

Beskæftigelsespolitikken i 60'erne og 70'erne

Baggrund – Interesses modsætninger – Konsekvenser

Peter Nielsen

1. Problemformulering

1.1 Beskæftigelsespolitikens aspekter og niveauer

Hovedsigtet med nærværende fremstilling er at redegøre for visse aspekter omkring de beskæftigelsespolitiske indgreb i 60'erne og 70'erne, dels ved at belyse den samfundsøkonomiske baggrund for de statslige indgreb og dels ved at redegøre for hovedaktørernes økonomiske og (fag)politiske interesses modsætninger omkring udviklingen i et centralt område af beskæftigelsespolitikken og endelig ved at fremlægge nogle af denne politiks konsekvenser overfor indgrebenes målgrupper.

Som det formentlig fremgår, repræsenterer ovennævnte aspekter af beskæftigelsespolitikken, nemlig den samfundsøkonomiske baggrund, hovedaktørernes interesses modsætninger og konsekvenserne for målgrupperne, forskellige problemfelter og forskellige analyseniveauer.

a. For det første kan der udskilles et *samfundsøkonomisk niveau*, hvor beskæftigelsespolitikken indgår som et led i styringen eller smidiggørelsen af den kapitalistiske blandingsøkonomi. Beskæftigelsespolitikken fremstår her som et af midlerne til udjævning af den kapitalistiske økonomis indbyggede vækst- og kriseproblemer. Økonomisk vækst og konjunkturudsving medfører dels strukturelle problemer i form af ulige udvikling og effektivisering af de enkelte delmarkeder (brancher) i økonomien og dels konjunkturrelle problemer i form af udsving i produktionsniveauet og -udnyttelse af kapitalapparatet. Disse problemer slår igennem på arbejdsmarkedet som forskellig udbud- og efterspørgselsintensitet efter arbejdskraft på de enkelte delmarkeder, hvilket igen påvirker løn- og prisudviklingen på de enkelte delmarkeder.

Indgrebene sker i denne forbindelse som tilpasning og regulering af arbejdskraftudbud og -efterspørgsel i relation til de strukturelle og konjunkturrelle problemer og bliver således, hvad man med økonomiske termer kan betegne som bevægelses- og udviklingsfremmende på beskæftigelse og produktion og inflationsdæmpende m. h. p. løn- og prisudviklingen.

For de fleste af indgrebene, specielt de udbudspåvirkende gælder det, at der reelt ikke er tale om egentlige indgreb i markedsmekanismen, men snarere om selektive foranstaltninger, der skal sikre dennes effektivitet. For andre af indgrebene kan man med rimelighed hævde, at der reelt er tale om indgreb i mar-

kedsmekanismen, omend med ringe intensitet; dette gælder især de efterspørgselspåvirkende indgreb.

Som sådan indgår beskæftigelsespolitikken i bestræbelserne for at opfylde de traditionelle økonomiske mål, som er udtryk for en krisefri kapitalistisk økonomi, nemlig fuld beskæftigelse, stabile priser (og lønstabilitet), økonomisk vækst (struktur-rationalisering) og ligevægt på betalingsbalancen.

Man kan også forestille sig de beskæftigelsespolitiske indgreb som et supplement til statens generelle økonomiske politik; der er hermed tale om selektive indgreb, som betyder, at staten kan gennemføre en generel økonomisk politik (finans- eller pengepolitik), der medfører strukturrationaliseringer og dermed arbejdsløshed i de mindst effektive brancher. Gennem beskæftigelsespolitikken kanaliseres de arbejdsløse herefter til mere effektive brancher, eller der skabes mulighed for vedligeholdelse af den »fristillede« arbejdsstyrke gennem dagpengesatserne. Det er imidlertid tvivlsomt, om der kan påvises nogen empirisk sammenhæng mellem den generelle økonomiske politik og beskæftigelsespolitikken af den ovenfor skitserede karakter, og en sådan skal ikke søges påvist i denne fremstilling.

b. For det andet kan der udskilles et (*fag*)*politisk niveau*, hvori udformningen af beskæftigelsespolitiske indgreb er genstand for økonomiske og fagpolitiske interessemodsætninger, som i sidste instans kan henføres til de grundlæggende interessemodsætninger mellem købere og sælgere af arbejdsstyrke. Netop interessemodsætningernes natur medfører, at man kan opstille en grundlæggende skillelinie mellem beskæftigelsespolitikken hovedaktører på den politiske scene.

I den ene gruppe befinder sig de borgerlige partier og arbejdsgiverforeningen, mens den anden gruppe består af de socialistiske partier og fagbevægelsen. Indenfor disse grupperinger kan der (og vil der) naturligvis forekomme taktisk betonedede interessemodsætninger, der til tider er ret fundamentale, og der vil tilsvarende forekomme taktisk betonedede interessesammenfald mellem grupperne, men netop på grund af ovennævnte grundlæggende interessemodsætnings natur må disse taktisk betonedede interesseforhold forstås som værende af sekundær karakter.

Interessemodsætningerne indenfor grupperne kan også være et mere direkte resultat af modsigelser mellem indgrebenes mål på forskellige niveauer eller modstrid mellem enkelte delmål i indgrebenes handlingsprogrammer. Som eksempel kan nævnes mobilitetsbestemmelserne ifølge arbejdsformidlings- og arbejdsløshedsforsikringsloven. Heri kan fortolkes en målsætning om nedbringelse af arbejdsløsheden, hvilket for arbejdernes organisationer generelt set betyder en styrkelse over for arbejdsgiverne. Imidlertid kan mobilitetsbestemmelserne få negative sociale og økonomiske konsekvenser for enkelte undergrupper, nemlig indgrebenes egentlige målgrupper, der eksempelvis mere eller mindre frivilligt må tilpasse sig andre livsvilkår.

c. For det tredje kan der udskilles et *socialpolitisk niveau*, hvori de beskæftigelsespolitiske indgrebs sociale og økonomiske konsekvenser for de berørte personer er dominerende.

Ovenfor er det beskrevet, hvorledes de beskæftigelsespolitiske indgreb indgår i bestræbelserne på at opfylde en række overordnede økonomiske mål, bl. a. fuld beskæftigelse; dertil kommer, at der for visse indgreb kan indfortolkes en økonomisk sikrings- eller socialtrykkelighedsindsats – f. eks. i arbejdsløshedsdagpengereglerne.

Indgrebenes egentlige mål har som nævnt sociale og økonomiske konsekvenser for målgrupperne, d. v. s. den del af befolkningen, som indgrebene tager sigte på. For at fremlægge disse konsekvenser er det klart, at de reelle mål med indgrebene må identificeres. Her er det ikke tilstrækkeligt at undersøge den formelle lovgivning. For at forstå lovgivningens reelle mål må administrationen af bestemmelserne undersøges, d. v. s. den administrative praksis, herunder vigtige administrative afgørelser. Samtidig må det undersøges, hvor mange ressourcer der sættes ind, d. v. s. finansieringen, samt hvor mange personer, der berøres af de enkelte bestemmelser.

På denne baggrund vil det være muligt at give en mere valid bestemmelse af indgrebenes sociale og økonomiske konsekvenser.¹⁾

1.2 Definition af beskæftigelsespolitik

Da ovennævnte niveauer og aspekter alle vil blive inddraget i redegørelsen, omend med forskellig intensitet, vil det være formålstjenligt at anvende en bred definition af beskæftigelsespolitik.

Beskæftigelsespolitikken bliver herefter de offentlige handlinger og indgreb, der direkte sigter mod at øve indflydelse på det bestående arbejdskraftudbud og -efterspørgsel på arbejdsmarkedets enkelte delmarkeder, med sociale og økonomiske konsekvenser for målgrupperne.

Hermed afgrænses beskæftigelsespolitikken overfor de »private« – kollektive eller individuelle – handlinger og indgreb af beskæftigelsesmæssigt indhold eller karakter. Udenfor falder således de handlinger og indgreb som eksklusivt foretages af arbejdsmarkedets organisationer gennem disses institutionaliserede relationer og som direkte øver indflydelse på arbejdskraftudbud og -efterspørgsel, tilsvarende gælder for individuelle kapitalejeres autonome beslutninger af beskæftigelsesmæssig karakter.

Imidlertid er dette ikke ensbetydende med at f. eks. organisationerne på arbejdsmarkedet ingen betydning har for beskæftigelsespolitikken udformning. Tværtimod har organisationerne, netop på det beskæftigelsespolitiske område, såvel betydelig direkte som -indirekte indflydelse; dette er netop karakteristisk for den særlige politiske stil på området.

1) Se i øvrigt den metodiske diskussion i tilknytning til den anden forklaringsmodel i afs. 1.3.

Den indirekte indflydelse på beskæftigelsespolitikken finder sted på baggrund af organisationernes fastlæggelse af løn- og arbejdsvilkår ved kollektive overenskomster og organisationernes kontrol af lønglidning m. v. imellem overenskomsterne. Den direkte indflydelse finder sted dels ved organisationernes deltagelse i lovforberedende kommissioner, samt organer som f. eks. landsarbejdsnævnet; denne indflydelse har stedse været så betydningsfuld, at der eksisterer et uformelt krav om enighed mellem organisationerne før lovændringer. Kravet er dog fraveget enkelte gange i 70'erne. Dertil kommer organisationernes nære tilknytning til – og indflydelse i bestemte politiske partier, denne indflydelse skaber en af forudsætningerne for den opdeling af hovedaktørerne, som er omtalt i afsnit 1.1.b.

Endelig deltager organisationernes repræsentanter i udstrakt grad direkte i lov-administrationen ved medlemsskab af diverse nævn og råd, der virker som rekursinstans eller administrerer lovgivningen og dermed foretager en væsentlig udfyldning ved praksisdannelse.

Beskæftigelsespolitikken afgrænses ydermere, i kraft af dennes specifikke karakter, overfor generelle indgreb som finans- og pengepolitik samt bolig- og byggepolitik, der nok er af væsentlig betydning for beskæftigelsesudviklingen, men i lige så høj grad sigter mod andre overordnede økonomiske mål.

Tilsvarende afgrænses beskæftigelsespolitikken overfor indgreb der nok er selektive af karakter, men kun indirekte sigter på at øve indflydelse på arbejdskraftudbud og -efterspørgsel. Her kan fremhæves eksempler fra socialpolitikken f. eks. fastlæggelse af daginstitutionskapacitet, fra uddannelsespolitikken f. eks. folkeskoleuddannelsens længde og flexibilitet, fra skattepolitikken f. eks. indkomstskatteskala og sambeskatningsregler.

Beskæftigelsespolitikken kan overfor arbejdsmarkedspolitikken bestemmes som en delmængde af denne, idet arbejdsmarkedspolitikken, foruden beskæftigelsespolitikken som den hermed er fastlagt, omfatter offentlige indgreb i form af konfliktløsning i overenskomstsituationen, indkomstpolitik, arbejdsmiljø og arbejderbeskyttelse i vid forstand, samt økonomisk demokrati.

1.3 Beskæftigelsespolitik som afhængig eller uafhængig variabel

Problemet er herefter, hvorledes beskæftigelsespolitikken under de ovennævnte betingelser, d. v. s. inddragelse af relevante aspekter og niveauer, skal indgå i fremstillingen.

Problemet angår for det første spørgsmålet om sammenkædning af niveauerne og aspekterne på en meningsfyldt måde, og for det andet spørgsmålet om identificering af de relationer, hvori de beskæftigelsespolitiske indgreb indgår.

Hvis man tager udgangspunkt i det sidstnævnte spørgsmål, kan man på baggrund af redegørelsen for de forskellige niveauer opstille følgende relationer i en forklaringsmodel:

a. Udviklingen i de økonomiske strukturer og konjunkturer medfører behov for og krav om statsligt indgreb.

b. Kravene og behovene modtages og bearbejdes af hovedaktørerne i det politiske system efter disses interesser og strategiske målsætninger og resulterer event. i lovgivnings- eller beslutningsinitiativer.

c. Lovgivnings- eller beslutningsinitiativerne resulterer, alt efter de politiske muligheder i den retslige normering af beskæftigelsespolitikken f. eks. i arbejdsløshedsloven eller egnsudviklingsloven.

Som det ses indgår beskæftigelsespolitikken som afhængig variabel i forklaringsmodellen, og tesen er, at udviklingen i de økonomiske strukturer og konjunkturer sætter rammen for de beskæftigelsespolitiske indgreb og de politiske og faglige magt- og interesseforhold bestemmer, hvornår og hvorledes indgrebene konkret udformes indenfor de afstukne rammer.

Imidlertid vil man i de beskæftigelsespolitiske indgreb kunne indfortolke målsætninger, der kan henføres til de forskellige niveauer. Disse målsætninger kan event. fremstå som modsætningsfyldte. For at klarlægge, hvilke konsekvenser indgrebene har for de berørte personer – målgrupperne – må indgrebenes reelle målsætninger identificeres. Dette er tesen i den anden forklaringsmodel, hvor beskæftigelsespolitikken indgår som uafhængig variabel, og hvor den afhængige variabel er de økonomiske og sociale konsekvenser for målgrupperne. Der kan herefter opstilles følgende relationer:

a. Resultatet af den politiske proces, de beskæftigelsespolitiske indgrebs normering, indeholder målsætninger og handlingsprogrammer, der kan henføres til de forskellige niveauer.

b. De reelle målsætninger bag indgrebene kan identificeres på baggrund af, hvorledes disse administreres, herunder hvor mange ressourcer, der anvendes i tilknytning hertil.

c. Indgrebenes virkning overfor målgrupperne – d. v. s. de sociale og økonomiske konsekvenser – fremstår herefter som et resultat af indgrebenes reelle målsætninger.

Denne forklaringsmodel indeholder væsentlige metodiske problemer, specielt i forbindelse med operationaliseringen af begrebet de reelle målsætninger bag indgrebene, som kræver en nærmere omtale.

Indgrebenes reelle målsætninger, der bestemmer disses konsekvenser overfor målgrupperne, identificeres som nævnt på baggrund af hvorledes lovgivningen administreres, d. v. s. den administrative praksis, samt hvor mange ressourcer der anvendes i tilknytning hertil. Metodeproblemerne som opstår i denne sammenhæng kan henføres til spørgsmålet om undersøgelsens grad af validitet og reliabilitet.

Validitetsproblemerne²⁾ opstår omkring den empiriske undersøgelse af admi-

2) Med validitet forstås i nærværende sammenhæng graden af overensstemmelse mellem det ønskede og det faktisk undersøgte.

nistrativ praksis og ressourceanvendelse, primært fordi praksisdannelse og resourceallokering finder sted såvel centralt som regionalt/lokalt i de organer der administrerer lovgivningen eller optræder som rekursinstanser. I denne forbindelse er det især den regionale/lokale praksis der volder problemer, idet denne må antages at variere indenfor de fra lovgivningsmagten og centraladministrationen m. v. afstukne grænser. Dette er måske især tilfældet indenfor det område af beskæftigelsespolitikken som her undersøges, og det skyldes formentlig områdets dekoncentrerede struktur. (Se afs. 3.3).

Af praktiske årsager vil vi imidlertid begrænse os til identificering af indgrebenes reelle målsætning på baggrund af den praksis som udgår fra de centrale organer. Dette giver tydeligvis validitetsproblemer i forhold til tesen i forklaringsmodellen, idet konsekvenserne for personer i målgruppen jo netop også bestemmes af de elementer af regional/lokal praksis som øver indflydelse på de beslutninger, der træffes af det organ personen primært kommer i berøring med. Omvendt kan det fremføres, at netop dette at der ses bort fra lokal praksis, giver fremstillingen en mere universel retningsgivende gyldighed og karakter, idet den centrale praksis, såvel i styrings- som retsbeskyttelsesfunktionen på dette område, har almen gyldighed og altid kan ændre lokal praksis.

Reliabilitetsproblemerne³⁾ kan dels opstå på baggrund af den afgrænsning af gældende praksis på området, som er omtalt ovenfor. Dertil kommer problemet om variabelens stabilitet over tid. Det er i denne forbindelse evident, at der med eller uden formelle lovændringer kan og vil finde en ændring af praksis sted over tid, herunder en udvikling i anvendelse af ressourcer. I denne ændring over tid optræder økonomiske baggrundsvARIABLE og den politiske konstellation som væsentlige baggrundsvARIABLE til forklaring af udvikling og forandring. Imidlertid er det væsentligt i nærværende sammenhæng explicit at fremhæve følgende: Når de reelle målsætninger bag indgrebene fastlægges på baggrund af administrativ praksis og ressourceanvendelse som afgrænset ovenfor, sker det ud fra betragtninger om hvilke reelle målsætninger, der fra centralt hold må antages at have domineret de udvalgte indgreb i undersøgelsesperioden.

Fremstillingens første afsnit vil på baggrund af den første model belyse sammenhængen mellem de økonomiske omgivelser og de beskæftigelsespolitiske indgreb – her vil hovedaktørernes interessemodsætninger ikke blive medtaget af den grund, at dette ville sprænge fremstillingens rammer samt kræve omfattende ressourcer. Dette afsnit vil således fremstå som en gennemgang af de vigtigste indgreb i perioden relateret til udviklingen i økonomien, samt en kategorisering og vurdering af de gennemførte indgreb.

I det følgende afsnit vil den væsentlige mellemkommende variabel – hovedaktørernes økonomiske og fagpolitiske interessemodsætninger blive gjort til

3) Med reliabilitet forstås graden af overensstemmelse mellem flere undersøgelser af samme variabel.

genstand for behandling specielt med henblik på udviklingen i bestemmelserne i lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring.

Tredie afsnit vil omhandle relationerne i den anden model, idet vi her vil forsøge at identificere de reelle målsætninger omkring mobilitets- og dagpengebestemmelserne i arbejdsløshedsloven og disses konsekvenser for målgrupperne.

Ved at disponere fremstillingen på denne måde mener jeg at kunne redegøre for de vigtigste relationer i modellerne og samtidig inddrage de relevante niveauer og aspekter omkring de beskæftigelsespolitiske indgreb på en meningsfyldt måde.

2. Den økonomiske baggrund for beskæftigelsespolitikken

Hensigten med dette afsnit er som nævnt at undersøge sammenhængen mellem de økonomiske omgivelser og de beskæftigelsespolitiske indgreb. Med dette for øje vil vi tage udgangspunkt i en gennemgang af den strukturelle og konjunkturrelle udvikling i økonomien samt beskæftigelsesudviklingen i 60'erne og 70'erne, for derefter at gennemgå de vigtigste beskæftigelsespolitiske indgreb, der kommer til udtryk gennem den statslige lovgivning i perioden og sluttelig forsøge en kategorisering af disse med henblik på deres målsætning.

2.1. Udviklingen i økonomien i perioden 1960–78

For at vise tendenserne i den økonomiske udvikling må der udvælges en række indikatorer, der med Myrdalsk terminologi er relevante, signifikante og anvendelige i tilknytning til fremstillingens formål. Imidlertid er det nødvendigt indenfor de givne rammer at foretage en udvælgelse blandt disse indikatorer således at disse snævert tager sigte på fremstillingens problematik.

En anvendelig indikator for konjunkturudviklingen er udviklingen i brutto-

Tabel 1. Bruttofaktorindkomsten i de enkelte erhverv – mia. kr. – årets priser og (faste (1955) priser)

	1958	1965	1973
Landbrug m. v.	5,5 (5,9)	7,6 (6,6)	12,8 (6,2)
Industri, håndværk m. v.	10,1 (9,0)	21,2 (14,7)	45,5 (22,2)
Bygge- og anlægsvirksomhed	2,4 (2,2)	6,2 (3,8)	15,0 (5,0)
Handel m. v.	6,4 (6,0)	12,8 (9,1)	28,4 (12,7)
Transport og kommunikation	3,4 (3,2)	6,5 (4,3)	14,9 (6,4)
Offentlige ydelser	3,3 (2,8)	8,5 (4,1)	30,5 (6,5)
Liberale erhverv m. v.	1,1 (1,0)	2,1 (1,0)	3,0 (0,7)
Boligbenyttelse	1,8 (1,5)	3,4 (2,0)	8,8 (2,8)
I alt	34,0 (31,5)	68,3 (45,5)	158,9 (62,4)

Kilde: *Statistisk tiårsoversigt 1970 og 78.*

faktorindkomsten som er et udtryk for summen af værditilvæksten ved al (målelig) produktiv indsats i de enkelte erhverv. Udviklingen er ovenfor gengivet i såvel løbende som faste priser. (Tallene i parentes).

Hvis vi betragter udviklingen i faktorindkomsten ses det, at der er tale om mere end en firedobling⁴⁾ af den samlede faktorindkomst opgjort i løbende (årets) priser. Denne betydelige vækst skyldes imidlertid dels en reel produktionsstigning og dels en stigning i prisniveauet, hvilket fremgår ved sammenligning af udviklingen i de løbende og de faste (konstante) priser. Ved at opgøre faktorindkomsten i konstante priser »renser« man tallene for prisudviklingen, hvorefter disses anvendelighed til at vurdere udviklingen i de producerede mængder øges betydeligt.⁵⁾ Udviklingen i faktorindkomsten opgjort i konstante priser giver således tilnærmelsesvis det bedste grundlag for vurdering af den økonomiske vækst og udvikling. Sammenligning af udviklingen i de løbende og de konstante priser giver som nævnt et indtryk af udviklingen såvel i produktions- som prisniveauet. Stigningen i prisniveauet udgjorde for perioden mere end halvdelen af den samlede stigning. Gennemsnitlig var de årlige prisstigninger i perioden på 5,9 %. Den årlige reelle vækst i perioden indtil 1974 bliver, når der tages højde for ovennævnte prisstigninger, på 4,9 %.⁶⁾ En sådan vækstrate er klart et udtryk for et konjunkturelt opsving, især når den sammenholdes med den gennemsnitlige årlige reelle vækstrate i perioden 1949–58, som var på 3,4 %, hvilket i øvrigt til sammenligning svarer groft til vækstraten i mellemkrigsperioden. Efter krisens gennemslag i 1974 er væksten i faktorindkomsten derimod faldende med 2,1 % fra 74–75 og igen stigende med 4,9 % fra 75–76.⁷⁾

Betrakter vi udviklingen i faktorindkomsten for de enkelte erhverv ses det, at der er betydelige forskelle såvel i den reelle vækst som i udviklingen af prisniveauet.

Den reelle produktionsvækst i de vigtigste byerhverv har således oversteget den samlede reelle vækst i bruttofaktorindkomsten. Størst har væksten været i Industri og håndværk, Offentlige ydelser samt Bygge- og anlægsvirksomhed. I tilknytning hertil er det væsentligt at fremhæve problemerne omkring opgørelsen af faktorindkomsten for offentlige ydelser. Disse er for en stor del gratis-ydelser og dermed uden markedspris. Ydelsernes værdi beregnes således ud fra omkostningerne – lønninger, kapitaludgifter m. v. Dette betyder at det reelt ikke er produktionsresultatet (værditilvæksten) der opgøres, men derimod hvad det har kostet at præstere de pågældende ydelser. Tilsvarende betyder omregningen til konstante priser, at talene »renses« for omkostningsstigninger og

4) Helt nøjagtig er BFI i 1973 4,7 gange så stort som i 1978.

5) Vurderingen er dog, også med denne opgørelsesmetode, problematisk for visse erhverv jvf. nedenfor.

6) M. Lykketoft: *Fra vækst til krise*. Kbh. 1976 p. 28.

7) Statistisk tiårsoversigt 1978 p. 89.

herefter nærmest groft viser udviklingen i anvendelse af produktionsfaktorer.⁸⁾ Tallene for offentlige ydelser giver på denne baggrund ikke noget valid indtryk af produktions- og prisudviklingen i denne sektor, hvilket er beklageligt idet netop »væksten i den offentlige sektor« har været et markant træk ved den økonomiske udvikling i perioden.

Vækstraten i Handel m. v. samt Transport og kommunikation har været mere moderat, men dog ligget lidt over den samlede reelle vækst.

Heroverfor har udviklingen i Landbrug m. v. næsten stagneret. Den procentuelle vækst i hele perioden har således kun reelt udgjort 5 %, dette er ligeledes et markant træk ved den økonomiske udvikling i perioden.

Udviklingen i prisniveauet for erhvervene kan man få et groft indtryk af ved at sammenholde de enkelte erhvervs andel af faktorindkomsten i løbende priser med andelen i faste priser, ved periodens slutning. De herved fremkomne »pristal« viser, at de typiske hjemmemarkedserhverv – Bygge- og anlægsvirksomhed, Offentlige ydelser, Liberale erhverv samt Boligbenyttelse – har haft de relativt største prisstigninger, hvorimod prisstigningerne i eksport- og importkonkurrerende erhverv – Landbrug, Industri og håndværk m. v.,⁹⁾ har været mindre.

Det konjunkturrelle opsving i perioden indtil 1974 fører væsentlige ændringer i produktionsstrukturen med sig. Dette er et resultat af den ulige udvikling i de enkelte erhverv, som er gennemgået ovenfor. Denne gennemgang har formodentlig allerede givet et indtryk af tendenserne i den strukturelle udvikling. En mere overskuelig måde at vise disse strukturelle ændringer er imidlertid at gengive ændringerne i de enkelte erhvervs andele af BFI målt i faste priser.

*Tabel 2. De enkelte erhvervs bidrag til bruttofaktorindkomsten.¹⁰⁾
Andel af BFI – faste priser*

	1958	1965	1973
Landbrug m. v.	19	14	10
Industri, håndværk m. v.	28	32	36
Handel m. v.	19	20	20
Transport og kommunikation	10	10	10
Bygge- og anlægsvirksomhed	7	8	8
Offentlige ydelser	9	9	11
Liberale erhverv m. v.	3	2	1
Boligbenyttelse	5	5	4
I alt	100	100	100

8) Se f. eks. P. Milhøj: *Erhvervsstruktur og nationalindkomst*. Kbh. 1973 p. 63.

9) Disse erhverv er naturligvis ikke »rent« eksport- og importkonkurrerende, for begge gælder det at dele af disse har et relativt »beskyttet« hjemmemarked (eks. håndværk).

10) Statistisk tiårsoversigt 1974 og 1976 samt tabel 1.

Det er karakteristisk at landbrugets andel er faldet betydeligt i perioden, dette er sket på trods af en stigende statslig subsidiering, som iværksattes allerede fra periodens start, dertil kommer den øgede mekanisering og koncentrationstendenser, som har gjort sig gældende gennem hele perioden (antallet af landbrug falder fra 1960–70 med ca. 56.000 brug og¹¹⁾ den gennemsnitlige brugsstørrelse stiger fra 15,5 ha til 21 ha).

Faldet i landbrugets andel modsvarer af en stigning i byerhvervenes, specielt industriens andel. Der er med andre ord tale om en væsentlig bevægelse mellem de to hovedsektorer i dansk økonomi.

Disse strukturelle ændringer slår naturligvis igennem på beskæftigelsesstrukturen, hvilket fremgår af tabel 3 på følgende side, som viser udviklingen i erhvervsfordelingen i absolutte størrelser.

Tabel 3. Arbejdsstyrken fordelt på erhverv.¹²⁾ – 1000 pers.

	1960	1965	1975
Landbrug m. v.	366	326	230
Industri, håndværk m. v.	613	662	633
Bygge- og anlægsvirksomhed	150	184	201
Handel m. v.	294	337	384
Transport og kommunikation	145	149	162
Offentlige sektor	235	305	618
Liberale erhverv	32	43	72
Andre erhverv	228	226	184
Hele arbejdsstyrken	2064	2233	2486

Af tabellen fremgår, hvad der allerede blev indiceret ovenfor, nemlig, at der er sket en stærk overflytning af arbejdskraft fra landbruget til byerhvervene. Det er især den offentlige sektor, der opsugede byerhvervenes øgede andel af samtlige beskæftigede, men også bygge- og anlægsvirksomhed samt handel m. v. har vist en stigende efterspørgsel efter arbejdskraft i perioden. I tilknytning hertil må det bemærkes, at tabellen overvurderer den offentlige sektors betydning, idet der i denne sektor er ansat flere på deltid end i andre erhvervssektorer.¹³⁾

Den mere moderate stigning i industri og håndværkerhvervenes andel sammenholdt med disses stigende andel af bruttofaktorindkomsten, samt bevægelserne i perioden – stigningen op mod 65, derefter fald mod 75 – kan forklares ved specielt industrierhvervets store produktivetsstigning navnlig i sidste halvdel af perioden. Produktiviteten kan netop udtrykkes groft som forholdet mellem erhvervets andel af BFI og antal beskæftigede i erhvervet. Således steg

11) E. Hannibal Knudsen m. fl.: *Krisen og den statslige planlægning*. Århus 1976 p. 105.

12) Statistisk tiårsoversigt 1978 p. 15 og 16.

13) Greve og Kristensen: Beskæftigelsesforhold og arbejdsløshed i Danmark i 1970'erne i *Socialt tidsskrift* 1978 nr. 2.

industriens produktivitet i perioden 1958–70 med $2\frac{1}{2}$ gange 58 niveauet.¹⁴⁾

Det er imidlertid væsentligt at bemærke, at ovennævnte forskydninger mellem erhvervene er nettobevægelser; de faktiske bevægelser – bruttostrømmene – fremgår ikke af tabellen. Netop disse er af væsentlig betydning i tilknytning til problematikken omkring de beskæftigelsespolitiske indgreb.¹⁵⁾

Ifølge undersøgelser foretaget af DS og SFI er nettoforskydningerne resultat af forholdsvis store bruttoforskydninger; selv i erhvervssektorer hvor arbejdsstyrkens størrelse er ret konstant er bevægelserne betydelige.¹⁶⁾ Stikprøveundersøgelser viser at de arbejdspladsmobile, d. v. s. personer med et eller flere arbejdspladsskift, i 1961/62 udgjorde ca. 14 % af samtlige lønmodtagere, i 1966 – 20 % og i 1974, før krisens gennemslag 18 %, hvorimod andelen for hele 1974 udgjorde 13 %.¹⁷⁾

Arbejdspladsmobilitet kan opfattes som en bred kategori, der bl. a. omfatter former som erhvervsmæssig, geografisk og faglig mobilitet. Den udvikling som fremgår ovenfor indikerer umiddelbart en signifikant sammenhæng mellem arbejdspladsmobiliteten og udviklingen i de økonomiske konjunkturer.

Ser man på bruttostrømmene mellem erhvervssektorerne (erhvervsmobiliteten) er disse størst mellem beslægtede erhverv og strukturen i erhvervenes udveksling af arbejdskraft er relativ konstant over tid.¹⁸⁾ Ifølge mobilitetsundersøgelsen udgør den samlede erhvervsmobilitet omkring halvdelen af arbejdspladsmobiliteten. Mere præcist udgør erhvervsmobiliteten ca. 10 % pr. år af samtlige lønmodtagere i en periode med højkonjunktur, mens andelen falder til 6 % pr. år i en lavkonjunkturperiode.¹⁹⁾ Det er væsentligt at bemærke, at der må skelnes mellem erhvervs- og faglig mobilitet, idet erhvervsmobilitet ikke nødvendigvis medfører mobilitet over de traditionelle faggrænser.²⁰⁾ Desværre har det ikke været muligt at fremskaffe data for den »rene« faglige mobilitet.

Den geografiske mobilitet er ikke så omfattende som de to ovenfor omtalte former; kun ca. 10 % af de arbejdspladsmobile skifter bopæl i forbindelse med skift af arbejdsplads, hvilket svarer til ca. 30.000 lønmodtagere pr. år. Denne mobilitetsform viser mindre sammenhæng med de økonomiske konjunkturer, hvorimod personlige barrierer er stærkere forklaringsvariable.²¹⁾

14) E. Hannibal Knudsen m. fl. op.cit. p. 106.

15) De foreliggende data omkring bruttoforskydningerne er desværre behæftet med relativ stor usikkerhed.

16) Jvf. En analyse af bruttoforskydningerne på arbejdsmarkedet på grundlag af data fra beskæftigelsesundersøgelserne i 1969, 1970 og 1971, Statistiske Efterretninger nr. 73 af 30/11-72 ref. i *Nyt fra arbejdsdirektoratet* nr. 3, 1973 p. 88 ff.

17) P. Gundelach m. fl.: *Arbejdskraftens mobilitet 3: Omfanget*. Kbh. 1976. Tabel 1.5 p. 26 ff.

18) Statistiske Efterretninger nr. 73 af 30/11 1972 op.cit.

19) *Arbejdskraftens mobilitet 3* op.cit p. 31 ff.

20) Eksempelvis kan en faglært bevæge sig mellem flere erhvervssektorer uden at overskride fagets grænser.

21) *Arbejdskraftens mobilitet 3* op.cit. p. 47 ff. Det må bemærkes at en stor del af de mobilitetsfremmende foranstaltninger var i funktion, hvilket naturligvis påvirker de forskellige mobilitetsformers størrelse.

Som ovenfor nævnt er landbruget det erhverv, der igennem hele perioden har været genstand for den største absolutte reduktion i arbejdsstyrken. Afvandringen har, ifølge en undersøgelse fra 1969 af de sociale konsekvenser af landbrugets strukturforandringer²²⁾ for selvstændige landmænd og deres hustruer, som deltog i undersøgelsen, fundet sted således at 64 % af disse, inden den endelige afvandring, havde deltidsarbejde primært udenfor landbrugssektoren. Dette har formentlig medvirket til at 75 % af de afvandrede ikke har oplevet arbejdsløshedsperioder efter erhvervsskiftet, samt at kun 5 % er flyttet udenfor amtet som de drev landbrug i.

Erhvervsfordelingen for de afvandrede landmænd og disses hustruer fremgår af tabel 4, hvori den samlede erhvervsfordeling udenfor hovedstadsområdet²³⁾ er gengivet som sammenligningsgrundlag. Som det fremgår har de afvandrede i særlig grad fundet beskæftigelse i Fremstillingsvirksomhed samt bygge- og anlægsvirksomhed.

Tabel 4. Erhvervsfordelingen for afvandrede landmænd og hustruer

	Samtlige besk. ÷ hovedstadsomr.	Afvand. landm. og hustruer
Landbrug m. v.	19	9
Fremstillingsvirksomhed	28	28
Bygge- og anlægsvirksomhed	10	21
Handel og omsætning	14	10
Transport	6	3
Administration, Liberale erhverv	15	19
Hotel- og servicevirksomhed	7	9
Uoplyst	1	1
I alt	100	100

Foruden ændringerne i produktions- og beskæftigelsesstrukturen medførte højkonjunktoren naturligvis også en generel højnelse af beskæftigelsesniveauet, der således i begyndelsen af 60'erne nåede op på, hvad man normalt forstår som fuld beskæftigelse. Udviklingen er gengivet i tabel 5.

Tabel 5. Arbejdsløshed i % af arbejdsløshedssikrede²⁴⁾

Ar	1956	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66
Arbl.%	11,1	10,2	9,6	6,1	4,3	3,9	3,3	4,2	2,4	2,0	2,3
Ar	1967	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77
Arbl.%	2,7	5,0	3,9	2,9	3,7	3,6	2,4	5,2	11,2	10,0	11,4

22) Refereret i Nyt fra arbejdsdirektoratet 1970 p. 12 ff., hvorfra også tabelmaterialet stammer.

23) Hovedstadsområdet er ikke medtaget p. gr. a. landmændenes ringe geografiske mobilitet.

24) E. Hannibal Knudsen m. fl. op.cit. p. 106.

De generelle tal for beskæftigelsen i perioden skjuler imidlertid betydelige udsving i ledigheden både med hensyn til den geografiske fordeling og de enkelte faggrupper. Disse udsving er et udtryk for dels de ovenfor skildrede forskelle i den strukturelle udvikling, der betyder forskel i arbejdsmarkedets delmarketers efterspørgsel efter arbejdskraft og dels arbejdskraftens begrænsede geografiske og faglige mobilitet, som er et resultat af institutionelle og personlige barrierer. Med institutionelle barrierer menes i nærværende sammenhæng barrierer som kan henføres til objektive normsystemer i omverdenen f. eks. faglig-organisatoriske forhold, faglige skranker m. v.; med personlige barrierer menes barrierer som kan henføres til den enkeltes økonomiske og sociale situation f. eks. familiemæssige forhold, alder, tilknytning til hjemegn m. v.

Hvis vi tager udgangspunkt i de geografiske forskelle, fremgår det af tabel 6, at med en gennemsnitlig arbejdsløshed på 4,3 % i 1960, 2 % i 1965 og 3,6 % i 1972 svingede ledigheden i de udvalgte landsdele i 1960 fra 2,1 i Kbh. til 9,3 i Nordjylland, i 1965 fra 1,1 i Kbh. til 6,1 i Nordjylland og i 1972 fra 3,1 i Kbh. til 7,1 i Nordjylland.

Tabel 6. Arbejdsløsheden i udvalgte landsdele²⁵⁾

	1960	1965	1972
København m. v.	2,1	1,1	3,1
Lolland, Falster	7,6	4,2	5,2
Østjylland	5,0	2,2	3,5
Nordjylland	9,3	6,1	7,1
Hele landet	4,3	2,0	3,6

Ser vi på de faglige forskelle, fremgår det af tabel 7, at med en gennemsnitlig arbejdsløshed på 4,3 % i 1960 og på 2,9 % i 1970 svingede ledigheden indenfor de udvalgte fag i 1960 fra 0,3 til 8,6 og i 1970 fra 0,2 til 7,4.

Tabel 7. Arbejdsløsheden i udvalgte fag.²⁶⁾

	1960	1970
Specialarbejdere	8,6	5,2
El-faget	0,3	0,2
Murerfaget	7,0	7,4
Slagtere og kødindustriarbejdere	1,3	0,7
Samtlige fag	4,3	2,9

Således kan det fremhæves, at selv om der i perioden indtil krisens gennemslag i 74 generelt set blev etableret, hvad man normalt forstår ved fuld beskæftigelse, var der store variationer i delmarkedernes efterspørgselsintensitet samt på

25) B. Elling Nielsen: *Stat og arbejdsmarked 1950-74*. Kbh. 1977 p. 119.

26) *Levevilkår i Danmark*. SFI 1976 p. 146.

udbuddet af arbejdskraft, hvilket medfører store variationer i beskæftigelsen såvel af faglig som geografisk karakter. Undersøger vi udviklingen i perioden, med henblik på disse variationer, kan det konstateres at der såvel for geografiske som faglige forskelle er foregået vis udjævning, men strukturen i variationerne er konstant.

Efter krisens gennemslag er beskæftigelsen igen faldet generelt til et niveau der ligger lavere end beskæftigelsen i perioden før det konjunkturrelle opsving i begyndelsen af 60'erne

Arbejdsløsheden har især ramt de grupper der fortrinsvis er beskæftigede i særligt udsatte erhverv (f. eks. de arbejdskraftintensive) eller som har haft særlig vanskeligt ved at omstille sig til nye arbejdsfunktioner. I tabel 8 er udviklingen i ledigheden gengivet for udvalgte grupper.

Tabel 8. Arbejdsløsheden for specialarbejdere, mænd i øvrigt og kvinder i årene 1974-77 - % af arbejdsløshedsforsikrede²⁷⁾

	1974	1975	1976	1977
Specialarbejdere	7,3	15,2	12,4	15,1
Mænd i øvrigt	4,2	8,6	6,7	7,9
Kvinder	6,1	12,8	11,5	15,9
Samtlige	5,5	11,4	9,5	12,0

Det fremgår heraf at for såvel specialarbejdere som kvinder har ledigheden udviklet sig til et betydeligt højere niveau end for gruppen mænd i øvrigt. For kvinder gælder det at de i særlig grad er beskæftiget indenfor de arbejdskraftintensive områder og det samme er tilfældet for specialarbejderne. Dertil kommer at sidstnævnte i særlig grad er udsat for andre gruppers konkurrence, idet de faglærtes omstillelighed gør det muligt for disse at gøre indhug i specialarbejdernes arbejdsområde i arbejdsløshedsperioder.²⁸⁾

Foruden ovennævnte forskelle i ledighedsniveauet udviser ledighedsprocenten en sammenhæng med alder, hvilket fremgår af tabel 9.

Tabel 9. Arbejdsløsheden i industrien fordelt på aldersgrupper²⁹⁾ - % af arbejdsløshedsforsikrede

	1973	1974	1975	1976
18-24 år	1,9	3,2	17,3	18,7
25-54 år	1,7	2,4	11,2	12,4
55 og derover	3,5	3,2	13,9	15,2
Tilsammen	2,1	2,7	12,8	14,0

27) B. Elling Nielsen: Den statslige arbejdsmarkedspolitik i krisen i *Kurasje* nr. 18 1978 p. 135.

28) Dette fænomen benævnes »gøgeungeeffekten«, se bl. a. S. Kuhlmann: *Arbejdsmarkedsforhold*. Kbh. 1976 p. 93.

29) B. Elling Nielsen. 1978 op.cit. p. 134.

Såvel for den yngre – som for den ældre arbejdskraft er ledighedsniveauet væsentligt højere end for den midaldrende.

Den høje ledighed for unge er formentlig et resultat af samme fænomen som gør sig gældende for specialarbejdere, idet de unge nyuddannede må konkurrere med erhvervsoptræneede, erfarne og mere produktive arbejdskræfter (de 25–54-årige) om arbejdet under den reducerede efterspørgsel og øgede »fristilling« af arbejdskraft.

Produktivitetsstigningen i industrien og den deraf følgende intensivering af arbejdsprocessen, som fortsætter også efter krisens gennemslag, betyder at de ældre udsættes for en hård belastning, hvilket resulterer i en øget udstødning af disse fra produktionsprocessen. Denne udstødning skjules i arbejdsløsheden, specielt i form af langtidsarbejdsløshed. Dertil kommer at de personlige barrierer for arbejdskraftens bevægelighed som nævnt vokser jo ældre arbejdskraften er.

2.2 De vigtigste beskæftigelsespolitiske indgreb relateret til den økonomiske udvikling i perioden

De beskæftigelsespolitiske indgreb som gennemføres, især i begyndelsen af undersøgelsesperioden, er, som følge af udviklingen i økonomien, væsensforskellige fra de hidtil benyttede indgreb.

Fra at benytte sig af en generel økonomisk politik, d. v. s. finans- og pengepolitik til at påvirke den samlede efterspørgsel efter arbejdskraft, samt mere krisebetingede selektive indgreb f. eks. igangsættelse af beskæftigelsesarbejder, søger man nu mere direkte med en aktiv indsats at tilpasse arbejdskraften til ændringer på efterspørgselssiden.³⁰⁾

For at forstå denne ændring i politikken overfor arbejdsmarkedet er det nødvendigt at genkalde sig nogle af udviklingstendenserne i økonomien og klarlægge, hvilke problemer der knytter sig hertil, i forhold til de i afsnit 1.1a skitserede traditionelle økonomiske mål.

Som påvist medfører opsvinget i konjunkturerne generelt et højt beskæftigelsesniveau, men beskæftigelsen er højere på visse delmarkeder end på andre. Sagt på en anden måde er efterspørgslen af forskellig intensitet på de forskellige delmarkeder. Denne forskel i efterspørgselsintensiteten skaber mulighed for at arbejderne er i stand til at presse lønningerne op på de delmarkeder med stor efterspørgsel (mangel) på arbejdskraft, hvilket tenderer mod at smitte af på hele arbejdsmarkedet. Sammenhængen mellem pris- og lønudviklingen og beskæftigelsesniveauet (Phillipskurverelationen) betyder, at det høje beskæftigelsesniveau under disse betingelser kommer i konflikt med målsætningen angående stabile priser og ligevægt på betalingsbalancen. Rold Andersen beskriver disse forhold således:³¹⁾

30) B. Elling Nielsen, 1977, op.cit. p. 70.

31) B. Rold Andersen og E. M. Kjerkegaard: *Holdepunkter i arbejdsmarkedspolitikken*. Kbh. 1969, p. 34.

»Hvor stor en samlet lønstigning man får vil . . . være afhængig af, hvorledes ledigheden er fordelt på de enkelte delmarkeder. Jo mere ulige ledigheden er fordelt, desto større lønstigninger vil man få (antallet af flaskehalse i produktionen bliver større med deraf følgende lønglidnings- og afsmitningsproblemer). Jo mere jævnt, ledigheden er fordelt på delmarkederne, jo mindre lønstigninger vil man få (antallet af flaskehalse ved et givet ledighedsniveau bliver mindre – den fulde beskæftigelse rammer næsten alle delmarkeder samtidig og på et forholdsvis sent tidspunkt).«

Netop den høje økonomiske vækst op gennem 60'erne og begyndelsen af 70'erne forstærker tendenserne til strukturændringer og dermed ulige efterspørgsel efter arbejdskraft. Kuhlmann skriver herom:³²⁾

»Høj økonomisk vækst betyder hurtige strukturændringer. Som eksempler kan nævnes nedgangen i landbruget og inden for dele af detailhandelen eller stigningen i den offentlige sektor. En sådan udvikling stiller igen krav til de arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, der såvel forebyggende som efterfølgende må afhjælpe omstillingsproblemer for personer, der er nødt til at skifte erhverv eller branche. Arbejdsmarkedspolitikken bliver hermed en aktiv bevægelsesfremmende omstillingspolitik.«

At det netop er arbejdskraftens bevægelighed eller mobilitet, som bliver hovedobjekt for beskæftigelsespolitikken indtil krisen sætter ind i 1974, og at mobiliteten spiller en vigtig rolle m. h. p. opfyldelse af og forenelighed i de traditionelle økonomiske mål, kan illustreres ved et eksempel hentet fra Rold Andersen:³³⁾

»Af to i øvrigt ens stillede samfund – også m. h. t. mobiliteten på arbejdsmarkedet – vil det, der har den kraftigste økonomiske vækst og dermed følgende hurtige forandringer i efterspørgselsstrukturen, herunder efter arbejdskraft, have en Phillipskurve, der ligger højest, og således ved en given beskæftigelsesgrad den største relative lønstigning. Derved opstår en konflikt mellem stabilitetshensynet og hensynet til en hurtig økonomisk vækst.«

Det er altså på denne baggrund man må vurdere de beskæftigelsespolitiske indgreb i perioden indtil krisen.

De første beskæftigelsespolitiske indgreb af den ovennævnte mere aktive karakter kom allerede i 1958. Der er tale om tre love, som må vurderes samlet. For det første *Egnsudviklingsloven*, som er et forsøg på at rette op på den skæve geografiske (regionale) udvikling. Ifølge loven kan der »ydes bistand ved teknisk og økonomisk rådgivning ved udarbejdelse af projekter og ved finan-

32) S. Kuhlmann: *Danske Arbejdsmarkedsforhold*. Kbh. 1974, p. 112.

33) B. Rold Andersen. 1969, op.cit. p. 140.

siering af projekters gennemførelse³⁴⁾ – i områder, hvis økonomiske eller industrielle udvikling står tilbage for det øvrige land.

For det andet *Beskæftigelsesloven*, der foruden regler om tilskud eller lån til beskæftigelsesarbejder indeholder bestemmelser, der tager sigte på at lette industrielle investeringer, idet der gives støttemuligheder til udbygning af industriarealer samt infrastruktur.³⁵⁾

For det tredje forbedrede *Afskrivningsregler* for erhvervslivet, som klart tager sigte på at fremkalde forøgede investeringer.³⁶⁾

I 1960 følges disse love op af en række væsentlige og omfattende lovgivningsarbejder, der direkte tager sigte på mobilisering af arbejdskraft.

Revalideringsloven tager sigte på at placere handicappede og genplacere tidligere beskæftigede, men aktuelt erhvervshæmmede, i erhvervslivet gennem optræning og omskoling eller uddannelse.³⁷⁾ Det er klart, at denne lov har et væsentligt socialpolitisk sigte, men den kan også meningsfuldt indpasses i nærværende sammenhæng.

Specialarbejderloven eller lov om uddannelse af ikke faglært arbejdskraft. Denne lov repræsenterer en nyudvikling ikke blot i beskæftigelsespolitisk forstand, men også med hensyn til den hidtidige politik overfor uddannelserne på arbejdsmarkedet, idet staten ikke tidligere har grebet ind og lovgivet om indholdet af disse. Lovens formål er ifølge § 1 »at tilvejebringe faste rammer og økonomisk grundlag for en sådan erhvervsmæssig uddannelse af ikke-faglærte arbejdere, som til enhver tid svarer til den tekniske udvikling og forholdene på arbejdsmarkedet.« Uddannelsen består i regelen af kurser på 3 ugers varighed, der kan sammensættes efter et modulsystem, således at den enkelte kan stykke forskellige kurser sammen til en sammenhængende uddannelse.³⁸⁾

Lov om ændring i lov om arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring. Denne ændring indleder en række lovændringer i arbejdsløshedsloven som alle mere eller mindre sigter på at fremme mobiliteten på arbejdsmarkedet.

Ændringen betød, at de eksisterende bestemmelser om rejse- og flyttehjælp blev udvidet, og samtidig indførtes tilskud til dækning af merudgifter ved dobbelt husførelse til A-kasse-medlemmer, der tog arbejde så langt fra hjemstedet, at medlemmet var henvist til at tage ophold uden for dette. Dertil kom at arbejdsanvisningskontoret i området skulle »udfolde bestræbelser« for at skaffe

34) Lovens § 1, se B. Rold Andersen. Ibid p. 129.

35) Se under lovens §1 og Ibid p. 128. Loven er senere, i 1971, lagt ind under Lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring.

36) B. Elling Nielsen. 1977, op.cit p.76. Dette indgreb kan egentlig ikke, jvf. definitionen afs. 1.2, henføres under de egentlige beskæftigelsespolitiske, – grunden til at det alligevel er medtaget her er at det, specielt når det ses i sammenhæng med de ovennævnte, indeholder væsentlige aspekter af beskæftigelsespolitisk karakter, samt bidrager til en afklaring af de første beskæftigelsespolitiske indgrebs målsætning.

37) B. Elling Nielsen, Ibid. p. 79.

38) B. Rold Andersen, op.cit. p. 18.

den tilflyttende en bolig. Endvidere strammedes vægringsbestemmelserne³⁹⁾ således, at der ikke kunne ydes dagpenge til medlemmer, som uden fyldestgørende grund vægrede sig ved at efterkomme henvisning til uddannelse. (Specialarbejderuddannelse).⁴⁰⁾

I 1965 gennemførtes et initiativ, som kun indirekte har lovs form; det er *Efteruddannelse af faglært arbejdskraft*, som er etableret ved bevillinger på årlige finanslove. Ifølge sekretariatet for arbejdsmarkedsuddannelserne sigter denne mod at⁴¹⁾ »øge arbejdskraftens almindelige tilpasningsevne ved at bedre uddannelsesniveaue og forøge den enkelte arbejders funktionsmæssige mobilitet samt i aktuelle omstillingssituationer hurtigt at kunne uddanne arbejdskraft til ledige arbejdsfunktioner.«

I 1969 gennemførtes endvidere *lov om Omskoling*, som specielt er udformet med henblik på oplæring af arbejdskraft i tilknytning til egnsudviklingsprojekter m. v.⁴²⁾

I 1969 trådte en betydningsfuld ændring af *Lov om arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring i kraft*, idet arbejdsanvisningsfunktionen, som tidligere for størstedelen var blevet varetaget af arbejdsløshedskasserne og dermed fagforeningerne, overgik til et offentligt enhedssystem. Denne ændring må vurderes i tilknytning til ændringerne i loven i 1967, hvor staten øgede sin refusion til A-kasserne og kontingentet blev gjort ensartet. Endvidere blev mobilitetsstøtten udvidet og vægringsbestemmelserne skærpet. Indførelse af enhedssystemet tager sigte på at samle en så stor del af udbuddet og efterspørgslen af arbejdskraften under ét for således at skabe bedre muligheder for at koordinere anvisningen mellem de enkelte funktionelle og geografiske områder.⁴³⁾ Denne funktion er beskrevet således af Kirstein:⁴⁴⁾

»En af de mest elementære betingelser for at opnå størst mulig beskæftigelsesgrad og bedst mulig balance på hvert felt af arbejdsmarkedet, og derved for arbejdsmarkedet som helhed, er, at såvidt mulig alle, der søger arbejdskraft og alle, der søger jobs, kan finde hinanden hurtigt og smertefrit. Her er det AF-funktionen sætter ind, idet denne i sin kerne simpelt hen består i at formidle kendskab til hinanden mellem udbydere af og efterspørgere efter arbejdskraft.«

I 1970 gennemførtes endnu en lov i serien, der tager sigte på arbejdsmarkedsuddannelserne, det er *Loven om EFG-uddannelserne*. Uddannelsen, som oprettedes på forsøgsbasis, tager sigte på at afløse den eksisterende mesterlære,

39) Disse vil blive behandlet mere indgående i et følgende afsnit.

40) R. Posborg & L. Scocozza: *Arbejdsløs fredløs*. Kbh. 1973, p. 95f.

41) Statistik for arbejdsmarkedsuddannelserne. Efteruddannelse af faglærte, omskoling 1973/74. Kbh. 1974.

42) B. Elling Nielsen, 1977, op.cit. p. 79.

43) B. Rold Andersen, op.cit. p. 26f.

44) P. Kirstein: *Arbejdsmarkedspolitik*. Kbh. 1974, p. 64.

der skulle bortfalde i 1982, og den består af en fagspecifik grunduddannelse af såvel praktisk som teoretisk art, samt en korterevarende konkret oplæring på en virksomhed. Hermed har staten også fået mulighed for at foretage en vis styring af tilgangen til de enkelte faglige uddannelser.⁴⁵⁾

En anden lov, der har haft stor betydning for tilpasning af udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet er *Fremmedloven*, som har dannet formel ramme for den statslige stop-go politik m. h. t. indvandring (og udvandring) af fremmedarbejdere, specielt i begyndelsen af 70'erne.⁴⁶⁾

Efter krisens gennemslag er det karakteristisk, at de beskæftigelsespolitiske indgreb i hovedsagen dels har taget form af selektive foranstaltninger overfor bestemte grupper og dels søger at reducere eller »tilbageholde« arbejdsudbudet på forskellig måde. Indgrebene retter sig således især mod de beskæftigelsesmæssigt særlig truede grupper jvf. afsnit 2.1.

Med henblik på de unge arbejdsløse, hvis antal i jan. 1978 officielt vurderes til at ligge på ca. 70.000, udgør regeringens handlingsprogram fra 1976 om *Foranstaltninger mod ungdomsarbejdsløsheden* et illustrativt eksempel. Ifølge dette kan der ydes tilskud til lokale beskæftigelsesarbejder, men i hovedsagen sigtes mod økonomisk støtte til forskellige uddannelser, f. eks. enkeltfags HF eller specialkurser på tekniske skoler, handelsskoler m. v.⁴⁷⁾

De forskellige indgreb der tager sigte på beskæftigelse af langvarigt ledige kan ligeledes henføres til denne gruppe. Det første indgreb af denne karakter gennemførtes i forbindelse med augustforlig II i 1977 og sigter primært mod beskæftigelse af unge langtidsledige, idet der hermed bliver ydet løntilskud til virksomheder der ansætter sådanne. Indgrebet er senere udvidet til at omfatte alle arbejdsledige under 60 år, som falder for 26 ugers regelen,⁴⁸⁾ hvorefter disse skal have tilbud om arbejde i mindst 9 mdr. (*Lov om langtidsledige*). Hermed får indgrebet også betydning for andre (truede) grupper, som f. eks. kvinder og ufaglærte mænd (specialarbejdere). Specialarbejdere har som gruppe i øvrigt ikke været genstand for specielle indgreb; disse er således henvist til at forbedre deres erhvervskompetence/kvalifikationer overfor faglærte gennem deltagelse i specialarbejderkurser.

I tilknytning til ovennævnte indgreb betyder ændringen i *Lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring*, med henblik på øget kontrol med langtidslediges arbejdssevne, at et medlem kan udelukkes fra A-kassen efter 2 års forløb, hvis medlemmet ikke »fortsat kan anses for at være arbejdssøgende til regelmæssigt erhvervsarbejde.«⁴⁹⁾

Et administrativt gennemført indgreb (*Børnepasningscirkulæret*)⁵⁰⁾ tager spe-

45) B. Elling Nielsen, 1977, op.cit. p. 81.

46) Se f. eks. *Kontakt* nr. 77/78 p. 22f.

47) Se f. eks. den tredje redegørelse fra det centrale udvalg vedrørende ungdomsarbejdsløshed. 1977, p. 52ff.

48) Se afsnit 3.

49) Bemærkningerne til lovforslaget.

50) AF-cirkulære nr. 7/79.

cielt sigte på at »tilbageholde« arbejdskraftudbuddet blandt kvinder. Indgrebet betyder at arbejdsledige med børnepasningsproblemer skal fratages dagpenge indtil problemerne er løst.⁵¹⁾ Hermed presses kvinder med akutte børnepasningsproblemer ud af de arbejdskraftudbydendes rækker og evt. over i rækken af sociale klienter.

Indgrebene som tager sigte på reduktion af arbejdskraftudbuddet er i øvrigt hovedsageligt vendt mod den ældre arbejdskraft. I tilknytning til det første augustforlig i 1976 nedsattes således *Førtidspensionsalderen* til 55 år. Indgrebet »tager først og fremmest sigte på de rene strukturrømte grupper d. v. s. persongrupper, som under alle omstændigheder ville blive udstødt fra arbejdsmarkedet på grund af strukturændringer.«⁵²⁾

Loven om efterløn må også ses i denne sammenhæng. Ifølge denne kan 60 årige, som indenfor 10 år har været A-kassemedlemmer i mindst 5 år, vælge at udtræde af arbejdsstyrken og dermed overgå til en efterløn, der i de første 2½ år svarer til den almindelige dagpengesats.

Sluttelig skal nævnes de indgreb som gennemførtes i forbindelse med ændringen i *Lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring i 1978*, der bl. a. tager sigte på intensivering af arbejdsformidlingen. For det første kan arbejdsformidlingen herefter henvise »en eller flere« arbejdsløse til samtaler med en arbejdsgiver efter aftale med denne, når det drejer sig om mere varige eller kvalifikationskrævende job. For det andet skal der etableres et centralt arbejdsløshedsregister (CRAM), med henblik på at skabe bedre overblik over udbuddet på de enkelte delmarkeder. For det tredje gives der mulighed for en delvis tilbageføring af den formelle anvisningsret til A-kasserne (parallelanvisning), dog under skærpet kontrol fra arbejdsformidlingen »med henblik på at sikre at arbejdsformidlingen fortsat dels kan udøve styringen af og ansvaret for den samlede formidlingsvirksomhed på arbejdsmarkedet, dels kan gennemføre den nødvendige kontrol som er grundlaget for udbetaling af arbejdsløshedsdagpenge.«⁵³⁾

2.3 Kategorisering af de statslige indgreb

De beskæftigelsespolitiske indgreb som gennemførtes i 60'erne og 70'erne må som nævnt vurderes i relation til problemerne omkring arbejdskraftens bevægelighed, såvel mellem arbejdsmarkedets delmarkeder, som ind og ud af arbejdsstyrken. I forbindelse med gennemgangen af den økonomiske udvikling fremgik det, at arbejdskraftens bevægelighed (arbejdspladsmobiliteten) er ret omfattende, i højkonjunkturer når denne således op på omkring 300.000–400.000 arbejdspladsskift pr. år. Dette indikerer for det første at en stor del af

51) Indgrebet må vurderes på baggrund af det ringe udbud af daginstitutionspladser m. v. – ca. 100.000 børn er således på ventelister i hele landet.

52) Bemærkningerne til lovforslaget.

53) Bemærkningerne til lovforslaget, se i øvrigt afsnit 3.2.

arbejdsstyrken er i besiddelse af et højt mobilitetsberedskab og for det andet at arbejdsstyrken er ret tilpasningsdygtig indenfor visse rammer.

Det er fortrinsvis i forbindelse med bevægelser mellem de geografiske og faglige delmarkeder at uligevægtsproblemerne opstår, hvilket er et resultat af relativt konjunkturuafhængige institutionelle og personlige barrierer. Netop dette er ensbetydende med at beskæftigelsespolitiske indgreb, på dette niveau, må vurderes specielt efter deres betydning overfor de faglige og geografiske uligevægtsproblemer i højkonjunktoren.

I forbindelse med gennemgangen af indgrebene i perioden fremgik det at disse ændrede karakter efter krisens gennemslag. Denne ændring er med til at bekræfte tesen i forklaringsmodellen, nemlig at udviklingen i økonomien sætter rammen for de beskæftigelsespolitiske indgreb. Som følge af indgrebenes ændrede karakter vil det være hensigtsmæssigt at opdele analysen i to afsnit omhandlende h. h. v. perioden før og efter krisen. Dette betyder ikke at hovedkategorierne ændres, men at disse får et andet indhold, idet hovedvægten flyttes fra arbejdskraftens bevægelighed mellem delmarkederne til dennes bevægelighed ud og ind i arbejdsstyrken.

Med henblik på indgrebenes målsætning kan der således for begge perioder opstilles to hovedkategorier:

- 1) *Påvirkning af arbejdskraftefterspørgsel.*
- 2) *Påvirkning af arbejdskraftudbud.*

I den første kategori falder de tre indgreb fra 1958: Egnsudviklingsloven, Beskæftigelsesloven og Afskrivningsreglerne, hvoraf de to første specielt tager sigte på bistand til fremme af industriel og anden erhvervsmæssig udvikling i egne af landet, som er økonomisk tilbagestående, og som i almindelighed har et stort arbejdskraftoverskud. Med henblik specielt på egnsudviklingslovens virkning på investeringerne i økonomisk tilbagestående områder kan det nævnes at egnsudviklingsstøtten i 1973/74 udgjorde ca. 14 % af de samlede investeringer i egnsudviklingsområder, heraf udgjorde det direkte tilskud 3 %.⁵⁴⁾ Egnsudviklingsstøtten modtages især af virksomhedstyper, som ikke er konkurrencedygtige i områder med højt beskæftigelses- og lønniveau, d. v. s. de arbejdskraftintensive, som hovedsagelig anvender ufaglært arbejdskraft (specialarbejdere).

I den anden kategori falder flertallet af indgrebene, disse kan igen opdeles efter hvilken mobilitetsform der sigtes mod:

- a) Mobilitet i almindelighed.
- b) Geografisk mobilitet.
- c) Faglig mobilitet.

54) Arbejdskraftens mobilitet 3: Omfanget, op.cit. p. 59 – den beskæftigelsesmæssige virkning har været ca. 1000 arbejdspladser pr. år.

Blandt de indgreb som sigter mod forøgelse af mobilitet i almindelighed kan der skelnes mellem indgreb der primært tager sigte på bevægeligheden mellem arbejdsmarkedets delmarkeder i almindelighed, og på bevægelser ind og ud af arbejdsstyrken.

Gennemførelsen af enhedssystemet, d. v. s. den offentlige arbejdsanvisning i 1969, kan henføres til den første type, idet dette som nævnt er et middel til at skabe bedre overblik over det samlede marked, for herved at kunne kanalisere arbejdskraft til de områder, hvor behovet er til stede. Det er imidlertid væsentligt at bemærke at mindst 2/3 af arbejdspladsmobiliteten foregår uden om den offentlige arbejdsformidling,⁵⁵⁾ dog må det i tilknytning hertil bemærkes, at det fortrinsvis er de tvungent mobile,⁵⁶⁾ der benytter sig af arbejdsformidlingen, herunder i særlig grad de svageste grupper, der ikke har anden mulighed for at få et nyt job.

Til den anden type kan henføres et indgreb som revalideringslovens bestemmelser om erhvervsmæssig revalidering. Indgrebets virkning på udbuddet kan vurderes ud fra afsluttede erhvervsrevalideringssager. Antallet af disse har været jævnt stigende – således fra 1964/65 til 1968/69 med 54 %, og i 1968/69 blev ialt 10.443 erhvervsrevalideringssager afsluttet; omkring halvdelen af disse førte til en klar erhvervsmæssig løsning (5079).⁵⁷⁾ I tilknytning hertil kan det nævnes, at ifølge en undersøgelse af fysisk handicappede, formåede 3/4 af ca. 100.000 fysisk handicappede mænd i Danmark at revalidere sig selv, den resterende gruppe (der næsten alle var invalidepensionister), var ikke de alvorligst handicappede, men de dårligst uddannede og de psykisk mindst modstandsdygtige.⁵⁸⁾ Revalideringsbestemmelserne kan således, på samme måde som den offentlige arbejdsformidling, få særlig betydning overfor de svageste grupper.

Blandt de indgreb der sigter mod regulering af bevægelser ind og ud af arbejdsstyrken indtager fremmedlovens regulering af arbejdstilladelser til gæstearbejdere en central position i denne periode. I 1973 blev det bestemt, at landsarbejdsnævnet kunne fastsætte kvoter for udstedelse af førstegangsarbejdstilladelser, på baggrund af virksomhedernes ansøgninger om fremmed arbejdskraft, samme år havde omkring 17.500 gæstearbejdere arbejdstilladelse, disse var hovedsageligt beskæftiget indenfor fremstillingsvirksomhed og specielt jern- og metalindustrien. I forbindelse med konjunkturtilbagegangen indførtes der totalt stop for udstedelse af arbejdstilladelser til gæstearbejdere.⁵⁹⁾

Indgrebene som specielt tager sigte på at påvirke den geografiske mobilitet omfatter ændringerne i lov om arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring op gennem 60'erne, med henblik på udvidelse af rejse- og flyttehjælp samt stramning af vægringsbestemmelserne. Virkningen af disse indgreb har været ringe,

55) Arbejdskraftens mobilitet 4: Processen op.cit p. 63 – andelen er formodentlig endnu lavere.

56) Hvor mobilitetsårsagen skyldes fyring fra tidligere arbejdsplads.

57) Nyt fra arbejdsdirektoratet, 4. årg. nr. 4 p. 269f.

58) Nyt fra arbejdsdirektoratet, 3. årg. nr. 6 p. 14.

59) S. Kuhlmann, 1974, op.cit p. 170.

hvis man sammenholder antallet af personer der modtager mobilitetsfremmende ydelser – mellem 2000–5000 personer årligt⁶⁰⁾ – med mobilitetsundersøgelsens oplysninger om den faktisk forekommende geografiske mobilitet – ca. 30.000 personer årligt. I øvrigt kan det nævnes at kun ca. 2 % af de personer, som fik anvist arbejde af AF i 1973/74, fik udbetalt mobilitetsfremmende ydelser.⁶¹⁾ Det må dog medtages i vurderingen at indgrebene formodentlig har særlig betydning overfor persongrupper som er vanskeligt bevægelige.⁶²⁾

Indgrebene som specielt tager sigte på at påvirke den faglige mobilitet omfatter lovgivningen omkring arbejdsmarkedsuddannelserne, heraf tager specialarbejderuddannelsen sigte på den ufaglærte arbejdskraft, mens efteruddannelsen, omskoling og EFG-uddannelsen tager sigte på den faglærte. EFG-uddannelsen er imidlertid først endeligt fastlagt i 1976/77, hvorfor denne omtales nærmere i afsnittet som omhandler perioden efter krisens gennemslag.

Blandt de øvrige arbejdsmarkedsuddannelser har særlig specialarbejderuddannelsen siden starten i 1960 vist en næsten uafbrudt ekspansion. Således har den gennemsnitlige årlige stigning ligget mellem 20–25 %, og det samlede antal kursister var i 1975/76 – 46.500. Også efteruddannelsen har siden starten vist en kraftig stigning, det samlede antal kursister var i 1975/76 20.000. Heroverfor har omfanget af omskolinger været meget svingende og på et generelt lavere niveau; antallet af kursister var her 536 i 1973/74, 184 året efter og 265 i 1975/76.⁶³⁾

I forbindelse med vurderingen af disse indgrebs virkning på den faglige mobilitet er det væsentligt at bemærke at uddannelserne ofte er orienteret mod en bestemt produktionstype, evt. en ganske bestemt virksomhed. Indgrebenes barrierenedbrydende effekt må således vurderes med dette in mente og undersøgelser synes at bekræfte at beskæftigelsesvirkningen for specialarbejdere er afhængig af hvilken branche, personen tager kursus i.⁶⁴⁾

Som det fremgår blev der i perioden op til krisen skabt en række beskæftigelsespolitiske instrumenter, som, indenfor de to hovedkategorier, dækker en række centrale aspekter omkring arbejdskraftens bevægelighed. Hovedvægten i indgrebene har ligget på tilpasning af arbejdskraftudbuddet, hvilket naturligvis ikke er tilfældigt, jvf. dels den ovenfor beskrevne konflikt mellem forskelle i beskæftigelsesniveauet på de enkelte delmarkeder og andre økonomiske målsætninger og dels eksistensen af fundamentale institutionelle grænser for statsmagtens indgriben i virksomhedernes lokalisering (kapitalens frie bevægelighed) og arbejdskraftforbrug.⁶⁵⁾

60) Se tabel 11.

61) Arbejdskraftens mobilitet 3: Omfanget op.cit. p. 66.

62) Se i øvrigt afsnit 4, hvor dette problem diskuteres nærmere.

63) S. Kuhlmann 1976, op.cit p. 49.

64) Se f. eks. specialopgave af Henning Pedersen: *En evaluering af dele af specialarbejderuddannelsen*. Institut for Statskundskab 1975.

65) Traditionelt har kapitalens frie bevægelighed kun været begrænset af såkaldte »overordnede samfundsmæssige hensyn« som f. eks. byplanlægning, fredning og visse sundhedskrav.

Imidlertid har indgrebenes effekt ud fra rent kvantitative betragtninger været begrænset og man kan hævde, at selv om instrumenterne har været til stede, har de anvendte ressourcer været yderst begrænsede. Således udgjorde udgifterne til de beskæftigelsespolitiske indgreb i 1972/73 kun 0,6 % af det samlede BNP og i forhold til de samlede offentlige udgifter udgjorde de 1,7 %, dertil kommer at udgifterne til arbejdsløshedsforsikring var langt den største enkeltudgift i budgettet.⁶⁶⁾ Udgifternes fordeling fremgår af tabel 10.

Tabel 10. Udgifter til beskæftigelsespolitiske foranstaltninger⁶⁷⁾ – mill. kr.

	Regnskab 1972/73	Budget 1973/74	Finanslov 1974/75
Arbejdsformidling	82,3	90,0	100,0
Arbm. uddannelser	186,5	189,1	215,3
Arbejdsløshedsforsikring	527,9	587,1	543,8
Beskæftigelsesarbejder	8,4	7,7	7,7
Egnsudvikling	4,3	6,0	6,2
Revalidering	82,5	83,3	92,5
I alt	891,9	963,2	996,0

Med de væsentlige modifikationer der fremkommer som følge af den begrænsede anvendelse af økonomiske ressourcer, kan man hævde at hovedparten af de beskæftigelsespolitiske indgreb i perioden indtil krisen, har sigtet mod en bedre – mere effektiv – udnyttelse af arbejdskraften, samtidig med at disse søger at komme lønglidningen til livs ved udjævning af de beskæftigelsesmæssige niveauforskelle,⁶⁸⁾ og derigennem tenderer mod at styrke arbejdsgivernes lønpolitik. Heroverfor kan det dog anføres at fagbevægelsens styrkemæssige placering overfor arbejdsgiverne vokser med beskæftigelsesgraden generelt og i de enkelte fagområder. På denne baggrund vil det være urimeligt at hævde, at indgrebene ensidigt har været til fordel for én af parterne.

De beskæftigelsespolitiske indgreb som gennemføres efter krisens gennemslag er som nævnt af en anden karakter end de ovenfor gennemgåede,⁶⁹⁾ dette gælder især de udbudspåvirkende, idet disse fra at »stimulere« arbejdskraftudbuddet på de relevante delmarkeder, herefter hovedsagelig søger at reducere eller »tilbageholde« visse dele af arbejdskraftudbuddet, mens formidlingsfunktionen intensiveres overfor andre dele af dette.

I hovedkategorien af arbejdskraftefterspørgselspåvirkende falder indgrebene som tager sigte på beskæftigelse af langvarigt ledige v. h. a. løntilskud til (pri-

66) S. Kuhlmann, 1974, op.cit. p. 160.

67) Ibid p. 159.

68) Om sammenhængen mellem lønglidningsmekanismen og forskelle i beskæftigelsesniveauet på de enkelte delmarkeder se afs. 2.2.

69) Naturligvis anvendes disse indgreb også efter krisens gennemslag.

vate) virksomheder, der ansætter sådanne. Ifølge officielle opgørelser vil indgrebene omfatte 11.000 ledige, der falder for 26-ugersreglen pr. 1/4-79.⁷⁰⁾

Indgrebene som falder i hovedkategorien af arbejdskraftudbudspåvirkende kan, ligesom for perioden før krisen, inddeles efter deres mere specifikke målsætning:

- a) Reduktion af arbejdskraftudbud.
- b) Tilbageholdelse af arbejdskraftudbud.
- c) Intensivering af arbejdsformidlingsfunktionen.

Til den første type kan henføres de indgreb, som sigter mod en egentlig reduktion af det bestående arbejdskraftudbud. Indgrebene er, som nævnt, særlig rettet mod den ældre del af arbejdsstyrken og omfatter dels nedsættelse af førtidspensionsalderen til 55 år og dels loven om efterløn for personer over 60 år. Sidstnævnte indgreb vil efter arbejdsdirektoratets skøn, i 1979 omfatte 17.000 personer; dette skøn er formentlig for lavt, idet ca. 13.000 personer har tilsluttet sig ordningen i årets første måned.⁷¹⁾ Indgrebet som sigter mod øget kontrol med langtidslediges arbejdsevne kan, jvf. bemærkningerne til lovforslaget,⁷²⁾ også henføres til denne type. Dette indgreb har primo -79 omfattet 10 % af de langtidsledige, der således har forladt arbejdsmarkedet.⁷³⁾

Den anden type indgreb sigter mod en mere midlertidig reduktion (tilbageholdelse) af det bestående arbejdskraftudbud – evt. kombineret med vedligeholdelsesforanstaltninger. Hertil kan henføres foranstaltningerne mod ungdomsarbejdsløsheden, der som nævnt hovedsageligt tager sigte på økonomisk støtte til forskellige uddannelser og kurser. Ifølge det centrale ungdomsarbejdsløshedsudvalg har uddannelsesforanstaltningerne i 1976/77 omfattet ialt 6100 unge.⁷⁴⁾ Det administrative indgreb overfor personer med børnepasningsproblemer («børnepasningscirkulæret») kan ligeledes henføres til denne type.

Den endelige fastlæggelse af EFG-uddannelserne kan egentlig ikke indpasses i den her gennemførte typeinddeling. Med stadfæstelsen af EFG loven i juni 1977 afskaffedes lønnen på basisåret og der åbnedes mulighed for mesterlærens bevarelse.⁷⁵⁾ I perioden har udbuddet af traditionelle lærepladser været stigende⁷⁶⁾ og det har tilsyneladende været vanskeligt at få besat alle pladser på EFG basisuddannelsen.⁷⁷⁾

70) A. Gamst: Statens udstødnings- og nedskæringspolitik i *Socialistisk Dagblad* d. 16./17. dec. 1978.

71) D.R. d. 24/1-79, det totale antal for hele året vil formentlig blive dobbelt så stort.

72) Se afsnit 2.2.

73) *Socialistisk Dagblad* 23/1-79.

74) Tredie redegørelse. . . op.cit. p. 55.

75) B. Elling Nielsen, 1978, op.cit. p. 126.

76) Dette hænger formentlig sammen med at lærlinge kan anvendes som billig arbejdskraft i krisesituationen, især efter afskaffelse af mesterens betaling for fagskoleophold (teknisk skole), se *Nyt fra Arbejdsdirektoratet*, 10. årg. p. 345.

77) Af 1400 ekstra udbudte pladser i 1977 besattes 756 – se Tredie redegørelse . . . op.cit. p. 73.

Til de indgreb som specielt tager sigte på intensivering af arbejdsformidlingen kan henføres ændringerne i arbejdsformidlings- og arbejdsløshedsforsikringsloven i 1978, hvorefter der kan henvises en eller flere ledige til »samtale« med en arbejdsgiver (gruppeanvisning). Dertil kommer den centrale registrering af arbejdsløse, der, som nævnt, tager sigte på at skabe bedre overblik over udbuddet på de enkelte delmarkeder, og endelig gennemførsel af den såkaldte parallelanvisning d. v. s. mulighed for etablering af formel anvisningsret for A-kasserne.

Som det ses har hovedvægten også i denne periode ligget på påvirkning af arbejdskraftudbud. Det dominerende mønster er her at visse indgreb sigter mod en udskillelse af den mindre produktive/nedslidte ældre arbejdskraft gennem div. fratrædelsesordninger. Hertil kommer andre indgreb som i den specifikke situation sigter mod at tilbageholde arbejdskraftudbuddet fra visse grupper, der generelt set ikke hører til de mest produktive, særlig indgrebene overfor én gruppe – de unge arbejdsløse – er her kombineret med foranstaltninger til vedligeholdelse af erhvervsevnen og evt. udvidelse af -kompetencen.

Overfor den resterende – generelt set mest produktive – del af arbejdskraftudbuddet, sættes der ind med intensivering af arbejdsformidlingsfunktionen, hvilket for arbejdsgiverne betyder øget overskuelighed (markedsgennemsigthed) af det eksisterende samlede udbud, herunder mulighed for at vælge blandt de ledige, således at den mest produktive arbejdskraft kan indgå i den beskæftigede del af arbejdsstyrken.

Det vil dog, også for denne periode, være urimeligt at hævde at indgrebene er ensidigt til fordel for arbejdsgiverne. Fagbevægelsen kan, ligesom ved foregående periodes indgreb, have visse taktiske fordele ved de fleste af indgrebene.⁷⁸⁾

3. Økonomiske og fagpolitiske interessemodsætninger omkring udviklingen i arbejdsløshedslovgivningen

I forbindelse med gennemgangen af sammenhængen mellem de beskæftigelsespolitiske indgreb og de økonomiske omgivelser, har vi helt set bort fra hovedaktørernes⁷⁹⁾ økonomiske og fagpolitiske interessemodsætninger omkring indgrebene. Denne væsentlige mellemkommende variabel,⁸⁰⁾ der i nærværende sammenhæng betegnes som det (fag)politiske niveau, skal i det følgende gøres til genstand for behandling med henblik på bestemmelserne i lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring.

78) Dette er naturligvis ikke ensbetydende med at indgrebene ikke kan have alvorlige konsekvenser for de enkelte medlemmer jvf. diskussionen om målkonflikter i afsnit 1.1.

79) De politiske partier og hovedorganisationerne på arbejdsmarkedet, – se i øvrigt afsnit 1.1b.

80) Se afsnit 1.3.

3.1 Centrale interessemodsætninger omkring arbejdsformidlings- og arbejdsløshedsforsikringsloven

At det netop er arbejdsløshedsforsikringslovgivningen, som skal danne ramme om behandlingen af hovedaktørernes interessemodsætninger er ingen tilfældighed. For det første har den retlige normering af området, lige siden den første lov i 1907,⁸¹⁾ været genstand for helt centrale interessemodsætninger, hvilket allerede indiceres af de talrige, i den behandlede periode, næsten årlige revisioner af lovgivningen. Disse modsætninger, som er klart økonomisk- og fagpolitisk motiverede, deler som nævnt hovedaktørerne i to grupper, der grundlæggende eller i sidste instans har antagonistiske interesser. For det andet er det netop inden for dette område, at det eneste direkte statslige beskæftigelsespolitiske indgreb i fagforeningernes traditionelle funktionsområde er gjort; nemlig ved overførelse af anvisningsfunktionen til et statsligt enhedssystem.⁸²⁾

Hovedaktørernes økonomiske og fagpolitiske interessemodsætninger omkring den retlige normering på området kan mest hensigtsmæssigt identificeres og afgrænses til at angå en række centrale områder i loven,⁸³⁾ nemlig disse som i særlig grad har været gjort til genstand for politisering. De centrale stridspunkter er således følgende:

1. *Placeringen af arbejdsformidlingsfunktionen*, enten hos fagforeningerne (arbejdsløshedskasserne) eller hos et neutralt statsligt enhedssystem (offentlig arbejdsformidling).

2. *Mobilitetsbestemmelserne*, herunder spørgsmålet om anvendelse af økonomiske incitamenter (anvendelse af mobilitetsfremmende ydelser eller tvang (anvendelse/skærpelse af vægringsbestemmelserne).

3. *Dagpengebestemmelserne og arbejdsløshedskasserne*, herunder spørgsmålet om dagpengenes højde og finansiering (økonomisk sikring under ledighed), samt selve eksistensen af arbejdsløshedskasser knyttet til fagforeningerne.

Ved gennemgangen af hovedaktørernes interesser og målsætninger omkring udviklingen i områdets retlige normering, er det værd at lægge mærke til at ovennævnte centrale stridspunkter som regel indgår samlet men med forskellig vægt i aktørenes taktik omkring de enkelte ændringsforslag.⁸⁴⁾

3.2 Hovedaktørernes interesser og strategiske målsætninger omkring udviklingen i det retlige normering

Det centrale stridspunkt om arbejdsanvisningens placering hos fagforeningerne (arbejdsløshedskasserne) eller hos et »neutralt« statsligt enhedssystem, har lige

81) Se Lone Scocozza op.cit. p. 79ff.

82) B. Elling Nielsen 1977, op.cit p. 105.

83) Lovbekendtgørelse nr. 314 af 22. juni 1971 med senere ændringer – se P. E. Borgqvist: *Arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring*. Kbh. 1976.

84) Dette er nok i særlig grad tilfældet i perioden 1960-78.

siden den første statslige lovgivning på området⁸⁵⁾ været genstand for interessemodsætninger. Fagforeningerne har stræbt mod reelt at bevare anvisningsretten, idet denne indgår som et vigtigt løn- og fagpolitisk kampmiddel, dels gennem »skjult« blokade af dårlige arbejdsgivere og dels gennem kanalisering af fagligt aktive medlemmer til »svage« arbejdspladser for derigennem at gennemtvinge bedre lokaloverenskomster og -sikkerhedsforhold.

Arbejdsgiverforeningen og de borgerlige partier har naturligvis fra starten været opmærksomme på disse forhold, hvad en resolution udsendt fra arbejdsgiverforeningen i 1911 viser:

»Generalforsamlingen udtaler, at enhver arbejdsanvisning, der ikke organiseres med ligelig indflydelse for arbejdsgiveren som for arbejdere medfører farer for misbrug af arbejdsanvisningen i den faglige kamps tjeneste.«⁸⁶⁾

Parallelt med interessemodsætningerne omkring placeringen af arbejdsanvisningen udgør dagpengenes højde og finansiering samt kontrollen med arbejdsløshedskassere et lignende stridspunkt. For fagbevægelsen er det en væsentlig ressource, at medlemmerne er bedst muligt økonomisk sikret under ledighed, hvorimod arbejdsgiverne som udgangspunkt vil være interesserede i at holde dagpengene på et niveau, hvor incitamentet til at tage udbudt arbejde følger af økonomisk trang. Vægringsbestemmelserne kan også ses i denne sammenhæng, hvilket fremgår af en udtalelse fra den socialdemokratiske ordfører i forbindelse med forslagsbehandlingen af lov af 22/12 1921 om arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring,⁸⁷⁾ hvori vægringsbestemmelserne for første gang præciseres i lovgivningen:

Det er i hvert fald uretfærdigt, at man gennem lovgivningen griber ind til fordel for den stærkeste part i dette forhold, og den stærkeste part er absolut den økonomisk bedre stillede arbejdsgiver. Det er uretfærdigt at sige til ham, og det er det, man gør her i forslaget: Du kan ganske roligt sætte dine arbejders løn ned, for der sker ingenting. Ja, der kan ske det, at de går deres vej fra arbejdet, men så overgiver de sig selv og deres familier til sult og nød, for de kan ingen understøttelse få.«⁸⁸⁾

Problemstillingen omkring arbejdskraftens mobilitet blev som påvist i særlig grad aktuel i begyndelsen af 60'erne, og ændringerne i arbejdsløshedsloven i 1960 med henblik på såvel det økonomiske incitament (rejse- og flyttehjælp og hjælp til dobbelt husførelse) som det tvangsmæssige (skærpelse af væringsbe-

85) Lov af 9/4 1907 om anerkendte arbejdsløshedskasser.

86) L. Scocozza op.cit. p. 82.

87) Med denne lov samarbejdedes for første gang arbejdsløshedsloven med arbejdsanvisningen og henførtes under samme myndighed, arbejdsdirektoratet.

88) Folketingets forhandlinger (arbejdsforhold nr. 7) 1907-22, 1921 spalte 918, citeret efter L. Scocozza op.cit. p. 85.

stemmelserne m. h. p. tilbud om specialarbejderuddannelse) er beskrevet ovenfor. Fagbevægelsens generelle holdning til mobilitetsspørgsmål må nok vurderes ud fra det overordnede synspunkt, at dennes styrkemæssige placering overfor arbejdsgiverne vokser med beskæftigelsesgraden generelt og i de enkelte fagområder. Med henblik på mobilitetsspørgsmålet viser nogle synspunkter fra 1953, formuleret af forbundsformand Hans Rasmussen⁸⁹⁾ formentlig fagbevægelsens⁹⁰⁾ holdning. Hans Rasmussen gør sig her til talsmand for en større bevægelighed af arbejdskraften – i forbindelse med et forslag til strukturrationaliseringer i erhvervslivet – bl. a. ved ændring af fagbevægelsens struktur fra fagforbund til industriforbund.

Grundholdningen til mobilitetsspørgsmålet (her den erhvervsmæssige-faglige mobilitet) er, at arbejdskraften til enhver tid må tilpasse sig ændringer i produktionsstrukturen, men ændringer i de enkelte fags arbejdsområde⁹¹⁾ må være forbeholdt de faglige organisationer og fastlagt ved overenskomst. Heroverfor er der kræfter blandt de borgerlige partier, som ønsker en mere generel nedbrydelse af faglige mobilitetsbarrierer. Dette fremgår bl. a. af venstres forslag til lov om fremme af bevægeligheden på arbejdsmarkedet,⁹²⁾ hvor det i § 1 hedder:

»Kollektive overenskomster, hvorved det bestemmes, at adgangen til at udføre et bestemt arbejde skal være betinget af bestemte faglige kvalifikationer, som ikke kræves opfyldt i lovgivningen eller i adm. bestemmelser fastsat i h. h. t. lov er ugyldige.«

Det er centralt for forståelsen af det politiske spil omkring arbejdsløshedslovgivningen op gennem 60'erne og begyndelsen af 70'erne, at spørgsmålet om arbejdsanvisningens placering netop også hænger sammen med mobilitetsproblematikken,⁹³⁾ og at spørgsmålet om dagpengenes højde og (stats)finansiering, samt arbejdsløshedskassernes fremtidige eksistens i tilknytning til fagforeningerne kædes sammen med spørgsmålet om arbejdsanvisningens placering i den politiske strategi.

I forbindelse med ændring af arbejdsløshedsloven i 1962⁹⁴⁾ med henblik på regulering af dagpengesatserne, blev der i folketingsudvalgets betænkning udtrykt ønske om nedsættelse af et udvalg med den opgave at undersøge, om arbejdsanvisningens struktur, funktion og virkemidler var tidssvarende.⁹⁵⁾ Udvalget nedsattes samme år af arbejds- og socialminister Bundvad og afgav betænkning i 1964.⁹⁶⁾ I betænkningen fremhæves det, at det eksisterende ar-

89) »Bevægeligheden på arbejdsmarkedet» citeret efter B. Elling Nielsen 1977, op.cit p. 62.

90) D. v. s. topledelsens.

91) D. v. s. om et bestemt arbejdsområde eksempelvis skal være forbeholdt faglærte.

92) Fremsat 16/3 1966 og igen 15/3 1967 uden at vinde flertal.

93) Jvf. afsnit 2.3.

94) Dagpengesatserne blev reguleret både i 1962 og 1963 ved lovændringer.

95) L. Scocozza op.cit. p. 96.

96) Betænkning nr. 345/1964 om arbejdsanvisningens struktur, funktion og virkemidler.

bejdsanvisningssystem ikke sikrer en tilstrækkelig faglig og geografisk bevægelighed, da det ikke besidder de fornødne incitamenters til at sikre en sådan, og ej heller har tilstrækkelige hjælpeforanstaltninger til rådighed. Udvalget foreslår derfor, at der etableres et enstrengt statsligt anvisningssystem, hvorefter arbejdsløshedskasserne fratages deres ret til at anvise arbejdskraft og at arbejdsanvisningen overgår til statslige arbejdsanvisningskontorer.⁹⁷⁾

Imidlertid bliver arbejdsløshedskassernes eksistens i tilknytning til fagforeningerne af de borgerlige partier kædet på spørgsmålet om arbejdsanvisningens overgang til det offentlige. Dette sker i forbindelse med et af venstre og konservative fremsat forslag til folketingsbeslutning om forberedelse af en socialreform, hvor forslaget til kommissorium bl. a. indeholdt følgende passager:

»En undersøgelse af mulighederne for at forenkle og effektivisere den sociale administration, dels gennem amtsvis eller regional opbygning, hvor sygehusvæsenet og det offentlige anvisningskontorer danner centrale organer for behandlings- og revalideringsarbejdet, herunder anvisning samt opgaver vedrørende pleje- og sygehjem m. v., dels . . . En undersøgelse af mulighederne for at sammenfatte den almindelige underholdssikring i en offentlig social grundsikring . . . uanset om (erhvervsevnenes svigten) skyldes sygdom, arbejdsløshed, ulykke, invaliditet, tab af forsørger m. v. . . .«⁹⁸⁾

Forslaget imødegås under udvalgsarbejdet af den socialdemokratiske socialminister, som fremsætter ændringsforslag til kommissoriet, hvor alt om arbejdsløshedsspørgsmålet er fjernet. Dette forslag vedtages.⁹⁹⁾

På baggrund af ovennævnte trussel mod deres eksistens henvender arbejdsløshedskassernes samvirke sig samme år til arbejdsminister Dinesen med ønsket om nedsættelse af et sagkyndigt udvalg til behandling af problemerne omkring arbejdsanvisning. Udvalget¹⁰⁰⁾ blev nedsat i april 1964 og afgav foreløbig betænkning i oktober 1966.

I udvalget foregik formentlig det meste af den strategiske »studehandel« omkring de sammenkædede spørgsmål, dette synes at fremgå af en henvendelse fra udvalgets formand¹⁰¹⁾ til arbejdsministeren. Da denne »handel« er væsentlig for forståelsen af de følgende års udvikling i lovgivningen, skal dele af henvendelsen gengives in extensio.¹⁰²⁾

»Der er ikke i udvalget fremkommet væsentlig kritik af den daglige administration, men der har været uenighed om, hvorvidt forsikringen er

97) B. Elling Nielsen 1977, op.cit. p. 72.

98) Folketingstidende 1963/64 Tillæg A spalte 1673ff.

99) Ibid. Tillæg B spalte 1125, 1128-30.

100) Udvalget af 1964 om arbejdsløshedsforsikring, se Scocozza p. 97.

101) Sigurd Wechselmann.

102) Gengivet i bemærkningerne til lovforslaget, som udgør 1. led i lovrevisionerne. Folketingstidende 1966/67 2. samling Tillæg A spalte 1218-20.

rationelt organiseret i de forhåndenværende 68 arbejdsløshedskasser, og der har navnlig været uenighed om arbejdsløshedskassernes funktion som arbejdsanvisningsorgan.

Fra arbejdsgiverside har man givet udtryk for, at socialreformkommissionen er et bedre forum end nærværende udvalg for drøftelse af det endelige sigte for korttidssydelsens højde i fht. lønnen samt drøftelse om, hvorvidt arbejdsløshedsforsikringen bør fortsætte i den nuværende form eller gøres obligatorisk for alle lønmodtagere og eventuelt administreres sammen med de øvrige korttidssydelsers (dagpenge i sygdoms- og ulykkestilfælde). Fra arbejdsgiverside har man imidlertid givet udtryk for, at arbejdsanvisningen og kontrollen med de arbejdsløse under alle omstændigheder nu må overgå til den offentlige arbejdsanvisning. Arbejdsløshedskassernes samvirkens repræsentanter i udvalget har givet udtryk for modstand mod tanken om at ændre selve forsikringssystemet. De har under forhandlingerne fremlagt en skitse til løsning af de forsikringsmæssige spørgsmål: Indkomstsydelserne, medlemsbidraget og statstilskuddet. Efter at der var indledt en nærmere behandling af denne skitse i et arbejdsudvalg har repræsentanterne for Arbejdsløshedskassernes samvirke under den forudsætning, at den af dem skitserede ordning kan gennemføres, erklæret sig villige til at arbejde for, at arbejdsanvisningen og kontrollen med de ledige medlemmer fremtidig skal udøves af den offentlige arbejdsanvisning. Kassernes hovedkrav er en gennemførelse af princippet om, at understøttelsen skal udgøre en erstatning for tabt arbejdsfortjeneste.« (Indkomstbortfaldsprincippet).

Udvalget afgav som nævnt foreløbig betænkning i okt. 1966. Heri indgik et lovudkast til ændring af arbejdsløshedsloven og dette danner grundlag for arbejdsminister Dinesens forslag til ændring af lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring som blev vedtaget og stadfæstet 22.2.1976.¹⁰³⁾

Dette var den første fase i den omfattende revision af arbejdsløshedslovgivningen i slutningen af 60'erne og begyndelsen af 70'erne, der fremstår som et resultat af ovennævnte politiske »studehandel« mellem de to grupper af hovedaktører.

De nye regler omfattede for det første en ændring af princippet bag dagpengesatserne, der herefter skulle være erstatning for tabt arbejdsfortjeneste (indkomstbortfaldsprincippet). Dagpengene måtte dog højst udgøre 80 % af medlemmets hidtidige arbejdsfortjeneste og maksimalt 50 kr. om dagen, dagpenge kunne endvidere maksimalt udbetales i 270 dage i det enkelte understøttelsesår.

For det andet bortfaldt de specielle regler om karenstage¹⁰⁴⁾ og medlems-

103) L. Scocozza op.cit. p. 97f.

104) Karenstage – d. v. s. perioden fra ledighedstidspunkt til udbetaling af dagpenge påbegyndtes – udgjorde 3 dage.

kontingenterne blev gjort ensartede for de enkelte kasser samt uafhængig af arbejdsløshedsrisikoen.

For det tredje yder staten fuld refusion for udgifter til dagpengeudbetalinger mod at kasserne indbetaler det opkrævede medlemsbidrag.

For det fjerde indeholder loven en løfteparagraf¹⁰⁵⁾ om overgang af anvisning og kontrol af ledige medlemmer til den offentlige arbejdsanvisning.¹⁰⁶⁾ På baggrund af denne løfteparagraf nedsætter arbejdsministeren en arbejdsgruppe, der som opgave får at udarbejde forslag om udbygning af den offentlige arbejdsanvisning med henblik på dennes overtagelse af arbejdsanvisningsfunktionen. Arbejdsgruppen afgiver betænkning i okt. 1967 og på baggrund af de heri angivne retningslinier fremsætter Dinesen i dec. samme år forslag til lov om ændring af arbejdsløshedsloven.¹⁰⁷⁾

Inmidlertid nåede lovforslaget ikke at blive færdigbehandlet under den socialdemokratiske regering. I februar 1968 dannedes VKR regeringen, og det blev dennes arbejdsminister Lauge Dahlgaard, som genfremsatte Dinesens forslag. Selv om det var nøjagtig det samme forslag – tog Dinesen, nu som oppositionens ordfører, kraftigt afstand fra dette.¹⁰⁸⁾

Forslaget vedtoges imidlertid som lov af 13/6 om ændring af lov om arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring og udgør den anden fase i lovrevisionerne. Det bestemtes herved for det første, at de funktioner, som hidtil var udøvet af de statsanerkendte arbejdsløshedskasser med hensyn til kontrol med og anvisning af ledige medlemmer skulle overtages af de offentlige arbejdsformidlingskontorer, det samme gjaldt administration og udbetaling af de mobilitetsfremmende ydelser. Herefter består arbejdsløshedskassernes funktion kun i opkrævning af kontingent og udbetaling af dagpenge. For det andet blev der oprettet en række regionale arbejdsmarkedsnævne med beføjelser overfor arbejdsanvisningskontorerne. Disse nævns sammensætning og funktion skal vi vende tilbage til nedenfor. Sluttelig lempedes reglerne for maximale udbetalingsdage fra 270 til 285.¹⁰⁹⁾

I februar 1970 fremsatte arbejdsminister Dahlgaard det forslag, som danner den 3. fase i lovrevisionen. Forslaget blev vedtaget og stadfæstet d. 24/3 1970 og indeholder foruden formålsparagraf for arbejdsformidlingen bestemmelser om oprettelse af et landsarbejdsnævn med repræsentanter fra arbejdsmarkedsorganisationerne og staten,¹¹⁰⁾ samt reglerne om udvidelse af medlemstallet i arbejdsmarkedsnævnene.

Specielt med henblik på arbejdsløshedsforsikringen indeholder denne lov flere forbedringer for medlemmerne. For det første får deltidsansatte mulighed for at forsikre sig. For det andet bliver aldersgrænsen for optagelse som nyden-

105) § 4.

106) Nyt fra Arbejdsdirektoratet nr. 8 1977 p. 272f.

107) L. Scocozza op.cit p. 98.

108) Ibid p. 100.

109) Nyt fra Arbejdsdirektoratet 1977 p. 273f.

110) Se afsnit 3.3.

de medlem udvidet. For det tredje bliver betingelserne for ret til dagpenge – 39 ugers arbejde indenfor 4 år – ændret til 26 ugers arbejde indenfor 3 år, og reglerne om maximale udbetalingsdage bortfalder. For det fjerde forhøjes den maximale dagpengesats fra 80 % til 90 % af den gennemsnitlige timeløn for alle arbejdere.¹¹¹⁾

Den gennemgribende revision af arbejdsløshedslovgivningen har imidlertid ikke skabt ro på området, dette fremgår af de mange ændringer af loven siden den omfattende revision. Der er således foretaget omkring 20 ændringer af loven i perioden fra 1970 og fremefter, og heraf angår hovedparten, hvad der i nærværende sammenhæng er benævnt de centrale stridspunkter.¹¹²⁾ Dette er en naturlig konsekvens af interesse modsætningerne omkring stridspunkterne som naturligvis stadig består – en eliminering af disse ville formodentlig kræve en ændring af det økonomiske system.

I denne forbindelse er det væsentligt at bemærke, at oprettelsen af landsarbejdsnævn og arbejdsmarkedsnævn formentlig har haft en vis konfliktdæmpende effekt i forhold til de centrale stridspunkter.

Fagbevægelsens holdning til den offentlige arbejdsanvisning bærer præg af det politiske spil omkring den gennemgribende revision, hvilket fremgår af følgende passage fra et af fagbevægelsens egne skrifter. Under overskriften »Prisen for solidarisk A-understøttelse« hedder det bl. a.:

»For at få disse ting igennem (forbedringerne i 1967 loven) måtte fagbevægelsen gå med til, at kontrollen med de arbejdsløse samt arbejdsanvisningen fra 1969 skulle overtages af den offentlige arbejdsformidling. Denne omlægning af kontrol og anvisning blev kritiseret fra mange sider, og kritikken er ikke formindsket . . . Men ændringerne skete som led i et forlig, der havde stor økonomisk betydning for fagbevægelsens medlemmer, og forliget var i øvrigt ensbetydende med en kraftig afvisning af de borgerlige partiers og arbejdsgiverforeningens forsøg på fuldstændig overtagelse af arbejdsløshedskasserne. Utilfredsheden med at arbejdsformidlingen har monopol på anvisning af arbejde mens fagforeninger og A-kasser er afskåret fra at yde deres medlemmer denne service, er imidlertid stærkt voksende . . .« osv.¹¹³⁾

LO har dog, især efter krisens gennemslag, været i defensiven med henblik på ændring af arbejdsformidlingens – og specielt arbejdsløshedskassernes struktur; hvad angår spørgsmålet om ændring af det etablerede system, har man øjensynlig satset på etablering af en parallelanvisning.

Her overfor er det stadig arbejdsgiverforeningens principielle holdning med henblik på arbejdsløshedskassernes struktur, at al økonomisk sikring under

111) Nyt fra Arbejdsdirektoratet 1977 p. 273–74.

112) Se hele artiklen Ibid p. 272–73 og Nyt fra Arbejdsdirektoratet nr. 7 1978 p. 245.

113) Ole Andersen: *Solidaritet, fagbevægelsen i centrum*. Kbh. 1976, p. 126.

ledighed, administrativt skal knyttes til det eksisterende offentlige sociale system. I øvrigt hævder man at en forbedring af dagpengereglerne vil forøge omkostningsniveauet.¹¹⁴⁾

I foråret 1975 fremsatte socialdemokratiet, på baggrund af tanker fra arbejdsløshedskassernes samvirke, et forslag til ændring af arbejdsløshedsloven,¹¹⁵⁾ hvori det væsentligste punkt sigtede mod ophævelse af det generelle maximum på 90 % for dagpengesatsen. Den socialdemokratiske mindretalsregering måtte dog opgive at gennemføre forslaget, på grund af modstand fra de borgerlige partier, som i den endelige betænkning indstillede forslaget til forkastelse.

Venstre fremsatte i 1976 et forslag om at dagpengesatserne skulle reguleres på grundlag af de ifølge augustforlig I fastlagte rammer og ikke efter de stedfundne lønstigninger. Forslaget, som ikke blev vedtaget, begrundedes med at »der skal være et incitament til at tage arbejde og blive i arbejde.«¹¹⁶⁾

Specielt med henblik på ændring af det etablerede arbejdsanvisningssystem har særlig den socialistiske venstrefløj været aktive. Allerede i 1969 stillede VS forslag til folketingsbeslutning bl. a. angående tilbageføring af anvisningen til arbejdsløshedskasserne.¹¹⁷⁾ Andre forslag er stillet fra DKP og SF i 1974 også med sigte på tilbageføring af anvisningen, herunder nedlæggelse af den offentlige arbejdsanvisning.

Et mere moderat forslag blev stillet fra LO. Dette tager sigte på ovennævnte parallelanvisning, hvorved det gøres lovligt for arbejdsløshedskasserne at anvise arbejde til ledige medlemmer sideordnet med de offentlige arbejdsformidlingskontorer.¹¹⁸⁾

Forslaget danner basis for ændringerne i arbejdsløshedsloven af 12/4 1978, hvorefter arbejdsdirektøren efter forhandling med landsarbejdsnævnet kan tillade arbejdsløshedskasser at anvise arbejde til ledige medlemmer.¹¹⁹⁾

Denne ændring må vurderes dels som følge af pres fra fagbevægelsen og dels i forbindelse med de økonomiske konjunkturer og arbejdsløsheden¹²⁰⁾ og endelig spiller den anvisningspraksis, som allerede finder sted fra A-kasserne ind. Fagforeningernes anvisningsret udøves som nævnt under kontrol af arbejdsformidlingen og på de for arbejdsformidlingen gældende regler. Det er spørgsmålet, om fagbevægelsen reelt har vundet noget ved lovændringen. Nogle synspunkter fra dagspressen skal gengives i tilknytning hertil:

»Under den nye lov kan den faglige kamp få konsekvensen, at A-kassen fratages sin anvisningsret. Det betyder, at denne lovændring ikke er »en åbning« i forhold til kravet om kontrol og anvisning tilbage til fagforenin-

114) Se bl. a. Redegørelse fra udvalg om arbejdsløshedslovgivning, april 1976.

115) Lovforslag nr. 74, fremsat d. 25. feb. 1975.

116) Citeret efter dagbladet Aktuelt 20. nov. 1976.

117) L. Scocozza op.cit. p. 103.

118) P. Kirstein op.cit p. 146.

119) Nyt fra Arbejdsdirektoratet nr. 7 1978 p. 245.

120) Se afsnit 2.2 og 2.3.

gerne. Pointen i loven er, at A-kasserne løsrives yderligere fra fagforeningernes kontrol, og at arbejderne selv skal betale gildet med forhøjede A-kassekontingenter.«¹²¹⁾

3.3. Arbejdsformidlingens organisatoriske struktur

Siden de gennemgribende revisioner af arbejdsløshedslovgivningen, som er gennemgået ovenfor, har arbejdsformidlingens organisatoriske struktur været følgende:¹²²⁾

På det lokale niveau foretages arbejdsformidlingen af ca. 350 arbejdsformidlingskontorer.

På det regionale niveau foretager ca. 27 hovedkontorer koordination af lokal-kontorernes arbejde samt bl. a. tilsyn med arbejdsløshedskasserne og den private arbejdsanvisning, samarbejde med revalideringscentre og udarbejdelse af prognoser m. v. angående beskæftigelsesforholdene.

I tilknytning til de regionale kontorer og disses funktioner er der oprettet 14 lokale arbejdsmarkedsnævn sammensat ligeligt af repræsentanter udpeget af hhv. LO, Dansk Arbejdsgiverforening og amtsrådene. Arbejdsmarkedsnævnenes funktion i tilknytning til de regionale kontorer kan beskrives som følgende:

»Gennem et bredt samarbejde med regionens arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer, arbejdsløshedskasser, private virksomheder og det offentlige er det hensigten, at arbejdsmarkedsnævne og de regionale kontorer skal fungere som arbejdsministeriets stedlige informationsorganer og herigennem medvirke til en smidiggørelse af arbejdsmarkedet. Via indberetninger til og fra arbejdsdirektoratet er de regionale arbejdsformidlingskontorer et af de vigtigste styringsinstrumenter for arbejdsmarkedspolitikken på lokalt plan.¹²³⁾

På det centrale plan fungerer landsarbejdsnævnet, der er sammensat efter lignende korporative principper som de lokale arbejdsmarkedsnævn, som koordinerende og initiativtagende organ overfor de lokale arbejdsmarkedsnævn. Der til kommer, at det fungerer som rådgivende instans overfor arbejdsdirektøren, som er den formelle leder af arbejdsformidlingen.

»Landsarbejdsnævnet skal holdes løbende underrettet om direktoratets og arbejdsformidlingens almindelige virksomhed og foretage landsomfattende bedømmelser af beskæftigelsessituationen. På baggrund heraf skal nævnet vurdere behovet for særlige foranstaltninger af arbejdsmæssig betydning, herunder bestræbelser til fremme af arbejdskraftens bevægelighed

121) Puggård, Thøgersen og Gad: Arbejdsløshedskassen et nyt instrument i indkomspolitikken, i Socialistisk Dagblad d. 22.3.1978.

122) Gennemgangen bygger på en samlæsning af S. Kuhlmann 1974, op.cit p. 21ff. og P. E. Borgqvist op.cit p. 11ff.

123) S. Kuhlmann, 1974 op.cit. p. 26.

og aktivisering af arbejdskraftreserver, samt fastlæggelse af retningslinier for meddelelse af arbejdstilladelser til udlændinge.«¹²⁴⁾

Endelig er der ligeledes på centralt plan efter aftale mellem arbejdsmarkedets organisationer og arbejdsministeren nedsat et arbejdsmarkedspolitisk udvalg – d. v. s. et stående udvalg, der yder arbejdsministeren bistand ved behandling af politiske spørgsmål angående arbejdsmarkedet.

4. Mobilitets- og dagpengebestemmelsernes sociale og økonomiske konsekvenser for målgrupperne

Ovenfor er udviklingen i arbejdsløshedslovgivningen gennemgået bl. a. med henblik på bestemmelserne omkring arbejdskraftens mobilitet og dagpengereglerne. Hensigten med dette afsnit er at indkredse, hvilke sociale og økonomiske konsekvenser mobilitets- og dagpengebestemmelserne kan have for målgrupperne. Afsnittet omhandler med andre ord, hvad vi ovenfor har betegnet som det socialpolitiske niveau.¹²⁵⁾ Med dette for øje tages der udgangspunkt i de formelle regler angående mobilitet og dagpengeberegning, således som disse kommer til udtryk i loven og i forbindelse hermed søges der opstillet nogle målsætninger omkring bestemmelserne.

For at identificere de reelle mål med bestemmelserne er det imidlertid nødvendigt at undersøge, hvor mange ressourcer der sættes ind i tilknytning til disse samt hvorledes bestemmelserne administreres i praksis, det sidstnævnte gælder især sanktionsbestemmelserne.

På baggrund af en sådan undersøgelse vil de sociale og økonomiske konsekvenser bedre kunne vurderes.

4.1 De formelle bestemmelser og målsætningerne omkring disse¹²⁶⁾

De formelle regler angående arbejdskraftens *mobilitet* findes i arbejdsløshedslovens kap. 4, der omhandler den bistand, arbejdsformidlingen kan yde ved anvisning af arbejde uden for hjemstedet, d. v. s. hvad der ovenfor er benævnt økonomisk incitament, samt § 63, der omhandler sanktioner ved vægring mod at tage anvist arbejde, d. v. s. hvad der ovenfor er benævnt tvangsanvendelse.

Ifølge kap. 4 § 13 kan der således »til fremme af beskæftigelsesudviklingen« ydes økonomisk støtte til dækning af udgifter ved at tage anvist arbejde uden for hjemstedet. Støtteforanstaltningerne er ret omfattende og uafhængige af, om den pågældende selv har midler til dækning af omkostningerne. Der er således tale om rejsehjælp jvf. § 14, flyttehjælp jvf. § 15, tilskud til merudgifter ved

124) Ibid p. 26.

125) Se afsnit 1.1c.

126) Det vil være nødvendigt i tilknytning til dette afsnit at sætte sig ind i de enkelte paragraffer – jeg henviser derfor igen til P. E. Borgqvist: Arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring.

dobbelt husførelse jvf. § 16, bolighjælp jvf. § 17, starthjælp jvf. § 18 og etableringshjælp jvf. § 19. Betingelserne for støtten¹²⁷⁾ er for det første, at den pågældende er arbejdsløs eller må forventes at blive det i nærmeste fremtid, for det andet, at passende arbejde ikke kan anvises på hjemstedet, og for det tredje at der er behov for arbejdskraft af den aktuelle art det nye sted enten straks eller i nær fremtid.

Bestemmelserne angående vægring mod overtagelse af anvist arbejde, herunder arbejde udenfor den arbejdssøgendes bopæl m. v. findes som nævnt i § 63, hvori det i stk. 1 hedder, at dagpenge ikke må udbetales til et medlem, »som uden fyldestgørende grund vægrer sig ved at overtage passende arbejde, der anvises ham af arbejdsformidlingen, og for hvilket lønnen ikke er lavere end den, som efter overenskomst mellem arbejdsgivere og lønmodtagere gælder for tilsvarende arbejde.«

Vægringsbestemmelserne er behæftet med sanktioner, således at førstegangsvægring medfører udelukkelse fra dagpenge i 30 dage og i gentagelsestilfælde udelukkelse fra dagpenge indtil medlemmet har præsteret sammenhængende arbejde i mindst 5 uger. Dog er der i forbindelse med revisionen i 1978 indført en lempelse, som giver medlemmer der i de sidste 2 år før ledigheden, har været beskæftiget i mindst 1½ år og som forud for ledigheden har haft beskæftigelse i samme ansættelsesforhold i mindst ½ år, ret til den første måned af ledigheden, at vægre sig mod at tage anvist arbejde, der ikke svarer til deres hidtidige arbejde.

Målsætningerne omkring disse bestemmelser må være at nedbryde personlige barrierer for bevægelighed, for derved at øge arbejdskraftens geografiske og faglige mobilitet. Overfor dette mål er der af arbejdsministeren i et cirkulære om arbejdsmarkedsnævn fra 1972, formuleret et valgfrihedsmål, der tager sigte på fri og selvvalgt beskæftigelse.¹²⁸⁾

De formelle regler angående beregning af *dagpenge* findes i lovens kap. 9. Det generelle maximale dagpengebeløb kan jvf. § 47 for en uge højst udgøre 90 % af ugelønnen ved sædvanlig arbejdstid, med den af DS offentliggjorte timefortjeneste (incl. dyrtidstillæg men excl. alle andre tillæg) for alle arbejdere indenfor håndværk og industri. Beløbet reguleres pr. 1.4. og 1.10.

For den enkelte ledige kan dagpengene jvf. § 51 højst udgøre 90 % af den pågældendes hidtidige arbejdsfortjeneste, dog bortset fra overarbejdsbetaling. Beløbet nedsættes, dersom den ledige modtager økonomisk hjælp fra anden side, således at de samlede ydelser ikke overstiger nævnte 90 %.

Målsætningerne bag disse bestemmelser må være social tryghed ved økonomisk sikring under ledighed. Dette må i hvert tilfælde gælde med hensyn til det indkomstbortfaldprincip, der ligger bag bestemmelserne i § 51. Her overfor sy-

127) Se § 13 stk. 2.

128) Cirkulære af 25.1.1972 om arbejdsmarkedsnævn.

nes bestemmelserne i § 47, angående det maximale dagpengebeløb at støtte den målsætning, som vi ovenfor har kaldt det økonomiske incitament til at tage udbudt arbejde, og dermed indirekte målsætningen om øget geografisk og faglig mobilitet.

4.2 Administration af mobilitetsbestemmelserne

For at kunne identificere de reelle målsætninger med bestemmelserne vil det som nævnt være formålstjenligt at undersøge, hvorledes mobilitetsbestemmelserne administreres i praksis og i forbindelse hermed søge at klarlægge hvor mange ressourcer der sættes ind, og hvor mange personer der berøres.

Angående bestemmelserne om de mobilitetsfremmende ydelser i lovens kap. 4, er der fra centraladministrationens side i div. cirkulærer lagt op til en smidig fortolkning af bestemmelserne, således at de lokale arbejdsformidlingskontorer i vidt omfang har mulighed for at udøve skøn i de enkelte tilfælde. Der lægges endvidere i de administrative forskrifter vægt på at lokalkontorerne har oplysningspligt overfor arbejdssøgende angående ydelserne.

Den formelle afgrænsning jvf. § 13 stk. 2 af personkredsen som har mulighed for økonomisk støtte, er relativ bred og uafhængig af om de pågældende selv har midler til at dække udgifterne. Ifølge praksis er arbejdssøgende som selv har sagt det tidligere arbejde op, imidlertid normalt udelukket fra støtte. Det samme gælder for personer der flytter indenfor samme virksomhed. Dette kan belyses af en afgørelse truffet af arbejdsdirektoratet og senere ankenævnet for arbejdsløshedsforsikring efter anke fra en person, som havde fået afslag på ansøgning om mobilitetsydelser. Personen havde fået besked om at hans fortsatte tilknytning til den virksomhed, hvor han havde arbejde, var afhængig af om han ville flytte til en nyoprettet stilling i en ny afdeling af virksomheden i en anden landsdel. Arbejdsformidlingen gav i denne forbindelse afslag på ansøgning om mobilitetsfremmende ydelser, på trods af at der ikke kunne anvises pågældende arbejde på hjemstedet inden for hans faglige område, da der var et stort antal ledige indenfor netop dette fag. Afslaget blev tiltrådt af direktoratet ud fra fortolkning af betingelserne i § 13 stk. 2 første punkt, hvorefter ansøgere skal være arbejdsløse eller må forventes at blive det. Direktoratets afgørelse tiltrådtes senere af ankenævnet.¹²⁹⁾

Angående det vage elastiske udtryk i § 13 stk. 2 andet punkt: »Passende arbejde« henvises til diskussionen omkring vægringsbestemmelserne nedenfor, idet udtrykket også forekommer her og praksis omkring dette er nogenlunde ensartet.

Som det ses er der fra central side foretaget en vis indsnævring af den brede personkreds, som umiddelbart synes at fremstå i forbindelse med lovens tekst.

129) Ankenævnsafgørelse 1974 nr. 110 k. nr. 8-15, se *ankenævnets årsberetning*.

Tabel 11

	1970/71	1972/73	1974/75	1976/77
Rejsehjælp	2930	3027	5016	1512
Dobb. husførelse	1506	733	424	585
Flyttehjælp	933	1135	582	519
Starthjælp	195	2095	1294	812
Etableringshjælp	47	728	422	402
Daglig transport	234	464	282	233
I alt tilfælde	5845	8182	8020	4063
I alt udbetalt mio. kr.	3,1	5,4	5,0	5,7
Antal personer ¹³⁰⁾	(2900)	(3000)	4800	1700

Antallet af tilfælde, hvor der er ydet økonomisk støtte jvf. lovens kap. 4 i forbindelse med overtagelse af arbejde udenfor hidtidig hjemsted i perioden 1970–77 fremgår af tabel 11.¹³¹⁾ Som det ses, er antallet, både generelt og indenfor de enkelte kategorier, stærkt svingende i perioden. Forklaringen på udsvingene, herunder specielt i tilfældene af ydet rejsehjælp, som stiger voldsomt omkring krisens gennemslag i 1974/75, for derefter i 1976/77 at falde til et lavere niveau end før krisen, må først og fremmest søges i økonomiske baggrundsvARIABLE. I forbindelse med den voksende ledighed i 1974/75 blev der ydet rejsehjælp til et stort antal ledige som anvistes arbejde i Sverige og Norge; det drejer sig mere præcist om ca. 3100 personer, som overtog arbejde i disse lande. I 1976/77 faldt antallet af personer som modtog rejsehjælp til Sverige og Norge til ca. 400. I tilknytning hertil kan det nævnes at rejsehjælp er den eneste støtteform, som kan ydes ved overtagelse af arbejde uden for (Syd)Danmark.

Når oversigten i tabel 11 herefter »renses« for tilfælde af anvisning uden for det nationale arbejdsmarked, viser tallene dels mindre udsving og dels en klarere sammenhæng med den økonomiske aktivitet i samfundet. Indtil krisens gennemslag lå niveauet således på ca. 3000 personer, hvorefter dette er faldende i 1974/75 til 1700 personer, i 1976/77 til 1200 personer og i 1977/78 til 1100 personer. Den faldende tendens må således hovedsagelig tilskrives faldet i efterspørgsel efter arbejdskraft i næsten alle egne af landet. Dette forhold er også en væsentlig faktor til forklaring af ændringer i mønstret for den regionale afgivning og modtagelse af arbejdskraft. Indtil krisens gennemslag var de store afgivere af arbejdskraft hovedsagelig de traditionelle egnsudviklingsområder. I 1972/73 var de største afgivere således Ålborg med 373 pers. Hjørring med 180 pers. og Thisted med 160 pers., og de store modtagere var hovedsagelig

130) Angående tallene i parentes: Antal udbetalte rejseydelser er her anvendt som grov indikator for antal personer.

131) Såvel tabelmaterialet som tallene i det følgende er hentet fra løbende årgange af *Arbejdsdirektørens beretning om arbejdsformidling og arbejdsbejdsløshedsforsikring*, årg. 1970ff.

områder med traditionelt højt beskæftigelsesniveau, således København med 341 pers. Sønderborg med 275 pers. og Odense med 141 pers. Efter krisens gennemslag ændres dette mønster således at flere områder med traditionelt højt beskæftigelsesniveau bliver afgivere af arbejdskraft. I 1974/75 var de største afgivere Ålborg med 151 pers., Århus med 108 pers. og Randers med 75 pers. og de store modtagere Sverige og Norge med 3122 pers., Hillerød med 248 pers. og Kbh. med 164. I 1976/77 bliver denne ændring i mønstret endnu tydeligere, idet de største afgiverere er Århus med 109 pers., Randers med 107 pers. og Kbh. med 74 pers. og modtagerne, Sverige og Norge med 401 pers., Kbh. med 71 pers. og Herning med 91 pers.

Imidlertid er det i nærværende sammenhæng væsentligt at bemærke, at det generelt set kun er et forholdsvis ringe antal tilfælde, hvor der er ydet mobilitetsfremmende støtte i forhold til de forskydninger og bevægelser i arbejdsstyrken, som rent faktisk har fundet sted, især i perioden op til krisen (se afs. 2.1). Det er således nævnt at ca. 30.000 lønmodtagere er geografisk mobile pr. år, samt at kun ca. 2 % af de personer som fik anvist arbejde af arbejdsformidlingen i 1973/74 fik udbetalt mobilitetsydelse (se afs. 2.3).

Hvis vi sammenholder, hvad der ovenfor er vist angående forskydninger i arbejdsstyrken specielt fra landbrug til byerhverv, samt mobilitetsundersøgelsens oplysninger, med antallet af personer, der har modtaget mobilitetsfremmende ydelser i forbindelse med overtagelse af arbejde udenfor hjemstedet, ses det, at bestemmelserne kun har en marginal betydning i forhold til den totale mobilitet.

Med henblik på praksis omkring vægringsbestemmelserne i § 63 er det arbejdsformidlingskontoret, som umiddelbart skønner om den ledige uden fyldestgørende grund vægrer sig mod at overtage passende arbejde til overenskomstmæssig løn. Hvis dette skønnes at være tilfældet, indberettes det til hovedledelsen for den pågældende arbejdsløshedskasse. Hovedledelsen træffer derefter afgørelse i sagen. Afgørelsen meddeles arbejdsløshedskassen, arbejdsformidlingen og arbejdsdirektoratet. Arbejdsdirektoratet foretager derefter en gennemgang af afgørelsen med henblik på om den kan tages til efterretning.

I tilknytning hertil er der etableret et rekursystem, således at arbejdsformidlingen, den indberettede eller andre med part i sagen f. eks. kommunen, kan indbringe afgørelsen for direktoratet og videre for ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen, hvis afgørelser er endelige.¹³²⁾ Det vil således være direktoratet og ankenævnet, der fastlægger hovedprincipperne for den administrative praksis omkring vægringsbestemmelserne. Det er især de vage elastiske udtryk »fyldestgørende grund« og »passende arbejde« til overenskomstmæssig løn, der er de springende punkter. Om praksis omkring disse kan følgende fremhæves:¹³³⁾

132) R. Posborg og L. Scocozza op.cit. p. 71f.

133) Se f. eks. P. E. Borgqvist op.cit. p. 82f.

Ang. *passende arbejde*. Fagområde, kvalifikationer, arbejdstider, skiftehold og arbejde er ikke afgørende. Arbejdsgiveren har fuld suverænitæt – naturligvis indenfor den enkelte overenskomst rammer – hvis han vurderer, at han kan bruge en person, er arbejdet passende. Kun særlige forhold som f. eks. smittefare eller særligt for den pågældende risikofyldt arbejde, kan bruges som vægringsgrund.

Ang. *overenskomstmæssig løn*. Selv om lønnen ved det anviste arbejde er mindre end den oppebårne arbejdsløshedsunderstøttelse eller ved tidligere arbejde, kan dette ikke anføres som gyldig grund. Kravet er blot, at lønnen er i overensstemmelse med områdets overenskomstmæssige minimal- eller normal-løn.

Ang. *fyldestgørende grund*. Hverken det forhold, at den pågældende skal skifte bolig eller tilbagelægge en længere afstand til arbejdsstedet er fyldestgørende grund. Arbejdsformidlingen skal tage hensyn til medlemmets situation og give grundig orientering, men det er arbejdsformidlingen og ikke medlemmet, der vurderer, om vedkommende skal anvises arbejde, der forudsætter flytning eller lang transporttid.

Det er klart, at man kun med yderste forsigtighed kan udtale sig så rigoristisk om den administrative praksis, som det er gjort ovenfor. Netop det forvaltningsretlige princip om pligtmæssig skøn betyder, at hver sag må vurderes efter sine individuelle karakteristika.

Dette princip understreges da også fra centralt hold. Således fremgår det af et cirkulære udsendt af arbejdsministeriet, at ved afgørelse om et arbejde er »passende« skal alle relevante oplysninger om faglige og personlige forhold indtages.¹³⁴⁾

Imidlertid kan man, med disse forbehold, nok sige at ovennævnte administrative praksis fremtræder endog meget indgribende i den enkeltes frie valg af beskæftigelse.

Til yderligere belysning af central praksisuddannelse, specielt med henblik på »geografiske« vægringsgrunde, kan nævnes en afgørelse truffet af arbejdsdirektoratet og tiltrådt af ankenævnet i en sag angående en fuldtidsforsikret børnehavepædagog, som var bosiddende i Yby og vægrede sig mod at tage anvist arbejde i Xby i en periode på $\frac{1}{2}$ –1 år, under henvisning til at hun havde fundet 17 timers ugentligt arbejde – herunder periodisk fuldtid – i Yby, samt at arbejdstid og transport tilsammen ville blive på 11 timer. Direktoratet og ankenævnet fandt her, at der ikke forelå fyldestgørende grund til vægring¹³⁵⁾ og det kan herudfra udledes at man fra centralt hold er indstillet på at anvende vægringssanktionen selv m. h. p. store geografiske afstande. Således ligger græn-

134) AF cirkulære 374/72. I tilknytning hertil skal det bemærkes at direktoratet ikke altid, i egne afgørelser, synes at leve op til dette princip, se f. eks. ankenævnsafgørelse 1974 nr. 128.

135) Ankenævnsafgørelse 1976 nr. 188 k nr. 71–77 (k nr. 6–75).

sen for arbejde og transport på omkring 11 timer for gifte kvinder, for andre bliver der alternativt tale om mobilitetsydelser jvf. kap. 4.

Antallet af årlige indberetninger jvf. § 63 i perioden fremgår af tabel 12.¹³⁶⁾

Tabel 12

1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1974/75	1976/77	1977/78
2471	2424	2393	2035	1129	4075	3886

Det er evident at antallet af indberettede vægringer ikke blot omfatter »geografiske« vægringsgrunde, men hele den »fælles« kategori vi ovenfor har benævnt arbejdspladsmobilitet.¹³⁷⁾ Imidlertid følger det logisk at vægringsbestemmelserne er særlig relevante for den geografiske mobilitet, idet denne mobilitetsform er den mest indgribende,¹³⁸⁾ hvorfor betænelighederne og modstanden (vægringstilbøjeligheden) må antages at være størst her.

Af tabellen ses, at der er tale om en faldende tendens i antallet af indberetninger op mod 1976/77, hvorefter antallet pludselig stiger til et højere niveau. Dette hænger muligvis indirekte sammen med indskrænkninger i arbejdsudbuddets »bredde« som følge af krisens gennemslag, hvilket betyder øget sandsynlighed for at den enkelte ledige får anvist arbejde vedkommende ikke ønsker eller personlig anser for passende.

Selv om de mobilitetsfremmende ydelser som nævnt ovenfor ikke synes at spille den helt store rolle som egentligt styringsmiddel, med henblik på at øge den geografiske mobilitet, er det væsentligt i denne sammenhæng at være opmærksom på et forhold, som bl. a. fremhæves i mobilitetsundersøgelsen,¹³⁹⁾ nemlig at:

»det ofte vil være de svageste grupper, der benytter sig af arbejdsformidlingen, d. v. s. personer, der hyppigt ikke har anden udvej for at få et nyt job« . . . »Arbejdsformidlingen udfylder herved en vigtig funktion ved at hjælpe persongrupper, der er vanskeligt placerbare, til ny beskæftigelse. På den anden side har arbejdsformidlingen altså ikke den store betydning for den store gruppe lønmodtagere, der har mulighed for at skifte arbejdsplads uden større problemer.«

136) Kilde: Arbejdsdirektørens beretning om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring, løbende årgange. Tallene omfatter ifølge direktoratet både vægring jvf. § 63 stk. 1 og arbejdsoplysninger jvf. stk. 2, imidlertid indberettes sidstnævnte relativt sjældent, hvorefter tallene med rimelighed kan anvendes ved vurdering af størrelsen af og udviklingen i anvendelse af vægringsbestemmelsen.

137) Se afsnit 2.1.

138) Se afsnit 4.3.

139) Arbejdskraftens mobilitet 3: Omfanget, op.cit. p. 68f.

I tilknytning hertil kan det fremhæves, at den administrative praksis og antallet af indberetninger ikke vidner om den helt store grad af fri og selvvalgt beskæftigelse for netop de grupper af personer, som må benytte sig af arbejdsformidlingen. Dette kan også bekræftes af mobilitetsundersøgelsens data; heri fremgår det, at blandt de tvungne mobile¹⁴⁰⁾ der var utilfredse med den nye arbejdsplads og ikke regnede med på længere sigt at blive på denne, var halvdelen anvist dertil af arbejdsformidlingen. I tilknytning hertil kan det nævnes at 2/3 af samtlige tvungent mobile tilkendegav tilfredshed med den nye arbejdsplads.¹⁴¹⁾

Hvis man herefter tager mobilitetsundersøgelsens personafgrænsning til efterretning, kan man med forsigtighed konkludere, at mobilitetsbestemmelsernes funktion, d. v. s. deres reelle målsætning, hovedsagelig tager sigte på at nedbryde barriererne for, og derved fremme mobiliteten for ovennævnte »svage grupper«. Denne konklusion kan der også findes belæg for i en sociologisk undersøgelse af mobilitetens konsekvenser specielt med henblik på geografisk mobilitet.¹⁴²⁾ Heraf fremgår det at 3/4 af de personer, som havde modtaget mobilitetsfremmende ydelser, havde lav skoleuddannelse (7.-8. klasse) og samme andel var ufaglærte. En egentlig prøvelse af ovennævnte konklusion vil dog kræve en mere indgående sociologisk undersøgelse.

4.3 Sociale konsekvenser af geografisk mobilitet

I det følgende vil vi forsøge at indkredse, hvilke sociale konsekvenser geografisk mobilitet kan medføre for de berørte personer. Dette vil blive gjort ved at samstille to nyere sociologiske undersøgelser,¹⁴³⁾ der tager sigte på at redegøre for mobilitetens subjektive konsekvenser, d. v. s. konsekvenserne, som de mobile selv oplever dem, og uddrage de væsentlige fælles karakteristika. Der er i begge tilfælde tale om intensive interviewundersøgelser – i det ene¹⁴⁴⁾ af 18 personer, som har modtaget mobilitetsfremmende ydelser fra arbejdsformidlingen, og i det andet¹⁴⁵⁾ af 150 personer, som har skiftet bopæl som følge af arbejdsskift.

Det er karakteristisk, at den geografiske mobilitet i højere grad end andre former for arbejdsskift påvirker de berørte personers sociale situation:

»Netop på grund af de ofte vidtrækkende konsekvenser indtager geografisk mobilitet en særstilling. Dels fordi den uundgåelig udover den mo-

140) Hvor mobilitetsårsagen skyldes firing fra tidligere arbejdsplads (se afs. 2.3). Disse benytter sig i øvrigt i særlig grad af arbejdsformidlingen.

141) Arbejdskraftens mobilitet 4: Processen, op.cit. p. 94.

142) R. Posborg & L. Scosozza: Arbejdsløs fredløs, op.cit p. 60. Undersøgelsen er på ingen måde repræsentativ, men forfatterne hævder, at netop det nævnte er »en genspejling af det faktiske forhold«.

143) J. Haargaard m. fl.: Arbejdskraftens mobilitet 5: Konsekvenser. SFI pub. nr. 73. Kbh. 1976, samt R. Posborg & L. Scosozza: Arbejdsløs fredløs op.cit.

144) R. Posborg & L. Scosozza ibid.

145) J. Haargaard m. fl. op.cit.

bile selv vil påvirke dennes familie, dels fordi den i højere grad end andre mobilitetsformer vil påvirke det enkelte menneskes totale livssituation.«¹⁴⁶⁾

Dette må også vurderes i tilknytning til, hvad der ovenfor er sagt ang. mobilitetsbestemmelsernes reelle målgrupper. Disse »svage« grupper vil formentlig opleve de negative konsekvenser stærkere end andre.

Konsekvenserne af mobilitet er generelt større jo længere personerne flytter fra deres oprindelige hjemsted. Det er i reglen den mandlige part – i et parforhold – der er årsag til mobiliteten. Dette skyldes ikke udelukkende, at han har den største lønindtægt m. v., men formodentlig i lige så høj grad nogle grundlæggende kønsrollebestemte holdninger. Til gengæld er det som regel kvinden og børnene, som har de største tilpasningsproblemer. Mændene derimod:

»går på arbejde og er således i 8–10 af dagens timer optaget af arbejde og transport og finder en vis umiddelbar tilfredsstillelse ved at være i beskæftigelse og tjene relativt gode penge.«¹⁴⁷⁾

Kvindernes problemer kan dels henføres til de ændrede beskæftigelsesmuligheder. Ofte forlader hun et arbejde, hun er tilfreds med og må på det nye sted »vælge« at blive hjemmearbejdende, dels p. gr. a. manglende børnepasningsmuligheder og især under den nuværende økonomiske situation p. gr. a. manglende beskæftigelsesmuligheder eller en kombination af begge dele. (Det er karakteristisk, at jo højere uddannelse kvinden har, des vanskeligere er det for hende at få arbejde). De beskæftigelsesmæssige problemer kan også vurderes i sammenhæng med boligproblemet, der er det største praktiske problem, som de mobile oplever. I reglen vil mobile få boligudgifterne øget:

»Man (vil) sjældent kunne skaffe sig en bolig i den gamle boligmasse, men vil være henvist til den nye og dyre.«¹⁴⁸⁾

Netop kvindens manglende beskæftigelsesmuligheder kombineret med øgede boligudgifter vil lægge et pres på økonomien, hvilket kan forstærke eller medføre yderligere sociale konsekvenser.

I fortsættelse af ovennævnte beskæftigelsesproblemer oplever kvinden problemer med tilpasning til miljøet:

»Det er gennemgående vanskeligt for kvinderne at vænne sig til det nye miljø og acceptere storbyens sociale spilleregler; mange klager over manglende venlighed og imødekommenhed fra de mennesker, de enten bor sammen med eller kommer i kontakt med på anden måde.«¹⁴⁹⁾

146) J. Haargaard m. fl. op.cit.

147) Posborg & Scocozza op.cit p. 66.

148) J. Haargaard m. fl. op.cit. p. 54, se også Ibid p. 64f.

149) Posborg & Scocozza, op.cit p. 67.

Et væsentligt problem i tilknytning til det ovennævnte er dette, at man må sige farvel til en vennekreds og opbygge en ny, dette er måske især vanskeligt for midaldrende og de større børn, men generelt er det »vanskeligt for samtlige interviewpersoner

at tilpasse sig de nye sociale og kulturelle normer, og man trives på denne baggrund generelt set dårligt. Vennerne savnes, omgangsformen og livsstilen.«¹⁵⁰⁾

Mange holder forbindelsen ved lige med den tidligere omgangskreds og ofte blev der givet udtryk for ønsker om at flytte tilbage, når man nåede pensionsalderen.

For børnenes vedkommende er det som nævnt de større børn (over 14-15 år), som oftest oplever det som en vanskelig proces at tilpasse sig det nye miljø. Generelt giver børnene udtryk for savn af tidligere skole- og legekammerater, manglende udfoldelsesmuligheder og skolevanskeligheder; børnene havde i tilknytning hertil vanskeligt ved at blive accepterede på grund af sproglige forskelle (dialekt).

Som det fremgår, er de sociale konsekvenser af geografisk mobilitet hovedsagelig af tilpasningsmæssig karakter, og man kan derfor med en vis ret hævde, at en sådan tilpasningsproces kun er et spørgsmål om tid. Således konkluderer mobilitetsundersøgelsen,¹⁵¹⁾ at denne proces »i de vanskeligste tilfælde tager et par år. Med få undtagelser gav interviewpersonerne udtryk for, at de i løbet af dette tidsrum var faldet til.« Imidlertid kan ikke se bort fra at individuelle tilpasningsproblemer kan være så alvorlige, at disse medfører yderligere og alvorligere sociale og psykiske problemer, og her vil de såkaldte »svage grupper« formentlig være særlig udsatte.

4.4 Økonomiske konsekvenser af ledighed

For at identificere de reelle målsætninger bag dagpengebestemmelserne og disse konsekvenser for de berørte personer, her de arbejdsløse, vil vi i dette afsnit undersøge, hvilke økonomiske konsekvenser de formelle bestemmelser i arbejdsløshedslovens kap 6 §47 og 51 har for de arbejdsløse.

Som nævnt ovenfor kan dagpengebeløbet jvf. § 51 udgøre 90 % af den lediges hidtidige arbejdsfortjeneste excl. overarbejdsbetaling – denne bestemmelse henvørte vi til indkomstbortfaldsprincippets mål om social tryghed ved økonomisk sikring under ledighed. Imidlertid betyder bestemmelserne i § 47, at der er lagt loft over dagpengebeløbet, således at dette højst kan udgøre 90 % af ugelønnen ved den af DS offentliggjorte timefortjeneste excl. forskellige tillæg, for arbejdere indenfor håndværk og industri. Beløbet udgjorde i første kvartal 1977 194 kr., og de fleste arbejdsløshedskasser fastlagde dette som højeste sats;

150) Ibid p. 69.

151) J. Haargaard m. fl. op.cit p. 69.

98 % af samtlige heltidsforsikrede var således omfattet af den højeste sats.¹⁵²⁾

Maximumbeløbet på 194 kr. svarer til 90 % af en timefortjeneste på 26,94. Sammenligner man dette beløb med den gennemsnitlige timefortjeneste for samtlige arbejdere indenfor håndværk og industri incl. alle tillæg men excl. overarbejdsbetaling i første kvartal 1977, der udgør 40,76 kr.¹⁵³⁾ ses det, at der er en betydelig forskel på de to beløb. Dette betyder, at den reelle gennemsnitlige dækningsprocent¹⁵⁴⁾ ikke bliver 90 men 59, vel at mærke for alle arbejdere indenfor håndværk og industri. I tilknytning hertil kan det nævnes, at det samlede antal ledige indenfor denne sektor i 1977 udgjorde 56.022 personer.¹⁵⁵⁾

Hvis vi tager en relativt højt lønnet gruppe, nemlig de faglærte arbejdere i Kbh., havde disse i første kvartal 1977 en gennemsnitlig timefortjeneste på 49,10.¹⁵⁶⁾ I forhold til den maximale dagpengesats bliver den reelle dækningsprocent for denne gruppe 49 %. Det samlede antal ledige, bortset fra specialarbejdere, d. v. s. ufaglærte og kvinder var i København i 1977 på 19.800.

Som det ses, er realiteten bag de formelle bestemmelser om 90 % dækning i § 51, at der er tale om en dækning, der er betydelig lavere for en stor del af de arbejdsløshedsforsikrede.

Herved bliver ovennævnte alternative målsætning aktuel, nemlig den, som tager sigte på at fremme det transbestemte økonomiske incitament til at tage udbudt arbejde selv om dette er lavt lønnet m. v.

Bestemmelsernes konsekvenser for de berørte personer er således ikke vanskelige at identificere. Er man f. eks. arbejdsløs faglært og bor i København, kan man som påvist regne med at få sin levefod betydeligt reduceret i ledighedsperioden.¹⁵⁷⁾

5. Konklusion

Som påvist i afsnittet om den økonomiske baggrund for beskæftigelsespolitikken, er der en sammenhæng mellem udviklingen i de økonomiske omgivelser og de beskæftigelsespolitiske indgrebs karakter, således at disse, i perioden med højkonjunktur, som er karakteristisk ved hurtige ændringer i produktionsstrukturen og deraf følgende variationer i delmarkedernes efterspørgselsintensitet efter arbejdskraft, hovedsageligt tager sigte på at stimulere arbejdskraftens bevægelighed mellem delmarkederne.

Ved gennemgangen af den økonomiske udvikling i perioden fremgik det at

152) Arbejdsdirektørens beretning 1976/77, op.cit. p. 45.

153) Statistisk årbog 1978, tabel 272, p. 295.

154) Dækningsprocenter udregnes således

max. dagpengesats

gennemsnitl. dagløn

155) Statistisk årbog 1978, tabel 261 p. 288.

156) Ibid, tabel 272 p. 295.

157) Det må dog medtages, at der ved ledighed sker en ændring i de beløb, der tilbageholdes i kildekat, hvilket betyder at indkomstbortfaldet ikke er helt så byrdefuldt som dækningsprocenten indikerer.

en stor del af arbejdsstyrken er relativ tilpasningsdygtig og i besiddelse af et højt mobilitetsberedskab, det blev ligeledes påpeget, at eksistensen af personlige og institutionelle barrierer begrænser arbejdskraftens bevægelighed specielt mellem de geografiske og faglige delmarkeder. En effektiv nedbrydelse af disse barrierer vil givetvis være forbundet med store vanskeligheder, idet en sådan ville kræve intensive indgreb dels overfor lønmodtagernes ret til at disponere over egen arbejdskraft gennem fri og selvvalgt beskæftigelse og dels overfor arbejdsmarkedsorganisationernes funktionsområde og endelig overfor kapitalens fri bevægelighed og ret til at disponere over sin arbejdskraft.

Dersom de beskæftigelsespolitiske indgreb vurderes ud fra disse kriterier m. h. p. deres betydning overfor de faglige og geografiske uligevægtsproblemer, kan det fremhæves at der i perioden gennemførtes visse indgreb som tager sigte på at gribe ind overfor arbejdskraftens fri og selvvalgte beskæftigelse og et enkelt indgreb i fagbevægelsens traditionelle funktionsområde. Det er imidlertid karakteristisk at selv om instrumenterne har været til stede, har viljen til at anvende disse og i denne forbindelse ressourceanvendelsen været yderst begrænset. Dette følger formentlig af manglende politiske muligheder for effektivt at gribe ind, som følge af interesse modsætninger og målkonflikter og i tilknytning hertil, specielt det forhold, at virkelig effektivitet som nævnt ville gribe mærkbart ind i den bestående økonomiske og sociale orden.

I perioden efter krisens gennemslag, som er karakteristisk ved lav økonomisk aktivitet, med deraf følgende ringe efterspørgselsintensitet efter arbejdskraft, herunder specielt i de særligt udsatte erhverv, tager de beskæftigelsespolitiske indgreb som påvist i særlig grad sigte på at reducere og tilbageholde visse dele af arbejdskraftudbuddet, nemlig den mindre produktive og/eller nedslidte arbejdskraft. I denne forbindelse er der specielt overfor de unge arbejdsløse sat ind med vedligeholdelsesforanstaltninger således at disse senere, evt. i forbindelse med konjunkturopsving kan inddrages i arbejdsstyrken. Overfor den resterende (mest produktive) del af arbejdsstyrken sættes der ind med indgreb som for virksomhederne betyder øget overskuelighed (markedsgennemsigthed) således at disse har mulighed for at udvælge den mest produktive arbejdskraft.

Indgrebene tager således i begge perioder hovedsageligt sigte på påvirkning af arbejdskraftudbuddet i relation til udvikling og forandring i konjunkturer og produktionsstrukturer. Dertil kommer en væsentlig del af disse, som de virker i praksis, tager sigte specielt på påvirkning af bevægeligheden af særligt svage eller udsatte grupper af lønmodtagere. Dette betyder at det socialpolitiske aspekt bliver særligt relevant for de beskæftigelsespolitiske indgreb.

Særlig loven om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring har været genstand for interesse modsætninger mellem hovedaktørerne i beskæftigelsespolitikken. Udviklingen i lovens bestemmelser i perioden 1960-78, må ses på baggrund af det taktiske spil omkring arbejdsformidlingens placering, dagpengenes højde og arbejdsløshedskassernes eksistens i tilknytning til fagforenin-

gerne. Her er det væsentligt at fagbevægelsen, for at bevare arbejdsløshedskasserne og opnå forbedringer i dagpengeydelse, under stærkt pres fra den borgerlige gruppe, måtte gå med til at arbejdsanvisningsfunktionen overgik til det offentlige, hvilket ikke just har lagt en dæmper på mulige interesse modsætninger omkring loven.

Imidlertid er det i denne sammenhæng væsentligt at bemærke, at der i forbindelse med den gennemgribende revision blev oprettet en række organer – arbejdsmarkedsnævn og landsarbejdsnævn – som er sammensat af repræsentanter for arbejdsmarkedets organisationer og amtskommunen/staten. Disse organer er centralt placerede i dette område af beskæftigelsespolitikken, således forelægges ændringsforslag til loven landsarbejdsnævnet til godkendelse, og administrative foreskrifter udarbejdet i tilknytning til denne skal forhandles med nævnet, dertil kommer at dette har betydelige budget- og planlægningsfunktioner.

Netop organernes struktur og kompetence er af væsentlig interesse i forbindelse med spørgsmålet om udviklingen af interesse modsætningerne omkring loven. Der er således tale om en korporativ struktur, hvor interesseorganisationerne integreres i den politiske beslutningsproces og i udøvelse af politiske beslutninger, hvorved de bliver tæt knyttet til statsapparatet. Udover den voksende direkte indflydelse har den korporative struktur formentlig en vis konfliktdæmpende effekt – således at de grundlæggende interesse modsætninger bliver overskygget af mere teknisk-administrative spørgsmål. Dette betyder naturligvis ikke fjernelse af interesse modsætningerne, men en afdæmpning af disse som følge af ovennævnte forhold, der reelt kan medføre en »afideologisering« af beslutningerne.

Det er da også karakteristisk at nævnenes betydning og kompetenceområde er udvidet gennem perioden. I denne forbindelse kan det som et aktuelt eksempel nævnes at arbejdsministeren d. 31/1-79 har fremlagt et ændringsforslag til loven, der bl. a. indeholder bestemmelser om et meget kontraversielt begreb »at stå til rådighed for arbejdsmarkedet«, hvorefter de nærmere betingelser herfor skal fastlægges administrativt d. v. s. af direktoratet og landsarbejdsnævnet.

Hvis man på baggrund af mobilitets- og dagpengereglernes anvendelse i praksis undersøger de reelle målsætninger bag bestemmelserne, kan man konkludere, at mobilitetsbestemmelserne tager sigte på at fremme bevægeligheden hos bestemte »svage« grupper, og at disse måske i særlig grad er udsat for de negative sociale konsekvenser, der kan blive resultatet af geografisk mobilitet. At det er disse »svage« grupper som er de egentlige målgrupper og at disse formentlig er særlig udsat for de negative sociale konsekvenser, samt at det indtil krisens gennemslag hovedsageligt er de traditionelle egnsudviklingsområder der er de store afgivere af arbejdskraft, giver anledning til overvejelser omkring det rimelige i at det er arbejdskraften og ikke virksomhederne der »tvinges« til at være geografisk mobil.

Medens der i højkonjunktoren, specielt i begyndelsen af 70'erne, blev ydet økonomisk støtte i forbindelse med overtagelsen af arbejde udenfor hidtidigt hjemsted til ca. 3000 personer årligt, var den beskæftigelsesmæssige virkning af egnsudviklingsstøtten ca. 1000 arbejdspladser årligt. Imidlertid ville en effektiv ændring af byrdefordelingen som nævnt støde på institutionelle barrierer (kapitalens frie bevægelighed m. v.), som kan henføres til samfundets grundlæggende økonomiske og sociale orden, hvilket betyder afgrænsede politiske muligheder for en ændring af byrdefordelingen, i hvert fald på kort sigt.

Det vil således specielt i den nuværende situation med lavt beskæftigelsesniveau være rimeligt at sammenholde mobilitetens sociale konsekvenser med de sociale konsekvenser af arbejdsløshed. Medens de sociale konsekvenser af geografisk mobilitet som udgangspunkt er af tilpasningsmæssig karakter i forhold til det nye miljø og ikke umiddelbart medfører mere alvorlige psykiske problemer, synes konsekvenserne af arbejdsløshed som udgangspunkt at være mere »krisebetonede« psykologiske tilstande hos den enkelte, f. eks. som ustabil følelsesliv, forringet selvtillid, aggression, angst m. v.,¹⁵⁸⁾ hvilket umiddelbart får disse til at virke »tungere« end ovennævnte.

Dagpengenes maximumsatser betyder reelt at arbejdsløshed vil medføre alvorlige økonomiske konsekvenser for en stor del af arbejdsløshedskassernes medlemmer; dette må naturligvis også vurderes i sammenhæng med ovennævnte psykologiske følger, som forstærkes af de økonomiske problemer. Hermed bliver det trangsbestemte incitament til at tage udbudt arbejde, selv om det er lavt lønnet, risikofyldt eller sundhedsfarligt yderligere aktualiseret.

158) I en redegørelse for forskellige undersøgelser af arbejdsløshedens konsekvenser findes i: E. E. Ovesen: *Arbejdsløshedens psykologiske følger*. Kbh. 1977.

Litteraturliste

- Andersen, O.: *Solidaritet, Fagbevægelsen i centrum*. Kbh. 1976.
- Ankenævnet for arbejdsløshedsforsikrings årsberetninger.
- Arbejdsdirektørens beretning om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring for regnskabsårene 1970-77.
- Borgqvist, P. E.: *Arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring*. Kbh.
- Elling Nielsen, B.: *Stat og arbejdsmarked 1950-1974*. Kbh. 1977.
- Folketingets forhandlinger, arbejdsforhold nr. 7.
- Kirstein, P.: *Arbejdsmarkedspolitik*. Kbh. 1974.
- Knudsen, E. Hannibal m. fl.: *Krisen og den statslige planlægning*. 1977.
- Kontakt nr. 3 1977. Mellemfolkeligt Samvirke.
- Kuhlmann, S.: *Danske Arbejdsmarkedsforhold, 1974*. Kbh. 1974.
- Kuhlmann, S.: *Arbejdsmarkedsforhold*. Kbh. 1976.
- Kurasje nr. 18. Kbh. 1978.
- Levevilkår i Danmark. Socialforskningsinstituttet 1976.
- Lykketoft, M. m. fl.: *Fra vækst til krise*. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. Kbh. 1976.
- Milhøj, P.: *Erhvervsstruktur og nationalindkomst*. Kbh. 1973.
- Nyt fra arbejdsdirektoratet. Arbejdsdirektoratet.
- Posborg, R. & Scocozza, L.: *Arbejdsløs Fredløs*. Kbh. 1973.
- Rold Andersen, B. & Kjerkegård, E. M.: *Holdepunkter i arbejdsmarkedspolitikken*. Kbh. 1969.
- Socialt tidsskrift nr. 2. Kbh. 1978.
- Statistisk Arbog 1978. Danmarks Statistik.
- Tetzschner, H. m. fl.: *Arbejdskraftens Mobilitet*. Socialforskningsinstituttet, Studier nr. 30, 31, 70, 72, 73. Kbh. 1974 og -76.
- Tredie redegørelse fra det centrale udvalg vedrørende ungdomsarbejdsløshed. Kbh. 1977.
- Aktuelt.
- Folketingstidende.
- Socialistisk Dagblad.