemner og et supplement	En palet af emner uden egentlig prioritering	En palet af emner med flygtninge som 1.prioritet og forhandling af et emne ad gangen
<i>Middel</i>	Overenskomst som hovedmiddel med supplerende lovgivning	Politisk bestemt dagsorden, der fører til inddragelse af parterne	Politisk initieret dagsorden, der inddrager parterne (Midlerne: overenskomst og/eller lovgivning, endnu ikke afklaret)
<i>Hovedaktører</i>	Et fåtal af hovedpersoner med gensidig tillid	Mange aktører og skift af aktører – præget af mistillid	Ikke alene parterne og regeringen, men også kommuner og regioner, dvs. en firepartsforhandling. Forsøg på at begrænse aktørtallet med uformelle kontakter mellem hovedpersoner
<i>Graden af åbenhed</i>	Lukket og uformelt forhandlingsforløb	Ukontrollabel styring af informationer udadtil. Oplysninger lækkes på kritiske tidspunkter	Uformel forberedelsesfase med begrænset åbenhed om dagsordenen i forberedelsesfasen. Et enkelt læk før tid
<i>Offentligheden</i>	Stærke interesser bekæmper projektet. Modstand i baglandet	Skepsis i baglandet over for begrænset frihed – om end en vis sympati i offentligheden. Perspektivet svært at overskue udefra	Stor fælles interesse om løsning af flygtningespørgsmålet, men stærk modstand fra regeringens største støtteparti
<i>Mediedækning</i>	Sporadisk, men med god plads til kritik	Politisk brandbart emne med omfattende dækning på alle medieplatforme. Intern uenighed i fagbevægelsen eksponeres	Meget stor offentlig omtale i forberedelsesfasen, men forsøg på styring af informationsmængden

## Supplerende læsning

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

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2012. *Når trepartssamarbejde skaber reformer. Historien om trepartssamarbejde i Danmark i lyset af 25-året for Fælleserklæringen af 1987*. København: FAOS og Pension Danmark.

Mikkel Mailand (Jesper Due og Jørgen Steen Madsen). 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.