

Trepartsforliset i 2012 – en forklaring

Flemming Ibsen & Henning Jørgensen

De planlagte og indledte trepartsforhandlinger i 2012 blev hurtigt aflyst igen. Det blev et forlis. I offentligheden er en pressemeddelelse fra Dansk Metal med erklæret modstand mod at skulle afgive hellig- og feriedage som betaling for forhandlinger gjort til grunden til sammenbruddet. Det har både i offentligheden og i den politiske historieskrivning sat sig som hovedbegrundelsen. Artiklen viser ikke kun gennem rekonstruktion af hændelsesforløbet, at det er en forenklet antagelse, men søger at stykke elementer sammen til en samlet forklaring på dette historisk enestående sammenbrud i trepartsforhandlinger. Forklaringer søges etableret gennem analyser af forhandlingsforløb, institutionelt set-up og aktørstrategier, hvor især de sidste rummer nøgle til at forstå, hvorfor sammenbruddet blev en realitet. Samspillet mellem faglige, politiske og administrative strategier har været udslagsgivende herfor. Undersøgelsen baserer sig på et unikt empirisk undersøgelsesmateriale, der ud over omfattende dokumentstudier omfatter en lang række kvalitative enkeltinterviews i perioden 2013-2017 med involverede ministre, embedsmænd, organisationsledere, cheføkonomer og forhandlere. Interpretationsfolien er en viderebearbejdning af korporatisme-, regulerings- og policy procesteori, og der søges uddraget en bredere erfaringslære af det mislykkede og fejlprogrammerede politisk bytte mellem en regering og arbejdsmarkedets parter i 2012

Nøgleord: trepartsforhandlinger, korporatisme, arbejdsmarkedets parter

Den 24. maj 2012 startede S-SF-R-regeringen trepartsforhandlinger op. En historisk begivenhed, forsikrede statsminister Helle Thorning-Schmidt. Men kort tid efter, den 8.6., aflyste regeringen igen forhandlingerne. Muligheden for at opnå et nationalt kompromis om krisebekæmpelse og fremtidige reformer på samme tid blev forspildt. Der er flere hvorfor-spørgsmål omkring de storstillede planer og deres forlis, som må besvares. Man kan ikke stille sig tilfreds med den udbredte opfattelse, at det alene var en afstemning i forbundet Metals hovedbestyrelse og en pressemeddelelse, der reelt aflyste forhandlinger-

ne. Vi forsøger i artiklen med udgangspunkt i et unikt empirisk materiale at dokumentere, at der var andre, supplerende og indbyrdes forbundne forklaringer på forliset.

Trepartsforhandlinger har historisk været en del af den "danske model" for regulering af løn- og arbejdsmarkedsforhold (Ibsen, 2014). Større reformer er gennemført ad denne vej for at indløse både politiske og faglige mål. Eksempelvis aftaler om løntilbageholdenhed som betaling for velfærds-, uddannelses- og pensionsreformer. Ifølge korporatismeteorien får en regering tilgodeset nogle af sine præferencer og ønsker samtidig med, at arbejds-

markedets parter tilsvarende får tilgodeset nogle af deres ønsker og krav. Trepartsforhandlinger er således et samarbejde mellem arbejdsmarkedets parter og staten, som med mellemrum er gjort til en politisk og faglig udviklingsformel om overordnede politiske og økonomiske emner. Der byttes og lægges ressourcer sammen, og der findes fælles løsninger på økonomiske, faglige og politiske spørgsmål. Også andre lande har gjort brug af en sådan korporativ beslutningsmodel, gerne under betegnelsen "social pacts" i og efter 1990'erne (Fajertag & Pochet, 2000; Avdagic et al., 2011), hvor der dog sjældent forefindes et så vidtgående fagligt selvstyre, som tilfældet er i Danmark og Sverige. I Østeuropa fungerer sociale pagter mest som symbolsk legitimering af regeringspolitikker, så det er nordeuropæiske referencer, der er centrale her.

Det sociale partnerskab i Danmark har lange rødder tilbage til reguleringerne under 1. verdenskrig. I nyere tid er "Helhedsløsningen" fra 1963 et oplagt eksempel på en trepartsforhandling, hvor økonomisk og politisk samordning blev gennemført under en S-ledet regering. Det økonomiske Råd var netop blevet oprettet som en permanent rådgivningsinstitution, og parterne fik sæde i Rådet. Bedst kendt er nok trepartsforhandlingerne i 1987, som bød på lønmoderation og lagde grunden til de kollektive arbejdsmarkedspensioner fra 1989 og 1991. I "Fælleserklæringen" fra 1987 lovede fagbevægelsen at tage samfundsøkonomiske hensyn ved nye OK-runder. I 1998 blev der indgået en trepartsaftale om øget voksen- og efteruddannelse under en S-ledet regering, og i 2007 var der under VK-regeringen endnu flere elementer i en aftale om samme tema, hvor arbejdsmarkedets parter også startede opbygningen af branchevise 'kompetencefonde'. Senere er der gennemført tre mindre, men succesfulde trepartsforhandlinger med LO og DA 2016-2017 af Løkke II-regeringen, og senest er der under corona-krisen i foråret

2020 blevet gennemført historisk omfattende og ekstremt hurtigt indgåede trepartsaftaler om lønkomensation og arbejdsmarkedsregulering.

Men i 2012 lykkedes det ikke parterne og staten at lave aftaler og gennemføre love, der sigter mod at løse både kortsigtede stabiliseringsproblemer og mere langsigtede strukturelle samfundsproblemer. Der kom sammenbrud. Uventet, al den stund den nydannede S-SF-R-regering i sit regeringsgrundlag havde peget på vigtigheden af en ny samarbejdsform mellem folketinget og arbejdsmarkedets parter: *'Danmark har brug for et nyt samarbejde'* (Regeringen: Et Danmark, der står sammen" 2011). Artiklens overordnede forskningsspørgsmål er således: *Hvilke faktorer var afgørende for, at trepartsforhandlingerne i 2012 – som både regeringen, fagbevægelsen og arbejdsgiverne ønskede – endte i et sammenbrud?*

Ambitionen om at give en analyse af baggrund for, forløb og resultat af trepartsforhandlingerne i 2012 skal indløses ved at identificere faglige og politiske konflikter i forløbet og påvise, hvilke aktører og alliancer, der var de udslagsgivende for forliset. Sådanne generative mekanismer skal trækkes frem gennem analyse af aktørstrategier og governance-forhold, efter indledende teori- og metodeovervejelser. Artiklen afsluttes med et sammenfatnings- og konklusionsafsnit.

Teoretiske overvejelser

Korporatisme er en form for institutionaliseret samarbejde mellem staten og arbejdsmarkedets parter (Lembruch & Schmitter, 1985). Det er et særskilt kontinentalt fænomen, og traditionen går i Danmark helt tilbage til 1898. Klassekampe i det 20. århundrede fastlagde både politiske systemer og en "inkorporering" af parterne i politiske beslutningsprocesser, hvor de så også skulle tilgodeses medlemsinteresser. Efterkrigstidens "neo-korporatisme" var særlig stærk fra 1960

til midten af 1980'erne, men selv ændrede økonomiske og politiske rammebetingelser fra 1990'erne fik ikke gjort kål på korporatismen. Nu blev der i forskningen mest talt om mange "social pacts" rundt om i europæiske lande (Fejertag & Pouchet, 2000; Hassel, 2009; Avdagic et al., 2011). Dem er der dog blevet færre af gennem det sidste årti.

Korporatismelitteraturen har som afsæt, at der er tale om et politisk bytte mellem aktørerne (Keune et al., 2010). Det ses der positivt på i modsætning til i den anglo-amerikanske forskning, der ser interessegrupper som forstyrrende elementer i forhold til politik: Som afvigelse fra, hvad "folket" – mest "medianvælgeren" – gerne vil have. Der ses de alene som "særgrupper" (Giles & Page, 2014), der laver "mobilization of bias". Den kontinentale litteratur har modsat vægtet fællesgjort korporative strukturer højt i forhold til tilfældige pluralistiske (Lembruch & Schmitter, 1985). Korporatismen er en fast, institutionaliseret repræsentation af interesser, der kan sikre responsive tiltag, der er mere effektive og mere legitime, end det politisk-administrative system selv ville kunne. Beslutningstagen bliver udvidet og forbedret, og det samme gør implementeringer. At der er modsatstående interesser på spil, som kan veksle over tid, må også indrømmes (Crouch & Streeck, 2006).

Parterne bliver en form for transmissionsremme mellem private interesser og offentlige myndigheder, og der sker en formidlet interessevaretagelse gennem forhandlinger og kompromisser. Med fælles hensyn kommer der også et større helhedsperspektiv ind. Teorier har så koncentreret sig om at angive betingelser for succes med fælles problemløsning (Castater & Han, 2016). Her har både forhold på partsside – og især semi-centraliserede faglige organisationer med bred medlemsbasis – været dyrket intenst, og også politisk-parlamentariske og administrative forhold er trukket frem. Regerin-

gens parlamentariske basis har været gjort central, hvor det især er svage regeringer, der formodes at være villige til at indgå aftaler (Rathgeb, 2018) ved at søge ekstra-parlamentarisk hjælp.

Tidligt blev der lagt vægt på korporative strukturer og organer i makrokorporatismen. Faste institutioner sikrede succes, mens den senere forskning har fokuseret stærkere på skiftende forhandlingsrunder. Begreber som "konkurrence-korporatisme" (Rhodes, 2001) og "udbudsside-korporatisme" (Visser & Hemerijck, 1997) er blevet gængse, hvad de også afspejler den samtidige neoliberalisering af samfundet. Indholdet af "anden bølge" af pagter, deres mål og sammensætning har været centrale fokuspunkter for den senere forskning (Traxler & Brandl, 2010; Regan, 2017). Regeringer har en stor interesse i at få lavet aftaler, som sikrer mod veto-positioner, og som hjælper reformtiltag og accept igennem. Indhold og former veksler så med økonomiske og politiske konjunkturer. Den faste institutionalisering af samspil kan ydermere have politiske og administrative former, og de skal støtte hinanden. Det er en vigtig korporatismeforudsætning – modsat lobbyisme, der har separat politisk og administrativ adresse.

Væsentligst er at forstå korporatisme som en *tripolær konstellation*, hvor alle deltagere strategisk og kontingent er afhængige af hinanden: stat, arbejdstagere og arbejdsgivere. Sker der ikke en interessemæssig afvejning i forslag, forløb og resultater, underløbes korporatismens handlingsmaksimer. De skal kvalificeres yderligere og dermed vores forståelsesramme. Den tidlige korporatismeforskning lagde vægt på institutionelle succeskriterier (bl.a. traditioner, tilpassede strukturer, enhedsaktører med høj centraliseringsgrad). En aktuel forståelse vil pointere processer og aktører langt stærkere. Det er ikke korporatismearrangementer, der i sig selv sikrer forlig, men mere aktørstrategier og perciperinger af ressource- og magtforhold,

vil vi hævde. Læsning af egen og de øvrige aktørers styrkeposition er lige så vigtig som tolkning af hensigter og motiver. Sådanne aktørbunde forklaringer vil lægge vægt på aktørroller og evnen til at kunne vurdere korrekt, kunne tilpasse strategier, og få politisk og administrativt processpor til at blive synkroniseret.

Trepartsarrangementer må have stærke tilskyndelser til, at alle parter vil indgå stabile aftaler eller "pagter", som staten kan kodificere, når der delegeres magt og ansvar (Avdagic et al., 2011, Thelen, 2014). De må forstås og studeres mere som beslutningsprocesser og -arrangementer med indbyggede handlekrav end som et system med faste funktioner (Molina & Rhodes, 2002). Dermed kommer vi ud over den tidligere korporatismelitteraturs statik og fokusering på strukturer eller organer. Vores interpretationsfolie lægger nok så meget vægt på *aktørstrategier og interaktive samspil i koreograferede forhandlingsforløb*. Interessegrupperes egeninteresser må ikke være uforenelige med produktionen af "kollektive goder" (Crouch, 2007). Der er særskilte handlelogikker og potentialer for at koordinere og regulere, som kræver, at initiativ- og forhandlingsfase er tæt koblet. Der skal startes reelle forhandlingerne, som kan føre til en interessemediering, der så også er ansvarspådragende for parterne. Aftaler skal gennemføres og bestemmelser heri håndhæves. Der er således tale om en *særlig form for arbejdsmarkedsregulering* (Jørgensen, 2014): Et socialt partnerskab. Men et sådant kan også kuldsejle. Det kan f.eks. ske, hvis forslag og forhandlede løsninger ikke er bundet sammen, eller hvis processerne ikke hjælpes på vej af policy-entreprenører (Kingdon, 1984). Alliancedannelser kan også tænkes at blokere for fællesgjorte kalkulationer af udbytte. Endelig kan en regering vælge at se organisationer mere som del af problemet end som løsningen, og så bliver der næppe nogen aftale.

Vi tillægger *aktørernes opfattelse* af egne og andres magtposition og strategiske kalkulationer stor betydning. Det er ikke trepartsarrangementer per se, der kan sikre aftaler, men at der gives tid og plads til afvejsninger, og at der sker forøgelse af (magt)ressourcer i forhandlingsforløb, så aktørgrupper kan engagere sig som "sociale partnere". De skal kunne internalisere tilpasnings- og politikkrav i fortolknings- og forhandlingsrunder. Eksperter, administratorer eller andre "brokers" (Baumgartner & Jones, 2010) kan fungere som vigtige fødselshjælpere for forlig.

Dataanalyserne har været vejledt af disse teser afledt af korporatisme-, policy- og reguleringsteori. De relative magtfordelinger mellem aktørerne forventes at spille en større rolle end organer, normer og traditioner, f.eks. fra "Den danske model". Den aktør, der vurderer at have relativt størst magt, og dermed mulighed for at få trepartsresultater til at dække egne ønsker bedst, vil arbejde for at få forhandlinger til at lykkes. Men det forudsætter igen, at der sker kobling af både forslag, forløb, strategier og interessehensyn. Det må empirisk afdækkes.

Metodegrundlag

Artiklen bygger metodisk på et omfattende sæt af dokumentariske materialer og på et større forskerfrembragt datasæt bestående af en række unikke enkeltinterviews. Datafangsten for at gennemføre analyser af de sidstnævnte er semi-strukturerede kvalitative interviews med nøglepersoner involveret i det analyserede forløb både på organisationsside, embedsmandsside og politikerside, hvor såvel ministre, embedsmænd og faglige ledere på arbejdstager- og arbejdsgiverside som chefforhandlere og cheføkonomer har været vores "interviewofre", som det hedder i metodiske lærebøger. På lønmodtagerside er der ud over LO og FTF foretaget kvalitative interviews i alle de større forbund (3F, HK, Dansk Metal,

FOA). Den gennemførte processporing bygger primært på 21 semi-strukturerede interviews gennemført i perioden 2013-2017. Interviewene har haft en gennemsnitlig varighed af 1 ½ time. Alle interviewede er blevet lovet anonymitet, hvorfor vi ikke kan angive personidentifikation i artiklen. I enkelte tilfælde har vi på grund af aktørers centrale position måttet afvige fra dette forskningsstrategiske valg om anonymisering af kilder. Kun i to tilfælde har der ikke kunnet foretages længerevarende interviews.

Interviewguiden, der er vores operationalisering af problemstillingen, har indeholdt følgende emner: interviewpersonens placering og karriereforløb, forventninger forud for forhandlingerne, centralitet af forhandlingsemner, vurdering af andre aktørers præferencer, hensyn og styrke, vurdering af forhandlingsforløb og mulige forklaringer på sammenbrud. Langt de fleste interviews er gennemført som tandeminterviews. Enkelte reinterviews er foretaget, når vi har haft behov for uddybninger i forhold til sagsforhold og hændelser. Herudover er der ført en lang række samtaler med involverede aktører, som der er taget notater fra. De længerevarende enkeltinterviews er efterfølgende transskriberet, mens der ved samtaler er brugt meningskondensering ud fra vores emnestrukturering.

Dokumentstudierne omfatter både officielle papirer, parti- og organisationsmaterialer samt senere selvevalueringer på partsside og andre typer af skriftlige data. Dokumenterne har selvsagt forskellig karakter og status – også i analysearbejdet. Men der er søgt validering af udsagn heri ved krydshenvisninger og ved konfrontation med eksterne kilder. Dokumenter har givet vigtige data omkring procesforløb, om ind- og uddefinering af emner undervejs og om aktørers efterfølgende (selv) evaluering. Endelig er avis- og mediemateriale inddraget til at understøtte transformationen af begivenhedsforløb til analytisk hændelses-

forløb (kausalhistorie). Den ”tykke” beskrivelse heraf tager vi nu fat på.

Inden analysen af aktørstrategier og forhandlingsforløb redegøres for dels de historiske begivenheder, der gik forud for og fik afgørende betydning for selve forløbet af trepartsforhandlingerne, dels indholdet i den del af regeringsgrundlaget, der vedrører trepartsforhandlingerne, efterfulgt af en oversigt over indholdet i kommissoriet for forhandlingerne.

Forhistorien:

Fair Forandring og Fair Løsning

Ideen om trepartsforhandlinger blev født ud af det samarbejde mellem S og SF, der startede efter folketingsvalget i 2008. SF fik et godt valg, og målet var nu at gøre SF til at regeringsbærende parti for første gang. Strategisk skulle det efter norsk inspiration ske udarbejdelsen af fælles politiske oplæg med S hen imod det næste folketingsvalg. Starten var S' og SF's skattepolitiske oplæg '*Fair forandring*' fra august 2009, som gennem en række skatte- og afgiftsstigninger kunne finansiere velfærdsforbedringer. '*Fair forandring*' fyldte 6 sider. De to partiers næste oplæg "*Fair løsning 2020*" fra maj 2011 (FL) var anderledes omfangsrigt. Det var på 93 sider. Planen blev markedsført som "*en helhedsplan for Danmark i de næste 10 år*", der skulle skabe 'vækst og velfærd'. Vigtigst heri var ønsket om at skaffe 15 mia. kr. ved at øge den gennemsnitlige arbejdstid med 1 time om ugen, svarende til 12 minutter om dagen. Målet kunne nås på forskellig vis: F.eks. via 'ret til fuldtidsbeskæftigelse i den offentlige sektor', 'indførelse af plustid, fast arbejdstid over de 37 timer', 'mere fleksible overarbejdsbestemmelser', 'omlægning af den 5. ferieuge til 5 feriefridage, det kan udbetales som løn', 'færre lukkedage i daginstitutionerne'. Der er ingen forslag om at sløjfe fridage eller feriedage; men når man ikke 15 mia. kr. i årlige

budgetforbedringer, er parterne forpligtet til at hæve den ugentlige arbejdstid.

FL opregner desuden en lang række temaer, der skal indgå i trepartsforhandlingerne: fra forbedringer af seniorers og folkepensionisters økonomi over uddannelsesreformer til genindførelsen af aktiv arbejdsmarkedspolitik. En stribe reformer, som ikke mindst fagbevægelsen havde haft på ønskesedlen i lang tid. Men især forslaget om et øget arbejdsudbud som en ultimativ betingelse for at indløse rækken af velfærdsforbedringer, ville stille de faglige ledere over for svære valg. Baglandet ville være skeptisk. Planen ville skabe overskud på den strukturelle statsfinansielle balance i 2015. Ikke mindst forudsætningen om, at danskerne skulle arbejde mere, ville i Finansministeriets (FM) modelberegninger skæppe godt i statskassen. Ideen om et øget udbud matchede godt med planen om en ekspansiv finanspolitik; men planen blev født i 2011, da finanskrisen stadig hærgede. Lønmodtageres umiddelbare bekymringer var ikke mangel på arbejdskraft, men mest den vedvarende høje ledighed.

Regeringsgrundlag, trepartsforhandlingerne og kommissorium

Det tætte samarbejde mellem socialdemokratiet og SF, der udmøntede sig i Fair forandring og Fair Løsning, lagde op til et regeringsamarbejde mellem de to partier efter en forventet valgsejr, der ville bringe de to partier til magten, støttet af Enhedslisten og de Radikale. Både S og SF argumenterede i valgkampen i 2011 for de forslag til et øget arbejdsudbud, som var indeholdt i S' og SF's fælles forslag. Arbejdsudbudsforøgelsen kunne betales på mange forskellige måde – både i hård og blød valuta – men valgresultatet blev en skuffelse for SF og specielt S og en stor gevinst for de Radikale, som krævede regeringsdeltagelse for at bakke op om S, SF-alliancen. Det fik

afgørende betydning for hele trepartsforløbet og dets resultat.

Efter valget i juni 2011 forventedes det, at de regeringsdannede partier ville starte trepart op inden '60 dage'. Men det løfte kunne ikke indfries. Finanslovsforhandlingerne skulle først på plads, og efterfølgende blokerede DA og CO-Industri for igangsættelsen, fordi den ville gribe forstyrrende ind i de private Ok-forhandlinger med opstart i efteråret 2011. DA ville undgå såkaldt 'forum-shopping', hvor fagbevægelsen både fik gevinster fra Ok-systemet og trepartsforhandlinger. Risikoen herfor var dog minimal, givet krisebaggrund og stor arbejdsløshed. En af forhindringerne var politisk. Under regeringsforhandlingerne gjorde Magrethe Vestager (R) opmærksom på, at tilbagetrækningsreformen og dagpengereformen fra 2010 ville give en strukturel forbedring af statsfinanserne på 14 mia. kr. Så der var ikke længere statsfinansiell begrundelse for at gennemføre trepartsforhandlinger, som hun var imod. LO insisterede på trepartsforhandlinger, også *"..for at markere fagbevægelsens rolle i Danmark"* (LO-repræsentant). Efter pres fra LO fik S de radikale overbevist om, trepartsforhandlingerne skulle bruges til et bredt samarbejde med arbejdsmarkedets parter: *"De skal være med, tage ansvar og være en del af løsningen"* (LO-repræsentant). Sådan blev det. LO fik skrevet ind i regeringsgrundlaget, at der skulle gennemføres trepartsforhandlinger, som ville give fagbevægelsen en række goder, vejet op mod levering af et øget arbejdsudbud, der ville resultere i strukturel forbedring af statsfinanserne på 4 mia. kr. Det blev en del af regeringens 2020-plan.

Under overskriften "Et Danmark, der står sammen" fremlagde den nystartede S-SF-R-regering sit regeringsgrundlag i oktober 2011. Et ret så omfangsrigt program på 80 tætskrevne sider, der i detaljer beskrev, hvad trepartiregeringen ville bruge magten til, var kommet til verden efter 14 dages forhandlinger i det,

det blev kaldt "Det Sorte Tårn", på Amager. Allerede indledningen fremhæver, at regeringen vil "øge arbejdsudbuddet og beskæftigelsen markant og styrke konkurrenceevnen gennem reformer og inddrage lønmodtagere og arbejdsgivere i en omfattende trepartsaftale". Her følger regeringen op på 'Fair Løsning', FL. Den agter at gennemføre en "Helhedsløsning for Danmark", der bygger på fire elementer: En trepartsaftale om øget arbejdsudbud, reformer af aktivering, kontanthjælp, førtidspension, en fuld finansieret skattereform, og en forhøjelse af statens indtægter. Det fremhæves, at målet med trepartsforhandlingerne er at øget arbejdsudbuddet med ca. 20.000 personer hen imod 2020, svarende til at forbedring af de offentlige finanser på 4 mia. kr. årligt. Midlerne skal imidlertid "blive i systemet" og reserveres til "...arbejdsmarkeds- og uddannelsesinitiativer i bredeste foranstaltninger i bredeste forstand".

Allerede i regeringsgrundlaget blev det anført, at det øgede arbejdsudbud skulle byttes med flere ressourcer til uddannelse og aktivering plus modernisering af "Den danske model". Den egentlige indholdsmæssige bestemmelse af trepartsforhandlingerne blev først bestemt i kommissoriet for forhandlingerne. I løbet af februar måned 2012 og lidt ind i marts måned afholdes der 5 møder mellem FM og LO's embedsmænd, LO's cheføkonom og de tre store LO-forbunds cheføkonomer (3F, HK & Metal), såkaldt tekniske udredningsmøder, hvor FM får en fornemmelse af, hvilke ønsker fagbevægelsen har af modydelser til en forøgelse af arbejdstiden.

Efter afslutning af de private OK-aftaler den 18. marts 2012 startes forhandlinger op. Den 10. april får LO og FTF første udkast til Kommissorium. Det var der blevet rykket for længe. Der blev så kun givet et par dage til at svare. Dagen efter blev der ved et møde i FTF fra finansministerens side luftet muligheden for at inddrage den betalte spisepause i det offentlige og helligdage for alle.

Den 19. april blev der afholdt et møde mellem hele LO's daglige ledelse og stats- og finansministeren. De 4 mia. lå fast. Det bragte ikke stemningen i vejret i LO-forsamlingen. Forbundsformændene ville have svært ved at forklare deres medlemmer, hvad de fik i bytte for den længere arbejdstid. FOA's formand havde tidligt meldt ud, at han ikke støttede op om den øvrige LO-ledelses accept af strategien med at bytte arbejdstid og ukendte reformer. FOA udarbejdede deres eget trepartsoplæg. FOA-formanden blev holdt systematisk uden for LO toppens forhandlinger med FM, hvor topforhandlerne bestod af LO-formanden og formændene i 3F, HK og Metal.

Der afholdtes flere møder i LO- og FTF-regi med ministre, men beskeden var hver gang, at '...der skal betales ved indgangsporten' (LO-repræsentant). De faglige folk kunne ikke på forhånd få at vide, hvad de så fik til gengæld. Den 24.5 kom det officielle kommissorium, indholdet var, sat i punktform:

- Trepartsaftalen skal øge arbejdsudbuddet svarende til netto 20.000 personer frem mod 2020, så de offentlige finanser forbedres med netto 4 mia. kr. om året.
- Forskellige midler til at øget arbejdstiden kan tages i brug (antal af ferie- og helligdage, normalarbejdstiden, mindre sygefravær mv.).
- Fremskaffelsen af flere praktikpladser og flere unge med erhvervsuddannelse
- Forhandlinger om, hvordan Den danske model og konkurrenceevnen kan styrkes
- En styrkelse af indsatsen mod social dumping.
- Styrkelse af den forebyggende arbejdsmiljøindsats
- Styrkelse af den regionale arbejdsmarkedsindsats
- En ungepakke
- En afbureaukratisering af den offentlige sektor.

Det fremhæves efterfølgende, at trepartsforhandlingerne sigter mod, "... at parterne tilslutter sig et fælles, forpligtende slutdokument" (KM, side 4). Folketinget skal så efterfølgende tilslutte sig de dele af aftalerne, der kræver lovgivning. Forhandlingskredsen fastlægges herefter. Kommissoriet afsluttes med følgende væsentlige passus: *"Vurderingen af de økonomiske og arbejdsudbudsmæssige konsekvenser af forslag, der fremføres i forhandlingerne, foretages af Finansministeriet"* (KM, s. 4). Finansminister Corydon sad for bordenden som forhandlingsleder, og hans ministerium ville løbende vurdere de økonomiske og arbejdsudbudsmæssige effekter af alle forslag. FM's regnemaskine ville derfor – sammen med parternes politiske vilje og kunnen – være afgørende for forhandlingernes udfald. Men kommissoriet åbnede for, at også eksempelvis et mindre sygefravær mv. kunne indløse dele af det krævede arbejdsudbud.

Forhandlingsforløb og forlis

Opstartsmødet foregik i Statsministeriets glassal. Statsminister Helle Thorning-Schmidt talte om store og afgørende forhandlinger. DA's Jørn Neergaard Larsen (JN) kom dog i TV-avisen med meget reserverede bemærkninger om, at OK-stof ikke kunne forhandles. Der var planlagt møder i trepartsregi til den 4. juni og den 11. juni med forskellige temaer. Eftermiddagsmødet den 4. juni drejede sig om første halvdel af kommissoriet, men drøftelserne skabte ingen god stemning. Finansministeren indledte igen med kravet om, at der skal betales 4 mia. kr. som forudsætning for videre forhandlinger. Andre emner kunne så diskuteres den 11. juni. Fællesmødet gav ingen fremdrift. Vigtigere var nok underhåndsforhandlinger mellem LO's cheføkonom og FM, der havde stået på et stykke tid. Der var blevet kridtet en "landingsbane" op. Der blev lavet et stykke papir, som LO's forhandlingsudvalg også fik set.

Torsdag den 7. juni. kom der en meddelelse fra Dansk Metal om nej fra hovedbestyrelsen til at afgive ferie- eller helligdage i en situation med høj ledighed. Bjarne Corydon og Margrethe Vestager (R) aflyste straks trepartsforhandlingerne om aftenen under kommuneforhandlinger. Forliset var en realitet: *"Der er ikke grundlag for at fortsætte forhandlingerne, når et af de midler, der var enighed om, og som stod i kommissoriet, er ude af spil"* (Bjarne Corydon, Politiken 8. juni 2012). Og så gik oplysningerne telefonisk rundt i de socialdemokratiske kredse aftenen igennem. LO-folk søgte at omgøre beslutningen, men foreløbig forgæves. Der indkaldtes til møder i LO-Huset fredag. Harald Børsting havde fredag holdt et tidligt morgenmøde mellem socialdemokratiske top-ministre plus Henrik Sass Larsen og LO-forbundsformændene fra HK, 3F og Metal. Aflysningen af trepartsforhandlingerne stod dog ved magt.

FTF var ikke informeret om aflysningen, og blev det først sent fredag formiddag den 8. juni ved en telefonopringning fra finansministeren til Bente Sorgenfrey. Den samlede regering havde stadfæstet beslutningen om at lade trepartsforhandlingerne forlise.

Analyse af aktørpositioner og aktørvalg

Vores teori- og metodeafsnit lægger op til at forstå trepartsforhandlinger som en form for korporatisme, en tripolær konstellation, hvor stat, arbejdsgivere og lønmodtagere indgår i et forhandlinger med det formål at indgå aftaler, der er ansvarspådragende for alle parter. Hver part varetager egne interesser, men alle aktører engagerer sig også som 'sociale partnere', der kan indgå i byttehandler med hinanden og i sidste instans ende med at producere fælles goder til gavn for både samfundet og de enkelte aktører. Vores tese er, at aktørernes opfattelse af egne og andres magtposition vil have en afgørende betyd-

ning for forhandlingernes udfald, og alliancedannelser, der skabes mellem aktørerne i løbet af forhandlingsprocessen, kan blokere for et succesfuldt udfald af forhandlingerne.

I det følgende analyseres hver enkelt aktørs udgangspositioner og aktørvalg.

Arbejdsgivernes positioner og vurderinger

Arbejdsgivernes (DA) syn på trepartsinstitutionen er generelt positiv. Der skulle professionelt startes med sonderinger mellem de tre parter og deres bagland, hvor formålet er at løse nogle langsigtede problemer og udfordringer på en måde, så man får distribueret nogle fordele for alle parter over en længere årrække, samtidigt med, at man får begrænset ulemper for alle eller nogle af parterne i den samme periode.

DA's strategi under processen med at skabe et kommissorium havde fokus på strukturelle ændringer af ungdomsuddannelserne. At løse det problem, at *"vi taber ca. 1/4 af en ungdomsårgang på gulvet, der aldrig får en ungdomsuddannelse og at få forbedret uddannelsesvejledningen"*. Arbejdsgiverne flugter her helt med både regeringens og LO-fagbevægelsens dagsorden. DA er klar over, at en løsning på ungdomsuddannelsesproblemet vil belaste de private arbejdsgivere økonomisk, men man er parat – formuleringsteknisk – til at betale den regning.

DA er derimod ikke villige til at støtte de offentligt ansattes dagsorden om, at det psykiske arbejdsmiljø skal sidestilles med det fysiske. Der udvikles således under arbejdet med kommissoriet modsætninger mellem de private og offentligt ansatte; et modsætningsforhold, der uddybes – også internt i LO-fagbevægelsen mellem FOA på den ene side og de store private forbund 3F, Metal og delvist HK på den anden side. Efter konsultationer med regeringen konkluderede DA, at *"... adgangsbilletten til trepartsforhandlingerne og*

de goder, der måtte ligge på forhandlingsbordet, er evnen til hos arbejdsmarkedets parter til at levere 20.000 personer gennem en øget arbejdstid". Og der skulle være tale om *"en strukturel forbedring af statsfinanserne"*.

DA's position om, at en forøgelse af arbejdstiden skulle omsættes i en 'strukturel forbedring af statsfinanserne' får betydning for forløbet. DA forholdt sig dog afventende til spørgsmålet om, *"hvordan arbejdstidsspørgsmålet skulle løses"*. Det var efter DA's mening et anliggende mellem regeringen og fagbevægelsen. DA var i starten meget forsigtige med at kommentere det, men *"... selvfølgelig var vi interesserede i at få udvidet arbejdstiden"*. *Såfremt fagbevægelsen – forventeligt – begyndte at åbne for løsninger, der krævede ændringer af overenskomsterne, ville DA trække sig fra videre forhandlinger"* (DA).

Et problem, der forfølger hele forhandlingsforløbet er efter DA's mening, at LO, DA og regeringen ikke fra starten sætter sig sammen og forventningsafstemmer temaer i kommissoriet og forhandlingsforløb. Der har – også ifølge DA – manglet fortrolige og forpligtende samtaler mellem noglepersonerne i DA, LO og regeringen.

Trepartsforhandlingerne går i gang, uden at der er et totalt *commitment* på et bestemt kommissorium og dets indhold. Ej heller på processen. Regeringen ville ifølge DA have få spejlsalsmøder, to til tre stykker, og så ellers embedsmandsarbejde. Men de faglige ledere får gennemtrumfet, at der skal være en møderække mellem de faglige ledere og regeringsapparatet. Derfor sender DA den 22. maj et brev til regeringen, hvori man klart definerer grundlaget for at deltage: At man er klar til strukturelle forbedringer af ungdomsuddannelserne, men at man ikke er klar til at diskutere arbejdstidsforlængelse, som sammenkæder trepartsforhandlingerne med kommende OK-forhandlinger. Det var *"en spand koldt vand i hovedet"* på de faglige ledere, men DA vurderede, at *"...det var meget*

befriende for regeringen, at der var én af parterne, der sagde, at det bliver, som vi har forudsat det. Vi skal ikke sidde her og træffe beslutninger, som andre skal føre ud i livet" (DA).

DA's melding betød reelt, at leverancer på en forøgelse af arbejdstiden kun kunne leveres gennem færre helligdage og/eller færre feriedage.

Fagbevægelsens positioner og vurderinger

Forhandlingerne blev stærkt centraliserede. LO's formand, forbundsmændene i Metal, HK og 3F og embedsmænd i LO og de tre forbund, var hovedaktørerne. LO's daglige ledelse, dvs. alle forbundsformændene, blev delvist inddraget i forløbet, medens FOA og især formanden Dennis Kristensen bevidst blev holdt ude for indflydelse. Han blev kaldt en "sikkerhedsrisiko" (LO-repræsentant). Fagbevægelsen blev ikke en enhedsaktør.

Interessemodsætninger mellem LO-forbund blev tydelige. FOA ville fra starten ikke være med i en handel, der indebar, at de offentligt ansatte skulle arbejde længere. FOA var koblet af arbejdet med FL og var også koblet af realitetsforhandlingerne i trepartsforløbet. Men også de mindre forbund i LO var imod hele ideen med at bytte en øget arbejdstid ud med en bred vifte af arbejdsmarkedsgoder. Selv mellem de tre store forbund – 3F, HK og Metal – var der uenighed og interessemodsætninger. 3F's interesse lå primært omkring uddannelse, beskæftigelse og i social dumping-delen, mens HK's interesse med sin store offentlige sektor var centreret om at skabe flere praktikpladser, et bedre arbejdsmiljø og en tillidsreform i den offentlige sektor. Metals primære interesse lå på tiltag, der retter sig mod den private sektor: flere praktikpladser og en opkvalificering af de faglærte til teknikerniveau. Et forestående formandsskifte i Metal gjorde det endnu mere speget, for så ville det være den tiltrædende

formand, der skulle udmønte aftalen og lægge ryg til kritikken fra baglandet.

FTF's ledelse og forbundsledelserne var også reelt holdt uden for indflydelse ud fra den vurdering i LO, *"at de ikke fra starten har accepteret præmissen om at bytte goder til fagbevægelsen, mod at levere et øget arbejdsudbud frem mod 2020"* (LO-repræsentant). AC spiller ligeledes en marginal rolle.

Forhandlinger fik et andet forløb end forventet. De var næsten papirløse, og der var stort set ingen embedsmænd fra ministerierne til stede under forhandlingerne. Embedsmændene har altså ikke kunnet lytte med ved forhandlingsbordet eller følt tonen i forhandlingerne. Regeringen havde forestillet sig få spejlsalsmøder og så ellers embedsmandsarbejde, men LO folkene fik gennemtrumfet, at der skulle være en møderække mellem de faglige ledere og regeringsapparatet, dvs. Finansministeren, som derefter skulle holde separate møder med arbejdsgiverne.

I eksempelvis HK og 3F har man undret sig over forhandlingsformen, og at der ikke har været flere møder mellem parterne og FM's embedsmænd. Altså brug af administrativ korporativisme. Som en fagbevægelsesrepræsentant udtrykker det:

"Det er jo sindssygt, at man tror, at man kan forhandle så stort et kompleks igennem uden at have embedsmænd ind over. Jeg tror de har kørt det lige som de kører de politiske forhandlinger, de har været en lille smule uerfarne i forhold til, hvordan det er, fagbevægelsen eller arbejdsmarkedets parter forhandler. Vi plejer jo at gøre det over lang tid, hvor vi snakker os ind på hinanden, og vi klarer rigtig meget inden vi sætter os til bordet. Vi har en helt anden kultur, end man har i det politiske system".

Et hovedproblem for forhandlingerne blev, at de tre store LO-forbund ikke kunne levere regeringens hovedkrav om de 20.000 i øget arbejdsudbud. Det havde man ikke forhand-

let af, inden man gik til forhandlingsbordet og frem for alt: Man havde ikke afstemt en acceptabel model med FM. LO's embedsmænd havde forklaret FM, "at det kunne man godt levere"; men da det kom til stykket, kunne man ikke finde en acceptabel model. Problemet var, at FM systematisk havde indsnævret det mulige forhandlingsrum for en gyldig arbejdstidsmodel. En nedsættelse af sygefraværet, overgangen fra deltid til fuldtid, nedbringelsen af antal førtidspensionister og kontantmedhjælpsmodtagere osv., var blevet afvist af FM. Kun en "strukturel udvidelse af arbejdsudbuddet" var acceptabel, dvs. en udvidelse rensset for konjunktural variation. Pilen pegede entydigt på feriedage og/eller helligdage.

De tre forbund og LO-ledelsen havde derfor prøvet at blive enige om en model, hvor man pillede to dage ud af den femte ferieuge. Ferieugen var omfattet af lovgivning, og man kunne derfor bruge den model til at dække hele arbejdsmarkedet, både den private og den offentlige sektor. Modellen ville være acceptabel for FM, men den gav fagbevægelsen problemer. I den private sektor kunne man formentlig forhandle sig frem til en form for lønkomensation for den øgede arbejdstid, men næppe i den offentlige sektor. Med et fast budget ville et øget antal arbejdstimer betyde behov for mindre arbejdskraft og dermed fyringer af offentlige ansatte.

Forbundsformændene i Metal, 3F og HK var som udgangspunkt positive over for modellen, hvis alle lønmodtagere kom til at betale for, hvad man ville få i bytte for den øgede arbejdstid. Det fremgår af vores data, at Metals formand hele tiden i forløbet havde fortalt de øvrige forbundsformænd, at "*Metal kun kunne levere én feriedag*", men FM's krav var det dobbelte, så man var ikke i mål.

LO's formand og de tre forbundsformænd landede i slutningen af maj måned 2012 på en model, hvor man uden problemer kunne levere en enkelt dag, og man så kunne finde

en eller anden alternativ måde at levere den sidste dag på, "*en slags skrabsammen*" (LO). FM's svar var, at man ville have en sikkerhed for de 4 mia. kr., som det var formuleret i kommissoriet. Timingen var et forhandlingstema og blev ikke forhandlet på plads. I hvilket tempo skulle dagene leveres? Det hed "... hen i mod 2020". I LO-huset havde man den forståelse, at de to dage kunne leveres i henholdsvis 2015 og 2018. Ferieloven skulle ændres, og det skulle bakkes op af arbejdsmarkedets parter i Ok-forhandlingerne.

Så kom der mediehistorier om, at fagbevægelsen var i gang med at sælge to helligdage. Lidt besynderligt, siger LO's formanden, da han ikke vil kendes ved at have hørt om to helligdage. Sideløbende med forhandlingerne kørte debatten i alle medier: Ønsker I at arbejde mere? Er det ok at afgive to helligdage? Skal lønmodtagerne afgive en del af deres feriedage, eller hvad med den 6. ferieuge, eller den 5. ferieuge? Både de elektroniske og de trykte medier var med til at dræne tiltroen i lønmodtagerkredse på fordele. Store Bededag var i spil, men her opponerede biskopperne, der mente, at der var tale om en klokkeklart grundlovsbrud, hvis man ved lov fjernede bededagen. Selv bagermestrene protesterede: hvem skal nu aftag de varme hveder? Debatten rullede, og de faglige ledere blev nervøse, da flere og flere analyser viste, at deres medlemmer elskede deres feriedage og helligdage og ikke havde lyst til at afgive dem for at få – ja få hvad?

En medvirkende årsag til den massive medlems skepsis, som opinionsmålinger viste, er også manglen på kommunikation med baglandet i LO-regi. Hvad der reelt er på spil, og hvilke velfærds- og politiske gevinster, der kan opnås på langt sigt, bliver aldrig kommunikeret ud til tillidsrepræsentanter og arbejdspladser. Det hele strander i lukkede forhandlingslokaler, hvor først embedsmænd fra dels FM og LO-forbundene sidder, senere forbundsformændene fra 3F, Metal, HK og

LO-formændene over for finansministeren. Hvad, der når ud til medlemmerne, er mest, hvad de skal betale for goder: leveringen af de to dages mindre fritid. Mediernes vinkling af trepart som muligt "røveri" af ferie- eller helligdage var så også med til at lukke treparten ned.

Diskussionen om en helligdag kontra en feriedag bliver aldrig aktuel. Fagbevægelsen medlemmer har altid været klar til at arbejde mere under en højkonjunktur, men forstod ikke, hvorfor man skulle øge arbejdsudbuddet under en periode med stigende arbejdsløshed. Metals bagland begyndte at få kolde fødder, og det omsattes til trusler om kollektive udmeldelser, hvis Metal indgik aftaler om at sløjfe feriedage eller helligdage. Stikket trækkes så i pressemeddelelsen fra Metals hovedbestyrelsen den 7. juni 2012.

Den politiske reaktion på Metals pressemeddelelse kom omgående. Treparten blev lukket ned. LO's formand kunne ikke få beslutningen omgjort politisk: *"Jeg følte mig ikke i en position, hvor jeg kunne presse dem til at fortsætte"*.

Regeringens og embedsværkets positioner og vurderinger

S-SF-R regeringens position i relation til trepartsforhandlingerne kan læses i regeringsgrundlaget og tilbage til FL. Hensynet til den økonomiske politik var synligt i det sidste, men blev yderligere fremhævet, primært af de radikale. Den nydannede regerings ambitionsniveau, når det gælder trepartens bundne opgave i at forøge arbejdsudbuddet og fremtidssikre velfærdssamfundet, er dog markant neddroset i forhold til FL's krav om at forbedre statsfinanserne strukturelt med 15 mia. kr., svarende til en times mere arbejde om ugen. Nu var målet 4 mia. kr. årligt frem til 2020. R's skepsis over for trepartsforhandlinger viser dog en vedvarende politisk uenighed i regeringen. Enighed gjaldt

statsfinansiel konsolidering. Og vurdering af fagbevægelsens magtressourcer som begrænsede.

LO-fagbevægelsen var taget i ed, når det gjaldt den helt afgørende forudsætning for, at FL's makroøkonomiske regnestykke kunne godkendes af både FM's regnemaskine og landets "førende" økonomer: en strukturel forøgelse af arbejdsudbuddet. Den nydannede regering arbejdede videre med arbejdsudbudsstrategien i sit trepartsudspil. Og parterne blev betragtet som politisk signifikante i starten.

Embedsværket havde også læst på lektien om forudsætningerne for trepartsarbejdet: *"Hvad der står i regeringsgrundlaget, og så har vi selvfølgelig orienteret os om FL og Fair Forandring. Så begynder vi som embedsapparat at tage bestik af det, og hvordan det kan foldes ud. Og så er der interne øvelser om beregningerne af, hvad de forskellige instrumenter giver"* (FM). Der er altså tidligt gang i FM's regnemaskine, og det skal vise sig helt afgørende, hvilke instrumenter maskinen accepterer som værdige til at "blive beregnet" og hvilke instrumenter, som vurderes som "uværdige". Som en embedsmand udtrykker det: *"De 4 mia. kr. var indgangsbilletten, det er det signal, jeg har fået af ministeren og departementschefen, at der er blevet givet. Når indgangsbilletten er blevet indløst, kan man snakke om en lang række andre temaer"* (FM). Altså: først pengene, så mulige reformer. Regeringen arbejdede med "et forsigtighedsprincip".

Regeringen fik dog aldrig lavet aftale med LO-fagbevægelsen om en levering af arbejdsudbuddet. Processen blev derefter, at der førtes samtaler mellem FM og LO's ledende økonom om, hvad man kan blive enige om. Men embedsværket havde også en dialog med arbejdsgiverne, primært DA, der tidligt gjorde det klart, dels at man først skal have afsluttet de private Ok-forhandlinger, dels, at når det gælder arbejdstiden, kan der kun blive tale om at betales med en reduktion af

helligdagene og/eller feriedagene. Det blev definerende for resten af processen og afgørende for hele forløbet. Som det udtrykkes i embedsværket: *"Ud over at regeringen selv har et princip, så støttede DA jo så markant op om det, så det lige som ikke var en mulighed at have et mere løst håndtag"* (FM).

Alligevel prøvede LO-ledelsen at indløse de 4 mia. kr. gennem alternative tiltag: nedbringelse af sygefraværet, fra deltid til fuldtid, senere tilbagetrækningsalder mm., men FM og embedsværket afviser den type af instrumenter: *"Vi kommunikerer ret tidligt ud, hvad de forskellige instrumenter kan give, som kan løse den grundlæggende udfordring med de 4 mia. kr."*, og her var FM's regnemonopol kun klar til at godkende gedigne helligdage/feriedage, hvis der skulle være tale om en strukturel og langtidsholdbar forbedring af statsfinanserne. Heri ligger også, at tiltroen til fagbevægelsens evner til at mobilisere tilslutning eller mobilisere vedomagt var lav. Regeringen så ikke sig selv som svag.

Fagbevægelsens top – i det mindste LO's cheføkonom og LO-formanden – må tidligt i forhandlingsforløbet have vidst, at den nødvendige leverance var aflevering af to helligdage/feriedage. Det var kommunikeret klart ud af finansministeren og embedsværket. En anden sag var timingen: hvornår kunne/skulle de to dage falde? Timingen kunne forhandles, men ikke antallet af ekstra arbejdsdage.

Interviews med embedsværket godtgjorde også, at det ikke hos regering eller embedsværk var en forudsætning, at forhandlingerne skulle være afsluttede inden Skt. Hans, som hævdede i fagbevægelsen. *"Det væsentlige var at få landet en rammeaftale om hovedøkonomien, så ville vi sætte gang i en række processer, herunder det dobbelte uddannelsesforløb, arbejdsmarkedspolitikken, tillidsreform og alt det andet fagbevægelsen gik op i og lægge hovedsporerne for det nye øvelse... Ingen troede, at der her skulle være færdig inden sommerferien"* (FM).

Der blev i FM arbejdet på højtryk og ud fra en forudsætning og en forventning om, at det ville lykkes med en samlet aftale i de to hovedspor: Fælles forståelse om levering af de 4 mia. kr. årligt og det øgede arbejdsudbud, og indløsning af de mange reformønsker i kommissoriet. Men en lille bekymring var der dog hos en embedsmand i FM: *"Man kan sige – bekymring – det var jo alligevel noget af en øvelse at få hele fagbevægelsen til at være med på det her"*.

Den bekymring viste sig at være velbegrundet. Mens Metals hovedbestyrelse forfatter en pressemeddelelse om, at man ikke ønsker at aflevere to dage af sin fritid, sad embedsmændene og forberedte det næste møde uden at vide, hvad der var på vej. Meddelelsen om forliset i forhandlingerne blev modtaget således: *"Der var mange medarbejdere, der var skuffede ... det var et stort projekt, man har brugt meget tid på, et langt forår, alverdens papirer på alverdens tidspunkter, så det var da ærgerligt"* (FM).

Konklusion

Vi har søgt efter faktorer, der kan forklare trepartsforliset i 2012. Det var set i lyset af vores korporatismeforståelse og tesegrundlag måske ikke så uforudsigeligt endda, men vi er også blevet klogere på betingelser for trepartsaftaler. Forhold, der forklarer succes, er ikke de samme som dem, der forklarer fiasko.

Den hidtil eneste analyse af trepartsforliset lægger forklaringen ved en majoritetsregering, der ikke så behov for at give indrømmelser til en svag fagbevægelse (Rathgeb 2018). Det er ingen dækkende forklaring. Regeringen SD-SF-RV samlede kun 89 mandater ved folketingsvalget i september 2011, og regerede derfor på 3 nordatlantiske mandater. SD og SF gik mandatmæssigt tilbage, medens RV gik markant frem, og den interne magtbalance tippede til fordel for RV, som under valgkampen advokerede for en rege-

ring hen over midten. SD' og SF' samarbejde om 'Fair løsning' og 'Fair forandring' havde under valgkampen udelukket RV, som derfor ingen aktier havde i forslaget om trepartsforhandlinger. Margrethe Vestager var som økonomiminister tilhænger af en 'austerity policy' som svar på finanskrisen, og vores analyse viser, at hun ikke mente, at der var behov for en trepartsløsning med mulige kostbare reformgaver til fagbevægelsen.

I Rathgebs analyse er arbejdsgiverne desuden skrevet noget ud af analysen. Vores analyse viser, at DA forhandlede separat med FM og endte med at stille ultimative krav om, at det øgede arbejdsudbud skulle indløses i form af enten 2 ferie- eller fridage og give en reel strukturel forbedring af statsfinanserne. FM accepterede DA's krav og dermed var fagbevægelsen tvunget til at levere i 'hård valuta' (afgivelse af to feriedage eller to helligdage), da FM ikke ville acceptere et øget arbejdsudbud i form af 'fra deltid til fuldtid, et 'mindsket sygefravær', 'indførelse af plustid', 'færre lukkedage i daginstitutioner' mm. Hvis fagbevægelsen ikke kunne eller ville aflevere de to dage i øget arbejdsudbud, var regeringstoppen – forstået som alliancen mellem Finansminister Bjarne Corydon og Økonomiminister Margrethe Vestager – villig til at lade trepart falde på gulvet.

Forklaringen på trepartsforliset skal således søges i sammenfaldet af en splittet, svag regering, LO-toppens fejlvurdering af ressourcer, hensigter og forhandlingsspil og en fragmenteret fagbevægelse, som hindrede den traditionelle alliance mellem fagbevægelsen og en socialdemokratisk styret regering i at træde i funktion. Analytisk må man også sondre mellem en regerings motivation til at komme med forslag og dens vilje og evne til at indgå aftaler – altså mellem initiativ- og forhandlingsfase.

Hvis fagbevægelsen skulle komme ud af den benlås, som DA og FM havde lagt dem i, ville det kræve meget stærke alliancer mellem

fagbevægelsen og de øvrige aktører i et stærkt trepartfællesskab med en fælles dagsorden om at indgå langsigtede politiske reformer gennem fair, gensidige byttemøder. Men fagbevægelsen valgte paradoksalt nok at satse ensidigt på forhandlinger mellem LO-formanden, subsidiært LO's cheføkonom og FM, repræsenteret ved enten finansministeren eller dennes embedsmænd. Forhandlingsrelationerne var: LO-FM, DA-FM, men aldrig LO-DA, eller LO-DA-FM.

Vi har betonet magtvurderinger og tredede strategiske forudsætninger i vores teori-præsentation. Trepartsforhandlingerne blev paradoksalt nok tokantede og bipolære frem for orkestrerede og tripolære. Når det gælder aktørernes magtpositioner og deres indbyrdes vurdering af dem, peger vores data på, at fagbevægelsen fejlvurderede regeringens interesse i og evne til at indgå forlig. DA valgte strategisk at blive en politisk alliancepartner for regeringen i stedet for med LO, der ikke tog initiativ til at danne fælles "front".

Bred konsensus nås kun gennem deliberative processer, søge- og afprøvningsprocesser. De blev heller ikke politisk og administrativt synkroniseret. Det var en fejlvurdering fra LO-ledelsen, at administratorer ikke skulle have central rolle med at finde løsninger; specielt når FM kunne sige ja eller nej til forslag. Broker-funktionen kom ikke i funktion.

Korporatismelitteraturen har antaget, at jo mere fagbevægelsen er middelstærkt centraliseret, jo nemmere indgås der sociale pagter. Så synes det paradoksalt, at regeringen foreslog trepart, for der var stærk centralisering i fagbevægelsen. Det kræver en forklaring. Vi leverer to. For det første er centraliserede fagforeninger mere villige til at indgå aftaler end mere decentraliserede. Men for det andet svækker intern uenighed og fragmentering i en fagbevægelse muligheden for at lande et forlig.

Vi konstaterede, at et magtfuldt forbund som FOA meldte tidligt ud, at de under ingen omstændigheder ville acceptere at skulle

arbejde flere timer. Så de blev holdt ude af forhandlingerne. FTF, der repræsenterer omkring 450.000 medlemmer, de fleste offentligt ansatte, blev helt frakoblet forhandlingsforløbet. LO-ledelsen handlede egenhændigt, lavede topstyring og ville selv være policy-entreprenør, uden på noget tidspunkt at forsøge at skabe opbakning i deres medlemsbase for et øget arbejdsudbud i bytte for reformer af arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikken og bekæmpelse af social dumping. Der kom ingen demokratisk koreografering af processen, og det svækkede fagbevægelsens forhandlingsposition og det mulige resultat fremstod skævt.

Både LO-fagbevægelsen og SD- og SF- delen af regeringen kom til at betale prisen for deres gamle forslag om 'at arbejde og producere sig ud af finanskrisen', som krævede at alle lønmodtagere – private som offentlige – skulle afgive to hele ferie-/fridage i bytte for forskellige arbejdsmarkedsreformer. Forslaget blev som nævnt aldrig konkretiseret under valgkampen i 2011, og LO satsede strategisk på at kunne overtale 3F's, HK's og Metals forbundsformænd og topledelse til at acceptere betalingen af de to timer, hvis man fik tilstrækkeligt med arbejdsmarkedsreformer. Forbundsformændene skulle så efterfølgende tage kampen med medlemmerne. LO-topledelsen valgte ikke at tage dialog med medlemmer, tillidsrepræsentanter og afdelingsformændene inden forhandlingerne for alvor begyndte; og under forhandlingerne blev medlemmerne så spurgt i en række undersøgelser af medierne, om de ønskede at arbejde mere. Svaret var et entydigt nej for flertallets vedkommende, hvad der svækkede fagbevægelsens forhandlingsposition og forbundsformændenes lyst til at binde deres medlemmer til at levere de to timers merarbejde. Regeringen bad lønmodtagerne om at sætte arbejdstiden op i en periode med krise og stigende arbejdsløshed – et krav, det

var svært at argumentere for. Timing var optimalt uheldig. At det blev Metals hovedbestyrelse, der trak stikket, var en tilfældighed. 3F, HK og de mindre forbund var klar til det samme.

Der skabtes aldrig i lønmodtagergruppen en solidarisk bevidsthed om at yde ofre for at opnå langsigtede kollektive og politiske gevinster, og LO's drøm om at komme tilbage i rollen som en vigtig politisk aktør, der kunne bruges til at medvirke til langsigtede strukturelle, politiske reformer af det danske samfund, blev ikke en realitet i denne omgang. Fagbevægelsens fejltolkning af egen styrke og evne til at mobilisere ressourcer sat over for en S-SF-RV regering, hvor RV som betingelse på deltagelse havde krævet en *austerity*-politik og under forhandlingerne havde indgået en alliance med arbejdsgiverne, betød en ulige magtbalance i forhandlingsspillet, hvilket prædestinerede udfaldet.

Hovedaktørerne på partsside og dele af regeringen samt embedsværket var kede af, at en unik chance for at sætte en mere langsigtet, strukturel dagsorden for udviklingen af det danske velfærdssamfund og den danske arbejdsmarkedsmodel gik tabt. Finansminister Bjarne Corydon udtrykte det ironisk: "*Jeg tror, at med en sådan aftale som denne kunne Danmark have taget et skridt i den rigtige retning og også markeret sig i forhold til resten af Europa*". En anden minister kalder det i vores interview mere enkelt og klart for "*en politisk katastrofe*"!

Aktørerne bærer alle et ansvar for, at det gik galt. Korporatisme er et politisk valg. Aktører må tænke i langsigtede fælles løsninger og ikke i kortsigtede egeninteresser, og der må være en fælles problemforståelse. Det skete ikke. Regeringen var selv delt i syn på relative magtforhold og strategi i forhold til trepart. Der kom ingen social pagt og intet "nyt samarbejde", som regeringsgrundlaget og Fair Løsning havde lagt op til. På den måde

blev alle tabere. Aktørstrategier og magtkalkulationer førte til trepartsforliset. Det sociale

partnerskab og en fælles reformpolitik blev sorteper i 2012.

LITTERATUR

- Avdagic, S., Rhodes, M., & Visser, J. (eds.) (2011). *Social Pacts in Europe – Emergence, Evolution and Institutionalization*. Oxford: Oxford University Press.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2010). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: Chicago University Press.
- Castater, E. G., & Han, K. J. (2016). "Deal or no Deal: why do social pact proposals fail? *West European Politics*, 39(6),?" pp. 1251-1275. in
- Crouch, C. (2007). "Trade unions and local development networks". *Transfer*, 23, 211-234.
- Crouch, C., & Streeck, W. (eds.) (2006). *The Diversity of Democracy: Corporatism, Social Order and Political Conflict*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Fajertag, G., & Pochet, P. (2000). *Social Pacts in Europe – new dynamics*. Brussels: ETUI.
- Gilens, M., & Page, B. I. (2014). "Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens". *Perspectives on Politics*, 12(3), 454-581.
- Hassel, A. (2009). "Policies and Politics in Social Pacts in Europe". *European Journal of Industrial Relations*, 15(1), 7-26.
- Ibsen, F. (2014). "Organisationerne og overenskomstforhandlinger". I H. Jørgensen (red.), *Arbejdsmarkedsregulering* (s. 119-150). København: DJØF-Forlaget.
- Jørgensen, H. (2014). *Arbejdsmarkedsregulering*. København: DJØF-Forlaget.
- Keune, M., Natali, D., & Pochet, P. (eds.) (2010). *After the Euro and Enlargement: Social Pacts in the EU*. Brussels: ETUI.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.
- Lembruch, G., & Schmitter, P. (eds.) (1985). *Patterns of Corporatist Policy-Making*. New York/London.
- Molina, O., & Rhodes, M. (2002): "Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept". *Annual Review of Political Science*, 5, 305-331.
- Rathgeb, P. (2018). *Strong Governments, Precarious Workers: Labour Market Policy in the Era of Liberalization*. Ithaca: ILR Press.
- Regan, A. (2017). "Rethinking social pacts in Europe: Prime ministerial power in Ireland and Italy". *European Journal of Industrial Relations*, 23(2), 117-133.
- Rhodes, R. A. W. (2007). "Understanding Governance: Ten Years On". *Organization Studies*, 28, 1243-1264.
- Thelen, K. (2014). *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*. New York: Cambridge University Press.
- Traxler, F., & Brandl, B. (2010). "Preconditions for Pacts on Incomes Policy: Bringing Structures Back in". *European Journal of Industrial Relations*, 16(1), 73-90.
- Visser, J., & Hemerijck, A. (1997). *A Dutch Miracle?: job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Flemming Ibsen, Professor emeritus, Aalborg Universitet
e-mail: ibsen@dps.aau.dk

Henning Jørgensen, Professor, Aalborg Universitet
e-mail: henningj@dps.aau.dk