

172

## Trepart under og efter krisen

Hvordan og hvorfor trepartssamarbejdet kom igen

Mikkel Mailand

September 2019

ISBN 978-87-93320-34-5

Forskningscenter for  
Arbejdsmarkeds- og  
Organisationsstudier

Sociologisk Institut  
Københavns Universitet  
Øster Farimagsgade 5  
1014 København K  
Tlf: 35323299  
Fax: 35323940  
faos@sociology.ku.dk  
www.faos.dk



## Indhold

<b>Indhold .....</b>	<b>2</b>
<b>Sammenfatning.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Introduktion.....</b>	<b>4</b>
1.1 Hvad er trepartssamarbejde og hvorfor indgås det? .....	5
1.2 Overblik over de sidste 30 års aftaler .....	6
<b>2. Arbejdsløshedsforsikring .....</b>	<b>8</b>
2.1 Tiltagene efter finanskrisens udbrud .....	8
2.1 Dagpengereformen 2015 .....	9
2.2 Arbejdsgruppe og lov om selvstændige i dagpengesystemet 2016-17 ....	13
<b>3. Beskæftigelsespolitik.....</b>	<b>16</b>
3.1 Tiltag under krisen 2008-12 .....	16
3.2 Beskæftigelsesreformen 2014 .....	17
3.3 Trepartsaftale 2016 som reaktion på flygtningekrisen .....	19
3.4 Trepartsaftale om tilstrækkelig og kvalificeret arbejdskraft 2016.....	24
<b>4. Voksen- og efteruddannelse.....</b>	<b>29</b>
4.1 Tiltagene siden krisens udbrud.....	29
4.2 VEU-trepartsaftale 2017.....	29
<b>5. Diskussion og konklusioner .....</b>	<b>34</b>
5.1 Aftalernes hyppighed .....	34
5.2 Arbejdsmarkedets parters magt, indflydelse og strategier.....	35
5.3 Forklaringsfaktorer .....	36
<b>Referencer.....</b>	<b>40</b>
<b>Annex A- Interview og telefonsamtaler .....</b>	<b>43</b>

## Sammenfatning

Rapporten beskriver og analyserer det danske trepartssamarbejde fra finanskrisens udbrud til og med 2017. Formålet er at forstå, dels hvorfor trepartssamarbejderne blev igangsat, dels hvad aktørerne hver især har fået ud af at deltage i trepartssamarbejderne. Analyserne fokuserer primært på tre områder: Arbejdsløshedsforsikring, beskæftigelsespolitik samt voksen- og efteruddannelse (VEU).

Der var i Danmark ingen trepartsaftaler eller forsøg herpå i de første 3 ½ år efter finanskrisens udbrud. Men denne periode uden trepartssamarbejde var ikke særlig lang og frekvensen af trepartsaftaler er – i modsætning til den generelle tendens i Europa – steget snarere end faldet siden krisen. Rapporten viser også, at trepartsaftaler generelt er mere udbredte indenfor VEU og beskæftigelsespolitik end indenfor arbejdsløshedsforsikring, men at der ikke i perioden fra krisen og frem har været områder, der har domineret.

Endvidere demonstrerer adskillige cases fra rapporten, at selvom fagbevægelsen 'blev kørt over' et par gange i periodens start, så er parterne stadig i stand til at udøve afgørende indflydelse på arbejdsmarkeds- og velfærdsstatslige politikker via trepartsaftaler. De blåstempler med andre ord ikke blot skiftende regerings politik. Især DA-LO-aksen viste sig i perioden stadig at være stærk. Aksen kunne i mange tilfælde blokere for forslag såvel som afgøre kernen i aftaler, omend DA-LO-konsensus ikke længere altid var en tilstrækkelig forudsætning for indflydelse.

Arbejdsmarkedets parter er således klart de stærkeste interesseorganisationer på områderne, men de står ikke alene. At arbejdsmarkedets parter i stigende grad må dele beslutningsarenaerne med akademiske eksperter og andre interesseorganisationer er ikke noget nyt fænomen, men har kunnet iagttages siden 00'erne.

En anden af rapportens resultater rækker også tilbage til 00'erne: Aktørernes strategier for opnå indflydelse har ændret sig som følge af, at dagsordenfastsættelsen er blevet stadig vigtigere. Det har bl.a. betydet, at parterne har opgraderet deres eksterne kommunikationsindsats med nyhedsbreve og stærkere tilstedeværelse i medierne.

Endelig diskuteres i rapporten fire forklaringsvariable på trepartssamarbejdets udvikling, nemlig den økonomiske situation, partnernes styrke, regeringens styrke og regeringens ideologi. På trods af, at fagbevægelsen har tabt magt, så er begge arbejdsmarkedsparter fortsat tilstrækkeligt stærke til, under de rette forudsætninger, at være attraktive aftalepartnere for skiftende regeringer. Krisen har ikke afgørende påvirket omfanget af trepartsaftaler, men der kan i et 30-årigt perspektiv ses tendenser til, at borgerlige regeringer og svage regeringer indgår flere trepartsaftaler. Men tendenserne er ikke stærke, hvilket antyder, at situationsbestemte valg er afgørende for om der indgås trepartsaftaler eller ej.

## 1. Introduktion

Efter arbejdsmarkedets parter i flere europæiske lande blev forsøgt inddraget i løsningen af finanskrisens konsekvenser i en kort periode efter krisens udbrud, vendtes i de fleste lande hurtigt tilbage til den tilstand, der har kunnet iagttages siden midten af 00'erne: Større økonomiske, arbejdsmarkedspolitiske og velfærdsstatslige reformer finder sted uden inddragelse af arbejdsmarkedets parter (fx Mailand 2016; Culpepper & Regan 2014; Welz & Broughton 2014). Trepartsaftaler, dvs. aftaler mellem regering og arbejdsmarkedets parter, havde ellers i løbet af 90'erne været et vigtigt instrument til at adressere samfundsmæssige udfordringer.

Udviklingen i Danmark adskiller sig herfra. Mens der i årene lige efter finanskrisens udbrud ikke blev indgået trepartsaftaler, har perioden efter et kuldsejlet forsøg på en meget omfattende trepartsaftale i 2012 kunnet fremvise en række trepartsaftaler.

Formålet med rapporten her er at *beskrive og analysere det danske trepartssamarbejde fra krisens udbrud og frem*, dels for at forstå, *hvorfor trepartssamarbejderne blev igangsat, og dermed hvorfor Danmark afviger fra den generelle europæiske tendens til svækkelse af trepartssamarbejdet*, og dels for at forstå, *hvad de tre aktører hver især fik ud af at deltage i trepartssamarbejdet*. Fokus vil være på trepartsaftaler og øvrig partsinddragelse i beslutningsprocesser i forbindelse med udvikling af nye politiske tiltag. Med hensyn til beslutningsprocessernes forskellige faser vil dagsordenfastsættelsen og politikformuleringen være i fokus, mens politikfastsættelsen (processen med at overføre en politisk aftale til konkret lovgivning) og politikimplementering vil udelades.

Rapportens materiale stammer fra et endnu ikke afsluttet komparativt studie af trepartssamarbejde i tre lande, der i nogen grad er gået imod tendensen til svækket trepartssamarbejde siden krisen: Danmark, Holland og Østrig. Projektet har arbejdstitlen 'Corporatist survivors in an age of adversity', og resultaterne fra projektet forventes udgivet som en engelsksproget bog på forlaget Edward Elgar i 2020. Da de øvrige landestudier endnu er uafsluttede, vil rapporten her kun præsentere de danske resultater og ikke sammenligne med de hollandske og østrigske resultater.

Metodisk bygger projektet på analyser af dokumenter (trepartsaftaler, politiske aftaler og udkast hertil), samt semistrukturerede interviews og telefonsamtaler med tophandlere fra trepartforhandlingerne og andre centrale beslutningsprocesser. I alt blev der gennemført 20 interviews i perioden december 2015 - februar 2018. En liste over de danske interviews og telefonsamtaler findes i Annex A. De kuldsejlede trepartforhandlinger i 2012 – der var usædvanligt brede, idet de var planlagt til både at skulle dreje sig om arbejdstid, voksen- og efteruddannelse, erhvervsuddannelse, arbejdsmigration, og beskæftigelsespolitik – vil kun blive sporadisk berørt. Ikke fordi de mislykkedes, men fordi mine kollegaer Jesper Due og Jørgen Steen Madsen har

en udgivelse på vej, der bl.a. indeholder en grundig analyse af dette forløb (Due & Madsen, under udgivelse).

Alle tre landestudier i projektet fokuserer primært på tre delvist overlappende politikområder: Arbejdsløshedsforsikring, beskæftigelsespolitik og voksen- og efteruddannelse (VEU). De tre områder er udvalgt, fordi de i alle tre lande udgør store (i budgetmæssig forstand) dele af arbejdsmarkeds- og velfærdsreguleringen, og fordi trepartssamarbejde i en eller anden form og udstrækning anvendes i politikudviklingen. Derudover er politikområderne udvalgt, fordi jeg har forskningserfaring på alle tre områder.

Overlappet mellem politikområderne gør, at det i nogle tilfælde ikke er helt entydigt hvor beslutningsprocesserne skulle placeres. Beskæftigelsespolitik og arbejdsløshedsforsikring overlapper, idet understøttelse og aktivering i løbet af de sidste 30 år i stigende grad er blevet samtænkt. Beskæftigelsespolitik overlapper også med VEU, da VEU i alle tre lande i større eller mindre omfang anvendes som beskæftigelsespolitisk instrument. Til gengæld er der ikke meget overlap mellem områderne VEU og arbejdsløshedsforsikring.

Efter denne indledning, der også indeholder en kort præsentation af, hvad trepartssamarbejde er og hvorfor det indgås, samt en oversigt over de væsentligste aftaler i perioden 1987-2017, følger analysen af trepartssamarbejdet indenfor de tre områder. Hver af disse indledes med generel beskrivelse af trepartssamarbejdet om nye politiske tiltag i perioden fra krisen og frem, og efterfølges af en dybere analyse af én eller flere cases hentet fra perioden fra finanskrisens udbrud til og med 2017. I det femte og sidste afsnit diskuteres resultaterne og konklusionerne drages.

### **1.1 Hvad er trepartssamarbejde og hvorfor indgås det?**

Der er mange typer af trepartssamarbejde, og det er kun udvalgte typer, der vil blive behandlet i denne rapport. Om end der kan være flydende overgange mellem typerne, kan der skelnes mellem trepartssamarbejde i forhold til hvorvidt det: 1) foregår nationalt eller regionalt-lokalt, 2) handler om politikformulering, politikfastsættelse eller politikimplementering, 3) foregår formelt (fx i råd, nævn og udvalg eller ved officiel indbydelse fra regering) eller uformelt, 4) er permanent eller ad hoc, 5) er tværgående – altså går på tværs af emner/politikområder – eller om det er specifikt i den forstand, at det primært knytter sig til ét af disse, og endelig 6) om der er tale om trepartsforhandlinger eller trepartsdrøftelser, hvor slutproduktet af sidstnævnte ikke nødvendigvis er bindende aftaler, men kan være hensigtserklæringer eller lignende (Mailand 2011; 2016).

Det er nationalt trepartsamarbejde om politikformulering, der er i fokus i rapporten her, både den i Danmark sjældne 'tværgående' type og den emnespecifikke version, og både det trepartssamarbejde, der kan karakteriseres som trepartsdrøftelser og som trepartsforhandlinger. Det er også disse typer af trepartssamarbejde, der hovedsageligt har tiltrukket sig mediernes, politikernes og forskernes interesse. For læsevenligheds skyld vil betegnelsen trepartsforhandlinger blive anvendt i det følgende for samlebetegnelse for forhandlinger og drøftelser.

Skal det formuleres kort, handler trepartsforhandlinger i bund og grund om, at staten og arbejdsmarkedets parter kan bruge hinanden til at fremme egne mål ved at arbejde hen imod en politisk handel. Regeringen kan igennem trepartssamarbejdet få opbakning til reformer, der kan hjælpe beslutninger om nye tiltag på vej. Ligesom samarbejdet kan hjælpe med implementeringen af reformerne og fordele ansvaret for upopulære tiltag. Desuden kan parterne besidde vigtig information. Inddragelsen af dem kan gøre reguleringen mere fleksibel, og parterne kan bidrage til finansieringen af reformer. Endelig kan der ud fra et deltagerdemokratisk ideal argumenteres for, at det er rimeligt, at de direkte berørte parter inddrages. For arbejdsmarkedets parter handler trepartssamarbejdet bl.a. om at få indflydelse på politik, og om at få finansiering til tiltag. Men trepartssamarbejdet kan også bruges til at blokere for tiltag. Endvidere kan det give parterne legitimitet ved at vise, at de er villig til at påtage sig ansvar for at løfte samfundsopgaver (Mailand 2011).

## 1.2 Overblik over de sidste 30 års aftaler

Nedenstående tabel giver en oversigt over de sidste 30 års trepartssamarbejder om nye politiske tiltag (herunder håndtering af EU-regulering) i Danmark.

Tabel 1 – Trepartsaftaler i Danmark 1987-2017

År	Begivenhed	Områder	Regering*
'87	Fælleserklæringen	Løn, pension og opsparing	K
'91	Zeuthen-udvalg	Beskæftigelsespolitik (Arbejdsløshedsforsikring)	K
'98	Arbejdsmarkedsreform 3	Beskæftigelsespolitik (Arbejdsløshedsforsikring)	SD
'99	VEU-reform	VEU	SD
'02	Firepartsforhandlinger om integration	Beskæftigelses- og integrationspolitik	V
'03	Østaf-talen	Arbejds-migration	V
'04	Globaliseringsrådet	VEU, uddannelse, forskning, iværksættere, mm.	V
'06	VEU-reform	VEU	V
'07	Kvalitetsreformen	VEU (arbejds-miljø, seniorpol.)	V
'08	Laval-udvalget	Arbejds-migration	V
'12	Akutaftale 1	Arbejds-løshedsforsikring (beskæftigelsespolitik)	SD
'13	Erhvervsuddannelsesreform	Erhvervsuddannelse	SD
'14	Dagpengekommissionen	Arbejds-løshedsforsikring	SD
'16	Trepartsforhandling arbejdsmarkedsintegration (fase 1)	Beskæftigelses- og integrationspolitik	V
'16	Trepartforhandling tilstrækkelig og kvalificeret arbejdskraft (fase 2)	Erhvervsuddannelse (beskæftigelsespolitik)	V
'17	Implementering af håndhævelsesdirektivet	Arbejds-migration	V
'17	Trepartsforhandling VEU (fase 3)	VEU	V

\*= Regeringsledende parti. Note: Emner i parentes er sekundære emner. Kilde: Mailand (2012) samt tilføjelser fra notatet her og dets kilder.

I nogle af disse tilfælde er samarbejdet blevet betegnet 'trepartsforhandlinger', i andre 'firepartsforhandlinger', 'trepartsdrøftelser' eller noget helt fjerde. På listen er kun inkluderet begivenheder, hvor 1) regeringen og parterne har haft samlede drøftelser/forhandlinger og er nået frem til konsensus om nye tiltag – eller 2) hvor arbejdsmarkedets parter fælles udspil uden regeringen har haft afgørende indflydelse på udformningen af det nye tiltag. Processer, hvor parterne alene har siddet i sekundære følgegrupper (som i Koch-udvalget, der forberedte Beskæftigelsesreformen 2014 (afsnit 3.2) og Arbejdsgruppen for selvstændige i aftalesystemet (afsnit 2.3)) eller kun er blevet inddraget hver for sig (fx Flere i Arbejde 2001), er udtryk for relativt svag partsindflydelse og derfor ikke inkluderet i tabellen. Alle arbejdsmarkeds- og velfærdspolitiske områder, på nær arbejdsmiljøområdet, er medtaget. Hvor den samme aftale er blevet fornyet, uden der er tale om afgørende nye elementer, er kun den oprindelige aftale medtaget. Eneste tilfælde heraf er Firepartsaftalen om integration, der blev fornyet i 2006, 2010 og 2014.

Der er stor variation i tyngden og vigtigheden af aftalerne. For blot at nævne et enkelt eksempel kan der argumenteres for, at Akutaftale 1, som var et af flere tiltag til at 'lappe på' Dagpengereformen 2010, var mindre vægtig og vigtig end de egentlige dagpengereformer på listen. Men en nærmere klassificering af aftalerne, i fx 'store', 'mellem' og 'små' aftaler, er meget vanskelig at foretage, og resultatet ville uanset klassificeringens konstruktion være diskutabel. Jeg har derfor undladt at lave en sådan.

Oversigten i tabel 1 vil blive anvendt i diskussionen i det afsluttende afsnit.

## 2. Arbejdsløshedsforsikring

### 2.1 Tiltagene efter finanskrisens udbrud

Efter 2008 er der blevet foretaget en række vigtige ændringer af arbejdsløshedsforsikringen, nogle uden deltagelse af arbejdsmarkedets parter og andre.

I efteråret 2007 forsøgte Fogh-regeringen uformelt at indgå en aftale med arbejdsmarkedets parter og Socialdemokratiet om at forhøje kompensationsraterne (hvilke flere undersøgelser havde påvist var faldet) og forkorte den maksimale ydelsesperiode, hvilket regeringen havde haft som mål siden den tiltrådte i 2001. Men LO og Socialdemokratiet afviste tilbuddet. Umiddelbart herefter, i december 2007, oprettede regeringen Arbejdsmarkedskommissionen, der var en ekspert-kommission uden deltagelse fra arbejdsmarkedets parter. Blandt kommissionens hovedanbefalinger, der blev offentliggjort i august 2009, var at øge beskæftigelseskravet for optjening af dagpengereetten fra ½ til 1 år, og forkorte den maksimale ydelsesperiode fra 4 til 2 år, for derved at øge de lediges jobsøgning, beskæftigelse og forbedre de offentlige finanser (Arbejdsmarkedskommissionen 2009). På det tidspunkt, hvor Arbejdsmarkedskommissionen afgav deres rapport, var der ikke et flertal i parlamentet for disse hovedanbefalinger. Men det kom der, da Dansk Folkeparti ændrede holdning. I maj 2010 kunne regeringen derfor skabe flertal for en dagpengereform, hvis hovedindhold var identisk med de to hovedanbefalinger fra Arbejdsmarkedskommissionen. Disse ændringer fandt sted uden nævneværdig inddragelse af arbejdsmarkedets parter.

Det var kontroversielt at forkorte dagpengeperioden. Dansk Folkeparti forsvarede deres tilslutning til reformen med, at forventningen var, at konjunkturerne snart ville vende. Derudover regnede regeringen med, at kun 2.000-4.000 personer ville opbruge deres dagpengeret, før de havde fundet et job. Begge skøn viste sig imidlertid sig at være forkerte: Ledigheden begyndte først at falde i 2013 og mange udtømte deres dagpengeret. Ifølge nogle kilder omkring ti gange så mange i 2013 som estimeret (AK-Samvirke 2013). Det blev et stort politisk problem for Thorning-regeringen, og forklarer, at den fra 2012 til 2014 foretog ikke mindre end fem forskellige justeringer af 2010-reformen, der på grund af Det Radikale Venstres tilslutning til reformen ikke kunne erstattes med en ny reform i valgperioden.

Reformjusteringerne indeholdt bl.a. en række de facto midlertidige forlængelser af de maksimale ydelsesperioder og målrettede beskæftigelsespolitiske foranstaltninger for 'udfaldstruede'. I tilblivelsen af to af disse spillede arbejdsmarkedets parter en væsentlig rolle. Akutaftale 1 var en politisk aftale fra august 2012 baseret på en lille og hurtigt fremsat trepartsaftale (med arbejdsmarkedets parter, KL og A-kassernes Samvirke). Aftalen indeholdt ingen ændringer i arbejdsløshedsforsikringen, men indeholdt 332 mio. kr. til forskellige foranstaltninger målrettet dem, der var i risikozonen for at opbruge deres dagpengeret, og fastsatte ansvar og opgaver for hver af de aktører, der underskrev aftalen. Endelig forpligtede aftalen aktørerne til at nedsætte en arbejdsgruppe til støtte for gennemførelsen af aftalen. Ifølge en fagforeningsinformant var parternes rolle – ud over at støtte gennemførelsen – også at sikre,



at regeringen ikke lovede noget urealistisk under den hurtige beslutningsproces. En anden fagforenings-informant påpegede, at parternes engagement i aftalen ikke var stort, og at de manglende kvantitative mål og fysiske underskrifter viste, at aftalen ikke var særligt forpligtende.

Akutaftale 2 fulgte meget kort efter i oktober 2012. I modsætning til den Akutaftale a indeholdt den anden akutaftale ikke kun velkendte beskæftigelsespolitiske redskaber, men en jobskabelsesforanstaltning i form af oprettelse af 12.500 'akutjob', der kunne oprettes i både den private og offentlige sektor, og være såvel tidsubegrænsede som tidsbegrænsede. Arbejdsgiverne ville få en bonus på mellem 12.500 - 25.000 kr. pr. akutjob. Interessant nok var denne anden aftale ikke en trepartsaftale, idet den ikke omfattede fagforeningerne, men kun af de private og offentlige arbejdsgivere. Årsagen til dette var, ifølge flere informanter, at fagforeningerne var uvillige til at forpligte sig til at hjælpe med oprettelse af akutjobbene. De private arbejdsgivere i DA og DI viste derimod stærkt engagement og anvendte betydelige ressourcer på at gennemføre aftalen ved at overtale de enkelte medlemsvirksomheder til at deltage. Årsagerne til at arbejdsgiverorganisationerne gjorde en stor indsats for at hjælpe den socialdemokratiske ledede regering, var ifølge alle informanterne, der forholdt sig til spørgsmålet, at de ville gøre meget for at undgå alternativet – en ny dagpengereform med en permanent forlængelse af den maksimale dagpengeperiode.

## 2.1 Dagpengereformen 2015

### *Dagsorden fastsættes*

Efter akutupakkerne blev endnu en midlertidig de facto forlængelse af den maksimale dagpengeperiode (omend på nedsat ydelsesniveau) for målgrupperne indført i maj 2013 i form af Arbejdsmarkedsydelsen, og i november 2014 fulgte Kontantydelsen målrettede dem, der allerede havde udtømt deres ret til arbejdsløshedsforsikring, men ikke var berettiget til kontanthjælp. Men allerede i juni 2014 meddelte regeringen, at de ville nedsætte en dagpengekommisionen for at sætte en stopper for de midlertidige løsninger og forberede en reel reform. Ved at vente med at oprette kommissionen til udgangen af valgperioden, sørgede regeringen for, at kommissionen først ville afslutte sit arbejde efter et valg, og at regeringen derfor ikke ville være bundet af løfterne fra sit tidligere arbejdsprogram.

Selv om kommissionen på en måde kan betragtes som den første lovforberedende trepartskommission i mange år, var det stadig ikke en 'klassisk' trepartskommission, idet arbejdsmarkedets parter kun fik tildelt fire (DA, KL, LO og FTF) af de ti poster. Fem blev givet til akademiske eksperter (tre økonomer, en juridisk ekspert og en politolog) og én til Beskæftigelsesministeriet. Sekretariatet var bemandet med embedsmænd primært fra Beskæftigelsesministeriet, sekundært fra Finansministeriet. Ifølge informanter fra Beskæftigelsesministeriet var vægtningen mellem de to grupper et bevidst valg og signalerede, at resultatet skulle være mere videns- end interessebaseret.

Kommissoriet var relativt åbent. Det understregede bl.a., at et fremtidigt dagpengesystem skulle adressere udfordringer fra mere åbne grænser, nye

beskæftigelsestyper og nye former for honorering. Desuden fremgik det af kommissoriet, at kommissionen anbefalinger ikke skulle føre til øget ledighed, reduceret beskæftigelse eller forværring af de offentlige finanser.

#### *Politikformulering*

Allerede fra starten af forløbet prioriterede LO kommission højt og udpegede – i lighed med FTF – deres formand til kommissionen. Efter de kuldsejlede trepartsforhandlinger i 2012 var det vigtigt for fagbevægelsen at vise, at de stadig var en relevant aktør i arbejdsmarkeds- og velfærdspolitikken. Desuden var dagpenge et kerneområde for hovedorganisationerne – måske særligt for LO. DA sendte i første omgang ikke deres administrerende direktør til kommissionen, men den ansvarlige direktør for området. DA's rolle i kommission var ifølge en arbejdsgiverinformant ikke at komme med nye forslag, men at sørge for, at LO støttede en model, der ikke ville ændre grundlæggende på systemet skabt i 2010 med en 2-årig ydelsesperiode. DA-direktøren, der repræsenterede DA i starten af forløbet, blev på grund af sygdom erstattet af DA's administrerende direktør et stykke inde i processen. Men i juli 2015 blev den administrerende direktør udnævnt til beskæftigelsesminister, og endnu en DA-direktør måtte træde til som DA-repræsentant. Nogle informanter fandt, at denne manglende stabilitet havde en negativ indflydelse på DA's præstationer i kommissionen. Men ingen af informanterne mente, at den manglende stabilitet påvirkede indholdet af kommissions rapport og anbefalinger.

Blandt repræsentanterne i kommissionen var der tidligt i forløbet diskussion om hvilke grupper, der skulle have størst gavn af ændringerne. Der blev skabt enighed om, at grupperne med den højeste ledighedsrisiko skulle have størst gavn af ændringerne. Dette fokus udelukkede forhøjelser i kompensationsraten, fordi lave kompensationsrater primært var en udfordring for midt- og højindkomstgrupper, som også var de grupper, der havde den laveste ledighed. Derfor kunne diskussionen på et tidligt stadium fokusere på andre spørgsmål end kompensationsrater.

Med mindst to forskellige akademiske skoler blandt forskerne, og med deltagelsen af arbejdsmarkedets parter, kom formanden (økonomen Nina Smith) på hårdt arbejde. Der var blandt de informanter, der havde en mening om det, enighed om, at hun gjorde det godt som formand.

Flere dimensioner af arbejdsløshedsforsikringen blev diskuteret på møderne, og disse dimensioner blev gradvist omdannet til alternative modeller. I august 2015 blev en intern rapport med tre hovedmodeller færdiggjort. Den første model forlængede den maksimale ydelsesperiode fra 2 til 3 år, men reducerede ydelsesniveauet gradvist efter det første år. Den anden model indeholdt mulighed for, at den ledige kunne optjene ret til et tredje års dagpenge, hvis personen arbejdede i et halvt år i løbet af den første 2-årige ydelsesperiode. Denne model indebar et reduceret ydelsesniveau for at finansiere det tredje år, men med lavere reduktioner end i den første model. En tredje model var en kontinuerlig model for optjene dagpenget, hvor en måneds arbejde ville give ret til to måneders dagpenge i maksimalt to år.

Adskillige af informanterne fandt, at det analytiske arbejde mod slutningen af forløbet til en vis grad blev skubbet til side og parternes interessepolitik

markeret tydeligere. For lønmodtagerne var eksperternes forslag om at øge antallet af arbejdsgiverbetalte ledighedsdage (G-dage) kontroversiel, og DA modarbejdede forslaget. LO forsøgte på deres side at undgå, at deres medlemmer skulle komme til at betale for ændringerne gennem reducerede dagpengesatser for nyuddannede eller på anden vis.

#### *Resultatet og procesevaluering*

Kommissionens rapport og anbefalinger blev offentliggjort i oktober 2015. De vigtigste anbefalinger var (med mindretalsudtalelser i parentes):

- Dagpengeperioden kan forlænges med op til et år. Beskæftigelse i timer kan veksles til dagpenget i forholdet 1:2.
- Dagpengesatsen beregnes kun ved ny indplacering. Det vil ske på baggrund af de 12 mdr. med højest indkomst inden for de seneste 24 mdr. (tidligere 3).
- Dagpengeretten skal forbruges i timer, så forbruget stemmer overens med det, der udbetales. Tidligere forbruges den i uger – uanset hvor mange dage i ugen, man har fået dagpenge.
- Hver tredje måned udbetales to dagpengedage mindre (karensdage). Det sker dog ikke, hvis den ledige har været beskæftiget i mindst 15 dage de seneste tre mdr. (LO og FTF foreslog, at der udbetales én dags dagpenge mindre hver fjerde mdr.).
- Satsen for dimittender reduceres fra 82 % til 78 % af højeste dagpengesats.
- Supplerende dagpenge forbruges i måneder. Retten er ved indplacering 8 mdr., og den genoptjenes fleksibelt ved beskæftigelse på mere end 146 timer pr. mdr. i forholdet 1:2.
- Der indføres en måned uden ydelse ved ny indplacering for personer, der i løbet af de seneste otte år har været på dagpenge i fulde fire år (LO og FTF støttede ikke dette forslag).
- Arbejdsgiveren skal betale dagpenge til den ledige de første to dage (G-dage) uanset ansættelsens længde.
- Dagpengeretten optjenes i indkomst, hvor op til 17.700 kr. kan tælle med hver måned. 12 gange dette beløb (212.400 kr.) berettiger til dagpenge. Tidligere optjentes dagpengeretten i timer (1.924 timer).
- Digitalisering: Dagpengesystemet overgår fra et ugebaseret til et månedsbaseret system på baggrund af registerdata (Dagpengekommissionen 2015).

Den politiske aftale fulgte i det store og hele anbefalingerne, men afveg fra kommissionens forslag på tre punkter:

- To karensdage hver fjerde måned.
- Dimittendsatsen blev reduceret til 71,5 % for ikke-forsørgere, mens det for forsørgere blev på bibeholdt på 82 %
- Det blev fundet 300 mio. kr. til at dække merudgifter (regeringen et al. 2015).

Fokuseres der først på *kommissionens anbefalinger*, kommer disse tættest på den anden af de tre modeller (mulighed for optjening af et tredje år), der blev foreslået i august-rapporten. Men en vigtig forskel er, at der i kommissionens anbefalinger ikke findes generelle reduktioner i ydelsesniveauet. I stedet blev det foreslået at finansiere periodeforlængelsen igennem fire elementer: 1) to 'karensdage' (uden ydelse) hver tredje måned, 2) en 'karensmåned' (uden ydelse) for personer, der har modtaget dagpenge i fire år eller mere inden for de sidste otte år, 3) reduceret ydelse for nyuddannede (fra 82 til 78 % af maks. ydelse), 4) arbejdsgiverbetaling af de to første dage af ledigheden (mod tidligere én).

Det tog kun tre dage fra at kommissionen havde færdiggjort arbejdet til at den politiske aftale var underskrevet. Det korte tidsrum skyldtes, at regeringen – såvel som arbejdsmarkedets parter – ville forhindre muligheden for at mobilisere mod den skrøbelige konsensus, der var opnået. De vigtigste oppositionspartier accepterede dette. Men for at sikre den brede støtte til reformen havde Løkke-regeringen brug for visse ændringer i forhold til anbefalingerne. Dansk Folkeparti (som havde beklaget deres støtte til 2010-reformen) og Socialdemokraterne, synes at have lyttet til LO og FTF og krævede, at antallet af karensdage blev reduceret fra to pr. tre måneder til én pr. fire måneder. På den anden side kunne LO og FTF ikke undgå en væsentlig yderligere reduktion af ydelsesniveauet for nyuddannede. LO og FTF var i nogen grad utilfredse hermed, men især Akademikerne og deres medlemsorganisationer, som ikke var repræsenteret i kommissionen, var utilfredse (se også Mandag Morgen 17. november 2017). Ifølge en informant ønskede regeringen dybere nedskæringer for de nyuddannede end det endte med, men det blev forhindret af LO og FTF. Et andet punkt, der viste sig kontroversielt, var at forsørgere blev undtaget for nedsættelsen af dimittendsatsen. Denne opdeling i forsørgere og ikke-forsørgere er velkendt i kontanthjælpssystemet, men var ikke tidligere set i dagpengesystemet. For ikke at risikere at hele reformen faldt på gulvet accepterede LO – som blev informeret og konsulteret uformelt under hele den korte politiske proces – dette. LO og FTF blev efterfølgende kritiseret for at tillade denne udvaskning af grænserne mellem de to systemer, som nogle fandt kunne være en trojansk hest ind i dagpengesystemet.

På trods af disse afvigelser må den politiske aftale alt i alt siges at have fulgt kommissionens anbefalinger. Arbejdsmarkedets parter, ikke mindst fagforeningerne, havde stor indflydelse i kommission og reformen. Det skal dog også bemærkes, at reformen ikke fundamentalt ændrede reformen fra 2010, men snarere tilpassede den. Ikke desto mindre indeholdt 2015-reformen vigtige nye elementer. De vigtigste kan siges at være:

- Et mere fleksibelt optjeningskrav, der i højere grad tager hensyn til småjobs og midlertidige jobs, og som er baseret på indkomst
- En mulighed for at forlænge den maksimale ydelsesperiode med 12 måneder, hvis personen har arbejdet i mindst 6 måneder i løbet af den 2-årige ydelsesperiode

- Reduktion af dimittendsatsen fra 82 % af højeste dagpenge til 71,5 % for nyuddannede ikke-forsørgere
- Nedsættelse af arbejdsgruppe om selvstændige og dagpengesystemet (Regeringen et al. 2015).

Desuden fandt nogle af informanterne fra regeringen, at en vigtig bivirkning af reformen var, at diskussioner og kritik reduceredes væsentligt. Der kom med andre ord relativ ro omkring dagpengesystemet.

Informanternes evaluering af processen var i det store hele positiv, ligesom også indholdet – på trods af de nævnte kritikpunkter – blev vurderet som godt eller acceptabelt af alle parter. Flere informanterne pegede dog på, at der var dele af kommissoriet, som ikke blev indfriet i kommissionsarbejdet og reformen. Bl.a. mente flere informanter, at reformen ikke forenkede dagpengesystemet væsentligt. Desuden blev det påpeget, at kommissoriets emne om atypisk beskæftigedes dagpengeudfordringer – udover de økonomiske incitamenter til at acceptere job med kort varighed – pga. prioriteringer og tidspres ikke blev behandlet i rapporten. Derfor besluttedes det, at en arbejdsgruppe i Beskæftigelsesministeriet med inddragelse af parterne skulle behandle dette emne. Denne arbejdsgruppe vil blive analyseret i det følgende.

## **2.2 Arbejdsgruppe og lov om selvstændige i dagpengesystemet 2016-17**

### *Forberedelse af processen*

Dagpengekommissionens forslag om at oprette en arbejdsgruppe med det formål at analysere dagpengeproblematikken for selvstændige, honorarmodtagere og freelancere, blev bekræftet i den politiske aftale om dagpengereformen fra oktober 2015. Arbejdsgruppen blev nedsat i februar 2016, men tog i praksis form af to grupper: En ministeriel komité med personale fra Beskæftigelsesministeriet og en følgegruppe med repræsentation fra arbejdsmarkedets parter i bred forstand: DA, KL, Danske Regioner, LO, FTF og AC. Derudover blev en række A-kasserne konsulteret i processen.

I lighed med Dagpengekommissionen var en del af mandatet, at forslag fra arbejdsgruppen ikke skulle føre til øget ledighed, nedsat beskæftigelse eller forværring af de offentlige finanser. Arbejdsgruppen fik til opgave at komme med forslag til, hvordan selvstændige m.fl. kunne dækkes ind af de samme principper for udmåling af dagpenge som lønmodtagerne. Herunder skulle der tages fat på udfordringerne fra personer, der kombinerer selvstændig virksomhed og lønarbejde. Kommissoriet indeholdt ydermere fire fokuspunkter vedrørende: Definitioner af selvstændig virksomhed og selvstændig virksomhed som sekundært arbejde; særlige betingelser for honorarmodtagere og freelancere; opsigelse af selvstændig beskæftigelse; samt selvstændiges adgang og rettigheder til dagpenge (Beskæftigelsesministeriet 2016a).

### *Politikformulering*

Mens Dagpengekommission var en højt profileret gruppe, som både politikere og medier ofrede meget opmærksomhed, var Arbejdsgruppen for selvstændige i dagpengesystemet noget lavere profileret. Ingen bemærkede for alvor

arbejdsgruppen uden for de smalle cirkler. Informanterne fandt denne mangel på opmærksomhed gavnlige for beslutningsprocessen.

For arbejdsgiverne var det vigtigt at undgå, at arbejdsgruppen foreslog ændringer af definitionerne på selvstændig virksomhed og lønmodtagere, eller forsøgte at indføre en mellemkategori mellem de to. På et tidligt tidspunkt indså arbejdsgiverne, at arbejdsgruppen ikke ville komme med sådanne forslag. For fagforeningerne – især FTF, som måske var den organisation, der havde skubbet mest på for at arbejdsgruppen etableret – var en retfærdig og ikke-bureaukratisk løsning for selvstændige af stor betydning. Beskæftigelsesministeriets informanter pegede på, at parterne i modsætning til i Dagpengekommissionen, men i overensstemmelse med deres stilling som værende repræsenteret i en separat følgegruppe, fokuserede mere på de overordnede principper og engagerede sig mindre i formuleringen af specifikke modeller.

Alle informanter fandt, at beslutningsprocessen var præget af høj grad af konsensus mellem repræsentanterne og effektiv ledelse af formanden fra Beskæftigelsesministeriet. En faktor, der lettede beslutningsprocessen, var den foregående introduktion af e-indkomstregisteret for alle borgere. Dette register skelner ikke mellem, om indkomstkilden er beskæftigelse eller selvstændig virksomhed. Derfor har indførelsen af e-indkomstregisteret gjort enkliggørelse lettere.

### *Resultat og virkninger*

Arbejdsgruppen afrapporterede i april 2017. Et af hovedbudskaberne i rapporten var, at en person ikke længere bør defineres som enten lønmodtager eller selvstændig. Det bør være den økonomiske aktivitet – ikke personen – der defineres som enten lønmodtager eller selvstændig. Et andet af hovedbudskaberne var, at registerbaseret information bør anvendes i stedet for manuel sagsbehandling for at skabe mere retfærdige beslutninger og mere gennemsigtighed, og et tredje, at et nyt dagpengesystem for selvstændige i højere grad skal støtte fuld (selvstændig) beskæftigelse.

Derudover indeholdt rapporten seks mere specifikke forslag:

- Nye definitioner af aktiviteter, der i større udstrækning end tidligere anvendte skattesystemets – i stedet for dagpengesystemets – definitioner
- Optjeningsret til dagpenge bør baseres på den samlede indtjening (e-indkomst)
- Ny digital model for selvstændig virksomhed som sekundær beskæftigelse baseret på e-indkomst
- Muligheden for selvstændige for at arbejde deltid og modtage dagpenge skal harmoniseres med reglerne for lønmodtagere
- Bedre muligheder for at starte en selvstændig virksomhed samtidig med, at der modtages dagpenge
- En mere enkel og digitalt baseret model for likvidation af selvstændige virksomheder (Arbejdsgruppen om selvstændige i dagpengesystemet 2017).

Allerede en måned senere, i maj 2018, blev arbejdsgruppens rapport fulgt op af en politisk aftale med tilslutning fra alle Folketingets partier med undtagelse af

SF og Enhedslisten. Den politiske aftal blev hurtigt omsat til lov, hvis hovedelementer var:

- Kategoriseringen af lønmodtager/lønarbejde vs. selvstændig/selvstændig virksomhed vil være relateret til den økonomiske aktivitet og ikke personen, for hermed at gøre det lettere at kombinere de to
- Delvis harmonisering af reguleringen for lønmodtagere og selvstændige med udgangspunkt i førstnævnte
- Harmonisering af kategorierne, der anvendes i skattesystemet og UI-systemet
- Mere brug af objektiv information og data i brugergrænsefladen for både medarbejdere og selvstændige, og mindre brug af skøn (Lov nr. 1670 af 26/12/2017; Beskæftigelsesministeriet 2017a).

Da loven først trådte i kraft i oktober 2018, er det for tidligt at vurdere effekten af aftalen. Med hensyn til arbejdsmarkedsparternes indflydelse på aftalen er det vanskeligt at estimere den præcist. På den ene side var beslutningsprocessen klart drevet og domineret af Beskæftigelsesministeriet, og ingen af hovedelementerne i aftalen har stærke aftryk af arbejdsmarkedets parter. På den anden side indeholdt aftalen ingen større udfordringer af arbejdsmarkedets parters interesser, og initiativet til at nedsætte arbejdsgrupperne kom primært fra en af fagforeningerne.

### 3. Beskæftigelsespolitik

#### 3.1 Tiltag under krisen 2008-12

Med Jobcentreforens (2009) fulde kommunalisering af beskæftigelsesindsatsen fik kommunerne entydigt hovedansvaret for at adressere konsekvenserne af den økonomiske krise på lokalt plan. Der blev derudover ikke taget omfattende nye beskæftigelsesinitiativer som et svar på krisen, men der blev indført en række mindre initiativer, såsom flere unge i uddannelse og jobs fra slutningen af 2009, og i 2010 et initiativ til bekæmpelse af langtidsledighed og en ændring af arbejdsfordelingsordningen. Heller ikke Thorning-regeringen kom i det første år efter tiltrædelsen i september 2011 med større beskæftigelsespolitiske initiativer, men koncentrerede sig tilsyneladende om de ovenfor beskrevne justeringer af dagpengereformen. Der var dog beskæftigelsespolitiske elementer af disse justeringer, såsom jobskabelse, løntilskudsjob og målrettet arbejdsformidling.

Men fra 2012 viste Thorning-regeringen sig meget aktiv, når det drejede sig om reformer på politikområder, der grænser op til og overlapper med beskæftigelsespolitikken. Alle disse reformer kombinerer reducerede ydelser og nye aktive foranstaltninger. Fælles for dem alle var et dobbelt mål: At øge arbejdskraftudbuddet og forbedre de offentlige finanser ved at reducere budgetterne. Reformerne kombinerer også alle en 'det skal kunne betale sig at arbejde' tilgang, hvor ydelser direkte eller indirekte reduceres for derigennem at øge udbuddet af arbejdskraft og dermed beskæftigelsen, med en mere human kapital-orienteret tilgang, som nye aktive foranstaltninger er udtryk for (Bredgaard et al. 2017).

For at reducere antallet af førtidspensionister blev det med Reform af førtidspension og fleksjob i 2012 vanskeligere for unge under 40 år at modtage førtidspension. I stedet indførtes de såkaldte 'ressourceprocesser' for personer med nedsat arbejdsevne. Samtidig ændrede reformen princippet om, at fleksjob skulle respektere gældende lønsatser for ordinære ansættelser, og introducerede mulighed for at oprette fleksjobs på under 12 timer om ugen (Regeringen et al. 2012). Sygedag-pengereformen, der fulgte i 2013, kombinerede også reducerede ydelser og intensiverede aktiveringsindsatser. Den hidtidige 52 måneders maksimum-periode for modtagelse af sygedagpenge blev reduceret til 22 måneder, dog med muligheder for forlængelse. Endvidere lagde reformen vægt på tidlig indgriben og stærkere indsats for at få den sygemeldte tilbage i arbejde hurtigst muligt via Jobafklaringsforløb. Også i 2013 indførte regeringen Kontanthjælperen, der bl.a. for unge under 30 år erstattede muligheden for at modtage kontanthjælp med mulighed for at modtage 'uddannelseshjælp' på SU-niveau, og gjorde det til en pligt for unge uden formel uddannelse at påbegynde én. For øvrige kontanthjælpsmodtagere blev kravene til jobsøgning øget. Desuden blev et nyt jobskabende redskab introduceret i form af 'nyttejob', der kan beskrives som ufaglært arbejde af samfundsnyttige opgaver (f.eks. rengøring eller havearbejde af det offentlige rum), der ikke i forvejen udføres i offentligt eller privat regi (Regeringen et al. 2013).



Der blev ikke inviteret til trepartsforhandlinger eller nedsat ad hoc trepartsfora i forbindelse med disse reformer. Det er der heller ingen stærk tradition for det på det socialpolitiske område. Parterne blev dog inddraget i forskellig grad via hørings- og konsultationsprocesser, men der var ifølge informanter ikke tale om stærk partsinddragelse i nogen af reformerne. I modsætning til disse reformer skal der nedenfor fokuseres på tre reformer, helt eller delvist inden for det beskæftigelsespolitiske område, med markant trepartssamarbejde i reformernes tilblivelse.

### 3.2 Beskæftigelsesreformen 2014

#### *Dagsordenen fastsættes*

I 2014 blev det til en reform af den 'egentlige' beskæftigelsespolitik. Ligesom i tilfældet med dagpegereformen blev der anvendt en blanding af treparts- og ekspertinddragelse i lovforberedelsen, og ligesom i tilfældet med ændringerne i dagpengereglerne for selvstændige blev der nedsat to arbejdsgrupper, der i beskæftigelsesreformens tilfælde to form af en ekspertgruppe med akademiske eksperter og enkelte embedsmænd samt en følgegruppe med deltagelse af arbejdsmarkedets parter, som klart var sekundær i forhold til ekspertgruppen. Ekspertgrupper med et så klart lovforberedende formål havde ikke tidligere været anvendt i dansk beskæftigelsespolitik.

Ekspertgruppen offentliggjorde sin rapport i februar 2014. Rapporten indeholdt et stort antal anbefalinger, der primært fokuserede på fem forhold:

- En mere individualiseret og tidligere indsats for jobsøgende, inkl. hjælp til fyrede medarbejdere allerede i opsigelsesperioden, og intensiveret vejledning i første halvår af ledighed.
- En mere målrettet brug af uddannelse som aktiveringsredskab, inkl. begrænsning af brugen til de ledige, der er motiveret til uddannelse.
- Mere fokus på virksomhedernes behov.
- Styrkelse af myndighedernes økonomiske incitament, mindre bureaukrati og færre proceskrav.
- Omstrukturering af de lokale/regionale råd og øget deltagelse af interessegrupper, inkl. erstatning af de 94 lokale og 4 regionale beskæftigelsesråd med 8-12 regionale råd med bedre reelle regionale arbejdsmarkedsgrænser og beslutningskompetence vedrørende midler til uddannelse for ledige (Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats 2015).

Arbejdsmarkedets parter reaktioner var inkluderet i rapporten. LO og FTF havde forfattet en fælles skriftlig redegørelse, hvor de støttede de fleste elementer i rapporten og bl.a. fremhævede den forenkede og tidlige tilgang til aktivering og det stærkere fokus på uddannelse, men samtidig fremhævede, at A-kasserne burde håndtere de forsikrede ledige, og at uddannelse tidligt i ledighedsperioden fortsat skulle være en del af beskæftigelsesindsatsen. DA var

noget mindre positivt i deres respons. De udtrykte støtte til de evidensbaserede politikker, men fandt, at aktiveringen ikke længere ville være styrket af den rette 'work-first' tilgang, hvis ekspertgruppens anbefalinger blev gennemført i deres helhed. DA fremhævede også, at jobsøgning, tætte kontakter mellem jobcenter og ledige samt sanktioner er de rigtige foranstaltninger, og at uddannelse kun bør bruges, hvis der er et særlige behov for specifikke uddannelser på arbejdsmarkedet. KL respons var måske den mest positive. Organisationen understregede især ekspertgruppens anbefaling af, at kommunerne stadig skulle være tyngdepunktet i beskæftigelsespolitikken, og at der kunne forventes positive resultater af mindre bureaukrati og større kommunal valgfrihed (ibid.).

Det er værd at bemærke, at DA og LO ikke som i 1990'erne og dele af 00'erne forfattede et fælles svar, men svarede adskilt. Det afspejler en udvikling, hvor fagbevægelsen og arbejdsgivere i højere grad end tidligere tillægger forskellige dele af aktiveringen værdi. Kort sagt argumenterer fagbevægelsen for en tilgang med vægt på human kapital, herunder uddannelse, mens arbejdsgiverne argumenterer for en 'work-first' tilgang.

Arbejdsgiver- og fagforeningsinformanterne beskrev processen omkring ekspertgruppen som velfungerende. Formanden for ekspertgruppen, Carsten Kock – der også var formand for det Nationale Beskæftigelsesråd – havde arbejdsmarkedsparternes støtte. Nogle af parts-informanterne følte sig dog til en vis grad holdt på afstand af ekspertgruppen. Det var sådan set også regeringens strategi. Strategien skal ses i lyset af, at ekspertgruppen blev nedsat i februar 2013, hvilket var mindre end et år efter de kuldsejlede trepartsforhandlinger i 2012. Derfor var det politiske-administrative systems tillid til arbejdsmarkedets parter evne til at bidrage positivt via trepartsarrangementer begrænset på det tidspunkt.

### *Politikformulering*

Inddragelsen af parterne i politikformuleringen af selve reformen skete i overvejende grad i form lobbyisme, hvor parterne selv kontakter ministre, embedsmænd og politikere. På trods af denne svage form for inddragelse synes i hvert fald LO at have haft en vis indflydelse på især reformens uddannelsesmæssige elementer. Problemet med uddannelse som aktiveringsredskab var, at et stort antal evalueringer havde stillet spørgsmålstejn ved redskabets beskæftigelseseffekter. Men LO holdt fast i overbevisningen om redskabets værdi og arbejdede for at bibeholde de seks ugers selvvalgt uddannelse, som var en ret for de ledige, men som var i stor fare for at blive afviklet. Det lykkedes for LO at bevare retten ved at omformulere den til en ret til 'jobrettet uddannelse', dvs. uddannelse målrettet områder med stor efterspørgsel på arbejdskraft. Det var svært for DA og regeringen at argumentere imod det fornuftige heri. Aftalen omfattede også lister over regionalt godkendte uddannelser. Ifølge informanter fra arbejdsmarkedets parter afspejlede de seks ugers jobrettet uddannelse og A-kassernes større rolle, at fagforeningerne – eller mere specifikt LO, hvis medlemmer uddannelsen var målrettet – havde en stærkere indflydelse på formuleringen af reformen end arbejdsgiverne.

*Reformens indhold og effekter*

Hovedelementerne i den politiske aftale var:

- Regional uddannelsesfond med 100 mio. kr. til kortere erhvervsrettede kurser
- Pulje på årligt 150 mio. kr. til at give arbejdsløse med færrest eller forældede kompetencer et reelt uddannelsesløft.
- Ret til seks ugers af jobrettet uddannelse
- Ret og pligt til ét aktiveringstilbud. Gentagen aktivering afskaffes
- Forbedret virksomhedsrettet indsats
- Ændringer i løntilskudsstyringsordningen: Varigheden af løntilskudsjobs i den private sektor reduceres fra 12 til 6 måneder og i den offentlige sektor fra 6 til 4 måneder. Målet er at undgå misbrug.
- Nye regionale arbejdsmarkedsråd erstatter de lokale beskæftigelsesråd
- Større valgfrihed for kommunerne og mindre bureaukrati (Beskæftigelsesministeriet 2014).

Fordi den socialdemokratiske beskæftigelsesminister forud for reformen i stærke vendinger havde kritiseret aktiveringspolitikken for at indeholde for meget meningsløs aktivering, havde nogle observatører (fx Bredgaard et al. 2107) og flere af informanterne forventet større ændringer og fandt derfor, at reformen primært var en mild korrektion af tidligere politikker, og at fx tiltagene til at mindske bureaukratiet var utilstrækkelige. Dog fandt én af informanterne, at reformen indeholdt en afgørende drejning væk fra work-first tilgangen til en mere uddannelsesvenlig human kapital orienteret tilgang.

En yderligere effekt af reformen var, at kritikken af aktiveringspolitikken blev noget mere afdæmpet. Især nogle af de ministerielle informanter – der beskrev kritikken som delvist uretfærdig – fandt, at det var en meget vigtig effekt af reformen.

Endelig kan der peges på en mulig utilsigtet konsekvens af reformen. I de senere år er den såkaldte 'aktiveringsgrad' (den tid en jobsøgende rent faktisk deltager i en aktiviseringsaktivitet) faldet. For forsikrede ledige fra 31 til 12 % i perioden fra 2012-17 (Danske A-kasser 2017). Spørgsmålet er om, og i hvilket omfang, denne nedgang kan forklares med beskæftigelsesreformen. Nogle observatører mener, at denne reform kan være en del af forklaringen, fordi nedskæringen af 'meningsløse aktiveringskurser' har udviklet sig til en mere generel reduktion i aktiveringen. En anden mulig forklaring er reformen af refusioner til kommunerne, der ledsagede Beskæftigelsesreformen. Konsekvensen af refusionsreformen var, at kommunerne ikke længere skulle betales forskelligt for forskellige typer aktivering, men at refusionen gradvist reduceredes over tid. Derfor blev det dyrt for kommunerne at gennemføre aktivering, der ikke førte til beskæftigelse på kort sigt (Altinget 14. juli, 2016).

### **3.3 Trepartsaftale 2016 som reaktion på flygtningekrisen**

I juni 2015 tabte Thorning-regeringen valget, og Venstre kom til magten. Den nye regering fik i november 2015, som en af sine tidlige lovgivningsinitiativer, vedtaget den såkaldte 'Jobreform'. Betegnelsen 'reform' kan synes en smule

overdrevet, da den kun omfattede to elementer: En genindførelse af 'kontanthjælpsloftet' (et maksimum for de samlede sociale ydelser en individuel kontanthjælpsmodtager eller et par kan modtage) og '225-timers reglen' (det antal timer en kontanthjælpsmodtager skal arbejde indenfor de seneste 12 kalendermåneder for at kunne modtage den maksimale kontanthjælp). Begge disse tiltag havde eksisteret i en eller anden form under Løkke I-regeringen, men Thorning-regeringen havde fjernet den. Genindførelsen af disse var en klar styrkelse af den allerede stærke 'det skal kunne betale sig at arbejde' tilgang til aktiveringspolitikken. Jobreformen skete i følge informanter stort set uden nogen form for partsinddragelse. Positionerne kunne også siges at være kendte på forhånd, hvor arbejdsgivere støtter sådanne foranstaltninger, mens fagbevægelsen er imod.

Jobreformen er grundlæggende en kontanthjælps- og ikke en beskæftigelsesreform. Efter beskæftigelsesreformen blev der ikke introduceret nogen 'rene' beskæftigelsespolitiske reformer før i 2018, der ligger uden for denne rapportes tidsmæssige fokus. Men to af de tre runder af trepartsforhandlinger, der fandt sted fra februar 2016 til oktober 2017, drejede sig for væsentlige dele om beskæftigelsespolitik.

#### *Dagsordenen fastsættes*

Flygtningespørgsmålet var ikke en del VK-regeringens arbejdsprogram fra juni 2015, hvori regeringen inviterede til trepartsforhandlinger om emner som virksomhedernes konkurrenceevne, uddannelse, arbejdsmigration og flytning af borgere på forskellige former for overførselsindkomst til beskæftigelse (Regeringen 2015). Men i løbet af sommeren og efteråret steg tilstrømning af flygtninge. Tilstrømningen toppede i november, da 5.000 søgte ansøgte om asyl i løbet af en måned. I hele 2015 modtog Danmark 3.7 asylansøgere pr. 1000 indbyggere, det 9. højeste antal i EU (Altinget 2016). Flygtningestrømmen ændrede det politiske fokus, så da trepartsforhandlingerne startede i februar 2016, havde flygtningespørgsmålet skubbet alle de planlagte emner ud af forhandlingerne. Nu anså regeringen flygtningespørgsmålet som en af de største aktuelle udfordringer og en belastning af velfærdsstatens fremtid på grund af de potentielle byrder for de offentlige finanser. Desuden signalerede regeringen, at en aftale om flygtningespørgsmålet var en forudsætning for eventuelle efterfølgende forhandlinger om andre emner.

Da oppositionslederen Løkke i maj 2015 inviterede til trepartsforhandlinger mod slutningen af hans valgkampagne (såfremt han vandt valget), var det sandsynligvis fordi han for det første kunne forudse, at hans regering ville være af den svage minoritetstype og derfor kunne have brug for støtte fra andre samfundsaktører, og for det andet, fordi han gerne ville demonstrere evnen til at gøre, hvad den socialdemokratiske regering mislykkedes med i 2012. Nemlig at indgå en bred aftale med fagforeningerne. For det tredje ville det stigende antal asylansøgere være umuligt for regeringen at integrere på arbejdsmarkedet uden hjælp fra arbejdsmarkedets parter.

Alle tre parter havde processuelle såvel som indholdsmæssige interesser i første fase af forhandlingerne om flygtninge. For regeringen ville det, som nævnt, være en stor politisk sejr at opnå, hvad den forrige regering ikke kunne: En trepartsaftale om et spørgsmål af stor samfundsmæssig betydning. Hvad

angår deres indholdsmæssige interesser havde regeringen behov for parternes hjælp til at jobintegration af flygtningene for at undgå belastning af velfærdsbudgetter eller skatteforhøjelser.

Fagbevægelsen havde også stærke interesser i forhandlingerne. Efter deres magtbase var blevet og efter de mislykkede trepartsforhandlinger i 2012, måtte de vise, at de stadig var en relevant aktør, når store samfundsmæssige udfordringer skulle løses. Desuden havde de brug for en aftale for at udløse de næste faser af trepartsforhandlingerne, som forventedes at omfatte emner fagbevægelsen indholdsmæssigt var mere interesseret i end flygtningespørgsmålet. Endelig havde fagbevægelsen interesse i at undgå, at ordinære job blev fortrængt af støttede job til flygtninge eller at flygtninge fik mere hjælp og flere fordele end hvad fagforeningernes ledige medlemmer kunne forvente.

Arbejdsgiverorganisationerne var den af de tre hovedaktører, der havde mindst at miste. Det var traditionen tro ikke dem, der pressede på for at få indledt trepartsforhandlinger. Med hensyn til deres indholdsmæssige interesser var de, ifølge informanter, i denne første fase primært fokuseret på de eksisterende aktiveringsredskaber for indvandrere samt sprogundervisning. Mere specifikt var en velfungerende integrationspolitik i deres interesse for herigennem at undgå stigmatisering af arbejdskraft med indvandrerbaggrund, hvilket kunne følge af en situation med en meget stor gruppe flygtninge uden nogen form for beskæftigelse. Desuden havde i hvert fald nogle arbejdsgivere – som tilfældet ofte er i beskæftigelsespolitiske initiativer – en interesse i et øget udbud af arbejdskraft på et relativt lavt lønniveau.

Opdelingen af forhandlingerne i separate faser og en flygtningeaftales status som forudsætning for yderligere trepartsforhandlinger satte arbejdsmarkedets parter under pres for at nå til enighed. Dette pres blev især følt af fagforeningerne, da de også ønskede at diskutere uddannelse, arbejdsmigration og andre problemer med regeringen og arbejdsgiverne.

Trepartsforhandlinger startede i februar 2016, men forberedelsen startede flere måneder før. Vigtigt i denne fase var en diskussion af muligheden for at anvende trepartsforhandlingerne til at give nytilkomne flygtninge en lavere løn (indslusningsløn), for herved at overvinde den barriere, som de generelt høje kollektivt aftalte minimumslønninger i Danmark udgør (fx Tranæs 2006). Indslusningsløn er blevet diskuteret før, også i forhold til andre målgrupper end flygtninge, men initiativerne har aldrig realiseret sig på grund af modstand fra især fagbevægelsen. Også denne gang blev fortalene for indslusningsløn – arbejdsmarkedsøkonomer, Dansk Flygtningehjælp, en række borgerlige politikere, Dagbladet Børsen samt en række arbejdsgiverorganisationer – mødt med kraftig modstand. Men først da DA og LO afviste indslusningslønnen, stilnede debatten af, sandsynligvis fordi fortalene kunne se, at indslusningsløn i den rene form ikke var realistisk. Det er bemærkelsesværdigt, at der indledningsvis ikke havde været enighed på arbejdsgiversiden, idet først og fremmest Dansk Byggeri havde været blandt fortalene for en indslusningsløn. Men efter DA og LO's fælles udspil makkede de ret.

DA og LO's modstand mod indslusningslønnen var procesrelateret: Løn var ikke et spørgsmål for trepartsforhandlinger og efterfølgende lovgivning, men for kollektive forhandlinger. Endvidere var LO's modstand også indholds-

relateret, da de frygtede, at indslusning kunne trække lønnen ned for eksisterende ansatte. 3F fulgte op med en tilføjelse om, at de aldrig ville underskrive en trepartsaftale, der indeholdt indslusningsløn (Fagbladet 3F 1. september 2015).

#### *Politikformulering*

Ud over regeringen og arbejdsmarkedets parter skulle også Danske Regioner og KL deltage i forhandlingerne. Der var afsat meget lidt tid til forhandlingerne. En aftale var forventet i påsken 2016. Ifølge kommissoriet havde Danmark i 2015 modtaget 25.000 flygtninge og antallet forventedes at stige i de følgende år. Indsatsen med at integrere flygtninge havde ifølge kommissoriet ikke været en succes.

Kommissoriet opdelte forhandlingerne i tre temaer: 1) Øget beskæftigelsesfokus i integrationspolitikken med fokus på sproglaterede initiativer og de offentlige myndigheders rolle i beskæftigelsesinitiativer. 2) Bedre rammer for virksomheder til at ansætte flygtninge, som blev kernen i aftalen. 3) Enklere og mere fleksibel virksomhedsrettet indsats, der grundlæggende drejede sig om at reducere administrative byrder og andre begrænsninger for virksomheders inddragelse i aktiveringspolitikkerne (Beskæftigelsesministeriet 2016b).

Ifølge informanterne havde parterne ikke stærke uenigheder om hvilke tiltag, der skulle aftales under det første tema. Der blev aftalt 21 initiativer, herunder en bedre vurdering af flygtningenes kompetencer, a priori forventning om, at flygtninge er klar til at arbejde (medmindre kompetencevurderingen viste noget andet) samt stærkere jobfokus i danskurserne for flygtninge og indvandrere (herunder muligheden for at afvikle kurser på arbejdspladsen).

Diskussionen om indslusningsløn viste, at det andet tema vedrørende virksomheders rolle kunne forventes at blive det mest kontroversielle – og det blev det også. Der blev drøftet flere tilgange til dette tema under forhandlingerne, herunder lovgivningsmæssige initiativer, som arbejdsmarkedets parter kunne følge op på under overenskomstforhandlinger og på anden vis. Men temaet begyndte først for alvor at tage form, da DA og LO efter parallelle topartsforhandlinger foreslog et initiativ, der tog udgangspunkt i en eksisterende overenskomstbaseret uddannelsesordning for unge. Det nye initiativ fik navnet Integrationsgrunduddannelsen, IGU, og bygger på en eksisterende ordning – erhvervsgrunduddannelsen (EGU) – der er en kombination af arbejde og erhvervsuddannelse. De unge EGU'er bliver udbetalt en uddannelsesydelse under uddannelsen og løn under virksomhedsopholdet.

Der var adskillige kontroversielle spørgsmål i forbindelse med det andet tema og IGU'en. Et var, hvor forpligtende tiltagene skulle være. KL, der som offentlig myndighed havde ansvar for integrationen af flygtninge, lagde pres på DA og LO for at få dem til at forpligte sig på kvantitative mål, men det afviste LO og DA med henvisning til, at der manglende viden om målgruppen. Men DA's dårlige erfaringer med at forpligte sig på kvantitative måltal fra Akutaftale 2 (se ovenfor) kan også have spillet en rolle. Et andet kontroversielt spørgsmål i forbindelse med IGU'en var balancen mellem arbejde og uddannelse. LO prioriterede uddannelsesdelen, bl.a. for at undgå at blive anklaget for at støtte en ordning, der kun tilvejebragte billig arbejdskraft eller var indslusningsløn i

forklædning. DA priorerede tilstedeværelsen på arbejdspladsen. Kompromiset endte med at være 20 ugers uddannelse ud af et forløb på maksimale 104 uger. Et tredje kontroversielt spørgsmål var aldersgruppen. LO ønskede at begrænse det til unge (under 30 år), som var samme aldersgrænse, der gjaldt for EGU'en, mens DA foretrak ikke at have en aldersgrænse overhovedet. Kompromiset blev 40 år.

Helt indtil slutningen af beslutningsprocessen var det uklart, om LO internt kunne blive enige om at støtte aftalen. Det endte med, at kun FOA tog afstand fra aftalen, sandsynligvis fordi deres overenskomstfastsatte EGU-sats var lavere end de øvrige medlemsorganisationers.

Det tredje tema om 'forenklede og mere fleksible foranstaltninger' var det sidste emne, der blev forhandlet, og i modsætning til de to andre temaer endte forhandlingerne ikke i en aftale. Denne del af forhandlingsprocessen blev af nogle af informanterne beskrevet som 'kaotisk', og der er flere udlægninger af processen i det afsluttende forløb. Centralt i forhandlingerne om dette tema var diskussionen om en justering af det såkaldte rimelighedskrav, der bl.a. kræver, at virksomheder med op til 50 ansatte skal have fem ordinært ansatte for hver person i støttet beskæftigelse. Virksomheder med over 50 ansatte kan have én person i støttet beskæftigelse for hver 10. medarbejder.

Nogle af informanterne udtrykte overraskelse over, at hvad de havde troet var en afbureaukratiseringsøvelse, reelt handlede om at opbløde rimelighedskravet, mens andre informanter mente, at selvom kommissoriet ikke nævnte kravet, så var alle forhandlerne godt klar over, at det var det, det handlede om. Under alle omstændigheder viste LO sig ikke i stand til at støtte en opblødning. Efter at have aftalt IGU'en, mente flere af fagforeningsrepræsentanterne ikke, at de kunne give yderligere indrømmelser, der kunne føre til fortrængning af allerede ansatte medarbejdere. Selvom det således ikke blev til nogen aftale om det tredje tema, fandt ingen af informanterne, at det bragte resten af aftalen i fare, og ingen af forhandlerne nævnte den manglende delaftale, da hele trepartsaftalen blev præsenteret.

Nogle af informanterne fandt, at det var en udfordring med et helt nyt LO-lederteam, og at flere af de øvrige fagforeningsrepræsentanter ikke havde erfaringer fra hverken treparts- kollektive forhandlinger. Problemet hermed var angiveligt, at det vanskeliggjorde etablering af den nødvendige interorganisatoriske konsensus i LO, fordi FOA og 3F frygtede, at nogle af deres medlemmer ville blive fortrængt af flygtninge.

Det var klart fagforeningerne, der var under pres i den første runde af trepartsforhandlingerne. I anden runde var det – som vi vil se nedenfor – arbejdsgiverorganisationerne.

### *Resultat, effekt og evaluering*

Aftalen blev indgået i marts 2016 og omfattede ikke mindre end 32 initiativer. De vigtigste af disse kan siges at være:

- Bedre kompetencevurdering af flygtninge
- A priori forventning om, at flygtninge er klar til at arbejde (medmindre kompetencevurdering viste noget andet)

- Stærkere jobfokus i danskkurserne for flygtninge og indvandrere (herunder muligheden for at afvikle kurser på arbejdspladsen)
- IGU'en.

IGU var kernen i aftalen. Initiativet blev aftalt mellem LO og DA med de andre spillere på sidelinjen. IGU endte med at blive en op til 2 år lang kombination af arbejde og uddannelse/sprogkurser. Den støtteberettigede gruppe er flygtninge på 18-40 år, der bliver udbetalt en uddannelsesydelse i de 20 ugers uddannelse/sprogkurser, og løn i henhold til kollektive aftalte satser for praktikanter under EGU. Lønsatserne varierer mellem de kollektive aftaler. Virksomhederne, der ansætter IGU-praktikanter, modtager en bonus på 20.000 kr. når IGU-forløbet er afsluttet og yderligere 20.000 kr. efter seks måneders ansættelse. I Trepartsaftalen understreges det, at IGU skal ses som et supplement til eksisterende beskæftigelsespolitiske initiativer for flygtninge (Beskæftigelsesministeriet 2016b).

Et par af informanterne fandt, at IGU'en reelt er indslusningsløn under et andet navn, men flertallet af respondenterne mente, at det er lige præcis hvad IGU'en ikke er, fordi den er tidsbegrænset, begrænset til en særlig målgruppe og indeholder et stærk uddannelseselement.

Hvad angår effekten af trepartsaftalen, fremhævede flere af informanterne skiftet fra at møde flygtningene som ikke-jobparate til jobparate som vigtigt. I sig selv er denne ændring naturligvis ikke tilstrækkelig til at få flygtningene i job, men ændringen kan være en nødvendig forudsætning for at forbedre deres beskæftigelsesfrekvens. Imidlertid er det effekten af IGU'en, der i den brede offentlighed har fået størst opmærksomhed. Efter en langsom start nåede antallet af IGU'er op på 1.200 i december 2017 (Udlændinge- og Integrationsministeriet 2018), hvilket aktørerne har fundet tilfredsstillende. Siden er antallet steget til 2.067 pr. april 2019 (integrationsbarometer.dk). Trepartsaftalens effekt bør også vurderes bredere end antallet af IGU-forløb, som har været meget i fokus. Flere andre elementer i aftalen kunne tænkes at have en større, men mere vanskelig målbar, effekt.

I forhold til effekten af aftalen er det også vigtigt at bemærke, at Danmark efter underskrivelsen af den trepartsaftale modtog et meget mindre antal flygtninge end forventet. Derfor er trykket på kommunerne og arbejdsmarkedets parter også aftaget. I december 2017 var hele aftalen i fare, da Dansk Folkeparti i forbindelse med det såkaldte 'regimeskifte' i indvandrepolitikken satte regeringen under pres for at træde ud af trepartsaftalen. Arbejdsmarkedets parter regerede imidlertid kraftigt, både direkte over for regeringen og i pressen, og fremhævede, at et sådant skridt ville ødelægge regeringens troværdighed og alle fremtidige muligheder for at indgå trepartsaftaler. Regeringen endte da også med at afvise at træde ud af aftalen.

### **3.4 Trepartsaftale om tilstrækkelig og kvalificeret arbejdskraft 2016**

Ifølge informanterne var det utvetydigt, at regeringen anså en succesfuld første runde af trepartsforhandlinger om flygtninge og integration for en forudsætning for yderligere runder af trepartsforhandlinger, hvor der kunne tages fat på de spørgsmål, der i højere grad optog arbejdsmarkedets parter.



### *Dagsordenen fastsættes*

Regeringen ventede ikke længe med invitationen til anden runde. Allerede en måned efter den første trepartsaftale blev underskrevet lå kommissoriet for anden runde klar (Beskæftigelsesministeriet 2016c). Igen blev tre temaer formuleret: 1) Forebyggelse af rekrutteringsudfordringer, 2) Praktikpladser – flere faglærte og 3) Voksen- og efteruddannelse (VEU).

Formålet med det første tema var at styrke det allerede høje danske niveau af geografisk og erhvervsmæssig mobilitet. Det andet tema drejede sig primært om at adressere det langvarige og tilbagevendende problem med at tilvejebringe et tilstrækkeligt antal praktikpladser, og for det tredje om at imødegå et bemærkelsesværdigt fald i brugen af VEU, hvilket i årtier havde ligget på et højt niveau i Danmark.

Det var det andet tema, der var hovedtemaet i forhandlingerne. Det, der gjorde det så vigtigt var, at praktikpladserne er et fundament i de danske erhvervsuddannelser.

Aktørers interesser i forhandlingernes centrale spørgsmål om flere praktikpladser kan beskrives således: Fagforeninger havde en stærk interesse i at øge antallet af praktikpladser, fordi det ville forbedre kvaliteten af deres unge medlemmers uddannelse og sandsynligvis også forbedre deres beskæftigelsesmuligheder senere i livet. Arbejdsgiverne havde – for at sikre tilstrækkeligt med kvalificeret arbejdskraft – også en stor interesse i at øge antallet af praktikpladser, men dette skulle helst ske uden at belaste de offentlige finanser yderligere. Samtidig ville man undgå bindende kvantitative krav, men var under pres, fordi der var lagt op til, at de medlemsvirksomheder, der tidligere kun havde tilbudt få praktikpladser, på den ene eller anden måde ville blive tvunget til at udbyde flere eller blive straffet økonomisk. Regeringens mål var også at øge udbuddet af praktikpladser uden at de offentlige finanser belastedes yderligere.

I lighed med første runde af trepartsforhandlinger indrammede statsministeren forhandlingerne ved at sende meddelelser i medierne. I dette tilfælde anvendte han ordet 'praktikpladsgaranti', hvilket førte til, at DA gentagne gange meddelte, at de ikke kunne levere en garanti. Ifølge flere af informanterne forsøgte statsministeren med meddelelserne at sætte parterne under pres ved at signalere, at hvis de ikke leverede en løsning på praktikpladsproblemet, ville regeringen gøre det selv.

### *Politikformuleringen*

Beskæftigelsespolitikken (i snæver forstand) var overvejende at finde under forhandlingernes første tema 'Forebyggelse af hindringer for rekruttering'. Et vigtigt punkt under dette tema var regeringens mål om at udvide kravet til alle lediges jobsøgning, så alle fremover skulle søge job i hele landet. Hidtil havde det kun været et krav til personer med mellemlange og lange uddannelser. Imidlertid blev dette forslag mødt med stærk modstand fra fagforeningsrepræsentanterne. LO såvel som FTF forsvarede forskellen i de geografiske jobsøgningskrav med, at arbejdsmarkedene såvel som lønniveauet for faglærte og ufaglærte er meget forskellig fra akademikernes, og påpegede samtidigt, at der kun kunne forventes meget begrænsede beskæftigelseseffekter af

regeringens forslag. Desuden meddelte de beskæftigelsesministeren, at der slet ikke ville være nogen trepartsaftale, hvis den geografiske udvidelse skulle indgå.

Et andet vigtigt spørgsmål under det første tema var listen over godkendte uddannelser til de seks ugers jobrettet uddannelse, som ledige har ret til (se afsnittet om Beskæftigelsesreformen). Her blev forhandlerne enige om at gøre listen mere fleksibel og inklusiv, hvad der ikke var så vanskeligt at blive enige om. Mere kontroversiel var spørgsmålet om niveauet for understøttelse, den ledige kunne modtage under uddannelse. Fagforeningsrepræsentanterne pressede på for at løfte dette niveau fra 80 % til 100 % af dagpengemaximum, hvis den ledige påbegyndte en uddannelse inden for områder med mangel på arbejdskraft.

Vedrørende det andet tema – praktikpladserne – udelukkede arbejdsgiverne tidligt i forløbet en reel garanti. Derfor måtte der gås andre veje. Tidligt i processen blev forskellige økonomiske incitamentter diskuteret, der kunne stimulere virksomhederne til at oprette flere praktikpladser. Tre store udfordringer skulle adresseres: For det første, at kravet om at de offentlige budgetter ikke måtte indebære, at virksomheder, der underperformede mht. antallet af praktikpladser, ville blive straffet økonomisk. De enkelte arbejdsgiverorganisationer havde derfor stærke og divergerende interesser i forhandlingerne, alt efter hvor gode deres medlemsvirksomheder var til at tilvejebringe praktikpladser. For det andet, at regeringen ønskede at give erhvervsuddannelser inden for områder med høj efterspørgsel på arbejdskraft gunstigere forhold. Men da det varierer over tid, på hvilke områder arbejdskraft-efterspørgslen er størst, var der behov for at udvikle et prognoseredskab – og prognoser er vanskelige at konstruere, hvis de skal være præcise. For det tredje var divergerende interesser mellem LO, FTF og AC også en udfordring, omend måske den mindste udfordring af de tre. Af åbenlyse grunde ønskede LO et fokus på kortest uddannede, mens FTF og AC (også) ønskede et fokus på videreuddannelse.

Informanterne beskrev beslutningsprocessen som lang og vanskelig. Arbejdsgiverne – der i denne runde af trepartsforhandlingerne var dem, der var under mest pres – brugte lang tid til at blive enige om en økonomisk incitament-baseret model. Det var ikke overraskende vanskeligt at opnå den nødvendige inter-organisatoriske konsensus. DA's største medlemsorganisation DI var blandt dem, der stod til at skulle bidrage mere end de hidtil havde gjort. Nogle af fagforeningsrepræsentanterne oplevede, at DA i høj grad kommunikerede direkte med regeringsrepræsentanterne, så det blev ikke til en gentagelse af den tætte DA-LO-proces fra første fase af trepartsforhandlingerne. Andre fagforeningsinformanter var imidlertid tæt involveret i beslutningsprocessen, men også disse informanter oplevede, at det i slutningen af processen blev overladt til arbejdsgiverne selv at bestemme, hvordan modellen for praktikpladser skulle udformes.

Arbejdsgiverne foreslog meget detaljerede matematiske modeller, herunder prognoser, som de to andre parter fandt for komplicerede. Der var midlertidig hos regeringen og fagbevægelsens repræsentanter en forståelse for, at det grundlæggende drejede sig om intern fordeling af den økonomiske byrde på

arbejdsgiverside. Mod slutningen af processen gav beskæftigelsesministeren da også grønt lys til, at arbejdsgiverne selv kunne beslutte sig for finansieringsmodellen, så længde finansieringen kom fra dem selv, og LO og undervisningsministeren kunne godkende modellen.

Hvad angår den tredje tema om VEU, var det tidligt i processen klart, at det ikke ville være muligt at nå særligt langt inden for tidsrammen for anden runde af trepartsforhandlingerne, men at en kommission kunne være et resultatet.

### *Resultat, effekter og evaluering*

Aftalen faldt på plads i august 2016 (Regeringen og arbejdsmarkedets parter 2016b) og blev opdelt under forhandlingernes tre temaer, hvoraf der var flest aftaleelementer under temaet om 'Flere praktikpladser – mere kvalificerede arbejdstagere'. De væsentligste elementer i aftalen kan siges at være:

- Tiltag til forbedret statistisk overvågning af arbejdsmarkedet
- Tildeling af ressourcer til forbedring af lediges kvalifikationer inden for områder med høj efterspørgsel efter arbejdskraft
- En mere fleksibel brug af de seks ugers jobrettet uddannelse
- En stigning fra 80% til 100% af dagpengemaksimum, hvis en forsikret ledig begynder en erhvervsuddannelse på områder med mangel på arbejdskraft.
- Etablering af fordelsuddannelser, der bl.a. indebærer, at erhvervsuddannelser inden for fag med stor arbejdskraftefterspørgsel vil modtage en bonus på 5.000 kr. for hver praktikpladselev
- Dimensionering af visse uddannelser, bl.a. inden for områder med høj ledighed
- Mål om etablering af nye praktikpladser – op mod 8.000-10.000 flere praktikpladser. Der skal være mindst 2.100 nye praktikpladser i 2018. Hvis ikke det nås, skal aftaleparterne tage nye initiativer
- Reduktion af virksomhedernes bidrag til Arbejdsmarkedets Parter Uddannelsesbidrag (AUB) for virksomheder, der når deres mål for praktikpladser, samt en økonomisk straf (27.000 kr. pr. praktikplads) for dem, der ikke gør
- Bonusordninger for virksomheder, der øger elevtal. Fordelsuddannelser fastlægges i løbet af 2017 med inddragelse af arbejdsmarkedets parter
- Regeringen vil i Finansloven for 2017 søge opbakning til, at puljen på 150 mio. kr. til et kvalitetsløft af erhvervsuddannelserne fastholdes i 2017

Mht. punktet om bonusordninger til virksomheder, viser formuleringen, at beslutningen de facto blev skudt til hjørne. Det skyldes, at det på forhandlingernes sidste dag blev klart, at DI ikke synes, det var tilstrækkeligt stærke incitamenter, hvis det som i udkastet til trepartsaftalen var blevet til en bonus på op til 15.000 kr. Bonusordningen faldt på plads under tredje fase af trepartsforhandlingerne.

Den mindste del af aftalen var under det tredje tema 'Voksenuddannelse og videreuddannelse'. Det vigtigste element her var etableringen af en VEU ekspertgruppe – og en 'følgegruppe' med deltagelse af arbejdsmarkedets parter

– med det formål at styrke indholdet og brugen af VEU. Der var dog også ni mindre initiativer. Nogle af fagforeningsrepræsentanterne havde forventet meget mere.

Informanter fra alle tre parter udtrykte tvivl med hensyn til effekten af aftalen, mere præcist om det ville lykkes at etablere de 8.000-10.000 ekstra praktikpladser.

En måde at evaluere aftalen på er at se på hvem, der fik hvad. Interesserne var mindre tydeligt opdelt i forhold til den første fase af trepartsforhandlinger. Alle parter kunne (potentielt) få gavn af en aftale, der har til formål at øge antallet af praktikpladser. Det blev dog – som forventet – arbejdsgiverne, der skulle betale for de økonomiske incitament i tilfælde af underperformance, og nogle virksomheder kom til at betale mere end andre. Regeringen fik en aftale om nogle af de beskæftigelsespolitiske foranstaltninger, de foreslog, mens fagforeningerne fik løftet personer under uddannelse på områder med arbejdskraftmangel til maksimal dagpengesats og undgik krav om geografisk udvidet jobsøgning. Den mere fleksible udnyttelse af de seks uger af jobrettet uddannelse var i alle tre parter interesse.

Mht. evalueringen af forhandlingsprocessen var der nogen variation mellem de tre parter. Alle tre parter fandt aftalen vigtig, på trods af ovennævnte usikkerhed med hensyn til dens umiddelbare virkning. Alle tre parter var imidlertid også kritiske over de andre parter ageren. Nogle af repræsentanterne fra arbejdsmarkedets parter oplevede, at de ministerielle repræsentanter tydeligt viste, at de ikke var 'i træning' med hensyn til forhandlinger med arbejdsmarkedets parter, og at ministeriet var med til at skabe en forvirret proces. Mere specifikt blev det påpeget, at regeringsrepræsentanterne ikke anerkendte, at arbejdsmarkedsorganisationerne ligesom ministerier er politiske organisationer, for hvem det tager tid at få klare mandater. Desuden blev det kritiseret, at regeringens forsøgte at presse de øvrige parter med sin 'garanti-retorik'. Arbejdsgiverorganisationerne blev dog også kritiseret af nogle af de ministerielle repræsentanter. Arbejdsgiverne blev bl.a. kritiseret for deres meget store vanskeligheder med at skabe den nødvendige inter-organisatoriske konsensus, og for i længere perioder af forhandlingerne ikke at være i stand til at melde en fælles holdning ud.

## 4. Voksen- og efteruddannelse

### 4.1 Tiltagene siden krisens udbrud

Indtil for ganske nyligt kunne perioden efter 2008 ikke fremvise mange nye tiltag i VEU-reguleringen, hverken med eller uden trepartssamarbejde. Et af de få initiativer var en ændring i strukturen for de rådgivende organer. Indtil 2009 var der to nationale trepartsråd, ét for almen voksenuddannelse og ét for VEU. De blev samlet i Rådet for Voksen- og Efteruddannelse for at styrke sammenhængen mellem de to områder (Rolls 2012).

Der kan kun nævnes en enkelt trepartsaftale fra perioden 2008-16, og den anses ikke engang for at være en 'rigtig' trepartsaftale. I februar 2013 vedtog Thorning-regeringen Vækstplan DK. Et af flere formål med planen var at styrke VEU efter brugen af offentligt finansierede VEU – især AMU – var faldet drastisk. Vækstplanen sigtede på at styrke VEU ved at tage initiativer under otte overskrifter for i alt 1 mia. kroner. Initiativerne indeholdt bl.a. indførelse af muligheden for voksne til at tage erhvervsuddannelser (herunder VEU), mere fleksibilitet i AMU-systemet og opkvalificering af ufaglærte til faglært niveau. Vækstplanen var en politik aftale, hvor kun de specifikke initiativer blev aftalt med arbejdsmarkedets parter. Derfor var der tale om en trepartsaftale om implementering, ikke en trepartsaftale om politikken. Som følge heraf anså hverken regeringen eller arbejdsmarkedets det ikke som en 'rigtig' treparts-aftale.

Mens perioden ikke viste stor VEU-aktivitet, blev der vedtaget en større erhvervsuddannelsesreform i 2014. Målet var at øge kvaliteten af erhvervsuddannelserne og øge andelen af en ungdomsårgang, der vælger denne form for ungdomsuddannelse. I 2013 oprettede regeringen et udvalg med stærk repræsentation af DA og LO for at forberede reformen. Men uenigheder om hvordan kvaliteten skulle forbedres førte til lange diskussioner, der ikke endte i konsensus. Ikke desto mindre udgav LO og DA efterfølgende et papir med fælles anbefalinger til reformens indhold (LO og DA 2013). Parternes plan var mere ambitiøs end regeringens, men regeringens følgende reformforslag indeholdt dog flere af LO og DA's hovedanbefalinger (Carstensen & Ibsen 2015). Således blev en form for trepartskonsensus opnået til sidst – og et af de grundlæggende træk ved den danske model er, at det kan være svært at ignorere fælles udspil fra LO og DA.

### 4.2 VEU-trepartsaftale 2017

#### *Dagsordenen fastsættes*

2010'erne viste flere problemer med hensyn til VEU i Danmark. Selvom VEU-mulighederne forblev på et forholdsvis højt niveau, var der en reduktion af AMU-aktivitet på 50% i perioden 2010-15. Flere mulige forklaringer er blevet fremsat, herunder for meget bureaukrati og for komplicerede regler for virksomheder, for ringe virksomhedsrelevans af kurserne og en reduktion i 2011 af den refusion, som virksomhederne modtager, når deres medarbejdere deltager i kurser (Jørgensen et al., 2017).

En pause i trepartsforhandlinger var nødvendig mellem anden og tredje fase af to grunde. For det første var det hensigtsmæssigt, at overenskomstfornyelsen i den private sektor først var afsluttet, og det blev den som planlagt i april 2017. For det andet skulle VEU-ekspertgruppen – hvis etablering var en del af fase 2-trepartsaftalen – først afslutte deres arbejde. Det skete i juni 2017. Ekspertgruppen omfattede fem medlemmer, hvoraf fire kom fra universiteter og andre vidensproducerende miljøer og én fra Beskæftigelsesministeriet. Arbejdsmarkedets parter blev hørt gennem en følgegruppe. Ekspertgruppens afsluttende rapport pegede på en række udfordringer i VEU-systemet, blandt andet et højt kompleksitetsniveau i udbuddet af VEU, manglende samordning og sammenhæng mellem forskellige niveauer i systemet, manglende overensstemmelse mellem udbud og efterspørgsel samt manglende evalueringer af de læringsrelaterede fordele ved kurserne. For at imødegå udfordringerne havde ekspertgruppen formuleret en række henstillinger under 13 overskrifter. Disse omfattede blandt andet: En indgang for alle i VEU-systemet; individuelle læringskonti; øget brug af realkompetencevurderinger; forbedrede grundlæggende kompetencer; målretning af offentligt finansieret udbud til kernekurser; reduktion af udbudte kurser fra 3.200 til 800; nye roller for arbejdsmarkedets parter, herunder som 'uddannelsesambassadører' og bidrag til finansieringen af de individuelle læringskonti (Ekspertgruppen for voksen-, efter- og videreuddannelse 2017).

Trepartsforhandlinger startede i juni 2017. I kommissoriet (Beskæftigelsesministeriet 2017b) blev fokus på 'grundlæggende voksenuddannelse og erhvervsuddannelse' nævnt og to brede temaer i forbindelse hermed: 1) Et styrket, sammenhængende og mere fleksibelt voksen-, efter- og videreuddannelsessystem og 2) en mere balanceret arbejdsgiverfinansiering af jobrettet uddannelse. Sidstnævnte indeholdt spørgsmål om, hvad der skulle ske med de ubrugte arbejdsgiverbidrag til VEU, som faldet i efterspørgslen efter VEU-kurser havde skabt. Det fremgik endvidere af kommissoriet, at der skulle fokuseres på VEU til personer med korte eller ingen grundlæggende uddannelse.

#### *Politikformulering*

Mellem anden og tredje fase af trepartsforhandlingerne blev der skiftet ud på beskæftigelsesministerposten. Det skete ikke fordi regeringschefen var utilfredshed med ministeren, men fordi VK-regeringen blev udvidet med Liberal Alliance, der skulle have et antal ministerposter. Den nye minister, Troels Lund Poulsen, havde ikke sin forgængers lange erfaring inden for arbejdsmarkedsområdet. En anden forskel var, ifølge informanter, at han var meget mere personligt involveret i trepartsforhandlingerne og overlod meget mindre til embedsmændene. Der var imidlertid ingen enighed mellem informanterne om, hvorvidt dette var en god eller en dårlig ting. Et andet træk, der adskiller tredje fase af trepartsforhandlingerne fra anden fase var, at tredje fase var den eneste, hvor regeringen ikke forud for forhandlingerne forsøgte at lægge pres på arbejdsmarkedets parter via medierne med udspil, som det ville være meget smertefuldt eller umuligt for arbejdsmarkedets parter at levere på.

Ekspertgruppens anbefalinger blev – ifølge de informanter, der udtalte sig om det – ikke brugt direkte i forhandlingerne i noget stort omfang, selv om et

par anbefalinger blev drøftet, herunder anbefalingen om at reducere antallet af kurser (som vedrører ekspertgruppens anbefaling på målretning) og de individuelle læringskonti. De individuelle læringskonti blev dog kun behandlet meget kort. Især fagforeningsrepræsentanterne var meget skeptiske over for dem.

Tre temaer dominerede beslutningsprocessen: For det første de opsparede AUB-midler, der blev det mest debatterede problem. DA ønskede, at de ubrugte midler skulle tilbageføres til arbejdsgiverne, mens LO ønskede, at ressourcerne blev anvendt til at øge VEU-aktiviteten. Det viste sig imidlertid at være en udfordring at gøre noget ved midlerne overhovedet, da de uudnyttede ressourcer, ifølge regeringen, var blevet budgetteret til andre formål og fordi budgetloven, ifølge regeringen, ikke gjorde det muligt at overføre penge til virksomhederne. I midten af oktober – den oprindelige frist for forhandlingerne – var dette problem, til frustration for især arbejdsmarkedets parter, endnu ikke løst. I sidste ende blev problemet dog løst, og en del af de opsparede midler blev tilbageført til virksomhederne. Ifølge nogle informanter var den reelle barriere ikke budgetloven, men at nogle af de politiske kræfter i regeringen ønskede at bruge midlerne til andre formål.

Det andet dominerende tema var spørgsmålet om reduktion i antallet af kurser. Dette emne fyldte mest i de tidlige faser af processen, men fyldte, ifølge informanter, mindre herefter. Det var regeringen, der ønskede en reduktion i antallet af kurser, men i modsætning til ekspertgruppen var regeringen aldrig specifikke med hensyn til antallet af kurser. Arbejdsmarkedets parter anså ikke en reduktion i antallet af kurser som et mål selv. En del af forklaringen på at spørgsmålet gradvist gled i baggrunden, var DA's og LO's opfattelse af, at kurser, der var efterspørgsel efter, skulle oprettes.

For det tredje fyldte emnet om stimulering og kvalificering af VEU-efterspørgsel meget i forhandlingerne. Det var lettere for de tre parter at blive enige om dette end de to andre spørgsmål. Foranstaltninger til forbedring af grundlæggende kompetencer, kompetenceafprøvning, etablering af en digital indgang til alle typer VEU og mere fleksibilitet i kurser i forhold til virksomhedernes behov var redskaber, der blev diskuteret i forbindelse med dette emne.

I lighed med fase 1 bestod en væsentlig del af beslutningsprocessen af en topartsforhandling mellem DA og LO. DA og LO leverede to uger før afslutningen af forhandlingerne et forslag til hovedelementerne i en trepartsaftale. Men den finansielle ramme for dette forslag oversteg, hvad regeringsrepræsentanterne havde mandat til, hvilket bidrog til afsluttende vanskeligheder med at få landet en aftale. En interessant dimension i LO-DA udkastet til aftalen var, at den indebar en stigning i virksomhedernes praktikpladsbonus fra 'op til 15.000 kr.' pr. elev – som var blevet aftalt i trepartsforhandlingernes fase 2 – blev forhøjet til 25.000 kr. Dette var en DA/DI prioritet. Til gengæld for støtten fik LO indføjet i forslaget, at der skulle sættes ekstra 150 mio. kr. af på finansloven for 2018 til at forbedre kvaliteten af uddannelserne på erhvervsskolerne.

I slutningen af processen var der visse uoverensstemmelser mellem Arbejdsministeriet og Undervisningsministeriet på den ene side og Finansministeriet på den anden side. Uenigheden var klassisk og drejede sig om den

samlede økonomiske ramme, som Finansministeriet mente skulle ligge på et lavere niveau end de to andre ministerier mente.

### *Resultat, effekt og evaluering af processen*

Med to ugers forsinkelse blev trepartsaftalen om VEU underskrevet i slutningen af oktober 2017. Under de to overskrifter fra kommissoriet blev 81 initiativer oplyst. Aftalen dækker en fireårig periode og omfatter udgifter for i alt 3,5 mia. kr. De vigtigste af initiativerne er:

- Tilbageførsel af ubrugte midler (680 mio. kr.) til virksomheder og en ny budgetmodel – baseret på faktisk VEU-aktivitet – for at undgå ophobning af ubrugte midler
- En omstillingsfond: 400 mio. kr. til at løfte ufaglærte til fagligt niveau
- Forbedrede grundlæggende kompetencer: 200 mio. kr. til forbedring af grundlæggende kompetencer skriftligt, læsning, matematik, engelsk og IT, samt forbedring af kendskabet til kurserne
- En øgning af AMU-godtgørelsen fra 80 til 100% af dagpengemaksimum for alle AMU-kurser
- 420 mio. kroner til at forbedre kvaliteten af AMU-kurserne
- Mere fleksibel brug af AMU-kurser: Bedre muligheder for at skræddersy kurser til virksomhedernes behov
- Kun én indgang til VEU-systemet, herunder en national rådgivningsenhed for virksomheder og enkeltpersoner
- Afvikling af kurser uden aktivitet i de foregående tre år. For 2018 afvikles 220 kurser. I tillæg skal yderligere afvikling og sammenlægning af kurser overvejes
- Bonussen til virksomheder, der etablerer en praktikplads, stiger fra 'op til 15.000 kr.' til 25.000 kr
- Regeringen forpligter sig til at nedsætte en arbejdsgruppe vedrørende VEU for personer med videregående uddannelser ((Regeringen og arbejdsmarkedets parter 2017).

Reaktionerne på aftalen var blandede. Selvom DA og LO og deres medlemsorganisationer ikke overraskende bød aftalen velkommen, fandt Akademikerne og til en vis grad også FTF, at aftalen havde for lidt at tilbyde deres medlemsgrupper. Denne kritik blev også fremført i offentligheden (fx Mandag Morgen 26. november 2017). Derudover fandt andre af informanterne, at aftalen var meget uambitiøs i forhold til ambitionerne forud for processen, herunder at medarbejderes manglende incitament til at deltage i VEU ikke var blevet adresseret i tilstrækkelig grad. Men dette standpunkt stod ikke uimodsagt, idet der blandt informanterne også blev fremført, at en trepartsaftale ikke kan løse alle VEU's problemer, herunder manglende vilje til at deltage i VEU. Blandt informanterne fra arbejdsmarkedets parter blev det endvidere påskyndet, at regeringen ikke præsenterede et 'quick-fix' op til forhandlingerne



for at lægge pres på parterne, som det havde været tilfældet op til fase 1 og fase 2.

Det er stadig for tidligt at vurdere, hvilken effekt aftalen vil have, da dele af aftalen blev implementeret så sent som i december 2018. Foreløbigt tyder det på at faldet i AMU-aktiviteten er ophørt og afløst af en begrænset vækst (DA 2019). Mht. spørgsmålet om hvem af de forhandlende parter, der fik hvad med i aftalen, vil alle tre parter – hvis aftalen virker – drage fordel af et VEU-system med højere aktivitetsniveau og højere kvalitet i kurserne, der er mere målrettet virksomhedernes og medarbejdernes behov. Mht. aftalens forskellige dimensioner fik regeringen først og fremmest en processuel gevinst med en tredje trepartsaftale på stribet, hvilket i sig selv var en præstation, selv om prisen i økonomisk henseende blev højere end planlagt. Derudover indeholder aftalen en (begrænset) afvikling af kurser og en intention om at sammenlægge kurser i tråd med regeringens prioriteter. Arbejdsgiverne fik tilbageført en del af de ubrugte ressourcer og en ny økonomisk model for at forhindre, at ubrugte ressourcer fremover vil hobe sig op, samt større fleksibilitet i kurser for at imødekomme virksomhedernes behov. Desuden fik de øget praktikpladsbonus til virksomheder. Fagforeningerne fik omstillings-fonden, den øgede AMU-godtgørelse og ekstra midler til forbedring af erhvervsuddannelsens kvalitet. Derudover undgik både arbejdsgiverne og lønmodtagerne en række forslag fra ekspertgruppen, som de ikke brød sig om. Det drejede sig væsentligst om ændringer/reduktion ift. deres rolle i implementeringen af VEU, en omfattende reduktion i kursusudbuddet, og individuelle læringsregnskaber, som især fagforeningerne ikke kunne lide.

## 5. Diskussion og konklusioner

Forskningsrapporten her har peget på en række forhold vedrørende treparts-samarbejdet om politikudvikling på tre udvalgte områder fra finanskrisens udbrud og frem.

### 5.1 Aftalernes hyppighed

For det første er det bemærkelsesværdigt, at *frekvensen af trepartsaftaler i Danmark – i modsætning til den generelle tendens i Europa – snarere er steget end faldet siden krisen*. Selv om det kan diskuteres præcis hvilke aftaler, der skal inkluderes, og man kan hævde, at nogle aftaler er vigtigere og vægtigere end andre, er det bemærkelsesværdigt, at 22-års perioden 1987-2008 kun omfatter 10 aftaler, mens 9-årsperioden 2009-2017 kan fremvise 7.

Der er dog i perioden eksempler på, at fagbevægelsen 'blev kørt over'. Efter at fagbevægelsen med held havde forsvaret dagpengesystemet i 00'erne (så det kun var kontanthjælpsmodtagerne, der for alvor mærkede 'det skal kunne betale sig at arbejde'-politikken) kunne skansen ikke længere holdes i 2010. Dagpengereformen 2010 var et stort nederlag for fagbevægelsen. I modsætning til reduktionerne i den maksimale ydelsesperiode i 1990'erne indeholdt 2010-reduktionen: 1) ingen modydelse i form af forbedringer (i fagbevægelses optik) af beskæftigelsespolitikken, 2) ingen inddragelse af fagbevægelsen overhovedet 3) en stramning af genoptjenings-kravet. Også jobcenterreformen 2009 med dens fulde kommunalisering af beskæftigelsesindsatsen var et nederlag for fagbevægelsen og delvist for DA, der ligesom LO havde været kritiske overfor fuld kommunalisering.

Men disse to eksempler er de sidste nederlag for fagbevægelsen på de udvalgte områder, og der er ikke beslutningsprocesser, der tyder på, at partsinddragelsen er blevet svækket yderligere sidenhen. På områder, der grænser op til beskæftigelsespolitikken, har der været en række reformer – kontanthjælpsreform vedtaget i 2013, førtidspension- og fleksjobreform vedtaget i 2012 og sygedagpenge-reform vedtaget i 2013 – uden nogen særlig inddragelse af arbejdsmarkedets parter. Men parternes inddragelse på disse socialpolitiske områder har imidlertid altid været svagere og mindre konsekvent end i beskæftigelsespolitikken, så der er ikke tale om svækket indflydelse. Når dertil lægges den højere intensitet i trepartsaftaler fra 2014 viser det samlede billede, at arbejdsmarkedsparternes indflydelse på politik-udviklingen på de tre områder ikke er svækket i perioden fra krisen og frem. Det gælder fagbevægelsens indflydelse, og det gælder i særdeleshed arbejdsgivernes, hvor der er endnu færre eksempler på, at deres indflydelse er svækket.

For det andet viser analysen, at der er variation mellem de tre områder med hensyn til trepartssamarbejdet hyppighed. I oversigten fra 1987 fremgår det, at *trepartsaftaler er mere udbredte indenfor VEU og beskæftigelsespolitik end indenfor arbejdsløshedsforsikring*. Mht. beskæftigelsespolitikken kan det dog bemærkes, at bortset fra fase 1 og 2 af trepartsaftalerne 2016-17, som indeholdt forskellige beskæftigelsespolitiske dimensioner, har der ikke været beskæftigelsespolitiske trepartsaftaler siden 1998 (omend parterne siden har været inddraget i politikudviklingen på forskellig vis). Hvad angår arbejds-

løshedsforsikring er trepartsaftalen bag dagpengereformen i 2015 den eneste større trepartsaftale med hovedfokus på dette område i hele den 30 årige periode (da Akutaftale 1 må siges at være en mindre én af slagsen). Men på dette område spiller A-kasserne en væsentlig rolle, der sikrer fagforeningerne en stærk indflydelse uden trepartsaftaler, i hvert fald på administrationen af dagpengene. Ses der alene på perioden fra krisen og frem, har der ikke været enkeltområder, der har domineret.

## 5.2 Arbejdsmarkedets parter magt, indflydelse og strategier

For det tredje viser notatets analyser, at *parterne (stadig) er i stand til at udøve afgørende indflydelse på arbejdsmarkeds- og velfærdssatslige politikker via trepartsaftaler*. De blåstempler med andre ord ikke blot skiftende regerings politik. Parternes påvirkning er der adskillige eksempler på. I modsætning til 2010-dagpengereformen var fagbevægelsens indflydelse stærk på udformningen af dagpengereformen fra 2015. Den var også stærkere end arbejdsgivernes, der var tilfredse med at beskytte kernen i 2010-reformen. Også udformningen af den mindre 2017-reform om dagpengesystemet for selvstændige blev påvirket af parterne gennem trepartssamarbejde, omend deres aftryk på denne reform var mindre end på 2015-reformen. På det beskæftigelsespolitiske område omfattede beskæftigelsesreformen 2015 få, men vigtige, indrømmelser til fagforeningerne. I forbindelse med trepartsaftalen om flygtninge i 2016 formåede arbejdsmarkedets parter at forhindre introduktionsløn, og LO og DA formulerede kernen i aftalen – IGU'en. LO undgik endvidere ændringer i 'rimelighedskravet' (vægten mellem støttede og ordinært ansatte). Derudover, lidt under radaren, synes DA at have påvirket aftalens del om kommunernes tilgang til flygtninge. Parterne fik også udfordret trepartsaftalen om arbejdskraft og praktikpladser fra 2017, der igen omfattede en række tiltag, der fulgte parternes prioriteringer. Selv om nogle arbejdsgiverorganisationer som resultat af aftalen skal betale mere ind til systemet end tidligere, kan aftalen ikke siges at være 'arbejdsgiver-uenlig'. Også på VEU-området har arbejdsmarkedets parter i det sidste årti formået at påvirke politikken gennem trepartsaftaler, selv om trepartsaftalerne i denne periode har været færre. Desuden har parterne stort set været i stand til at opretholde den stærke indflydelse de i årtier har haft i administrationen og implementeringen af VEU-politikken.

For det fjerde viser analysen, at *DA-LO-aksen stadig er stærk og i mange tilfælde kan blokkere for forslag såvel som afgøre kernen i aftaler*. Selv om DA-LO-konsensus ikke længere altid er en tilstrækkelig forudsætning for stærk indflydelse – som Strukturreformen 2004-07 og Jobcentrereformen 2009 illustrerer – så hjælper den ofte indflydelsen på vej, hvilket især de tre faser af trepartsaftalerne 2016-17 tydeligt illustrerede. Dertil kan det tilføjes, at analysen viste et andet aspekt af DA-LO-aksen – at når den aktiveres, kan det være svært for de øvrige organisationer at opnå indflydelse. Dette forhold var et af mange, der animerede FTF til fusion med LO.

For det femte konfirmerer analysen, at *de traditionelle parter på arbejdsmarkedet må dele beslutningsarenaerne med andre aktører*. Der er ikke tale om en udvikling, der startede med finanskrisen, men en udvikling, der har været påpeget i 00'ernes forskning (fx Andersen & Mailand 2002; Torfing 2004; Bredgaard & Larsen 2009). Det ses bl.a. i de (sjældne) formelle

lovforberedende kommissioner, hvor arbejdsmarkedets parter (hvis de overhovedet er inviteret med), i modsætning til i 90'erne og tiden før, så godt som altid må dele pladsen med akademiske eksperter (som i Dagpengekommissionen) eller være placeret i en sekundær følgegruppe, hvor den primære gruppe består af embedsmænd (som i Koch-udvalget og i forberedelsen af lov om dagpengesystemet for selvstændige). Det ses også med deltagelsen af KL og/eller Danske Regioner i langt de fleste af indeværende årtis trepartssamarbejder og de frivillige organisationers (fx Danske Handicaporganisationer) deltagelse på det beskæftigelsespolitiske område.

For det sjette *konfirmerer analysen tidligere beskrevne ændringer i aktørernes strategier for at opnå indflydelse*. Heller ikke her er tale om en helt ny udvikling. Forskning fra 00'erne (fx Torfing 2004; Christensen & Klitgaard 2008; Mailand 2008) har påpeget, at dagsordensfastsættelsen er blevet stadig vigtigere, og at arbejdsmarkedets parter som reaktion herpå bl.a. har opgraderet deres eksterne kommunikationsindsats med nyhedsbreve og stærkere tilstedeværelse i medierne. Dagpengereformen 2015, med sin ekstremt lange fase for dagsordensfastsættelse, første og anden fase af trepartsforhandlingerne 2016-17 med de forudgående mediedebatter om indslusningsløn og praktikpladsgaranti samt DA's tidlige og omfattende udspil, der under første fase af trepartsforhandlingerne fik indflydelse på kommunernes tilgang til flygtninge, viser, at dagsordensfastsættelsen stadig er vigtig for parternes indflydelse.

### 5.3 Forklaringsfaktorer

Endelig er der spørgsmålet om, hvad der kan forklare den beskrevne udvikling i trepartssamarbejdet om nye politiske tiltag.<sup>1</sup> På baggrund af en kort diskussion nedenfor med fire af de mest anvendte forklaringsfaktorer i korporatisme-forskningen – den økonomiske situation, partnernes styrke, regeringens styrke, og regeringens ideologi – kan det siges, at *på trods af den ene parts magttab er begge arbejdsmarkedsparter stadig tilstrækkeligt stærke til, under de rette forudsætninger, at være attraktive aftalepartnere for skiftende regeringer. Krisen har ikke afgørende påvirket omfanget af trepartsaftaler, mens der i et 30-årigt perspektiv kan ses tendenser til, at borgerlige regeringer og svage regeringer indgår flere trepartsaftaler. Men tendenserne er ikke stærke, hvilket antyder, at situationsbestemte valg er afgørende for om der indgås treparts-aftaler eller ej.*

Dette korte svar kræver en uddybning:

Der var ingen trepartsaftaler eller forsøg herpå i de første 3 ½ år efter krisens udbrud. Det kunne antyde en effekt af krisen. Men har der været en effekt, har den ikke været blivende. Frekvensen af trepartsaftaler er som nævnt steget snarere end aftaget i hele perioden efter krisens udbrud. Hvis krisen har haft en blivende effekt på trepartssamarbejdet, må den derfor have været en drivkraft snarere end en barriere. Krisen i sig selv har ikke i Danmark – i modsætning til i mange andre europæiske lande – været direkte genstand for trepartsforhandlinger (se også Refslund & Lind 2019). De eneste treparts-

<sup>1</sup> I bogen, som rapporten her bygger på, vil der være en mere udførlig teoretisk baseret diskussion af årsagsforklaringer, der også inddrager resultaterne alle tre lande.

forhandlinger, der var mere eller mindre direkte drevet af krisen (2008-12) og fandt sted fra slutningen af 2008 til 2012, var de kuldsejlede trepartsforhandlinger i 2012 og Akutaftale 1. Men naturligvis har krisen været en kontekst for trepartsaftalerne såvel som for rene politiske aftaler i kriseperioden, og har med krav om udgiftsneutralitet eller besparelser påvirket indholdet af aftalerne.

Arbejdsmarkedets parter styrke er en anden faktor, der er blevet lagt meget vægt på i forskningen internationalt, når trepartssamarbejde har skullet forklares. Den stigende intensitet i trepartssamarbejdet kunne forklares med en styrkelse af arbejdsmarkedets parter. Men det ser ikke ud til at være tilfældet. Selvom den danske fagbevægelse komparativt set fremstår stærk, har en række studier påpeget, at den er blevet svækket de sidste 20-30 år, som følge af bl.a. medlemstab, konkurrence fra alternative fagforeninger, brudte formelle bånd til Socialdemokratiet og større fragmentering som følge af, at LO har mistet magt i forhold til medlemsorganisationerne (tydeligt illustreret af de mislykkede trepartsforhandlinger i 2012). Arbejdsgiverorganisationerne har ikke på samme måde oplevet et magttab. Deres medlemstal og organisations-grad har været mere eller mindre stabile, og de har med DI fået etableret en dominerende organisation i DA fællesskabet. Båndene til det politisk borgerlige Danmark er usvækket samtidig med, at de har styrket relationerne til Socialdemokratiet, specielt under Thorning-regeringen. Ligeså vigtigt som forskydninger i magtbalancen er, at frekvensen i aftalerne illustrerer, at begge arbejdsmarkedsparter af skiftende regeringer – og igen i modsætning til en række andre europæiske lande – stadig opleves som relevante for regeringerne at indgå aftaler med.

At parterne fortsat besidder en vis styrke, der gør dem relevante at indgå aftaler med for skiftende regeringer, er en nødvendig forudsætning for, at regeringer vil inddrage dem i udvikling af nye politiske tiltag. For at få et mere fyldestgørende billede af trepartssamarbejdets dynamik, er det også nødvendigt at inddrage karaktertræk ved regeringen. I 70'ernes og 80'ernes internationale studier af trepartssamarbejde blev det antaget, at socialdemokratiske eller socialistiske regeringer var mere indstillet på at inddrage parterne end borgerlige regeringer, da førstnævnte havde tætte bånd til fagbevægelsen, og da fagbevægelsen blev anset for at være en vigtigere aktør i trepartssamarbejdet end arbejdsgiverne<sup>2</sup>. I 90'erne og 00'ernes forskning har der været mere fokus på regeringens styrke, hvor antagelsen har været, at stærke regeringer (fx flertalsregeringer) i mindre grad har haft brug for arbejdsmarkedets parter støtte igennem trepartssamarbejde end svage regeringer (fx mindretalsregeringer). Mht. regeringernes ideologi i den 30-årige periode, viser tabel 1, at Venstre eller Konservative har været regeringsledere i 18 af årene og har kunnet fremvise 12 aftaler, mens Socialdemokratiet har været regeringsledere i 12, men kun kan fremvise 5 aftaler. Der er altså tale om, at de borgerligere regeringer pr. 'regeringslederår' har indgået flere trepartsaftaler end de socialdemokratiske regeringer. Det går imod de (traditionelle) korporatisme-studier. En mulig forklaring herpå kan være, at fordi fagbevægelsen generelt er mere

---

<sup>2</sup> Fx bekræftede Magtudredningen, at dette var tilfældet i Danmark i hvert fald helt op til år 2000, hvis antallet af nedsatte råd, nævn og udvalg med partsrepræsentation anvendtes som indikator (Christensen & Nørgaard 2003: 115)

'trepartsivrige' end arbejdsgiverorganisationerne, så vil fagbevægelsen ofte gerne indgå i trepartsforhandlinger med både socialdemokratiske og borgerlige regeringer, mens arbejdsgiverne ofte kun kan overbevises af deres politiske allierede i den borgerlige blok. Igen er det dog værd at tilføje, at en sådan optælling kan diskuteres, dels fordi det kan diskuteres præcist hvilke aftaler, der skal inkluderes, dels fordi der ikke er taget hensyn til, hvor vægtige og vigtige aftalerne er. Optællingen tager heller ikke højde for politiske tiltag, hvor parterne kunne have forventet at være blevet inddraget, men ikke blev det.<sup>3</sup>

Mht. at bruge regeringernes styrke som forklaringsvariabel, er en test af hypotesen vanskeligere, da det ikke i alle tilfælde er entydigt, hvornår en regerings parlamentariske situation er stærk eller svag. Det skal dog alligevel forsøges her: Schlüters firkloverregering 1982-87 var stærk og holdt i flere sammenhænge fagbevægelsen på afstand (Christensen et al. 2004), men stod ikke desto mindre bag en af de i 30-årsperiodens vigtigste trepartsaftaler, Fælleserklæringen fra 1987 (Due & Madsen 2003; 2012). Med Kriseligt Folkeparti ude af regeringen fra 1988, De Radikale ude fra 1990 og med Tamilsagen kørende, var den følgende Schlüther-regering svagere, da den nedsatte Zeuthen-kommission med stærk repræsentation af parterne, som lagde grund for en af periodens vigtigste beskæftigelsespolitiske reformer. Nyrups første regering, firkloverregeringen, var stærk og indgik ingen trepartsaftaler, men Nyrupregeringerne blev gradvist svækket i takt med at de udskilte Kristeligt Folkeparti (i 1994) og Centrum-Demokraterne (i 1996). I denne 'svagere' periode af Nyrup-regeringerne blev der indgået to trepartsaftaler, den ene (Arbejdsmarkedsreformen 3) dog ufrivilligt fra regeringens side (Nørgaard 2004; Mailand 2008). Foghs regeringer er blevet kaldt 'de facto flertalsregeringer' pga. Dansk Folkepartis stærke støtte, men under Fogh I blev der – på trods af udfordringer af fagbevægelsen i andre sammenhænge – lidt under radaren faktisk indgået to trepartsaftaler. Udfordringerne af fagbevægelsen ophørte i Fogh II's kortere levetid, hvor blev der også blev indgået to trepartsaftaler, der fik mere opmærksomhed. Løkke I regeringen 2009-11 var også stærk parlamentarisk set, men lagde i modsætning til især Fogh II-regeringen i høj grad afstand til fagbevægelsen og indgik ingen trepartsaftaler. Thorning-regeringerne 2011-14 var på grund af store interne uenigheder svage. De kunne femvise ét mislykket forsøg på en storstilet trepartsaftale, samt gennemførelse eller forberedelse (Dagpengekommissionen) af tre andre trepartsaftaler. Endelig er der Løkke II og III regeringerne, der har været små og svage. Med indarbejdelsen af Dagpengekommissionens forslag i Dagpengereformen 2015, fase 1-3 trepartsaftalerne og aftalen om implementering af håndhævelsesdirektivet er det måske de regeringer, der tydeligt støtter hypotesen om en sammenhæng mellem svage regeringer og trepartsaftaler.

Alt i alt må det siges, at hypotesen om at svage regeringer giver flere treparts-aftaler kun finder svag støtte i 30 årsperioden. Manglen på treparts-aftaler under Nyrup I støtter hypotesen, ligesom de relativt mange aftaler under

---

<sup>3</sup> Det er meget muligt at en sådan ville finde, at de borlige regeringer oftere ekskludere parterne (jvf. Indførsel af tværfaglige a-kasser 2002, Strukturreformens beskæftigelsespolitiske del 2004-07, Jobcenterreform 2009, Dagpengereform 2010, Efterlønsreform 2011) end de socialdemokratiske (fx efterlønsreformer 1998 og 2011).

Løkke II og III. Omvendt passer Fogh I og især Fogh II regeringernes trepartsaftaler ikke ind i hypotesen. Desuden er der kun få år med stærke regeringer, hvilket vanskeliggør en test af hypotesen.

Opsamlende kan det konstateres, at der kun er svag sammenhæng mellem de fire forklaringsvariable og omfanget af trepartssamarbejde. Selvom effekten af andre drivkræfter også kunne være undersøgt – fx medfinansieringen af services fra parternes side eller nøglepersoners rolle – er det tvivlsomt, om der ville være fundet meget stærke sammenhænge med omfanget af trepartssamarbejdet. De svage sammenhænge mere end antyder, at regeringens *situationsbestemte valg* spiller en afgørende rolle. Hvad får man som regering ud af at inddrage parterne i en given situation om et givet emne, og hvad får man ud af at lade være? Her er der en lang række faktorer, der spiller ind, hvoraf en del knytter sig til det konkrete initiativ, herunder estimering af chancerne for at parterne kan blive enige.

Afslutningsvis kan det konstateres, at trepartssamarbejdet – også det der handler om nye politiske tiltag – ikke har udspillet sin rolle i Danmark. De tre relativt nye runder af trepartsforhandlinger og en lang række andre beslutningsprocesser fra årtiet viser, at trepartsinstrumentet stadig kan anvendes til at imødegå samfundsmæssige udfordringer, også selvom de seneste trepartsaftaler ikke løser alle store udfordringer indenfor de pågældende områder, selvom bevæggrunden for at invitere til forhandlingerne bl.a. kan have handlet om, at statsministeren skulle vise, at han kunne, hvad den foregående statsminister ikke kunne i 2012.

*Tak til Søren Kaj Andersen, FAOS, og en række af interviewpersonerne for kommentarer til et tidligere udkast af rapporten.*

## Referencer

AK-Samvirke (2013): 30.700 har mistet deres dagpengere i de første ti måneder af 2013. Status og prognose. København: AK-Samvirke.

Andersen, S. K. & M. Mailand (2002): *The role of Employers and Trade Unions in Multipartite Social Partnerships*. Copenhagen: Copenhagen Centre.

Arbejdsgruppen om selvstændige i dagpengesystemet (2017): Et nyt dagpenge-system for fremtidens arbejdsmarked.

Arbejdsmarkedskommissionen (2009): Velfærd kræver arbejde. København: Arbejdsmarkedskommissionen.

Beskæftigelsesministeriet (2016a): Kommissorium for arbejdsgruppe for selvstændige i dagpengesystemet. København: Beskæftigelsesministeriet.

Beskæftigelsesministeriet (2016b) Kommissorium til trepartsdrøftelser om arbejdsmarkedsintegration. København: Beskæftigelsesministeriet.

Beskæftigelsesministeriet (2016c) Kommissorium til trepartsdrøftelser om tilstrækkelig og faglært arbejdskraft. København: Beskæftigelsesministeriet.

Beskæftigelsesministeriet (2017a): Et nyt dagpengesystem for fremtidens arbejdsmarked <https://bm.dk/arbejdsomraader/politiske-aftaler-reformer/...>

Beskæftigelsesministeriet (2017b): Kommissorium til trepartsdrøftelser om voksen-, efter- og videreuddannelse. København: Beskæftigelsesministeriet.

Bredgaard, T. & F. Larsen (2009): *Regionale og lokale beskæftigelsesråd: i spændingsfeltet mellem stat og kommune*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag

Bredgaard, T., H. Jørgensen, P. K. Madsen & S. Rasmussen (2017): *Dansk Arbejdsmarkedspolitik*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Carstensen, M. B., & C. L. Ibsen (2015). *Barriers to and Triggers of Policy Innovation and Knowledge Transfer in Denmark*. Brighton: STYLE. University of Brighton. STYLE Working Papers, Nr. WP4.1/DK.

Christensen P. M., A. S. Nørgaard & N. C. Sidenius (2004): *Hvem Skriver Lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutningsprocesser*. Magtredningen. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.



Christensen, P. M. & M. Klitgaard (2008): *Den utænkelige reform - En analyse af strukturreformens tilblivelse*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Culpepper, P. D. & A. Regan (2014): 'Why don't governments need trade unions anymore? The death of social pacts in Ireland and Italy'. *Socio-Economic Review* 12: 4.

Dagpengekommissionen (2015): *Dagpengekommissionens hovedanbefalinger*. København: Dagpengekommissionen.

Due, J. & J. S. Madsen (2003): *Fra magtkamp til konsensus: arbejdsmarkeds-pensionerne og den danske model*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, J. & J. S. Madsen (2012): *Når trepartssamarbejde skaber reformer: Historien om trepartssamarbejde i Danmark i lyset af 25-året for Fælleserklæringen af 1987*. København: FAOS, Københavns Universitet.

Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats (2015): *Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet*.

Ekspertgruppen for voksen-, efter- og videreuddannelse (2017): *Nye kompetencer hele livet - Fremtidens voksen-, efter- og videreuddannelse*.

Jørgensen, H., M. Lassen, M. Staun, M.P. Klindt, V. H. Petersen, P. Buchholt (2017): *Et udfordret AMU system – mod revitalisering og fornyelse*. Aalborg: Aalborg University.

LO & DA (2013). *Aftale mellem Dansk Arbejdgiverforening (DA) og Landsorganisationen i Danmark (LO): Udspil om reform af erhvervsuddannelserne*, Copenhagen: LO and DA.

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

Mailand, M. (2011): *Trepartssamarbejdet gennem tiderne – hvordan, hvornår og hvilke udfordringer*, Notat, FAOS, Sociologisk Inst., Københavns Universitet.

Mailand, M. (2016): *Danske trepartsforhandlinger og europæiske samfundsmæssige pagter: En asynkron historie*. I T. P. Larson & A. Ilsøe (red.): *Den danske model set udefra – komparative perspektiver på dansk arbejdsmarkedsforskning*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Nørgaard, A. S. (2004): *Pisk og pæne ord – partsindflydelse på politiske*

præmisser. Arbejdsmarkedsreformens tredje fase, i P. M. Christiansen, A. S. Nørgaard & N. C. Sidenius (red.).

Refslund, B. & J. Lind (2019): Enduring institutionalised wage concertation in a changing corporatist context – the case of Denmark. Paper for the project ‘Crisis Corporatism or Corporatism in Crisis? Social Consultation and Social Pacts in Europe’.

Regeringen (2015): Sammen om fremtiden. Regeringsgrundlag. Juni 2015.

Regeringen og arbejdsmarkeds parter (2016a): Trepartsforhandlinger 2016 - Trepartsaftale om arbejdsmarkedsintegration.

Regeringen og arbejdsmarkeds parter (2016b): Trepartsforhandlinger 2016 II- Trepartsaftale om tilstrækkelig og kvalificeret arbejdskraft i hele Danmark og praktikpladser.

Regeringen og arbejdsmarkedets parter (2017): Trepartsforhandlinger 2017 III - Trepartsaftale om styrket og mere fleksibel voksen-, efter- og videreuddannelse.

Regeringen et al. (2013): Aftale mellem Regeringen (Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti) og Venstre, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance. Aftale om en reform af kontanthjælpssystemet – flere i uddannelse og job.

Regeringen et al. (2014): Forlig mellem Regeringen (Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre) og Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti. Forlig om reform af beskæftigelsesindsatsen. 18. juni 2014.

Regeringen et al. (2015): Aftale mellem regeringen (Venstre), Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti om et tryggere dagpengesystem, 22. oktober 2015.

Regeringen et al. (2017): Regeringen (Venstre, Det konservative Folkeparti og Liberal Alliance), Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti - Aftale om et nyt dagpengesystem for fremtidens arbejdsmarked. 18. maj 2017.

Torring, J. (2004): *Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskusteoretisk beslutningsprocesanalyse*. Århus: Magtudredningen.

Tranæs, T. (2006): 'Hvorfor er integrationen så svær?' I I. B. Jensen (red.): *Indvandringen til Europa. Velfærdsstat og integration*. København: Gyldendal.

Welz, C. & A. Broughton 2014, 'Impact of the crisis on industrial relations in Europe, i K. Papadakis & Y. Ghellab (eds.): *The governance of policy reforms in southern Europe and Ireland – Social dialogue actors and institutions in times of crisis*. Geneva: ILO.

## Annex A- Interview og telefonsamtaler

<i>Interview december 2015</i>
Jakob Jensen, afdelingschef, Beskæftigelsesministeriet
Kim Graugaard, vice adm. dir., DI
Allan Lyngsø Madsen, cheføkonom, LO
Bente Sorgenfrey, formand, FTF
Sine Sunesen, adm. dir., Akademikerne
Claus Jensen, formand, Dansk Metal
<i>Interview september 2016</i>
Jakob Jensen, afdelingschef, Beskæftigelsesministeriet
<i>Interview januar - februar 2018</i>
Jørn Neergaard Larsen, tidl. beskæftigelsesminister/ tidl. adm. dir. DA
Bo Smith, tidl. departementschef, Beskæftigelsesministeriet
Peter Stensgård Mørch, tidl. departementschef, Beskæftigelsesministeriet
Helle Rasmussen, vicedirektør Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering
Jesper Nielsen, afdelingschef Undervisningsministeriet
Pernille Knudsen, vice adm. dir., DA
Fini Beilin, direktør, DA
Kim Graugaard, vice adm. dir. DI
Allan Lyngsø Madsen, cheføkonom, LO
Ejner K. Holst, næstformand, LO
Bente Sorgenfrey, formand, FTF
Claus Jensen, formand, og David H. Andersen, arbejdsmarkedetschef, Dansk Metal
Ulrik Petersen, ekstern konsulent, og Kristine Wiberg Plougsgaard, souschef, KL
<i>Løbende korte telefonsamtaler om Trepert fase 1-3, januar 2016 – oktober 2017</i>
Steffen Egebjerg, sekretariat- og økonomichef / Pernille Knudsen, vice adm. dir, DA
Allan Lyngsø Madsen, cheføkonom, LO
Bente Sorgenfrey, formand, FTF
Sine Sunesen, direktør, Akademikerne

Note: Alle interview er gennemført face-to-face og har været af 45 – 90 minutters varighed. De angivne titler var gældende, da interviewene blev gennemført.