

Redaktionelt forord

Er fagbevægelsen i krise? Er den internationalt berømmede danske arbejdsmarkedsmodel udsat for erosion og forvitring, fordi en af parterne – fagbevægelsen – har mistet medlemmer, magt og legitimitet som arbejdsgivernes modpol og ligeværdige aftalepartner? Kan fagbevægelsen heller ikke længere – som en stærk social bevægelse og en dominerende del af arbejderbevægelsen – sætte sig igennem i den politiske kamp om velfærdsstatens udvikling? Er det slut med fagbevægelsen som en dominerende kraft i den danske samfundsudvikling? Har fagbevægelsen med andre ord lidt et permanent magttab, både når det gælder indflydelsen på løn- og arbejdsvilkår i den danske aftalemodel, og hvad angår indflydelsen på den politiske dagsorden og lovgivningsprocessen på Christiansborg?

Dette temanummer af Økonomi & Politik forsøger at give svaret på disse for den danske samfundsudvikling vigtige spørgsmål.

Både fagligt og politisk har fagbevægelsen traditionelt stået stærkt i det danske samfund. En væsentlig årsag til denne magtposition er, at det i årtier har været en central del af en dansk lønmodtagerkultur at være medlem af en fagforening, og derfor har et af det danske arbejdsmarkedssystemes væsentligste kendetegn været en ud fra en international målestok meget høj organisationsprocent.

Tilslutningen til fagbevægelsen har på sin side været forudsætningen for, at arbejdsgiverne har accepteret at regulere løn- og arbejdsvilkår gennem forhandling og indgåelse af kollektive overenskomster. De overenskomstbærende fagforeninger repræsenterer derfor grundstammen i det, vi kalder »den danske arbejdsmarkedsmodel«, og hvis disse organisationer udsættes for et massivt medlemstab, vil det derfor forrykke den grundlæggende forudsætning for den danske arbejdsmarkedsmodels funktionsmåde.

Det er imidlertid netop, hvad vi kan registrere som sket over de seneste 10 til 15 år, og det relevante spørgsmål er derfor: Hvorfor fravælger et voksende antal lønmodtagergrupper medlemskab af de overenskomstbærende organisationer, og hvad betyder det for den fremtidige regulering af arbejdsmarkedet? Svækkes fagbevægelsens *organisatoriske magt* afgørende? Et særtræk ved medlemsbevægelserne på det danske arbejdsmarked er desuden den voksende tilslutning til »de ideologisk alternative organisationer« (eller »gule« fagforeninger), som adskiller sig fra de overenskomstbærende organisationer ved, at de modsætter sig konfliktretten og de øvrige af arbejdsmarkedsmode llens konfliktløsningsmekanismer. Det er væsentligt at spørge, hvorfor et markant voksende antal lønmodtagere har fravalgt de overenskomstbærende organisationer til fordel for de alter-

native organisationer eller til fordel for ikke-medlemskab?

Der er med andre ord sket et opbrud i danske lønmodtageres organisationsmønster, og danske lønmodtagere orienterer sig anderledes og har skiftet præferencer, når det gælder valg, henholdsvis fravalg af fagforeningsmedlemskab. Den traditionelle overenskomstbærende fagbevægelse – især LO-fagforeningerne – har lidt et medlemstab og dermed et resource- og magttab; men er tabet uopretteligt og irreversibelt og et udtryk for nogle grundlæggende strukturelle træk i samfundet, både i nationalstaterne og internationalt? Rykker det afgørende ved magtbalancen i den danske aftalemodel, og er der derfor også permanent tale om et relationelt magttab?

Fagbevægelsens medlemstab er et udtryk for såvel demografiske og strukturelle forhold som aktive aktørvalg; men også hjulpet på vej af VK-regeringens bevidste forsøg på at pånøde de overenskomstbærende fagforbund medlemstab via lovgivningsinitiativer, der skabte et nyt konkurrenceorienteret marked for a-kasse- og fagforeningsydelser. VK-regeringens »frihedspakke« i 2001, afskaffelsen af eksklusivaftaler og reduktionen af fradrag for faglige kontingenter, ændrede konkurrencebetingelserne mellem de overenskomstbærende og de »gule« fagforeninger til de »gules« fordel. Samtidigt har afkorporivering og kommunaliseringen af beskæftigelsespolitikken svækket fagbevægelsens og arbejdsgivernes indflydelse på beskæftigelsespolitikken. Fagbevægelsens »institutionel magt« er således også politisk defineret, og her har nullernes lovgivningsproces været med til at påføre fagbevægelsen et betydeligt tab af bastioner og indflydelse.

Fagforeningernes kapacitet som politiske aktører er således afgørende for, om der politisk gives hjælp til at udvikle institutionel magt til fagbevægelsen. Den integration i det politisk-

administrative system, der skete i efterkrigstiden og op til og i 1990'erne, var resultat af, at fagforeningerne blev set som repræsentanter for hele arbejderklassen. Medlemstallet voksede også frem til 1995, og dermed var der gode argumenter for at give fagbevægelsen øget politisk indflydelse. Indførelsen af den aktive arbejdsmarkedspolitik i 1993/1994, der også var en styringsreform, gav korporatismen nyt liv på arbejdsmarkedsområdet, idet 14 regionale arbejdsmarkedsråd med repræsentanter fra parterne og kommuner og amter fik officiel forvaltningsstatus med både kompetencer, penge og dispositionsmuligheder, til selvstændigt at tilrettelægge og implementere regionale politikker. Koordinerings- og prioriteringsopgaver blev løst i et samspil mellem det offentlige og private aktører, her i form af interesseorganisationer. Arbejdsmarkedspolitikken var dermed bekræftet om noget som parternes politik. Og det gav resultater.

De samme resultater produceres dog ikke længere, for der er sket ændringer i den postfordistiske kapitalisme, i det organisatoriske og politiske landskab og i reguleringsmåderne. Selv om det vil være nemt at begrunde en tese om, at fagbevægelsens tab af magt og indflydelse starter med overgangen fra den post-fordistiske velfærdskapitalisme til finansmarkedernes nye kapitalistiske organisering, så forklarer det ikke parternes strategivalg, samspil og resultater af indflydelsesforsøg. Der er også specielle institutionelle støttepunkter og historikker på den nationale scene, som må tages i ed. Alligevel har »krisen« for bevægelsen flere plausible begrundelser, og det samme har talen om et stærkt magttab.

Men er det en grundlæggende erosion af fagbevægelsens indflydelse, der er startet, og har fagbevægelsens postulerede krise permanent karakter, eller er den mere at henføre til konjunkturelle forhold, herunder de aktuelle kriseudviklinger? Hvis det sidste er tilfældet,

er der også muligheder for et fagligt, politisk og samfundsmæssigt comeback til fagbevægelsen. Først og sidst gælder det dog om at identificere de nye sammenhænge, mekanismer og aktører, der sætter fagbevægelsen i defensiven og måske i dybere krise.

Med udvidelsen af EU i 2004 med østeuropæiske lande og den efterfølgende stigende bevægelse af arbejdskraft over landegrænserne har fagbevægelsen fået et yderligere problem på halsen, nemlig de forringelser af løn- og arbejdsvilkår, der kommer, når udenlandsk arbejdskraft overtager danske job på vilkår, der ligger langt under dem, der er gældende i de danske overenskomster. »Social dumping« er blevet fællesbetegnelsen for de problemer, dette har skabt, ikke kun for fagbevægelsen, men også de offentlige myndigheder, der ikke får indbetalt den skat, de afgifter og den moms, som udenlandske firmaer, der ofte optræder som danske underleverandører, skulle erlægge. Faktisk er social dumping både et problem for arbejdsgivere, der vil forblive i konkurrencen, og for lønmodtagere, der kan miste job, indtægt og muligheder. Det er dog fagbevægelsen, der stærkest har taget handsken op og gennem kombinerede faglige og politiske strategier søger at dæmme op for den stigende underminering af overenskomster og den faglige organisering. Her er både organisatorisk og institutionel magt på spil.

Det er forkert at sige, at fagbevægelsen er dømt til undergang. Men den er heller ikke automatisk sikret fortsat eksistens og indflydelse. De sidste forhold er noget, der skal erobres. Vel er tabet af forhandlings- og organisatorisk magt og politisk indflydelse til at registrere, og på samme måde er fagbevægelsen stadig leveringsdygtig, når det gælder aftaler og deltagelse i fordelingspolitiske kampe; men hverken deterministiske nedgangstester eller optimistiske comeback-tester synes tilstrækkeligt underbyggede og dækkende. Der må kaldes på balancerede histo-

risk-institutionelle og strategiske analyser og overvejelser.

De efterfølgende artikler søger at give et aktuelt videnskabeligt blik på den danske fagbevægelse og dens problemer og tilstræber at vurdere »udfordringerne« ud fra »industrial relations«-, politologiske og sociologiske optikker. Et komparativt blik på den danske fagbevægelses trængsler er også velkomment og medtaget.

Nummeret starter med *Christian Lyhne Ibsens* artikel om medlemmernes nu »frie« valg af fagforening og den resulterende medlemsvandring til »gule« fagforeninger, der belyses ud fra registerdata. *Laust Høgedahls* artikel tager ud fra surveydata holdninger og valg af fagforening op, hvor fagforeningstype gøres til en central variabel, ligesom der gøres overvejelser over konsekvenserne for aftalemodellen. *Emmett Carakers* efterfølgende bidrag præsenterer ny og vigtig viden om Kristelig Fagbevægelse (nu Krifa) og denne gule fagforenings strategiske overvejelser og arbejde som alternativ og parallel organisationsform, der vil bryde enhedsfagbevægelsens magt. »Udfordringen fra øst« er *Søren Kaj Andersen* og *Jens Arnholtz'* bidrag til undersøgelsen af, hvilke problemer den danske fagbevægelse har fået, efter at der er kommet stærke vandringer af arbejdstagere fra øst ind i landet. At social dumping er et alvorligt problem for arbejdsmarkedsreguleringen og for fagbevægelsen, belyses især ud fra bygge- og anlægssektoren. Svækkelsen af fagbevægelsens institutionelle magt behandles i *Henning Jørgensen* og *Flemming Larsens* artikel ud fra den afkorporativering og kommunalisering af styringen på arbejdsmarkedet, som er foretaget gennem de senere år, og de viser, hvordan også New Public Management-reformer i forvaltningsleddet har været med til at underminere fagbevægelsens indflydelse. *Michaela Schulze* giver endelig en komparativt baseret analyse af,

hvordan fagbevægelsen i henholdsvis Danmark, Tyskland og USA har været involveret i velfærdsstatsreformer, og hvor tabet af magt og indflydelse har været størst. Det viser sig overraskende nok at være i Danmark.

Flemming Ibsen, Henning Jørgensen
Temareda t rer

Martin Marcussen
Ansvarshavende reda t r

Hermed indkaldes til generalforsamling i

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi

tirsdag den 14. maj 2013, kl. 16.30
i DJØF Forlags mødelokale
Gothersgade 137, stuen, 1123 København K

Dagsorden er fastsat i henhold til vedtægterne.

Gul eller Rød?

Indførslen af frit valg på organisationsmarkedet

**Christian Lyhne Ibsen, Ph.d. stipendiat,
FAOS ved Sociologisk Institut på Københavns Universitet
cli@faos.dk**

Siden 2000 har de gule organisationer haft en medlemsvækst på 321 procent. I samme periode har LO-organisationerne mistet over en fjerdedel af deres medlemmer. Med andre ord er de overenskomstbærende fagforeninger inden for LO-familien i dyb krise. En del af forklaring er indførslen af frit valg på organisationsmarkedet med loven om tværfaglige a-kasser fra 2002. Ved hjælp af en multivariat logistisk regressionsanalyse af de danske registerdata over lønmodtagerne belyses forholdet mellem en række beskæftigelsesmæssige, personlige og økonomiske variable og medlemskab af enten gule eller LO-organisationer. Analysen viser, at eks. lavere indkomst, gæld, og arbejde i det private alle bidrager relativt positivt til sandsynligheden for gult medlemskab, hvorimod effekterne er negative for LO-medlemskab. Derimod virker eks. faglige uddannelser samt arbejde på større virksomheder i LO-organisationernes favør, hvorimod effekterne er negative for gult medlemskab.

En ny virkelighed på arbejdsmarkedet

Siden 2000 har de gule organisationer haft en medlemsvækst på 321 procent. I samme periode har LO-organisationerne mistet over en fjerdedel af deres medlemmer. Med andre ord er de overenskomstbærende fagforeninger inden for LO-familien i dyb krise, hvilket i løbet af 2012 kun er blevet forværret af forliste trepartsforhandlinger og dårlig presse omkring Vejlegården. Hvor man i andre lande har oplevet dalende tilslutning til fagbevægelsen generelt, er det danske »gule fænomen« specielt. Bagved ligger en politisk

beslutning fra 2002 om tværgående a-kasser, hvilket åbnede – eller skabte – et organisationsmarked for gule fagforeninger. Den særlige kobling af a-kasser og fagforeninger i Danmark har betydet, at de gule fagforeninger har kunnet udfordre de traditionelle overenskomstbærende fagforeninger med billigere kontingenter. Omvendt har lønmodtagerne ikke risikeret meget ved at vælge gult, idet overenskomsterne dækker fagområder og ikke medlemmer. Det frie valg af fagforening betyder altså ikke frit valg af overenskomst. Adgangen af nye markedsaktører har skabt en for LO-organisationerne uvant situation, hvor medlemskabslogikken ikke længere følger overenskomstforholdet og »faget« automatisk. Særligt er pris blevet en faktor, som LO-organisationerne som noget nyt skal forholde sig til, og de mange nye og forskellige grupper på arbejdsmarkedet skal overbevises om værdien ved en overenskomstbærende fagforening.

Denne artikel analyserer de bagvedliggende faktorer for valget mellem »de gule« og LO-organisationerne. Ved hjælp af en multivariat logistisk regressionsanalyse af de danske registerdata over lønmodtagerne belyses forholdet mellem en række beskæftigelsesmæssige, personlige og økonomiske variable og medlemskab af enten gule eller

LO-organisationer. Dermed giver analysen et hidtil udforsket indblik i, hvad der muligvis kan forklare valget af fagforening. Artiklen er inddelt i seks afsnit. I baggrundsafsnittet skitseres den aktuelle udvikling i organisering af lønmodtagere i fagforeninger, og det bliver klargjort, hvordan man kan tale om indførsel af frit valg på et liberaliseret organisationsmarked. I teori-afsnittet præsenteres de teoretiske bud på lønmodtagernes valg af medlemskab. Således gennemgås *rational choice*, *social custom* og interesseorganisering samt nogle overordnede overvejelser om hypoteser til analysen. Dernæst præsenteres de brugte data og den multivariate logistiske regression som metode. I analysekapitlet præsenteres de to modeller – en for gult og en for LO-medlemskab – og de specifikke resultater gennemgås. Dernæst diskuteres resultaterne i forhold til de teoretiske bud samt i forhold til de udfordringer fagforeninger generelt og LO-organisationer i særdeleshed står over for. Endelig konkluderes der i sidste afsnit med en kort opsummering og tre konkrete forslag til fremtidig forskning i organisering.

Frit valg indføres

Tabel 1 viser udviklingen i faglig organisering på tværs af hovedorganisationer og tid. Tre forhold gør sig gældende: For det første har der været tale om en generelt vigende tilbøjelighed til at være medlem af en fagforening siden midten af 1995, hvor organisationsgraden toppede på 73,1 pct. af arbejdsstyrken. I 2012 var ca. to tredjedele organiseret i en fagforening. For det andet er der sket forskydninger i mellem fagforeningerne pga. uddannelsesniveaues og erhvervsstrukturens udvikling. Således er der blevet færre medlemmer af LO-forbundene – simpelthen fordi deres faglige områder er svundet ind, f.eks. i industrien. For det tredje har de gule oplevet en eksplosiv vækst i deres medlems-tal fra 68.000 medlemmer i 2000 til 218.000 i 2012 – en vækst på 321 procent! I dag udgør de 12,2 pct. af de organiserede (Due o.a., 2012). Det er dette sidste forhold, som denne

artikel fokuserer på. Umiddelbart er der intet underligt i, at nye aktører erobrer andele af et marked. Dog skal man huske, at gule organisationer ikke er et nyt fænomen på det danske arbejdsmarked. Kristelig fagbevægelse er stort set lige så gammel som de ældste LO-forbund. De gules fremgang er derimod speciel, fordi det tog en lovændring at skabe grobunden for væksten.

Indførslen af frit valg på organisationsmarkedet¹ kan i høj grad føres tilbage til loven om tværfaglige a-kasser fra 2002. Loven muliggjorde, at a-kasser kunne gå på tværs af faggrænser, hvilket dermed ophævede de faglige monopoler for a-kasserne i LO, FTF og AC. Der var tale om en skabelse af et organisationsmarked og aktiv liberalisering af dette ved lov (Polanyi, 1944; Vogel, 1996). Hvad mener vi, når vi hævder, at »organisationsmarkedet« er blevet liberaliseret? Overordnet kan det ses som 1) etablering og beskyttelse af en konkurrencesituation, 2) markedsadgang for nye aktører og 3) frit valg mellem flere udbydere. Der var i forvejen foreningsfrihed i Danmark, og lønmodtagerne kunne (jf. grundlovens § 78) frit vælge fagforening og a-kasse.³ Men der var stort set ingen konkurrence eller markedsadgang for nye aktører, idet a-kasser og fagforeninger i LO, FTF og AC havde delt markedet imellem sig via faggrænser. Med loven ændredes dette fundamentalt.

Forudsætningen for skabelse af konkurrence er, at lønmodtagerne opfatter medlemskab som et frit valg mellem udbydere. Derfor har det også været vigtigt, at de tværfaglige a-kasser og deres fagforeninger har kunnet demonstrere deres berettigelse på markedet med billigere priser og ligeså gode produkter og services. Her må man sige, at liberaliseringen spiller sammen med to forhold, som gør konkurrencen skæv. For det første betyder Gent-systemet, at medlemskab af a-kasser og fagforening kan sælges som en pakke, hvilket betyder, at slagtilbud med 2-for-1 sætter normen på »organisationsmarkedet«. For det

Tabel 1: Kontingentbetalende fagforeningsmedlemmer 1985-2012 fordelt på hovedorganisationer (antal tusinder; andele i procent af alle fagforeningsmedlemmer; organisationsgrad af arbejdsstyrken 16-65-årige)

	1985	1995	2000	2005	2010	2011	2012
LO (antal tusinder)	1.119	1.208	1.167	1.142	955	917	872
Andel af organiserede	65,8 %	64,9 %	62,4 %	60,3 %	52,9 %	51,6 %	48,9 %
FTF	309	332	350	361	358	356	353
Andel af organiserede	18,2 %	17,8 %	18,7 %	19,1 %	19,8 %	20,0 %	19,8 %
AC	74	132	150	163	137	139	142
Andel af organiserede	4,4 %	7,1 %	8,0 %	8,6 %	7,6 %	7,8 %	8,0 %
LH	24	75	80	76	83	86	91
Andel af organiserede	1,4 %	4,0 %	4,3 %	4,0 %	4,6 %	4,8 %	5,1 %
Gule²	13	53	68	94	173	173	218
Andel af organiserede	0,8 %	2,8 %	3,6 %	5,0 %	9,6 %	9,7 %	12,2 %
Uden for hovedorg.	161	62	55	57	98	105	108
Andel af organiserede	9,5 %	3,3 %	2,9 %	3,0 %	5,4 %	5,9 %	6,1 %
I alt	1.700	1.862	1.870	1.893	1.804	1.776	1.784
Andel af organiserede	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,1 %
I alt (u. gule)	1.687	1.809	1.802	1.799	1.631	1.603	1.603
Andel af organiserede	99,2 %	97,2 %	96,4 %	95,0 %	90,4 %	90,3 %	90,3 %
Organisationsgrad	69,8 %	73,1 %	71,5 %	71,7 %	67,4 %	66,9 %	67,3 %
Organisationsgrad (u. gule)	69,3 %	71,0 %	68,9 %	68,1 %	60,9 %	60,4 %	59,1 %

Kilde: Due o.a., 2012

andet betyder monopolet på »markedet for overenskomster«, at de gule kan indtræde på fagforeningsmarkedet uden at skulle levere et produkt i form af en overenskomst. Der er med andre ord ikke konkurrence på leveringen af overenskomster. Liberaliseringen af »organisationsmarkedet« har således – indtil videre – ikke medført større konkurrence på faglige produkter, men kun på priser.⁴ Områdeoverenskomsterne er således både en styrke og svaghed for de traditionelle fagforeninger.⁵

Liberaliseringen har altså opnået to en halv ud af tre målsætninger: Der er skabt konkurrence, men ikke på lige vilkår qua overenskomstsyste­met – der er skabt adgang til nye aktører og der er skabt frit valg mellem udbyderne. Hvad sker der så, når et de facto-monopol bliver opløst? Konventionel økonomisk teori vil forudsige, at priserne presses i bund og kvaliteten på produkter og

services forbedres i konkurrencen om kunder (Pindyck og Rubinfeld, 2001). Skabelsen af et »organisationsmarked«, på den måde som det er foregået i Danmark, peger snarere på, at der vil ske en øget differentiering blandt lønmodtagerne i deres valg af medlemskab. Differentieringen er et resultat af, at der er gjort delvist op med automatikken i valg af fagforening og a-kasse – der er skabt et frit valg.

Konsekvenserne af det frie valg er blevet belyst i nogle få studier. Ibsen, Høgedahl og Scheuer (2012) baserer deres analyse på en større spørgeskemaundersøgelse, som viser, hvilke faktorer der kan forklare skiftet fra et LO-forbund til en gul fagforening. Her bliver pris angivet som vigtigste årsag og dernæst LO-forbundenes politiske profil (Ibsen o.a., 2012b). I den logistiske regressionsanalyse giver overenskomstdækning og tilstedeværelsen af en tillidsrepræsentant på arbejds-

pladsen omvendt signifikant positiv effekt på sandsynligheden for at stå i LO-forbund. Ibsen, Madsen og Due (2011) viser, at de unge i stor grad har meldt sig ind hos de gule siden 1996. Derudover vender gruppen med laveste indkomster (Ibsen, 2012) og de dårligst uddannede LO-forbundene ryggen (Ibsen o.a., 2011). Begge undersøgelser konkluderer, at kontingentets størrelse er en afgørende parameter, men understreger, at normer og ideologi spiller en vigtig rolle – måske som medierende faktor for, hvor meget man har lyst til at betale for et fagligt medlemskab. En LO-undersøgelse fra 2012 viser endvidere, at det står helt galt til med kendskabet til LO-forbundenes salgsvare nummer 1: overenskomsterne (CARMA, 2012). Alt i alt giver undersøgelserne et komplekst billede af valget mellem de gule og LO-forbundene, som er værd at udforske nærmere. Hvis frit valg er slået igennem på organisationsmarkedet, kan vi så forvente, at valget af de gule frem for LO-forbundene kan have mange årsager? Hvilke faktorer kan forklare dette valg?

Teoretiske bud på organisering

I de rent økonomisk funderede teorier betragtes fagforeningsmedlemskabet som et gode, der ligesom alle andre goder har en nytteværdi i form af medlemsgoder, en omkostning, såsom kontingent og tid forbundet med medlemskabet samt alternative omkostninger, som er værdien af de goder, man opgiver til fordel for medlemskab (Schnabel, 2003). Arbejdstageren vil derfor lave en rationel kalkule af de forventede gevinster – f.eks. den såkaldte »union wage premium« – og forventede omkostninger, og nyttefunktionen ved at være medlem versus ikke at være medlem bestemmer beslutningen om medlemskab. På arbejdsmarkedet vil organiseringen af arbejdstagere således være bestemt af udbuddet og efterspørgslen på dette gode ud fra pris-mekanismen i fagforeningsmarkedet.

Olson (1965) anfører dog, at organisationer, der producerer kollektive goder såsom over-

enskomstfastsat løn, der tilfalder både medlemmer og ikke-medlemmer, vil blive ramt af et »free-rider«-problem. Dette opstår, idet man ikke diskriminerer mellem medlemmer og ikke-medlemmer, hvorfor sidstnævnte gratis kan nyde de goder, som medlemmer har betalt kontingent for at fremskaffe (Olson, 1965). Ydermere er det svært at overvåge og sanktionere gratisterne i større grupper som en fagforening, hvorfor free-riding – i teorien – er individuelt rationelt (Traxler, 2007). Olson forklarer organiseringen ud fra regler om obligatorisk medlemskab, selektive medlemsfordele, eller at ressourcestærke aktører påtager sig opgaven med at producere kollektive goder på trods af free-riding. Selektive medlemsfordele kunne f.eks. være a-kasse-medlemskab i lande som Danmark, hvor medlemskab af både fagforening og a-kasse tidligt blev, og til en vis grad stadig bliver, set samlet – det såkaldte Gent system (Due o.a., 2010).

Olson påviste, at det kan være individuelt rationelt at stå uden for fagforeningen. I kontrast til Olson fremhæver Booth (1985) med sin »social custom«-teori, at fagforeningen producerer andet end de kollektive goder i overenskomsten, som man altså ikke kan ekskludere ikke-medlemmer fra at nyde. De producerer også et eksklusivt kollektivt gode i form af individets omdømme på arbejdspladsen (Booth, 1985). Der tages her udgangspunkt i skikke og sædvaner om fagforeningsmedlemskab på arbejdspladsen. Det tab af anseelse, som ikke-medlemskab medfører, kan anses som en ikke-økonomisk sanktion, som kan antages at hænge sammen med koncentrationen af medlemmer på virksomheden.

Teorier om interessegrupper argumenterer for, at interessehomogenitet er en drivkraft for organisering, idet de fælles interesser vil føre til følelsen af en fælles sag og kamp. Nogle ser organisering af lønmodtagere som et resultat af interessehomogenitet ud fra ob-

jektive strukturer, såsom fraværet af ejerskab af produktionsmidlerne i den marxistiske klasseanalyse (Offe og Wiesenthal, 1980). Andre har fokuseret på faggrupper og professioner ud fra uddannelser. Særligt professioner kan således være nemmere at organisere, idet de monopoliserer et fag på baggrund af uddannelse, der er baseret på professionens eget vidensgrundlag (Abbott, 1986; Due og Madsen, 1990). Endnu andre har kigget på den sociale konstruktion af faggrupper, der er sket historisk særligt ved industrialiseringens start og har en stiafhængig udvikling (Roy og Parker-Gwin, 1999). Klandermans (1986) frustration-aggression-tilgang, som har relationer til Moores (1978) analyse af arbejderklassens »sense of injustice« som drivkraften for kollektiv handle, hvorfor man også må forvente, at det skulle være de svageste grupper på arbejdsmarkedet, som organiserer sig (Klandermans, 1986; Moore, 1978).

De ovenstående teorier er som sådan ikke udviklet til at håndtere valget mellem gule og LO-forbund – dertil er dette valg for specifikt dansk, og den gængse litteratur omhandler valget mellem at være organiseret eller uorganiseret. Ikke desto mindre er det muligt at antage, at gule medlemmer kan anses som uorganiserede – i hvert fald i free-rider forstanden. De bidrager ikke til produktionen af det kollektive gode. Teoretisk betyder dette også, at vi må forvente, at beslutningen om at blive gul afhænger af nogle af de samme faktorer, som kan forklare ikke-medlemskab, herunder: indkomst/pris, faglig identitet og uddannelse, politiske holdninger, alder, beskæftigelsestilknudning, typen af beskæftigelse og arbejdspladsens størrelse (som er positivt korreleret med overenskomstdækning og TR-tilstedeværelsen). Derudover kan man inkludere faktorer, som typisk ikke bliver inkluderet i studier af faglig organisering. En hypotese kunne være, at fordi pris er blevet væsentlig pga. liberaliseringen, så vil eksempelvis gæld, børn eller ledighed være situationer, hvor privatbudgettet tages op til

overvejelse, hvorfor der spares på det faglige kontingent.

Multivariat logistisk regression

Data er fra 2010 og kommer fra Danmarks Statistiks forskellige registre, der indeholder en lang række af individuelle informationer om personlige karakteristika, arbejdsmarkedsforhold og økonomiske forhold baseret på cpr-numre. Der er foretaget afgrænsning på LO-relevante uddannelser og jobfunktioner, således at sammenligningen mellem LO-medlemmer og gule medlemmer bliver mere fokuseret. Vi har derudover ekskluderet ledige, studerende og selvstændige. Opdelingen i LO- og gule organisationer foretages på a-kasse-medlemskab.⁶ Det antages, at individer er medlem af en a-kasse med dertilhørende fagforening. Der indgår 1.238.008 individer i undersøgelsen efter afgrænsningen. Af disse er 620.044 dobbeltmedlemmer i LO, hvorimod der er 121.592 dobbeltmedlemmer i gule organisationer (se tabel 2). Det kan ses, at LO organiserer lige over halvdelen af sit naturlige organisationsområde, hvorimod de gule organiserer rundt regnet hver tiende. Hver fjerde inden for LO's organisationsområde er uorganiseret. Af de organiserede er lidt over otte ud af ti medlem af et LO-forbund, hvorimod de gule har en andel på lidt under to ud af ti. Det kan også ses, at kvinder er bedre organiserede end mænd.

Til at analysere de forskellige faktors indvirkning på valget af fagforening er den multivariate logistiske regressionsanalyse foretrukket.⁷ Denne metode – som er beslægtet med probit-modeller – har den egenskab, at den kan operere med binære udfaldsvariable. Således har vi estimeret to modeller: en model for gult medlemskab og en model for LO-medlemskab. I de to modeller er der valgt referencekategorier,⁸ som effekterne kan måles op imod. Det er nødvendigt for overhovedet at lave en statistisk model. Det vil sige, at hver gang vi skriver om en positiv eller negativ effekt, skal det ses i forhold til disse refe-

Tabel 2: Fordeling af gule og LO-medlemmer på køn

	LO	Gule	Uorganiserede	Total	Organisationsprocent
Kvinder	301.752	60.280	215.796	577.828	62,7
Mænd	318.292	61.312	280.576	660.180	57,5
Total	620.044	121.592	496.372	1.238.008	59,9
Andel af total (i procent)	50,1	9,8	40,1	100	
Andel af organiserede (i procent)	83,6	16,4	-	100	

Kilde: Ibsen (2012)

rener. Referencerne bruges til at finde ud af, om der er en positiv eller negativ effekt ved at tilhøre en bestemt gruppe. For eksempel kan man se, om det giver en positiv effekt på sandsynligheden for gult medlemskab, hvis man arbejder inden for handel i stedet for i den offentlige sektor.

Når man arbejder med et meget stort sample, risikerer vi, at alle forskelle bliver signifikante. Derfor ses både på retning af estimaterne (positive eller negative) samt størrelsen.⁹ Vi måler derudover med konkrete sandsynligheder for medlemskab af enten gule eller LO-organisationer. Dette gøres via såkaldte standardpersoner¹⁰ – som ikke skal forveksles med referencekategorierne. Vi har brugt fire standardpersoner, der har bestemte karakteristika og har en bestemt sandsynlighed for medlemskab. Derefter kan vi udregne ændringer i sandsynligheder (såkaldte afledte effekter), hvis denne standardperson var anderledes med hensyn til en særlig faktor. Komplet oversigt over estimater, tests samt afledte effekter for standardpersoner kan anskaffes på anmodning.

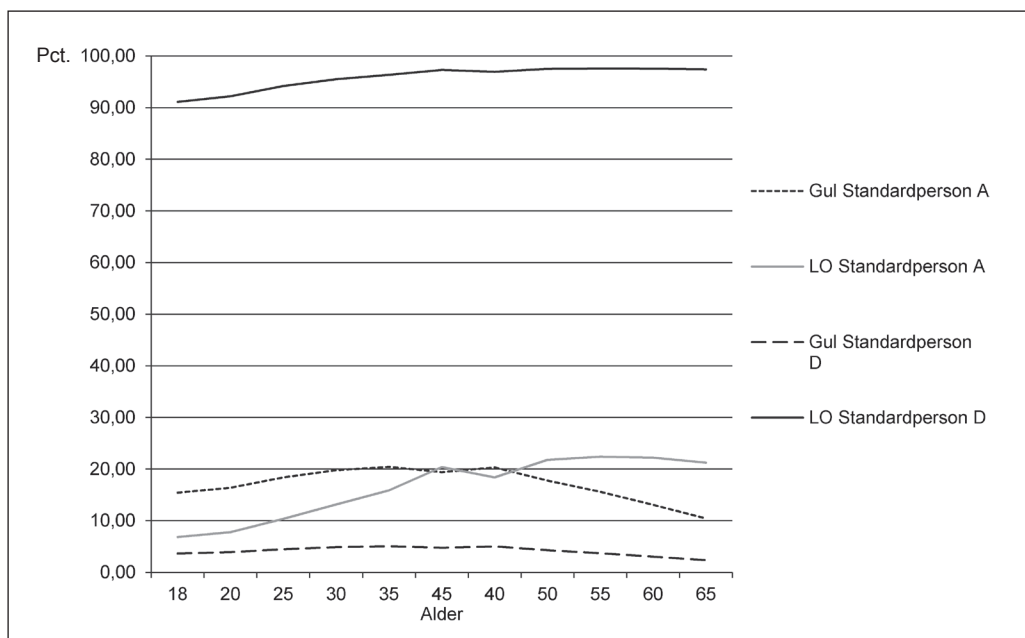
Faktorenes betydning for organisering

Et afgørende spørgsmål for LO's medlemsforbund er, hvorvidt de unge i højere grad vælger gule organisationer frem for LO's medlemsorganisationer. Højere alder giver en positiv effekt på sandsynligheden for både gult og LO-medlemskab – alt andet lige – men effekten er langt stærkere for LO-

medlemskab, hvilket også kan ses i figur 1 nedenfor, hvor standardpersoner A og D er vist for henholdsvis gult og LO-medlemskab. Det vil sige, at sandsynligheden for LO-medlemskab stiger markant med alder, hvorimod sandsynligheden for gult medlemskab faktisk er relativt høj for de unge og kun stiger moderat med højere alder. Det er grundlæggende ikke overraskende, at de lidt ældre har højere sandsynlighed for at være medlem af en organisation. Denne tendens hænger sammen med etableringen på arbejdsmarkedet og måske i et fag. Det interessante er, at LO-effekten er størst. Mere grundlæggende bliver det interessant at se, om gult medlemskab hører en bestemt generation til, eller om det er et ungdomsfænomen, der forsvinder senere i deres arbejdsliv. Vi kan på baggrund af disse tal ikke være sikre på den sidste forklaring.

Ser vi på uddannelse som faktor, er billedet mere positivt for LO-organisationerne. Det viser sig, at det at have en erhvervsuddannelse i byggeri, handel, sundhed, jern/metal og teknik giver et positivt bidrag til sandsynligheden for medlemskab i LO-organisationer, hvorimod der er et negativt bidrag fra disse faktorer på sandsynligheden for at vælge gult. Dette tyder altså på, at de faglige uddannelser giver et signifikant rygstød til LO-organiseringen. Vi ved fra andre undersøgelser (Ibsen o.a., 2011), at de gule har godt fat i de ufaglærte, men den ovenstående analyse peger på, at det måske er andre faktorer, der

Figur 1: Standardpersoners sandsynlighed for medlemskab og alder



Kilde: Ibsen (2012)

kan forklare denne sammenhæng, såsom den privatøkonomiske situation.

Resultaterne viser også tegn på, at lønmodtagerens familiesituation betyder noget for medlemskab af enten de gule eller LO-organisationerne. Der er en positiv effekt på sandsynligheden for gult medlemskab ved at have småbørn (0-6 år) i forhold til ikke at have børn eller have store børn på mindst syv år. Der er også et positivt bidrag til sandsynligheden for LO-medlemskab ved at have børn i 0-2-års-alderen, men der er negativt bidrag ved at have børn i alderen 3-6 år. Derudover er den positive effekt på LO-medlemskab ved at have børn i 0-2-års-alderen relativt svag holdt op mod effekten på gult medlemskab. Dette kan skyldes, at småbørnsfamilier vælger gult frem for LO-medlemskab på baggrund af økonomien i familien.

Familiesituationen bliver ekstra tydelig, når der ses på effekten af ægtefællens medlemskab på en persons sandsynlighed for medlemskab. Sandsynligheden for gult medlemskab går markant i vejret, hvis ægtefællen er gult medlem – og sandsynligheden for LO-medlemskab går markant op, hvis ægtefællen er et LO-medlem. For standardperson C – den mandlige industriarbejder – er der en forskel på knapt 20 procentpoint for gult medlemskab, hvis man er enlig, over for hvis ægtefællen er gult medlem. Mekanismen bag dette kunne være holdningsfællesskab med ægtefællen, samme faguddannelse eller simpelthen, at ægtepar træffer privatøkonomiske beslutninger sammen. Da vi har kontrolleret for uddannelse, efterlader dette holdninger og pris, men som en kollektiv beslutning.

I modellerne har vi valgt at sammenligne branchetilhør og sandsynligheder for med-

lemskab i forhold til at arbejde i den offentlige sektor. Alle private brancher giver en positiv effekt på sandsynligheden for gult medlemskab. Omvendt viser det sig, at alle private brancher – på nær byggeriet – giver et signifikant negativt bidrag til sandsynligheden for at melde sig ind i en LO-organisation. Ser vi på effekternes størrelse ved at arbejde i forskellige brancher, tyder resultaterne på, at landbrug, industri, handel, transport og rengøring/anden service giver relativt store positive effekter for sandsynligheden for at vælge gult. Man kan sige, at de to sektorer ser ud til at trække beslutningen om medlemskab i hver sin retning. Det er i den sammenhæng interessant at se de afledte effekter for standardpersonerne. For den offentligt ansatte kvinde (standardperson B) ville det give mærkbart negative effekter (op til 19 procentpoint) for hendes sandsynlighed for LO-medlemskab, hvis hun skiftede til en privat branche. Vi kan også se, at det ville give mærkbart negative effekter (10-11 procentpoint) for industriarbejderen (standardperson C), hvis denne person skiftede branche til hotel/restauration eller handel. I takt med at industriarbejdspladser forsvinder fra Danmark, ser det ud til, at der ligger en stor udfordring i at opretholde organisationsprocenten, når de afskedigede industriarbejdere finder nyt job uden for industrien.

Sammenligner vi med medlemssandsynligheden, når en person arbejder på en arbejdsplads med 50-99 ansatte, viser det sig, at der er forskelle på sandsynligheden for gult eller LO-medlemskab. Således er der positiv effekt på sandsynligheden for LO-medlemskab i større virksomheder (+100 ansatte), hvorimod der er negativ effekt på sandsynligheden for gult medlemskab. Omvendt er der en positiv effekt på sandsynligheden for gult medlemskab i mindre virksomheder (10-49 ansatte), hvorimod der er negativ effekt på sandsynligheden for LO-medlemskab. Det ser altså ud til, at størrelsen på arbejdspladsen betyder noget, og at LO-organisationerne

har bedre fat i de større arbejdspladser end i de mindre. Vi ved fra andre undersøgelser, at større arbejdspladser, der typisk har en bedre faglig repræsentation, giver sig udslag i bedre organisering (Ibsen o.a., 2012b).

Set i forhold til indkomstdecil 5 viser det sig rent faktisk, at der er højere sandsynlighed for gult medlemskab, hvis man befinder sig i indkomstdecil 3 og 4. Der er ingen effekt ved indkomstdecil 2 for gult medlemskab og indkomstdecil 1 giver en negativ effekt på sandsynligheden for gult medlemskab. Derimod er der konsekvent lavere sandsynlighed for LO-medlemskab fra indkomstdecil 1 til og med 4. Det vil altså sige, at indkomsteffekten virker modsat i indkomstdecil 3 og 4, og vi kan konstatere, at disse lavere indkomstgrupper synes at foretrække de gule organisationer – højst sandsynligt pga. prisforskellen. Omvendt har de gule mindre succes i indkomstdecilerne 6-10. LO-forbundene ser en positiv effekt på medlemssandsynligheden i indkomstdecil 6 i forhold til indkomstdecil 5, mens indkomstdecil 7, 8, 9 og 10 giver negative effekter. Dette tyder altså på, at resultaterne fra andre undersøgelser om prisens betydning holder vand (Ibsen o.a., 2012). Men det ser også ud til, at de laveste disponible indkomster (decil 1 og 2) har lav sandsynlighed for medlemskab uanset, om der er tale om gult eller LO-medlemskab. Det skal derudover bemærkes, at de positive effekter i indkomstdecil 3 og 4 for sandsynligheden for gult medlemskab er relativt små. Dette kan ses i de afledte effekter for standardpersonerne, hvor ingen af effekterne kommer over et procentpoint. Mere væsentligt er det dog, at de negative afledte effekter for LO-medlemskab er så store ved at have lavere disponibel indkomst. Dette indikerer, at LO-organisationerne har et rekrutterings- og fastholdelsesproblem i lavindkomstgrupperne – uanset tilgangen til de gule.

Formue og gæld blev også belyst i undersøgelsen. Det ser ikke ud til, at positiv formue

spiller en stor rolle i valget mellem gult eller LO-medlemskab. Derimod har gæld en positiv effekt på sandsynligheden for gult medlemskab, hvorimod der er en negativ effekt på LO-medlemskab. Dette resultat giver næring til formodningen om, at personer med en presset privatøkonomi vil vælge gult medlemskab frem for LO-medlemskab for at spare penge på kontingentet.

Intet »one size fits all«-medlemskab

Som nævnt kan mange af de påviste korrelationer fortolkes ind i flere teorier, hvorfor man kan kalde teorierne komplementære eller ligefrem overlappende i stedet for konkurrerende. Dette er selvklaart ikke optimalt for fortolkningen af resultaterne, men heller ikke usædvanligt (Schnabel og Wagner, 2005). Faktisk må vi forvente, at frit valg på organisationsmarkedet vil medføre, at der er flere organisationslogikker på markedet. Dermed ikke sagt, at der ikke er systematik, men snarere, at der er tale om *equifinalitet*, hvor medlemskab af gul eller LO-organisation kan have flere årsager. I forlængelse heraf må vi også betone de forhold, som undersøgelsen ikke medtager. Den i særklasse vigtigste er generelle holdninger til politik, økonomi, fællesskab og til fagforeninger i særdeleshed. Flere surveys har fastslået, at kollektivistiske værdier og socialistisk eller socialdemokratisk politisk ståsted har en positiv effekt på organisering generelt og medlemskab af LO-organisationer specifikt (Bild o.a., 2007; Ibsen o.a., 2012b; Waddington, 2003). Derudover har andre undersøgelser påpeget, at et simpelt kendskab til overenskomstsyste-met og LO-organisationernes rolle heri er en nødvendig forudsætning for organisering i disse (CARMA, 2012). Og fra international forskning (og dansk) er den hyppigste grund til ikke at være medlem, at man aldrig er blevet spurgt eller fortalt om fagforeningen. Kendskab bør altså også være med i forklaringer på organisering (Bild o.a., 2007; Waddington, 2003).

Med disse forbehold *in mente* giver analysen nogle markante – og meget robuste – resultater. LO-organisationernes problemer med de unge er blevet bekræftet. Her har de gule mindre dårligt fat, hvilket vi har set i tidligere undersøgelser (Due o.a., 2010; Ibsen o.a., 2011). Umiddelbart giver social custom teorien den bedste forklaring herpå. De unge har en kortere og oftest løsere tilknytning til arbejdspladsen end de ældre, hvorfor socialiseringen i faglig organisering er svagere. Dette er ofte blevet fortolket som individualisering (Ebbinghaus og Visser, 1999), men før man tyer til forklaringer ud fra makro-fænomener, bør man huske på de faktiske forhold for de unges arbejdsliv. Vi må stadig afvente flere data i de kommende år, før vi kan be- eller afkræfte individualiseringshypotesen. I den forbindelse er det interessant, at de unge også er de mest uvidende om overenskomtsystemet. Der kan være mange ubevidste free-ridere i gruppen af unge. Økonomiske forhold spiller dog helt klart ind givet de forskellige effekter af lav disponibel indkomst og gæld for valget mellem en gul og en LO-organisation. Den privatøkonomiske situation vejer tydeligvis ind på beslutningen, og det må formodes at støtte free-rider-hypotesen. Omvendt kan *frustration-aggression*-hypotesen ikke støttes af data – tværtimod. Det er de brede skuldre, der tager omkostningerne ved at frembringe de kollektive goder. Dog må man også formode, at »die-hard«-fagforeningsmedlemmer med kollektivistiske holdninger vil forblive medlemmer på trods af privatøkonomiske problemer. Nyttefunktionen af medlemskab er simpelthen forskellig afhængig af holdninger, som vi ikke har kunnet medtage.

En indikation på forholdet mellem kollektiv og individ kan dog findes i professionerne ved uddannelseskategorierne. Om end uddannelse ikke nødvendigvis siger noget om kollektivistiske holdninger og »røde seler«, giver uddannelse en professionel identitet, som fagspecifikke fagforeninger kan appellere til. Dette viser data også. Det er særligt

de faglærte lønmodtagere, som kan findes hos LO-organisationerne. En implikation af dette kunne være, at de gules markedspotentiale vil finde en grænse givet uddannelsesløftet i befolkningen, men der er lang vej til dette endnu. Særligt 3F og HK vil inden for særlige brancher opleve en til stadighed hårdere konkurrence om de lavt uddannede og lavtlønnede medlemmer. I forlængelse heraf kan man spørge til effekten af det dobbelte uddannelsesløft for organiseringen. Vil uddannelse fra ufaglært til faglært og fra faglært til videregående uddannelse hjælpe LO-organisationerne i rekrutterings- og fastholdelsesarbejdet? Omvendt kan man forvente, at de gule vil se på nye markedsandele hos lønmodtagere med længere uddannelser. Her vil betoning af bistand til individuelle lønforhandlinger, juridisk bistand i ansættelsen ud over pris vægte højt, når de gule appellerer til disse grupper.

Hvis vi accepterer, at det frie valg på organisationsmarkedet har betydet en større diversitet i beslutningsfunktionen for medlemskab, bliver den logiske konsekvens, at faglige organisationer må favne denne diversitet i deres rekrutterings- og fastholdelsesarbejde. For nogle lønmodtagergrupper vil pris være afgørende, for andre vil det være overenskomsten og faglige fællesskaber, for nogle tredje vil det være de individuelle serviceydelser som ligger i medlemskabet. Der er intet »*one size fits all*«-medlemskab. Dette vilkår stiller store krav til organisationerne, der skal tætte på deres potentielle medlemmer på arbejdspladserne. Hvad skaber værdi for lønmodtagerne (le Madsen, 2012), og hvordan bliver medlemskabet relevant? Til det sidste spørgsmål må man konstatere, at fagligt medlemskab i de seneste år er blevet dømt irrelevant af en større og større gruppe – men dog ikke af alle. Og hvis man skal tolke ud fra de første år af den nuværende økonomiske lavkonjunktur har øget ledighedsrisiko og pres på reallønnen ikke skabt medvind til LO-organisationerne. Her synes prisforskelle stadig at veje tungest

(Ibsen o.a., 2012a). Kontingentyper rettet mod særlige lønmodtagergrupper, såsom unge og folk med stor omskiftelighed på arbejdsmarkedet, kunne være en strategi at forfølge, men også en administrativ og politisk omkostningsfuld en af slagsen. Lighedsprincippet er stærkt i LO-forbundene, hvorimod de gule potentielt har mere manøvrerum her. Som den engelske sociolog, Richard Hyman, for nyligt udtalte,¹¹ bliver det store spørgsmål således, om fagbevægelsen magter at udvide organisering til nye lønmodtagergrupper i en ny vidensøkonomi med tendens til segmentering, eller om den begrænser sig til »*management of decline*« i sine gamle bastioner.

Liberaliseringens bragende succes og fremtiden

Overordnet set må man sige, at liberaliseringen af organisationsmarkedet og indførslen af frit valg mellem a-kasser og fagforeninger har været en bragende succes for dem, der ville konkurrence. Målt på de gules fremgang har man opnået en *de facto* opløsning af de faglige monopoler, og de nye markedsaktører har vundet kunder i rasende fart. Denne analyse viser, at eks. lavere indkomst, gæld og arbejde i det private alle bidrager relativt positivt til sandsynligheden for gult medlemskab, hvorimod effekterne er negative for LO-medlemskab. Derimod virker eks. faglige uddannelser samt arbejde på større virksomheder i LO-organisationernes favør, hvorimod effekterne er negativ for gult medlemskab. Samtidig kunne vi se, at højere alder giver relativt større positive effekter på sandsynligheden for LO-medlemskab, hvorimod sandsynligheden ikke stiger voldsomt for gult medlemskab. Som noget nyt kunne analysen påvise, at ægtefællens medlemskab af en gul eller en LO-organisation betyder særdeles meget for medlemskabssandsynligheden. Dette tyder på, at beslutninger om medlemskab tages sammen, eller at der eksisterer værdifællesskaber i de små hjem. Samtidig kunne vi også som noget nyt se effekter ved at have småbørn, og her var effekterne i de gules favør.

Som sådan giver analysen grobund for yderligere studier af organisering. Her skal nævnes nogle mulige veje fremtidig forskning kan tage. For det første synes der at opstå et behov for mere forskning i forløbsanalyser, der sporer lønmodtagernes arbejdsliv sammenholdt med medlemskab. Hvilken betydning har det eksempelvis at skifte branche og fag? Spørgsmålet om de unge og generations- versus alderseffekter bør indgå i sådanne analyser. For det andet bør de unges holdninger og kendskab til faglige organisationer afdækkes. Ofte bliver unge-spørgsmålet løst med forhastede makro-hypoteser såsom øget individualisering. For det tredje kan den dalende organiseringsgrad afføde en række konsekvenser for den danske arbejdsmarkedsmodel og overenskomssystemet, som vi kender det. Disse konsekvenser er hidtil blevet behandlet hypotetisk eller anekdotisk. Vi ved fra den internationale forskning, at bunden hurtigt kan gå ud af overenskomssystemer (Edwards, 2003; Kochan o.a., 1994), og allerede nu ved vi, at de uorganiserede og de gule giver koordinationsproblemer på arbejdspladserne (Larsen o.a., 2010). Konsekvenserne af organisering – af både lønmodtagere og arbejdsgivere – for den danske model på makro-niveau og mikro-niveau bør derfor få opmærksomhed i den danske arbejdsmarkedsforskning i kommende år.

Analysen og databehandlingen i denne artikel er finansieret af Landsorganisationen i Danmark i 2012.

Noter

1. Når ordet »organisationsmarkedet« bruges, skal dette ikke forveksles med en empirisk virkelighed, men snarere ses som en analytisk metafor, der beskriver både en politisk vision og delvist en ny virkelighed for fagforeningerne. Dermed ikke sagt, at fagforeninger som sociale bevægelse og politiske aktører er gledet i baggrunden.
2. For de gule er medregnet organisationerne med a-kasser fra Det faglige Hus (dvs. Funktionærkartellet/Teknikersammenslutningen, Fagforeningen

Danmark og 2B – Bedst og Billigst), ASE samt Kristelig Fagforening.

3. Eneste undtagelse fra dette var de såkaldte eksklusivaftaler, som gjorde ansættelse i en virksomhed betinget af medlemskab af en bestemt fagforening. Denne slags aftaler blev som bekendt kendt i strid med foreningsfriheden i 2006 via en dom fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.
4. Om end Vejlegård-sagen stiller spørgsmålstegn ved denne påstand. Paradokset er dog, at konkurrence på overenskomster principielt ikke er i lønmodtagernes interesse. Lønmodtagerne har større interesse i, at arbejdskraften monopoliseres ved, at udbuddet styres af en samlet fagforening. Dermed kan prisen for arbejde (lønnen) sættes i højere, end hvis flere fagforeninger konkurrerer om at kunne tegne overenskomst med arbejdsgiverne.
5. De er en styrke, fordi arbejdsmarkedet derved bliver effektivt dækket af overenskomster, og fordi det ikke er en økonomisk fordel for arbejdsgiverne at ansætte uorganiserede. De er en svaghed, fordi det muliggør free-riding, fordi også uorganiserede kan nyde goderne. Liberaliseringen foregår altså på ulige vilkår, som den traditionelle fagbevægelse paradoksalt nok ikke vil eller kan undgå. De er nødt til at holde fast i deres rolle som overenskomstbærende organisationer, og de er nødt til at argumentere for deres forsvar af aftaleregulering af arbejdsmarkedet.
6. For de gule er medregnet organisationerne med a-kasser fra Det Faglige Hus (dvs. Funktionærkartellet/Teknikersammenslutningen, Fagforeningen Danmark og 2B – Bedst og Billigst), ASE samt Kristelig Fagforening.
7. Cand.polit. Mie Dahlskov Pihl samt stud.polit. Sune Fold von Bülow fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd har foretaget det statistiske arbejde med udtræk og behandling af data.
8. Referencekategorierne: Offentligt ansat mand, med kontoruddannelse, dansk etnicitet, på arbejdsplads med 50-99 ansatte, i indkomstdecil 5, uden børn, enlig, med formue på op til 50.000 kr., arbejder på kontor, har ikke været ledig inden for de seneste to år.
9. Da de nedtestede og reducerede modeller for henholdsvis gult og LO-medlemskab ikke indeholder præcist samme uafhængige variable og kontrolvariable, har vi også set på de fulde modeller, der er identiske bortset fra udfaldsvariablen. Dette er gjort for at være mere sikker på sammenlignelig-

heden af estimater. Det er dog de nedtestede modellens estimater, der rapporteres i artiklen.

10. Standardperson A: Ung ufaglært kvinde, 27 år, ikke-vestlig indvandrer, handel, deltidsansat, ufaglært, under 10 ansatte på arbejdsplads, enlig u. børn, indkomstdecil 3, har gæld, arbejder i salg, har været ledig en gang – var ledig under seks måneder. Standardperson B: Offentligt ansat kvinde, 45 år, dansk herkomst, offentlig sektor, fuldtidsansat, mellemlang sundhedsfaglig uddannelse, mellem 100-149 ansatte på arbejdsplads, gift m. børn, indkomstdecil 5, formue under 50.000 kr. ægtefælle ikke i samme organisation, vidensarbejde på højere niveau, ingen ledighedsforløb.

Standardperson C: Mandlig industriarbejder, 45 år, dansk herkomst, industri, fuldtidsansat, erhvervsfaglig teknisk uddannelse, +500 ansatte på arbejdsplads, gift m. børn, indkomstdecil 6, formue under 50.000 kr., ægtefælle ikke i samme organisation, maskinarbejde, 1 ledighedsforløb – var ledig i max. 6 måneder. Standardperson D: Mandlig byggeriarbejder, 27 år, dansk herkomst, byggeri, fuldtidsansat, erhvervsfaglig byggeriuddannelse, 10-49 ansatte på arbejdsplads, enlig u. børn, indkomstdecil 6, formue under 50.000 kr., håndværksarbejde, 7 ledighedsforløb – var ledig max. 6 måneder.

11. På IREC-konferencen i Lisabon, Portugal, d. 5-7. september 2012

Referencer

- Abbott, Andrew (1986), »Jurisdictional Conflicts: A New Approach to the Development of the Legal Professions«, *American Bar Foundation Research Journal*, XX: 187-224.
- Bild, Tage, Emmet Caraker, Henning Jørgensen, Morten Lassen, Rasmus J. Moberg og Steen Scheuer (2007), *Arbejdsliv og politik – Signalement af lønmodtagere i det 21. århundrede*, Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Booth, Alison (1985), »The free rider problem and a social custom theory of trade union membership«, *Quarterly Journal of Economics*, 100: 253-61.
- CARMA (2012), »Den danske Model« belyst ved lønmodtagernes erfaringer og holdninger 2011, LO-dokumentation 2/2012. København: LO.
- Due, Jesper og Jørgen S. Madsen (1990), *Man kan kun gå på to ben*, København: Danmarks Lærereforening.
- Due, Jesper, Jørgen S. Madsen og Mie P. Dalskov (2010), LO-dokumentation: Udviklingen i den faglige organisering: Årsager og konsekvenser for den danske model, LO: København.
- Due, Jesper, Jørgen S. Madsen og Christian L. Ibsen (2012), LO's andel af de fagligt organiserede er for første gang under 50 pct., FAOS: København.
- Ebbinghaus, Bernhard og Jelle Visser (1999), »When institutions matter: union growth and decline in Western Europe 1950-1995«, *European Sociological Review*, 15: 135-158.
- Edwards, Paul (2003), »The Employment Relationship and the Field of Industrial Relations,« i Paul Edwards, red., *Industrial Relations: Theory and Practice*, 2. ed., Oxford: Blackwell Publishing, pp. 1-36.
- Elster, Jon (1989), *The cement of society – A study of social order*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ibsen, Christian, L. (2012), Hvor melder de sig ind? Analyse af lønmodtagernes tilbøjelighed til at vælge gule frem LO-organisationer, København: FAOS.
- Ibsen, Christian L., Jørgen S. Madsen og Jesper Due (2011), Hvem organiserer sig – Forklaringer på medlemskab af fagforeninger og a-kasser, København: LO.
- Ibsen, Flemming, Laust Høgedahl og Steen Scheuer (2012a), »Fagforeningsmarkedet – prisforskelle og medlemsforskydninger«, *Økonomi og Politik*, 85(4): 72-86.
- Ibsen, Flemming, Laust Høgedahl og Steen Scheuer (2012b), *Kollektiv Handling. Faglig organisering og skift af fagforening*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Klandermans, Bernd (1986), »Psychology and trade union participation: Joining, acting, quitting«, *Journal of Occupational Psychology*, 59: 189-204.
- Kochan, Thomas A., Harry C. Katz og Robert B. McKersie (1994), *The Transformation of American Industrial Relations*, Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Larsen, Trine P., Steen E. Navrbjerg og Mikkel M. Johansen (2010), Tillidsrepræsentanten og arbejdspladsen – Rapport I, København: LO.
- le Madsen, Carsten (2012), *For medlemmernes skyld*, København: Gyldendal.
- Moore, Barrington jr. (1978), *Injustice: The Social Bases of Obedience and Revolt*, White Plains, New York: M. E. Sharpe.
- Offe, Claus og Wessenthal, Helmuth (1980), »Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form«, *Political Power and Social Theory*, 1: 67-115.

- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Pindyck, Robert S. og David L. Rubinfeld (2001), *Microeconomics*, 5.th edition, Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Polanyi, Karl (1944), *The great transformation*, New York: Rinehart.
- Schnabel, Claus og Johann Wagner (2005), »Determinants of trade union membership in West Germany: evidence from micro data, 1980-2000«, *Socio-Economic Review*, 3(1): 1-24.
- Traxler, Frantz (2007), »The theoretical and methodological framework of analysis,« i Frantz Traxler og Gerhard Huemer, red., *Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance – A comparative analytical approach*, London: Routledge, pp. 10-35.
- Vogel, Steven K. (1996), *Freer Markets, More Rules. Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*, Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Waddington, Jeremy (2003), »Trade Union Organization,« i Paul Edwards, red., *Industrial Relations: Theory and Practice*, 2. ed., Oxford: Blackwell Publishing, pp. 214-257.

Medlemsvandring og krise i den danske aftalemodel?

**Laust Høgedahl, Ph.D.-stipendiat
ved Center for arbejdsmarkedsforskning (Carma),
Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet,
høgedahl@dps.aau.dk**

Det sidste årti har tusindvis af danske lønmodtagere vendt den traditionelle fagbevægelse ryggen til fordel for de »gule« eller alternative organisationer. Artiklen analyserer ved hjælp af surveydata, hvilke forbund der er hårdest ramt af konkurrencen fra de alternative organisationer, og undersøger i tillæg, hvorfor lønmodtagere fravælger de traditionelle fagforeninger til fordel for de alternative organisationer. Artiklen viser, at det i høj grad er HK og 3F, der mister medlemmer til de alternative, og artiklen konkluderer, at netop HK og 3F er mere konkurrenceudsat end andre forbund både når det gælder nytteorienterede og normativt betonedede motiver for et fagligt medlemskab pga. af disse forbunds fagforeningstype. Sidst i artiklen gives et bud på, hvilke konsekvenser denne udvikling vil få for reguleringen af det danske arbejdsmarked i fremtiden, hvis den fortsætter.

Tabere og vindere på fagforeningsmarkedet og konsekvenserne for den danske model

Hvis fagbevægelsen oplever en krise, så udspringer det først og fremmest af en medlemskrise. For med et faldende medlemstal følger ikke alene et tab af økonomiske resurser som følge af færre kontingentkroner, men også et tab af legitimitet, magt og indflydelse over for arbejdsgivere og politiske beslutningstagere (Kelly og Frege, 2004).

Men det er ikke alle fagforeninger i Danmark, der oplever medlemskrise. Tværtimod oplever mange faglige organisationer stor med-

lemsfremgang. Det gælder særligt forbund under hovedorganisationen AC, Lederne og frem for alt de »gule« eller alternative organisationer, der tæller Kristelig Fagbevægelse (Krifa) og organisationer under paraplyorganisationen Det Faglige Hus, som de to største aktører (Ibsen m.fl. 2012a). De forbund, der for alvor oplever en medlemskrise, findes under hovedorganisationen LO, og der synes at være en direkte sammenhæng mellem LO-forbundenes medlemstilbagegang og særligt de alternative organisationers fremgang.

Dette medlemsskred er ikke helt uvæsentlig set i relation til den danske arbejdsmarkedsmodels funktionsdygtighed, da de alternative organisationer ikke, eller kun i ganske få tilfælde, indgår kollektive overenskomster og ej heller går ind for konflikt- og strejkeretten – to bærende søjler i den danske arbejdsmarkedsmodel.

Det relevante forskningsspørgsmål er derfor, hvorfor bestemte traditionelle, aftalebærende fagforeninger under LO er markant hårdere ramt af konkurrencen fra de alternative organisationer set i forhold til andre forbund, og ikke mindst hvilke konsekvenser dette medlemsskred vil få for den danske model på sigt?

Tidligere forskning, der har behandlet bevægelserne mellem fagforeninger, har i høj grad søgt at identificere de karakteristika, der kendetegner de lønmodtagere, der vælger at skifte fagforening gennem deskriptiv- og modelbaseret statistik, samt i begrænset omfang undersøgt de aktørmotiver, der ligger bag et skift af fagforening (Due m.fl., 2010; Due m.fl., 2011). Fokus har traditionelt set været stillet skarpt på den enkelte lønmodtager og vedkommendes motiver for at skifte fagforening, dvs. teori, der tager udgangspunkt i den enkelte lønmodtager – et mikro- eller aktørperspektiv, om man vil. Tidligere forskning har imidlertid kun i meget begrænset omfang inddraget teori fra et meso- eller organisationsniveau, dvs. teorier, der behandler, hvordan selve den faglige struktur kan påvirke lønmodtageres beslutning om at skifte fra én fagforening til en anden (for undtagelser se Crouch, 1982; Scheuer, 1986 og Ibsen m.fl., 2012a).

Argumentet for at se på fagforeningsskift fra et mesoperspektiv er, at når lønmodtagere vælger at skifte fagforening, så er det ikke en beslutning, der tages i et vakuum, men en beslutning, som påvirkes og influeres af en række forhold, heriblandt fagforeningens type eller karakter.

Pointen er her, at den karakter, som den enkelte fagforening har, har stor indflydelse på, hvilke forudsætninger den enkelte fagforening har for at rekruttere og fastholde medlemmer og dermed også på motiverne for skift af fagforening for den enkelte lønmodtager. Ved at kombinere de teoretiske perspektiver om fagforeningstyper med de klassiske aktørmotiver for fagligt medlemskab ønsker artiklen netop at kaste lys over, hvorfor bestemte LO-forbund rammes af konkurrencen fra de alternative organisationer, mens andre klarer sig markant bedre.

Artiklen indleder med en kort beskrivelse af den valgte metode og gældende datagrund-

lag. Herefter følger en præsentation af artiklens teoretiske fundament, der bygger på 1) aktørmotiver for fagligt medlemskab og 2) teori om fagforeningstyper. Herefter følger en empirisk analyse af dels, hvilke forbund der mister medlemmer til de alternative og hvilke motiver der ligger bag lønmodtagernes skift af fagforening. Sidst i artiklen diskuteres, hvilken betydning denne udvikling vil få for den danske aftalemodel på sigt, og hvilke revitaliseringsstrategier som tilbyder sig for den traditionelle fagbevægelse.¹

Aktørmotiver for fagligt medlemskab

Hvad der får lønmodtagere til at organisere sig i faglige organisationer, og derfor implicit hvad der ligger til grund for skift af fagforening har været genstand for forskningsmæssig interesse blandt mange »akademiske discipliner« som økonomi, politologi, sociologi og psykologi. Det har dog vist sig noget nært umuligt at støbe én forkromet teoretisk model for, hvad der definitivt betinger medlemskab af faglige organisationer; hverken ved ét isoleret akademisk fagområde eller én eklektisk teoretisk model (Schnabel og Wegner, 2006; Visser, 2006; Ibsen m.fl., 2012a).

De teoretiske perspektiver, der er udviklet inden for faglig organisering, lader sig alligevel groft kategorisere i to overordnede typer af motiver eller rationalitetsformer: Der er tale om nyttebaserede årsager og normative eller værdimæssige årsager (Strøby Jensen 2007: 77; Schnabel og Wagner, 2005; Visser 2002; Elster 1989). De nyttebaserede årsager bygger på de umiddelbare fordele, som lønmodtageren kan opnå ved et fagligt medlemskab – herunder bedre løn og ansættelsesvilkår, støtte og hjælp ved tvister med arbejdsgiveren osv. Det nytteorienterede perspektiv er traditionelt set blevet dyrket af arbejdsøkonomer, som betragter fagforeningsydelser relativt i forhold til prisen på medlemskabet. Jo højere pris på fagforeningskontingentet – jo flere ydelser bør medlemskabet give adgang

til (Peneval 1971; Visser 2002; Schnabel, 2003). Når lønmodtagere vælger at melde sig ind i en fagforening, så sker det iflg. de klassiske arbejdsøkonomer ud fra en cost-benefit-kalkule om, hvorvidt det kan betale sig eller ej. Den samme logik kan bruges til at forklare skift mellem fagforeninger: Hvis lønmodtagerne føler, at de kan opnå et bedre forhold mellem prisen på fagforeningskontingentet og antallet og kvaliteten af ydelser hos en anden fagforening, så skifter de.

Denne klassiske nytteorienterede betragtning af fagligt medlemskab er sidenhen blevet kritiseret fra flere hold. En markant kritik giver Olson (1965), der påpeger, at en af de vigtigste (hvis ikke den vigtigste!) ydelse, som faglige organisationer tilvejebringer for deres medlemmer, er kollektive aftaler ofte i form af områdeoverenskomster, som vi fx finder i de fleste EU-lande, heriblandt Danmark. Iflg. Olson (1965) giver det lønmodtagere mulighed for at free-ride. Lønmodtagere vil ud fra et rationelt, nyttemaksimerende perspektiv få mere ud af at være uorganiserede, da de alligevel vil nyde godt af de goder i form af løn og arbejdsvilkår, som fagforeningerne forhandler på plads. Men som Olson (1965; 1982) påpeger, så melder lønmodtagere sig paradoksalt alligevel ind i fagforeninger til trods for muligheden for at free-ride. Hertil giver Olson (1965) to forklaringer: For det første kan det skyldes, at fagforeninger indgår såkaldte eksklusivaftaler med arbejdsgivere, der forpligter ansatte til at melde sig ind i den pågældende fagforening, der har overenskomsten. Eksklusivaftaler har dog ikke været mulige i Danmark siden 2006, hvor Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol kendte danske eksklusivaftaler i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 11, der vedrører forsamlings- og foreningsfrihed. Derfor må fagforeninger iflg. Olson (1965; 1982) benytte sig af, hvad han betegner som *selektive incitament*, dvs. at lønmodtagere får ydelser, de ikke ville få, hvis de står uden for en fagforening. Selektive

incitament for et frivilligt medlemskab kan fx være billige forsikringer, indkøbsordninger, tilbud på rejser, kurser, fyraftensmøder, medlemsblad m.m. – altså alle de individuelle ydelser og goder, som fagforeninger leverer til deres medlemmer. Olsons free-rider-tese abonnerer, som tilfældet er for de klassiske arbejdsøkonomer, på en epistemologisk forståelse af lønmodtagere som nyttemaksimerende.

Den seneste teoriudvikling inden for unioniseringsteori finder vi blandt »social custom«-teoretikerne, der betoner de sociale og normative aspekter og motiver, der er forbundet med et fagforeningsmedlemskab (Visser, 2002; Schnabel, 2003; Akerlof, 1980), og dermed abonnerer på en anden epistemologisk forståelse af aktørvalg og motivation, der ikke er afgrænset til individuel nyttemaksimering. Booth (1985) påpeger blandt andet, at et fagligt medlemskab kan have en nyttemaksimerende effekt på medlemmets »rygte«. Dvs. et fagligt medlemskab kan give social status og anerkendelse. »Social custom«-teorien betoner derved de mere normative eller sociale faktorer, der rækker ud over rene nyttemaksimerende motiver for et fagligt medlemskab. Set i forhold til faglig organisering betyder dette, at lønmodtagere direkte kan udlede nytte ved at være medlem af en fagforening, hvilket i teorien viser, at frivilligt fagforeningsmedlemskab kan eksistere til trods for free-rider problematikken og uden Olsons (1965) selektive incitament (Schnabel 2005).

En tredje forklaring har mere institutionel karakter og knytter sig til det danske a-kasse-system, også betegnet som Ghent-systemet. Der findes solid forskning, der påviser, at et frivilligt forsikringssystem mod arbejdsløshed kontrolleret af fagbevægelsen bidrager positivt til en høj organisationsprocent blandt fagforeninger (Böckerman OG Usitalo, 2006; Rothstein, B. 1992; Scruggs og Lange, 2001, 2002). En forklaring herpå er, at lønmodtagere

ikke skelner mellem a-kasse og fagforening, men opfatter begge dele som en og samme ting. Clasen og Viebrock (2008) formulerer det som et »*lack of transparent institutional separation*« – altså at den institutionelle forskel på a-kasse og fagforening ikke er tydelig for lønmodtagere, og da incitamentet for at *forsikre* sig mod arbejdsløshed er ganske stærkt, lader lønmodtagere sig samtidig *organisere* sig i den tilhørende fagforening (Due og Madsen, 2007; Lind 2007, 2009).

Men uanset om lønmodtagere vælger at organisere sig i en fagforening ud fra nyttemaksimerende og/eller normative motiver, så tages valget som nævnt ikke i et vakuum, men valget påvirkes af en række faktorer og forhold. Særligt når valget står mellem to forskellige fagforeninger, træffer lønmodtageren et valg ud fra både nyttemaksimerende og normative motiver set i forhold til de ydelser fagforeningerne tilbyder set relativt til prisen og de politiske og normative signaler, som fagforeningerne udsender. Hvis lønmodtageren heller ikke skelner mellem a-kasse og fagforening, så er der god grund til at antage, at han eller hun heller ikke ser forskellen på fx HK og Krifa.

Fagforeningstyper mellem kollektivism, professionalisme og forsikring

Mange er nok enige om, at der er forskel på fagforeninger som fx HK og Dansk Sygeplejeråd eller 3F og Krifa. Men der findes ganske lidt forskning, der systematisk forsøger at identificere og kategorisere faglige organisationer efter forskellige karakteristika teoretisk og empirisk. Den mest systematiske og udtømmende undersøgelse af danske fagforeninger findes hos Scheuer (1986). Scheuer (1986) undersøger empirisk, på baggrund af bl.a. Crouchs (1982) teoretisering om lønmodtageres »drive to combine«, hvorledes lønmodtageres placering i samfundets sociale struktur kan betinge variationer i fagforeningers karakter, hvilket primært vil sige fagforeningers strategi, politik og praksis.

Scheuers (1986) undersøgelse skal ikke refereres i detaljer her, men en afgørende konklusion er, at der i bund og grund findes tre rationaler i relation til fagforeningers virke. Altså kan faglige organisationer opfylde tre forskellige mål for deres medlemmer. De tre rationaler er:

- 1) Professionalisme (fagforeningen som kvalifikationsfællesskab)
- 2) Kollektivism (fagforeningen som klassefællesskab eller et lønmodtagerfællesskab)
- 3) Individuelle serviceydelser (fagforeningen som et forsikringsfællesskab).

Hvorvidt en fagforening benytter sig af enten professionalisme, kollektivism eller individuelle serviceydelser, bygger på lønmodtagerne i foreningen og deres *afhængighed* af en faglig organisation til fremme deres løn og arbejdsvilkår og deres *lethed* ved at benytte en faglig organisation til at fremme deres løn- og arbejdsvilkår (Crouch 1983).

Ud fra de to dimensioner *afhængigheden* af en faglig organisation og *letheden* ved at benytte en faglig organisation viser Crouch (1982) og Scheuer (1986), at der findes fire typer af fagforeninger, der hver især benytter sig af ét eller flere af de tre rationaler:

- (A) »Serviceorientering«, fx Krifa, Det Faglige Hus
- (B) »Professionalisme«, fx IDA, DJØF Dansk Magisterforening
- (C) »Fagbaseret kollektivism«, fx Dansk Metal, BUPL, EI-forbundet
- (D) »Kollektivism«, fx HK og 3F

Det er vigtigt at pointere, at der er tale om »prototyper« på fagforeningstyper, men der kan være tale om overlapninger, og grænserne kan være flydende, nogle forbund vil således være en blanding af flere typer. For en udtømmende definition se evt. Ibsen m.fl. (2012a, kap. 12).

Skift fra HK og 3F til Krifa og Det Faglige Hus – fra kollektivismen til serviceorientering

Tabel 1 viser, at det er medlemmer af de traditionelle, aftalebærende fagforeninger, der har de mest loyale medlemmer. Mellem 77-78 pct. af medlemmerne under hovedorganisationerne LO, FTF og AC har svaret, at de altid har været medlem af den samme fagforening. Blandt medlemmerne af de alternative er tallet 49 pct. Det viser, at de alternative organisationers massive fremgang i høj grad næres af afgang fra andre forbund og ikke alene af en tilgang af nye lønmodtagere fra egen »fødekæde«, hvilket understreger, at de alternative lever af at opsuge medlemmer fra de traditionelle fagforeninger. 38 pct. af de alternative medlemmer svarer således, at de har været medlem af en anden organisation, mens 7 pct. angiver, at de tidligere har været medlem af en anden fagforening og været uorganiserede.

Ud af de 44 pct. af de alternative medlemmer, der tidligere har været medlem af en anden fagforening, har 54 pct. tidligere været medlem af HK (jf. tabel 2). Dermed er HK det forbund, der (brutto!) mister flest medlemmer til de alternative organisationer. Det er klart, at tabellen ikke tager højde for, hvor mange medlemmer der skifter fra de alternative til HK. Men netto afleverer HK langt flere med-

lemmer til de alternative i forhold til, hvor mange HK modtager (Ibsen m.fl., 2012a). Det samme er gældende for 3F. 35 pct. af de alternative medlemmer, der tidligere har været medlem af en anden fagforening, har svaret, at de tidligere har været medlem af 3F (inklusive TIB). Dermed har 89 pct. af de alternative medlemmer, der tidligere har været medlem af en anden fagforening, været medlem af enten HK og/eller 3F. Tabellen viser også et andet interessant resultat. Der er nemlig ikke alene en stor konkurrence mellem HK/3F og de alternative, men også internt blandt de alternative organisationer: 25 pct. af medlemmerne af de alternative organisationer, der tidligere har været medlem af en fagforening, angiver, at de har været medlem af en anden alternativ organisation. Det er derfor tydeligt, at de alternative organisationer er i intern konkurrence om medlemmer. Sidst, men ikke mindst er det værd at bemærke, at forbundene under FTF og AC mister ganske få medlemmer til de alternative organisationer, de er med andre ord mindre ramt af konkurrencen fra de alternative organisationer.

Samlet set er det ganske tydeligt, at de alternative organisationers fremgang i høj grad næres af en vandring fra særligt HK og 3F. Der findes ligeledes en stor intern konkurrence mellem de alternative organisationer, mens FTF- og AC-forbundene ikke er syn-

Tabel 1. Organiserede lønmodtageres tidligere organisationsstatus, fordelt på hovedorganisation, 2010 (i pct.)

	LO	FTF	AC	Alt.	Lederne	Andre	Total
Ja, jeg har været medlem af en anden fagforening	19	19	14	38	32	18	21
Ja, jeg har stået uden for fagforeninger	3	2	7	7	5	3	4
Ja, jeg har både været medlem af en fagforening og stået uden for fagforeninger	1	1	1	6	2	1	2
Nej, ingen af delene – jeg har været medlem af den samme fagforening	77	78	78	49	61	78	73
I alt	100	100	100	100	100	100	100

Kilde: LMO (2010), n=3677, spg.: *Har du inden for de sidste ti år været medlem af en anden fagforening, eller har du stået uden for de faglige organisationer?*

Tabel 2. Medlemmer af en alternativ organisationers tidligere fagforening(er), 2010 (i pct.).

Tidligere organisationsstatus	Multiple (i pct. af respondenter)
<i>LO</i>	
HK	54
Fagligt Fælles Forbund, 3F (inkl. TIB)	35
Andre LO-forbund	25
<i>Alternative</i>	
KRIFA	10
Funktionærsammenslutningen/Teknikersammenslutningen	5
Det faglige hus	5
Frie Funktionærer	5
<i>FTF</i>	8
AC	4
<i>Lederne</i>	4
Andre aftalebærende fagforeninger uden for HO'erne	5

Kilde: LMO (2010), n = 207

derlig ramt af medlemsafgang til de alternative. Det interessante spørgsmål er derfor, hvorfor det netop er 3F og særlig HK, der mister medlemmer til de alternative og ikke forbund under FTF og AC?

Både HK og 3F tilhører som nævnt fagforeningstypen »Kollektivism«. Det skyldes, at både HK og 3F's medlemmer er spredt ud over mange brancher med forskellige jobfunktioner uden én fælles profession eller én fælles uddannelse. Det betyder, at disse medlemmer har meget svært ved at benytte en fagforening til at fremme deres interesser, da de netop ikke har fælles uddannelse eller fag, og medlemmerne derfor er meget *heterogene*. Men medlemmerne har til gengæld en høj afhængighed af en faglig organisation og kollektiv handling for at forbedre løn- og arbejdsvilkår, da medlemmerne ofte relativt let kan erstattes af andre i deres arbejdsfunktion, hvor arbejdet ofte foregår i meget konjunkturfølsomme brancher. Derfor vil HK og 3F netop bære præg af at have en »kollektivistisk« karakter, der betoner krav om fælles

kollektive aftaler om løn- og arbejdsvilkår og en ideologisk linje, der slår meget på lighed og omfordeling af goder til fordel for de lavest lønnede grupper på arbejdsmarkedet – altså et rent »klasse/lønmodtagerfællesskab«.

Krifa og Det Faglige Hus derimod tilhører fagforeningstypen »Serviceorientering«. Denne fagforeningstype ligner hverken den professionelle eller den kollektivistiske af karakter, men er udelukkende et »forsikringsfællesskab«, der tilbyder et minimum af individuelle serviceydelser i tillæg til et a-kasse-medlemskab uden nogen form for kollektiv handling.

Det er således ganske tydeligt, at det i høj grad er den »kollektivistiske« fagforeningstype, som netop HK og 3F, der er hårdest ramt af konkurrencen fra den »serviceorienterede« fagforeningstype, som Krifa og Det Faglige Hus. Det vil sige, at det helt overvejende er lønmodtagere fra fagforeninger, der benytter sig af et rationale om »lønmodtagerfællesskab«, der mister medlemmer til fagfor-

eninger, der benytter sig af et rationale om »forsikringsfællesskab«. Med denne pointe in mente præsenteres i det efterfølgende lønmodtagernes selvrapporterede motiver for skift fra HK/3F til de alternative organisationer.

Nytteorienterede årsager til skift

– free riding og forsikring

Den helt afgørende årsag til, at lønmodtagere vælger at skifte fra HK eller 3F til en alternativ organisation, er først og fremmest prisen på kontingentet (jf. tabel 3). Og der er penge at spare på fagforeningskontingentet, mens a-kasse-kontingentet stort set er ens (Ibsen m.fl., 2012b).

De alternative fagforeninger er i omfanget 60 pct. billigere end et gennemsnitlige LO-forbund (Ibsen m.fl., 2012b). En af årsagerne til, at de alternative fagforeninger kan holde, et lavt kontingent skyldes, at de ikke holder udgifter til at indgå og forhandle kollektive overenskomster, uddanner tillidsrepræsentanter m.m.. På den måde kan lønmodtagere skifte til en alternativ organisation, spare penge på kontingentet og alligevel modtage goderne fra en kollektiv aftale indgået af et aftalebærende forbund som fx 3F eller HK.

Dermed kan man argumentere for, at de skiftende medlemmer »free-rider« i Olsons terminologi (1965; 1982; Ibsen m.fl., 2012b). Men det er vigtigt at holde for øje, at Olsons (1965) free-rider-tese søger at forklare, hvorfor lønmodtagere vælger at melde sig ind i en fagforening kontra vælger at være uorganiserede. Teorien kan alligevel være anvendelig til at forklare skift fra HK/3F til Krifa/Det Faglige Hus, da det nyttemaksimerende rationale er det samme, men det rejser spørgsmålet, hvorfor lønmodtagere ikke vælger at være uorganiserede frem for at vælge de alternative? Set i Olsons (1965) optik vil nytten (flere penge sparet) være større, hvis lønmodtagerne valgte fagforeningen helt fra frem for at skifte til en alternativ organisation. Umiddelbart kan der opstilles to forklaringer på dette paradoks. For det første forudsætter Olsons (1965) »free-rider«-tese, at lønmodtagerne tager et valg på baggrund af fuldkommen information, hvor alle konsekvenserne af den pågældende handling er nøje afvejede i et nyttemaksimerende og rationelt perspektiv (Caraker, 2006). Men hvis lønmodtagerne ikke opfatter, at der er forskel på HK/3F og Krifa/Det Faglige Hus, så kan valget om at skifte fagforening heller ikke betegnes som bevidst free-riding. Der findes som nævnt en

*Tabel 3. Lønmodtageres årsager til skift fra HK/3F til Krifa/Det Faglige Hus, 2010
(i pct. af respondenter)*

Hvad var årsagen til, at du skiftede til din nuværende fagforening/faglige organisation?	
	Multiple – i pct. af respondenter
På grund af pris	78
Fordi de ikke varetager mine interesser	25
Fordi min tidligere organisation støttede politiske partier	21
Fordi jeg er utilfreds med administrationen	19
Fordi rådgivningen er dårlig	17
Fordi jeg har oplevet at være blevet dårligt behandlet	11
Pga. deres måde at håndtere konflikter/strejke på	8
Fordi de modarbejder mine interesser	4
Fordi jeg er utilfreds med medlemstilbuddene	3

Kilde: LMO (2010) n = 238.

stor mængde forskning, der dokumenterer, at mange lønmodtagere sætter lighedstegn mellem fagforening og a-kasse, hvorfor lønmodtagere vælger at forsikre sig i en a-kasse, samtidig med at de vælger at organisere sig i en fagforening (Ebbinghaus m.fl., 2011; Clasen og Viebrock 2009; Due og Madsen 2007). Hvis lønmodtagerne opfatter a-kasse og fagforening som én og samme ting, og hvis lønmodtagere udelukkende ser fagforeningsmedlemskabet i relation til a-kassen, altså et slags forsikringsprincip, så er det naturligt, at lønmodtagerne ønsker at forsikre sig billigt muligt.

Et andet argument for, hvorfor lønmodtagere vælger de alternative organisationer frem for at være uorganiserede kan være, at mange af de medlemmer, der skifter fra HK og 3F, ikke er dækket af en kollektiv overenskomst og/eller en tillidsrepræsentant (Ibsen m.fl., 2012a). Dermed kan et skift fra HK/3F til Krifa eller Det Faglige Hus heller ikke betegnes som free-riding, da 3F/HK netop ikke leverer kollektive overenskomster, der kan berettige en merpris på kontingentet. Kun ca. 62 procent af de privatansatte lønmodtagere er dækket af en kollektiv overenskomst (ibid.). Disse lønmodtagere får netop ikke del af 3F og HK's virke som lønmodtagerfælleskab, der sikrer gode løn- og arbejdsvilkår gennem kollektiv handling. Hos en alternativ organisation kan disse medlemmer købe et billigt forsikringsprodukt i tillæg til en a-kasse og dermed spare penge på kontingentet.

Olsons (1965; 1982) forklaring på, at et frivilligt fagforeningsmedlemskab eksisterer til trods for muligheden for at free-ride, er som skitseret ovenfor, at fagforeninger leverer »selektive incitamenter«, altså goder, som lønmodtagerne ikke ville få, hvis de ikke er medlem af den pågældende fagforening. Igen er det vigtigt at påpege, at Olsons (1965; 1982) tese er udviklet i relation til fagligt medlemskab kontra at være uorganiseret, men dette incitament til et fagligt medlem-

skab kan også anvendes til at forklare skift af fagforening. HK og 3F leverer en række selektiv incitamenter til deres medlemmer fx individuel rådgivning, hvis medlemmet oplever en tvist på sin arbejdsplads eller bliver ledig og økonomiske fordele som billige fritids/ulykkesforsikringer, indkøbsordninger m.m. Men problemet for 3F og HK er, at Krifa og Det Faglige Hus langt hen ad vejen kan levere og matche lignende ydelser. Her findes selektive incitamenter, der består af en række om end begrænsede faglige ydelser i form af juridisk bistand osv., til trods for, at disse organisationer ikke selv indgår i fornyelsen af kollektive overenskomster. Grænsen for den faglige bistand går dog ved faglig voldgift, da de alternative organisationer har begrænset mulighed for at føre sager for Arbejdsretten på vegne af medlemmer, der arbejder under fx en LO-overenskomst. Krifa og Det Faglige Hus vil ligeledes have mulighed for at tilbyde økonomiske fordele og tilkøb som forsikringer, sommerhuse og indkøbsordninger, da denne type ydelser ikke kræver andet end den stordriftfordel, man opnår, hvis mange medlemmer handler samme sted.

De faglige organisationer, der har en professionel karakter, som vi finder under hovedorganisationerne FTF og AC, har derimod helt andre muligheder for at udvikle selektive incitamenter for et fagligt medlemskab, netop fordi de har en fælles uddannelse og/eller profession. Det giver helt andre muligheder for at udbyde individuelle ydelser, som hverken HK/3F eller Krifa/Det Faglige Hus kan levere, fordi deres medlemmer netop arbejder på tværs af brancher og jobfunktioner. Det homogene medlemssegment hos de professionelle fagforeninger giver mulighed for ydelser, der holder medlemmerne opdaterede på deres fag eller uddannelse, dvs. ydelser, der styrker medlemmerne i deres fag, fx kurser, relevante analyser om medlemmernes fag m.m. Det kan være en af de afgørende forklaringer på, hvorfor de fagbaserede og professionelle fagforeninger ikke i samme grad er

ramt af konkurrencen fra de alternative, som tilfældet er for fagforeninger med en kollektivistisk karakter som 3F og HK.

Normative årsager til skift – mellem kollektivism og profession

Mange af de lønmodtagere, der har valgt at skifte fra HK/3F til Krifa/Det Faglige Hus, begrundes deres valg med »fordi min tidligere organisation støttede politiske partier« (jf. tabel 3).

Fravalget af HK og 3F til fordel for Krifa og Det Faglige Hus begrundes altså med, at man ikke ønsker at være medlem af en fagforening, der arbejder partipolitisk, og dette faktum bekræfter blot de forskningsresultater, som blev produceret af Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA) på Aalborg Universitet, helt tilbage i 1992 og igen i 2002 i de såkaldte APL-undersøgelser. Det er altså en gammel sandhed, at det koster medlemmer, hvis en fagforening arbejder for partipolitisk, og det gælder overraskende nok både medlemmer, der stemmer til højre og venstre for midten (Bay m.fl. 2005; Bild m.fl., 1993; Bild m.fl., 2007; Ibsen m.fl., 2012a). Så selvom LO formelt klippede båndene til Socialdemokratiet ved en ekstraordinær kongres i 2002, så er konsekvensen af at arbejde partipolitisk klar: hvis medlemmerne opfatter, at deres fagforening arbejder partipolitisk, så stemmer medlemmerne med fødderne og vælger de politisk neutrale eller mere borgerlige alternative fagforeninger.

Chancen for at skifte fra et LO-forbund til en alternativ organisation firedobles, hvis medlemmet stemmer på enten Venstre, de Konservative eller Dansk Folkeparti (Ibsen m.fl., 2012a: 178). Der opstår et afgørende mismatch mellem det voksende segment af medlemmer med borgerlige politiske holdninger og 3F og HK's solidariske og kollektive grundlag og lange historiske bånd med Socialdemokratiet. Omvendt virker FTF og AC-forbundenes professionsfælleskaber

måske mere modstandsdygtige over for politiske differentieringer blandt medlemmer, da det netop er *profession* og ikke *kollektivet*, der udgør den normative og værdimæssige fællesnævner, hvilket kan forklare, hvorfor medlemmer af disse fagforeninger er mindre tilbøjelige til vælge Krifa og Det Faglige Hus.

Skift til alternative fagforeninger – mellem nytte og norm

Det er tydeligt, at de alternative organisationers fremgang i høj grad næres af en afgang fra andre fagforeninger. Analysen viser, at det er HK og 3F, der mister flest medlemmer til de alternative organisationer. 89 pct. af de alternative medlemmer, der tidligere har været medlem af en anden fagforening, angiver, at de har været medlem af enten HK og/eller 3F. Et andet interessant resultat er, at det findes stor intern konkurrence blandt de alternative organisationer. 25 pct. af de alternative medlemmer, der tidligere har været medlem af en anden fagforening, angiver, at de har været medlem af en anden alternativ organisation.

Den helt afgørende årsag til, at medlemmer er skiftet fra 3F og HK til de to største alternative organisationer Krifa og Det Faglige Hus, er, »prisen på kontingentet«. De alternative organisationer har et billigere fagforeningskontingent, mens a-kasse-kontingentet er på niveau med LO-forbundene.

At det i høj grad er netop HK og 3F, der mister medlemmer, kan muligvis forklares ved disse faglige organisationers fagforeningstype, der i høj grad bygger på et rationale om et kollektivistisk »lønmotagerfælleskab«. Denne fagforeningstype er i høj grad sårbar over for konkurrencen med de alternative organisationer set i relation til både nyttemaksimerende og normative motiver for et fagligt medlemskab. For det første giver 3F og HK's kollektive karakter anledning til free-riding, da netop denne fagforeningstype i høj grad benytter sig af kollektive områdeoverenskomster til at sikre medlemmernes løn- og

arbejdsvilkår. Det betyder, at medlemmerne kan søge de billigere alternative fagforeninger og fortsat få goderne fra en HK- eller 3F-overenskomst. Men der findes huller i overenskomstdækningen (og derved tillidsmandsdækningen) i den private sektor, og dermed leverer HK og 3F heller ikke de ydelser, der berettiger en merpris i forhold til de alternative, da alternative organisationer kan matche en del af de individuelle ydelser. Det kan være en af de afgørende forklaringer på, hvorfor forbund under FTF og AC er mindre ramt af konkurrencen fra de alternative, da de netop kan tilbyde eksklusive selektive incitament i form af ydelser, der er målrettet medlemmernes fag og faglighed.

Et andet forhold kan være, at mange lønmodtagere ikke skelner mellem a-kasse og fagforening, og dermed heller ikke er helt klar over fagforeningernes funktion i relation til forhandling af løn- og arbejdsvilkår. Hvis lønmodtagerne ikke ser forskel på a-kasse og fagforening, så er der god grund til at tro, at de heller ikke er fuldt ud bevidste om, at der er forskel på 3F/HK og Krifa/Det Faglige Hus. For disse lønmodtagere er fagforening lig med a-kassen, og de ønsker blot at forsikre sig mod arbejdsløshed billigst muligt. Hvis disse medlemmer ønskede at free-ride, ville de, ud fra et rent nyttemaksimerende perspektiv, få mere ud af at vælge fagforeningen fra og alene forsikre sig i en a-kasse. Man kan derfor sige, at de alternative organisationer nyder godt af en *institutionel effekt*, hvis lønmodtagerne ikke ser de afgørende forskelle mellem fx HK og Krifa.

Det er også ganske tydeligt, at 3F og HK's kollektive karakter, der bygger på et rationale om et lighedsorienteret lønmodtagerfællesskab med fokus på solidaritet og tætte historiske bånd til Socialdemokraterne, karambolerer med det voksende segment af lønmodtagere med borgerlige politiske holdninger. Omvendt virker FTF og AC-forbundenes professionelle fællesskaber mere modstands-

dygtige over for politiske differentieringer blandt medlemmer, da det netop er *profession* og ikke *kollektivet*, der udgør den normative og værdimæssige fællesnævner, hvilket kan forklare, hvorfor medlemmer af disse fagforeninger er mindre tilbøjelige til vælge Krifa og Det Faglige Hus.

Der er således et dialektisk forhold mellem de to rationaler for fagforeningers virke på den ene side nytte og norm og på den anden side prisen. Hvis lønmodtagere ikke føler en stærk faglighed eller har normative motiver knyttet til et faglig medlemskab, så stiger »prisfølsomheden« og dermed incitamentet til at skifte til en billigere, alternativ organisation. Analysen viser, at hvis lønmodtageren ikke føler en normativ værdi ved at være en del af kollektivet pga. personlige politiske og værdimæssige holdninger kombineret med, at lønmodtageren ikke har kendskab til eller ikke finder de services, som de kollektivistiske fagforeninger som 3F og HK udbyder, relevante, så er det kun prisforskellen på medlemskontingentet, der står tilbage som forskel på HK/3F og Krifa/Det Faglige Hus. Fagforeninger med en kollektivistisk karakter, som fx 3F og HK, er derfor mere konkurrenceudsat målt på både medlemmernes nyttemaksimerende og normative motiver for medlemskab, end tilfældet er for forbund under FTF og AC.

Perspektiver for den danske aftalemodel og mulige revitaliseringsstrategier for HK/3F

Det har været et særligt kendetegn for den danske enhedsfagbevægelse, at den historisk set altid har kunnet rumme politiske og ideologiske forskelligheder blandt medlemmerne. Men de nye organisationsmønstre blandt danske lønmodtagere vidner om, at denne særlige, danske fagforeningstradition er under opbrud. Og når lønmodtagerne stemmer med fødderne og vælger de alternative organisationer, så er det ligeledes et fravalg af den danske aftalemodel. Hvis denne udvikling

fortsætter, vil det på sigt betyde, at den danske model vil ændre karakter. De alternative organisationer tager ikke del i nogen form for kollektiv handling, hverken gennem overenskomster eller strejker, og forlader sig alene på individuelle ydelser og faglig voldgift i tillæg til et a-kasse-medlemskab. Derved eroderes den danske aftalemodels fundament nedefra, når lønmodtagere fravælger de traditionelle fagforeninger til fordel for de alternative organisationer. Fortsætter denne udvikling med uformindsket styrke, vil polariseringen mellem den private og den offentlige sektor fortsætte, og den klassiske danske aftalemodel vil kun overleve i den offentlige sektor, mens markedskræfterne og de individuelle kontrakter i højere grad vil herske i den private sektor.

Den traditionelle fagbevægelses hidtidige strategi for at imødekomme denne udfordring har beroet på fusioner for at nedbringe omkostningerne og balancere budgetterne som et resultat af de svindende kontingentkroner. Med resultaterne fra analysen ovenfor in mente, så er denne fusionsstrategi kun frugtbar og revitaliserende, hvis den fornyede stordriftsfordel efter fusionen veksles til et billigere medlemskontingent og/eller stærkere selektive incitamenter og en øget normativ værdi. Men konsekvensen af fusioner kan netop være, at fagligheden udvandes, når flere små forbund lægges ind under f.eks. 3F. Derved er der fare for, at den faglige og normative værdi af medlemskabet, forringes.

En øget OK-dækning og derigennem TR-dækning i den private sektor vil berettige en merpris i forhold til de alternative organisationer, men det løser ikke free-riderproblematikken. Derved har traditionelle, aftalebærende forbund reelt kun to muligheder for at stoppe medlemsflugten til de alternative organisationer: 1) Sænke prisen på det faglige kontingent og/eller udvikle et mere differentieret medlemskab, der åbner op for en lavere kontingentpris for medlemmer, der

ikke er dækket af en OK/TR. 2) Blive bedre ved at øge nytteværdien/den normative værdi af et medlemskab gennem særlig faglige aktivitet og/eller udvikle selektive incitamenter, der ikke kan matches af de alternative. Der skal skrues ned for partipolitikken og op for fagpolitikken.

Hvis HK, 3F og resten af den traditionelle, aftalebærende fagbevægelse ikke formår at stoppe medlemsflugten, så er den danske aftalemodel for alvor i krise. Det vil få konsekvenser for alle lønmodtagere og paradoksalt nok mange alternative medlemmer, der netop arbejder under en kollektiv LO-overenskomst.

Note

1. Metoden er analytisk kvantitativ, og data stammer fra surveyen »lønmodtagerorganisering i Danmark« (LMO-undersøgelsen) fra 2010, der indeholder 4107 besvarelser fra danske lønmodtagere og er repræsentativ for den aktive danske arbejdsstyrke på både køn, alder, geografi og ikke mindst organisationsstatus. Målet med LMO-undersøgelsen er at undersøge, hvorfor lønmodtagere vælger at organisere sig, vælger fagforeninger fra eller vælger at skifte fagforening.

Referencer

- Addison, J.T. og C. Schnabel, red. (2003), *International Handbook of Trade Unions*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Akerlof, G.A. (1980), »A Theory of Social Custom«, *Quarterly Journal of Economics*, 95(2): 749-75
- Bay, T., R. Juul Møberg og M. Lassen (2005), *LO-lønmodtagerne i tiåret 1992-2002*, LO-dokumentation, Schultz.
- Bild, T., E. Caraker, H. Jørgensen, M. Lassen, R. Juul Møberg og S. Scheuer (2007), *Arbejdsliv og politik – signalement af lønmodtagere i det 21. Århundrede*, Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Bild, T., H. Jørgensen, M. Lassen og M. Madsen (1993), *Fællesskab og forskelle*, København: A-pressens Trykkerier.
- Böckerman, P. og R. Uuitalo (2006), »Erosion of the Ghent System and Union Membership Decline:

- Lessons from Finland», *British Journal of Industrial Relations*, 44(2): 283-303.
- Booth, A. (1985), »The free-rider problem and a social custom model of union memberships«, *Quarterly Journal of Economics*, 100: 253-61.
- Bryson, A., B. Ebbinghaus og J. Visser (2011), »Introduction: Causes, consequences and cures of union decline«, *European Journal of Industrial Relations*, 17(2): 97-105.
- Caraker, E. (2006), *Industriarbejdere mellem tradition og forandring – om interesser og læreprocesser blandt danske industriarbejdere*, Ph.d. afhandling. Aalborg: Aalborg Universitet.
- Clasen, J. og E. Viebrock (2008), »Voluntary Unemployment Insurance and Trade Union Membership: Investigating the Connections in Denmark and Sweden«, *Journal of Social Policy*, 37(3): 433-51.
- Clasen, J. og E. Viebrock (2008), *Voluntary Unemployment Insurance and Trade Union Membership: Investigating the Connections in Denmark and Sweden*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Crouch, C. (1982), *Trade Unions: the Logic of Collective Action*, London: Fontana.
- Due, J. og J. Steen Madsen (2007), »Det Danske Gent-systems storhed – og fald?«. I J.H. Pedersen og A. Huulgaard (red.), *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007: udvikling og perspektiver*. Jubilæumsskrift. København: Arbejdsdirektoratet.
- Due, J., J. Steen Madsen og M. Dalskov Pihl (2010), *Udviklingen i den faglige organisering: årsager og konsekvenser for den danske model*, København: LO.
- Ebbinghaus, B., C. Göbel og S. Koos (2011), »Social capital, »Ghent« and workplace contexts matter: Comparing union membership in Europe«, *European Journal of Industrial Relations*, 17(2): 107-124.
- Elster, J. (1989), »Wage Bargain and Social Norms«, *Acta Sociologica*, 32: 113-36.
- Ibsen, F., L. Høgedahl og S. Scheuer (2012a), *Kollektiv Handling. Faglig organisering og skift af fagforening*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Ibsen, F., L. Høgedahl og S. Scheuer (2012b), »Fagforeningsmarkedet – prisforskelle og medlemsforskydninger«, *Politik & Økonomi*, 85(4): 72-86.
- Jørgensen, H. m.fl. (1992), *Analyse- og hypotesegrundlag for forskningsprojektet »Arbejdsliv og politik set i et lønmodtagerperspektiv«*, København: LO.
- Jørgensen, H., M. Lassen, J. Lind og M. Madsen (1993), *Medlemmer og meninger – rapport over spørgeskemaundersøgelse blandt medlemmer af LO-forbundene*. Aalborg: CARMA, Aalborg.
- Kelly, J. og C. Frege (2004), *Varieties of Unionism. Strategies for Union Revitalization in a Globalizing Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- Lind, J. (2004), »The restructuring of the Ghent model in Denmark and consequences for the trade Unions«, *Transfer: European Review of Labour and Research*, 10(4), 621-25.
- Lind, J. (2009), »The end of the Ghent system as trade union recruitment machinery«? *Industrial*
- Naylor, R.A. (1990), »A Social Custom Model of Collective Action«, *European Journal of Political Economy*, 14(3): 511-27.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge: Harvard University Press.
- Olson, M. (1982), *The Rise and Decline of Nations*, Yale: Yale University Press.
- Pencavel, J.H. (1971), »The demand for union services: an Exercise«, *Industrial and Labor Relations Review*, ILR Review.
- Relations Journal*, 40(6), 510-23.
- Rothstein, B. (1992), »Labor-market institutions and working-class strength«, i Sven Steinmo, Kathleen Thelen og Frank Longstreth, red. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 33-56.
- Scheuer, S. (1986), *Fagforeninger mellem kollektiv og profession*, Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Scheuer, S. (1996), *Fælles aftale eller egen kontrakt i arbejdslivet*, Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Scheuer, S. (1999), *Motivation, aktørmotiver i arbejdslivet*, København: Handelshøjskolens Forlag.
- Scheuer, S. (2011), »Union membership variation in Europe: A ten-country comparative analysis«, *European Journal of Industrial Relations*, 17 (1): 57-73.
- Schnabel, C. og J. Wagner. (2005), *Determinants of Union Membership in 18 EU Countries: Evidence from Micro Data*, 2002/03 IZA Discussion Papers 1464. Institute for the Study of Labor (IZA).
- Schnabel, C. red. (2003), *International Handbook of Trade Unions*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Scruggs, L. og P. Lange (2001), »Unemployment and

- union density«. *Unemployment in the New Europe*, , 145-171.
- Scruggs, L. og P. Lange (2002), »Where have all the members gone? globalization, institutions, and union density«, *Journal of Politics*, 64(1): 126-53.
- Strøby Jensen, C. (2004), »Faglig organisering under forandring – Komparative perspektiver på faglige organisationsgrader i Europa«, *Tidsskrift for arbejdsliv*, 6(3): 515-35.
- Strøby Jensen, C. (2007), *Arbejdsmarkedsrelationer i Danmark*, København: DJØF Forlag.
- Uusitalo, R. og P. Bockerman (2006), »Union membership and the erosion of the ghent system: Lessons from Finland«, *British Journal of Industrial Relations*, 44(2): 283-303
- Visser, J. (2002), »Why fewer Workers Join Unions in Europe: A Social Custom Explanation of Membership Trends«, *British Journal of Industrial Relations*, 40: 403-30.
- Visser, J. (2006), »Union membership statistics in 24 countries«, *Monthly Labor Review*, 129(1): 38-49.

Kristelig Fagforening og aftalesystemet

Emmett Caraker, lektor, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet, ec@dps.aau.dk

Fagforeningernes magtbasis er baseret på at organisere lønmodtagerne i en enhedsfagbevægelse og derigennem erhverve institutionel magt i aftalesystemet og i det politiske system. Den kristelige fagbevægelse søger at udgøre et alternativ i et parallelt aftalesystem og ved at føre institutionel og politisk kamp for at bryde monopolet i aftalesystemet. Artiklen behandler, hvordan Kristelig Fagforening påvirker fagforeningernes magttab, ved at undersøge aktiviteten i overenskomstsyste­met og vigtige institutionelle støttepiller, og hvorvidt der kan spores refleksioner og forandringer i Kristelig Fagforenings strategi og politik.

Det danske aftalesystem ses inden for industrial relations forskningen som en historisk hensigtsmæssig udvikling af et institutionaliseret klassesamarbejde. Efter 2. verdenskrig blev et »historisk kompromis« etableret, og korporatismen og institutionelle støttepiller blev afgørende. Fagforeningerne fik transformeret strukturelle og organisatoriske magtressourcer til institutionel og politisk magt og indflydelse, og enhedsfagbevægelsen opnåede uindskrænket hegemoni. Det sikrede kollektivt forhandlede løsninger med afsmittende virkninger til arbejdsmarkedet som helhed, og placerede fagbevægelsen som magtfuld samfundsmæssig institution.

Dette billede er forandret over en længerevarende periode. Fagbevægelsen har lidt et

systematisk tab af magtressourcer gennem de seneste 20 år. Forklaringerne henviser overordnet til globalisering og ændringer i klassestrukturen og klassebestemte adfærdsmønstre og værdier. Men politisk handlende aktører og beslutningsprocesser i institutionerne og det politiske system må også tillægges selvstændig betydning for magtfordelingen (Klitgaard og Nørgaard, 2010). En af forskningens gennemgående konklusioner er, at fagbevægelsens politiske magtressourcer er kraftigt reduceret. Det institutionelle magttab skal forstås som den politiske og administrative eksklusion af fagbevægelsen fra de politiske beslutningsprocesser i vigtige arbejdsmarkedspolitiske spørgsmål (Klitgaard og Nørgaard, 2010), og afskaffelsen af korporative organer og af den politiske og administrative korporatisme (Jørgensen og Schulze, 2011). De politiske beslutninger sigter efter fagbevægelsens institutionelle støttepiller. Vedtagelsen af loven om tværfaglige a-kasser i 2002 svækkede fagbevægelsens evne til at anvende a-kassesystemet som en rekrutteringsmaskine. Arbejdsløshedsforsikringen er blevet gjort mindre attraktiv gennem en lavere kompensationsgrad, og oprettelsen af det enstrengede kommunale jobcentersystem har reduceret fagbevægelsens indflydelse på aktiverings- og beskæftigelsespolitikken. Fagbevægelsen

har generelt ikke kunnet få arbejdsgiversiden med på noget forsvar for de institutionelle støttepillen, og i ly af VK-regeringen har DA betjent sig af politisk »forumshopping« (Borchorst o.a., 2012).

En anden dimension i magttabet handler om ideologisk alternative fagforeninger. De har oplevet en markant vækst i det ny årtusinde, og udviklingen er tæt forbundet med medlemskrisen i LO (Ibsen o.a., 2012). Set ud fra et magtressourceperspektiv og fagforeningernes legitimitet kan udviklingen få vidtrækkende følger. Svækkes fagforeningernes magtressourcer, kan aftaleindholdet blive mindre fordelagtigt for lønmodtagerne, og aftalesystemet som reguleringsmåde kan miste i betydning. Fokus er på den største og ældste af de alternative fagforeninger, Kristelig Fagforening (KF),¹ der som den eneste forsøger at udgøre et samlet værdipolitisk, fagpolitisk og institutionelt alternativ til den etablerede fagbevægelse. KF har arbejdet systematisk på at forandre arbejdsmarkedsreguleringerne og fjerne de etablerede organisationers monopolstilling i aftalesystemet. Kristelig Fagforening har svage strukturelle magtressourcer sammenlignet med de etablerede fagforeninger, og også betydeligt svagere organisatoriske (Caraker, 2013). Herfra kan ikke slutes, at den politiske indflydelse er tilsvarende lille. KF formåede over en lang periode, hvor organisationens magtressourcer var svagt udviklede, at sætte en dagsorden for afskaffelse af eksklusivaftalerne. De borgerlige partier støttede dagsordenen ideologisk, men V og K ønskede ikke at afskaffe eksklusivaftalerne, når det kom til stykket, af hensyn til samarbejdet mellem DA og LO. Kristelig Fagforening udnyttede som politisk entreprenør så i stedet, at der blev åbnet et vindue for politiske forandringer på spørgsmålet. En ny domspraksis ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD), der opgraderede de individuelle frihedsrettigheder, bevirkede, at KF gik den europæiske vej og i 2006 vandt en sag ved Domstolen,

der pålagde Danmark at afskaffe eksklusiv-aftalerne (Caraker, 2013). Strukturelle og organisatoriske magtressourcer determinerer altså ikke resultater i den politiske beslutningsproces. Strukturelt svage aktører kan også opnå indflydelse. Fællesinteresser med stærkere aktører og allianceindgåelser skal også tillægges betydning. Det må så efterspores, i hvilket omfang det gælder for Kristelig Fagforening i forhold til andre spørgsmål, der vedrører aftalesystemet.

Artiklens forskningsspørgsmål er på denne baggrund: Hvordan påvirker KF aftalesystemet, og svækker KF fagbevægelsens stilling inden for dette? Antagelsen er, at der sker en svækkelse. Antagelsen er videre, at KF kommer fra en perifer position til en aktuel position som en mere betydningsfuld organisation gennem medlemsvæksten og integrationen i arbejdsmarkedssystemet. Derfor er følgespørgsmålet, om KF i takt med forsøg på at påvirke aftalesystemet ændrer opfattelser og grundlag om samme aftalesystem.

Teoretisk bygger artiklen på industrial relations-teori og en aktørorienteret historisk institutionalisme. Industrial relations-afsættet er konfliktteoretisk. Der er blik på styrkeforhold og balancer mellem interesserne i systemet og systemets omverdensbetingelser. Den primære magt er den strukturelle magt, der udspringer af produktionens organisering. Organisatorisk magt er spørgsmålet om hvor omfattende og stærke, aktørerne kan blive, givet de magtressourcer, der knytter sig til arbejdsmarkedet. Institutionel magt er både et fagligt og politisk ressourcespørgsmål, fordi det angiver en politisk-administrativ tildeling af magtpositioner. Der er også en diskursiv magt, som er aktørernes evne til at være dagsordenssættende. De tre sekundære magtformer påvirkes gensidigt og modificerer den strukturelle magt. Aktørernes bestræbelser på at forandre institutioner forstås som strategier for reproduktive tilpasninger og dynamiske forandringer, der fortrænger eksisterende

praksisser, kobler nye elementer på en eksisterende institution, regenererer institutioner til nye formål, eller gradvist nedbryder institutioner over tid (Jørgensen, 2007).

Artiklens problemstilling undersøges i en empirisk analyse af to institutionelle støttepiller og et kerneområde i aftalesystemet. Udvælgelseskriteriet er, at casene er højt prioriterede af KF i perioden 1970-2012, og at de indeholder nogle grundlæggende træk ved aftalesystemets funktionsmåde og er centrale for fagforeningernes magtressourcer. Det drejer sig om sympatikonfliktretten og konfliktretten og som kerneområde overenskomstsyste-met inden for et område, hvor KF står stærkest med henblik på aftaleindgåelse. Synsvinklen er primært historisk-institutionel. Der er fokus på politiske initiativer, og hvordan aktører og institutioner reagerer herpå.

En række problemstillinger, der omhandler arbejdsmarkedspolitikken og arbejdsløshedsforsikringssystemet er fravalgt indenfor rammerne af denne artikel.

Det empiriske materiale består af KF arkivmateriale og officielt materiale fra KF og KA, 3F, Arbejdsretten, ministerier og Folketinget, samt interview med seks funktionærer og to politisk valgte i den kristelige fagbevægelse samt to funktionærer i 3F tilvirket i perioden 2010-2012. Materialet er analyseret i »Den kristelige fagbevægelse og »Den danske model« (Caraker, 2013). I denne artikel refereres til dette studie.

Aftalesystemernes principper og organisationsformer

Aftalesystemet domineret af de tre hovedorganisationer LO, FTF og AC har følgende kendetegn:

- Parterne har grundlagt en fælles ideologi, herunder at ledelsesretten, organisationsretten, interesseudsættninger og kollektive kampskridt er legitime.

- Parterne er enige om, at samarbejdet er den mest egnede form til at skabe og fordele værdier på, og at »modellen« fungerer til fordel for alle parter og for samfundet som helhed.
- Organisationerne på lønmodtagersiden er baseret på demokratiske beslutningsformer.
- Staten har tilvejebragt forligsinstitutioner, der disciplinerer parterne til at begrænse konflikteffektueringer.
- Organisationerne har en høj organiseringsgrad, og aftalerne er normsættende for det øvrige arbejdsmarked.

Nogle grundtræk ved aftalesystemets reguleringsmåde er forblevet uændret siden Septemberforliget. Det gælder:

- Et arbejdsretsligt system, anerkendt af staten, har tildelt parterne autonomi og kompetence til at overvåge aftaleindgåelsen og dømme i parternes rets- og interessekonflikter, og parterne har monopol på domsafgørelse og udnævnelse af dommere. Lovligheden af konflikter rettet mod uorganiserede og konkurrerende arbejdsgivere afgøres af systemet selv.
- En sympatikonfliktret, som giver fagforeninger ret til sympatistrejker og blokader mod ikke-overenskomstdækkede virksomheder og virksomheder, der tegner overenskomster med konkurrerende organisationer.
- En konfliktret, hvor lockouretten og strejkeretten er anerkendt som kollektive kampskridt. Det konstituerer et mere lige magtforhold, fordi det især er strejkeretten og fagforeningernes vilje til at bruge den, der sikrer en vis balance i systemet overfor arbejdsgivernes ledelsesret.

Det kristelige aftalesystem mellem Kristelig Arbejdsgiverforening og Kristelig Fagforening er grundlagt i 1899 med det formål at udgøre et alternativ til klassekamp og organisationstvang og til arbejderbevægelsens

anti-kristelige agitation (Honoré, 1985). Det kristelige aftalesystem adskilte sig ved grundlæggelsen på nogle punkter væsentligt fra aftalesystemet:

- Parterne forpligtigede hinanden på et kristent grundlag, der fremhæver fællesinteresserne mellem arbejdsgivere og arbejdstagere og individets selvbestemmelsesret overfor tvangskollektivismen.
- Parterne forpligtigede hinanden på at løse uoverensstemmelser gennem harmoniske samarbejdsrelationer og fredelig aftaleindgåelse.
- Parterne afstod fra at anvende strejkeretten og lockoutretten i alle spørgsmål. Parterne afgjorde interessermodsatninger i et tvungent voldgiftssystem. Parterne var underlagt en korporativ organisationsform i Kristeligt dansk Fællesforbund (KDF), som udgjorde den overordnede ledelse, og valg til de ledende organer blev foretaget i kredsen af medlemmer af Indre Mission. Parterne tog stilling til overenskomstindgåelse i delegeretforsamlinger og ikke ved urafstemninger.

Det kristelige aftalesystem kan derfor med god ret siges at være et kvalitativt anderledes system i den historiske udgangsposition, på grund af ideologiens forankring i en metaforståelse af forholdet mellem individ og samfund, den korporative organiseringsform, afståelsen fra kollektive kampskridt og den indremissionske styring. Den generelle samfundsudvikling og statsintervention i arbejdsmarkedsreguleringen har imidlertid ført til en modernisering af værdigrundlag og organisationsformer. Statsinterventionen har medført brud i det organisatoriske set up, mens interne organisationsforandringer har været »sti-afhængige«, og uden at de har splittet organisationen.

I 1931 blev KDF delt op i en arbejdsgiverside KA og en arbejdstagerside KF. Opdelingen var en politisk nødvendighed for at få tilladelse af staten til at oprette en statsanerkendt arbejdsløshedskasse. De to organisationer blev suveræne i egne forhold, mens de fortsat var bundet sammen i KDF, der traf alle beslutninger af fælles interesser.

KDF blev ophævet. Det blev nødvendigt, for at KF kunne fremstå som en lønmodtagerorganisation uafhængigt af KA, og for at overenskomsterne kunne anerkendes arbejdsretsligt som kollektive overenskomster. En trinvis proces førte til en organisatorisk og juridisk adskillelse. I 2000 blev KDF nedlagt, og i 2002 blev videreførelsen Institut for Dialog og Etik nedlagt. Der blev også indgået aftale om, at KA og KF selvstændigt kan indgå overenskomster med andre modparter under forudsætning af, at samarbejdssynet og strejkesynet skrives ind.

Det kristne grundlag, der sigtede på at beskytte opløsningen af en kristen enhedskultur (Andersen, 2013), skiftede status fra at være forkyndende til at fungere som baggrundsforståelse. Dette må ses i sammenhæng med den generelle sekularisering samt det forhold, at et flertal af medlemmerne ved indgangen til 1990'erne ikke længere var bekendende kristne (Dahl Sørensen o.a., 1994).

De formelle bånd til Indre Mission blev ophævet i vedtægterne 2007, således at medlemskab af Indre Mission ikke længere er en betingelse for valg til de ledende organer.

Beslutningsformen ved overenskomstfornyelse blev demokratiseret ved, at der i 2010 indførtes urafstemning.

Parallelt med organisationsudviklingen fandt der en øget arbejdsmarkedspolitisk integration sted, hvor KA og KF fik samme status og indflydelse som de øvrige arbejdsmarkedsorganisationer. Den politiske indflydelse er generelt blevet modarbejdet under socialdemokratiske regeringer og støttet under borgerlige regeringer. I 1981 opnåede Kristelig

A-kasse ved Østre Landsret status som tværfaglig a-kasse med overflytningsret, hvilket væsentligt forbedrede muligheden for rekruttering og fastholdelse. I 1983 anerkendte Østre Landsret, at KA/KF's ferieaftale var en overenskomst omfattet af Ferieloven. I 2003 fastslog Arbejdsretten, at KA og KF er gensidigt uafhængige organisationer, og deres overenskomster er kollektive overenskomster. I 1997 fik KA og KF efter ændringer i Arbejdsretsloven adgang til partsdeltagelse og enedes om, at Arbejdsretten kan afgøre sager imellem dem. I 2005 godkendte Arbejdsretten Organisationsaftalen mellem KA og KF. I 2005 indtrådte KF's formand i forretningsudvalget for A-kassernes Samvirke. I 2001 ligestillede VK-regeringen KA og KF med høringsberettigede organisationer, og antallet af høringssvar fra KF til det politiske system voksede fra to høringssvar i 2001 til 19 i 2010. På andre områder lykkedes det ikke at opnå integration. F.eks. afviste Arbejdsretten i 2005, at KA er en Hovedorganisation, og i 2010 afviste Arbejdsretten, at KA/KF kan være dommere i Arbejdsretten også i sager, der vedrører organisationerne direkte. I 2008 afviste Undervisningsministeriet KA som medlem af Tvistighedsnævnet.

Kristelig Fagforenings stilling til aftalesystemet er ambivalent. Aftalesystemets bagvedliggende ideologi om classesamarbejde som alternativ til klassekamp ser KF som en tidsvarende ideologi sammenfaldende med den kristelige. KF betoner fællesinteresserne med arbejdsgiversiden stærkere, men »modellens« betydning som selvstændig reguleringsmåde slås fast. De vigtigste skillelinjer til fagbevægelsen i aftalesystemet udover strejkesynet er den stærke betoning af de liberale frihedsrettigheder om individets principielle ret til selvbestemmelse, og at interessevaretagelsen er stærkere begrundet i de individuelle interesser og i samfundsmæssige individualiseringstendenser.

På den anden side udtrykkes kritik af aftale-

partnernes monopolisering og udelukkelsen af andre faglige organisationer, og sigtelinjerne i den politiske strategi er lagt efter undertrykkende mekanismer i systemet, der virker ekskluderende for KF og KA og deres medlemmer. Begrebet »Den danske model« som noget særligt autonomt velfungerende og tilpasningsdygtigt og dermed unikt og bevaringsværdigt tages der forbehold for. KF sigter i højere grad efter, at staten i samarbejde med aftaleparterne skal supplere med politisk fastsatte minimumsstandards og reguleringer til aftalesystemet (Caraker, 2013).

Sympatikonfliktretten

Fagforeningerne har ud fra de arbejdsretlige grundsætninger vid adgang til at starte sympatikonflikter mod ikke-overenskomstdækkede virksomheder og virksomheder, der tegner overenskomst med konkurrerende organisationer (Kristensen, 2008). Mellem 1910 og 1972 var Arbejdsretten defineret til at virke indenfor Septemberforligets område. I 1973 fik Arbejdsretten udvidet sin kompetence til at behandle sager af kollektiv karakter for alle dele af arbejdsmarkedet, herunder faglige organisationers konflikter til støtte for overenskomst med enkeltarbejdsgivere, som hidtil havde været behandlet ved domstolene (Ibid.: 24). KA og KF var indtil da uden for det arbejdsretlige system og førte kun få sager frem til domstolene om sympatikonflikters lovlighed. KA og KF har siden anvendt det arbejdsretlige og det politiske system til at få kendt sympatikonfliktretten ulovlig med henvisning til de individuelle frihedsrettigheder. Men det er også en strategisk kamp for at udbygge organisationsmagt på bekostning af DA/LO's monopol.

Det arbejdsretlige grundlag har været prøvet i langvarige konflikter fra slutningen af 1970'erne, hvor enkeltarbejdsgivere har indgået overenskomst med KA/KF. Konflikterne på Shela Plast (1978), Århus Minitaxa (1985), Nyhavn (1994), Ikadan (1999), Brørup Maskinstation (1999), Nørrebro Bryghus

(2007), Frisørkonflikten (2007) og Vejlegården (2012) er alle anset som principielle af KA/KF. Konflikterne har opnået en højprofileret opmærksomhed parallelt med konflikterne om eksklusivaftaler (Caraker, 2013). KF har vinklet konflikterne ideologisk ved at understrege, hvordan totalitære tendenser i fagbevægelse og stat krænker den individuelle frihed. Konflikterne har på den anden side også demonstreret LO's organisatoriske og institutionelle magt. LO-fagforeningerne har – bortset fra Nyhavnkonflikten og Vejlegården-konflikten – været i stand til at presse arbejdsgiverne til at opgive KA/KF-overenskomsten. På det organisatoriske plan har LO manifesteret, at fagforeningerne fortsat kan mobilisere magtressourcer bag sympatikonflikter og tvinge virksomheder til overenskomst.

Arbejdsretten har i sin domfældelse kendt sympatikonflikterne lovlige (Caraker, 2013). Arbejdsretten har stadfæstet, at fagforeninger har haft en »naturlig interesse« i at indgå overenskomster, og ved bedømmelserne er det ikke tillagt betydning, om virksomheden i forvejen er dækket af en anden overenskomst, og at kun et mindretal af virksomhedens beskæftigede er medlem af den konfliktudøvende fagforening. Arbejdsretten har ligeledes stadsfæstet, at sympatikonflikterne generelt ikke har haft et omfang, der undergraver virksomhedernes økonomi, hvilket kan gøre hovedkonflikten ulovlig.

Til støtte for KA/KF har Arbejdsretten i enkelte konflikter påtalt, at sympatikonflikten var for vidtgående, når fagforeningen opfordrede til boykot gennem henvendelse til samtlige af virksomhedens leverandører og forretningsforbindelser. Arbejdsretten fandt, at en konflikt ikke må være så omfattende, at den helt afskærer en arbejdsgiver fra at udøve sin virksomhed (AR, 1999b). Ligeledes har Arbejdsretten dømt en generel opfordring til kundeboykot ulovlig. Det gør dog ikke nødvendigvis hovedkonflikten ulovlig.

I Nørrebro Bryghus afgørelsen blev det af Arbejdsretten præciseret, at selv om dele af sympatikonflikten var for vidtgående ved, at der opfordredes til kundeboykot, og at 3F opfordrede forretningsforbindelser til at afbryde samarbejdet med bryghuset, kunne det godtgøres, at bryghusets vanskelige økonomiske situation skyldtes markedsf forhold (hårdere konkurrence og vanskeligere distributionsforhold end forudset), og at hovedkonflikten og sympatikonflikterne generelt derfor måtte anerkendes som lovlige kampskridt (AR, 2007b). De arbejdsretlige afgørelser har således generelt set udvist konsistens, og Arbejdsrettens afgørelse i Vejlegård-konflikten i 2012 bekræftede praksis. KA fik ikke medhold i, at hovedkonflikten måtte erendes ulovlig på grund af, at nogle af tiltagene i sympatikonflikterne var det (AR, 2012).

Sympatikonfliktretten kan altså fortsat udgøre en væsentlig magtressource for fagforeninger. Men der er også begrænsninger. De ses ved, at fagforeningerne ikke kan anvende deres strukturelle og organisatoriske magtressourcer med fuld styrke overfor især mindre og økonomisk sårbare arbejdsgivere. Det er en form for reguleret klassekamp, der begrænser sympatikonfliktrettens effektivitet.

Sideløbende med konfliktforløbene har KA og KF søgt at vinde det politiske system for en begrænsning af sympatikonfliktretten. Socialdemokratiet har været afvisende, og V, K og Kristeligt Folkeparti har været for, mens de borgerlige midterpartier RV og CD har udtrykt forbehold. Man ville ikke gribe ind i aftalesystemets reguleringsmåde. KF påvirkede i 1999 V og K til at fremsætte et lovforslag, der indebar, at faglige blokader ikke kan iværksættes, hvor der: 1) kun arbejder et mindretal fra den organisation, der påberåber sig overenskomstretten, 2) i forvejen er indgået en overenskomst med en anden organisation og 3) hvor denne indgåede overenskomst ikke afviger fra det niveau, der er gældende for tilsvarende arbejde. Efter folketingsvalget

i 2001 skiftede V og K holdning på baggrund af påvirkningen fra DA og LO, som afgav høringssvar til Beskæftigelsesministeriet. I den efterfølgende folketingssamling i 2003 var Kristeligt Folkeparti ene om at genfremsætte og støtte lovforslaget, mens VK-regeringen afstod fra et indgreb i »modellens« reguleringsmåde.

VK-regeringen forberedte i samme periode forslag om at afvikle den politiske og administrative korporatisme. Regeringens lovforberedende arbejde om et tværfagligt akkassesystem skete uden partsinddragelse af fagbevægelsen og sandsynligvis med DA's godkendelse. Med aftalesystemet ser det imidlertid ud til at forholde sig anderledes: Det er en grundlæggende værdi, at parterne selv justerer principper og regler for systemet fri for direkte statslig indblanding. DA og LO har således en fælles interesse i at holde politisk indblanding på afstand. Dertil kommer DA's selvstændige interesse: DA fik med Septemberforliget et effektivt værn mod fagforeningernes enkeltkonfliktsstrategi ved legalt at kunne anvende lockouten som modtræk. En statslig indblanding i Hovedaftalens bestemmelser om konflikteffektueringer skal ikke kunne danne præcedens.

I Vejlegården-konflikten i 2012 fremsatte Venstre og Dansk Folkeparti støttet af Det konservative Folkeparti og Liberal Alliance beslutningsforslag om at forbyde faglige organisationers konfliktret overfor virksomheder med overenskomst. Forslaget blev anvendt til at føre en ideologisk kamp om »frihed contra kollektiv tvang«, men opnåede ikke flertal. LO vendte sig skarpt mod forslaget, DA undlod at udtrykke sin støtte, og regeringen ville ikke støtte et indgreb i et hovedprincip på arbejdsmarkedet om, at der ikke lovgives om løn- og ansættelsesvilkår, herunder konfliktretten og forholdet mellem de faglige organisationer (Caraker, 2013).

De fagretslige institutioner og de grundlæg-

gende retsprincipper har udvist en bemærkelsesværdig stabilitet gennem det 20. århundrede (Kristensen, 2008). Den løbende justering har begrænset kampformerne, men ikke ændret afgørende ændret ved fundamentet. Det er fortsat et særegent system, hvor parterne opretholder en privilegeret adgang og besidder en eksklusiv institutionel magt, og hvor parterne har udviklet en langvarig historisk institutionel praksis for, hvordan principper for konflikteffektueringer omsættes arbejdsretligt. Principperne tager sigte på at kunne anvende magt i interessekonflikter og at virke for kompromissøgende adfærd på grundlag af systemets værdier, og samtidig anvende magt overfor konkurrerende organisationer, der søger at erhverve sig organisationsmagt. Det er der ikke grundlæggende ændret ved set over 40 års arbejdsretlige afgørelser. KA/KF har tabt kampen i det arbejdsretslige system og i det politiske system. LO's stærke institutionsmagt gør det vanskeligt for KF at omsætte sin voksende organisatoriske styrke til institutionel magt og derved opnå status som betydende overenskomstbærende organisation.

Vejlegården-konflikten er imidlertid interessant, fordi virksomhedens opsigelse af 3F-overenskomsten er sammenfaldende med 42 andre mindre virksomheders tilsvarende opsigelser. Opsigelserne var koordineret af Danske Restauranter og Cafeer, som er en konkurrerende organisation til DA's underorganisation HORESTA. En koordineret aktion af denne type er ikke set tidligere. Her er tale om en kvalitativ nyudvikling i arbejdsgiver-sidens organiseringsformer for at styrke et konkurrerende aftalesystem (Caraker, 2013).

Overenskomstsyste

KF's overenskomster ligner andre overenskomster i opbygning og indhold, men der kan godt identificeres forskelle. Nedenfor præsenteres hvilke forskelle, der er mellem KF-overenskomster og 3F-overenskomsten inden for hotel- og restaurationsområdet indgået

i 2010² (Caraker, 2012). Området er valgt, fordi KF her har præsteret fremgang for overenskomstindgåelsen på bekostning af LO-siden. Området er aftalemæssigt i opbrud. Overenskomstdækningen er faldet til 25-30 pct., og organisationsprocenten er lavere bl.a. som følge af en højere andel af arbejdskraft med midlertidig tilknytning (Ibid.).

KF's relative styrke manifesterer sig ved, at KF indgår overenskomst med tre arbejdsgiverorganisationer i et konkurrenceforhold med den dominerende DA/LO overenskomst. Det drejer sig om KA med ca. 250 medlemsvirksomheder, Restauratørernes Arbejdsgiverforening 2000 (RAF-2000) med 67 medlemmer og Nyhavns Restauratør- og Arbejdsgiverforening (NRAF) med 20 medlemmer i 2012. Til sammenligning har HORESTA i 2011 ca. 2100 medlemmer, som beskæftiger 75 % af de omtrent 70.000 ansatte i branchen (Ibid.). Det er dog ikke udtryk for overenskomstmæssig styrke. HORESTA har opdelt organisationen i en branchedel uden overenskomst og en arbejdsgiverdel med overenskomst. Tendensen er, at stadigt flere melder sig ud af arbejdsgiverdelen eller ind i DRC, der anbefaler RAF-2000. RAF-2000 opstod som en reaktion på fagforeningens (RBF) faglige aktivitet. RAF-2000 fremhæver 10 fordele ved overenskomsten, herunder at der er lønforskel mellem faglærte og ufaglærte, ingen faggrænser, stor fleksibilitet for fastansatte og afløsere og ingen strejkeret.

Sammenligningen viser, at der er forskelle i nedadgående retning i KF's overenskomster. 3F-overenskomsten er bedre for lønmodtagerne målt på 20 ud af 23 hovedbestemmelser, mens KA/KF-overenskomsten er bedre på 2 hovedbestemmelser, hvad angår fuld løn ved dødsfald, sygdom og andre særlige lejligheder. 3F-overenskomsten sikrer en højere mindsteløn (hhv. 4 kr. for ufaglærte og 6 kr. for faglærte pr. time), og giver bedre tillæg efter arbejde på forskudt tid, overarbejde, anciennitet, ungarbejdere og ved optjening

af feriefri dage. Endvidere indeholder 3F-overenskomsten en mere restriktiv adgang til udvidelse af arbejdstiden og har bedre opsigelsesvarsler. Samlet set rummer 3F-overenskomsten flere økonomiske fordele, færre liberale arbejdstidsbestemmelser og flere rettigheder.

Konflikten mellem 3F og RAF-2000/NRAF har i høj grad stået om de ufaglærte tjenerlønninger i branchen. KF-overenskomsterne med RAF-2000 og NRAF er generelt identiske med KA-overenskomsten med få vigtige undtagelser. Mindstelønnen for faglærte gastronomer er 7 kr. højere pr. time sammenlignet med 3F-overenskomsten, mens den er ens for faglærte tjenere. For ufaglærte tjenere (»restaurations- og bodegamedarbejdere«), er mindstelønnen derimod 26,71 kr. mindre pr. time end i 3F-overenskomsten, og der opereres med en introduktionsløn i 4 måneder på 100 kr., hvilket er 4 kr. lavere end mindstelønnen i KA-overenskomsten. Der er også en tilsvarende lavere mindsteløn for særlige ufaglærte jobfunktioner. En vigtig nyskabelse i RAF-2000/NRAF-overenskomsten er, at svendebrevet er forudsætning for at oppebære den faglærte tjenerløn. Endvidere er der mere liberale bestemmelser ved hjemsendelse uden løn og længere anciennitetskrav for at opnå sociale goder.

Selv om det kan indvendes, at mindsteløns-satser er vejledende og ikke svarer til den faktiske aflønning efter kvalifikation og præstation, lægger mindstelønnen et vist niveau for ikke mindst den ufaglærte arbejdskraft. KF's hidtidige stilling til, hvilken betydning konkurrerende overenskomstersystemer har, kan sammenfattes til, at konkurrencen ikke udgør noget problem, og at KF's overenskomster er på det samme niveau som LO-overenskomsterne. KF undervurderer altså de faktiske forskelle inden for hotel- og restaurationsområdet, og KF reflekterer ikke den centrale mekanisme for løndannelsen og omkostningsniveauet for arbejdskraften i en

markedsøkonomi. Kun i relativt sjældne perioder, hvor der er mangel på arbejdskraft, kan lønmodtagerne udnytte markedsmekanismen til deres fordel. Når der omvendt er rigelig med arbejdskraft til rådighed, er det købers marked. Regulering baseret på kollektive aftaler giver et mere lige magtforhold til arbejdsgiversiden, men hvis lønmodtagerne er splittet op i konkurrerende organisationer, virker reguleringen modsat: Skal en fagforening ind på et område, der i forvejen er overenskomstdækket, skal den underbyde den eksisterende overenskomst, for at arbejdsgiverne finder den interessant.

I Vejlegården-konflikten blev denne mekanisme spidsformuleret af kritikerne. Det lægger et pres på og kan initiere en proces i KF. Den fremtidige politikudvikling skal ifølge KF tage højde for, at konkurrerende fagforeninger ikke spilles ud imod hinanden (Caraker, 2013), og sigte efter, at der udarbejdes nogle almene bestemmelser, der i højere grad indeholder et generelt beskyttelsesniveau af arbejdskraften. Endvidere skal politikudviklingen sigte på at udarbejde en model for, hvordan fagforeninger kan sameksistere organisatorisk og aftalemæssigt. KF er inspireret af erfaringer fra Holland, hvor socialdemokratiske og kristelige fagbevægelser sameksisterer, uden at den splittende mekanisme svækker interessevaretagelsen (Caraker, 2013). Forslag til Lønmodtagerlov (KF, 2009) er tænkt at være et supplement til de kollektive overenskomstaftaler. Forslaget indebærer, at eksisterende lovgivning og aftaler fra kollektive overenskomster samles i en lønmodtagerlov. Hermed vil KF sikre nogle basisrettigheder for alle lønmodtagere: Der skabes overskuelighed og gennemsigtighed i de lønmodtagerrettigheder, der findes, og alle lønmodtagere sikres samme rettigheder og et ens minimumsniveau for beskyttelse. Herved overkommes ifølge KF det problem, at en stigende andel af lønmodtagerne i Danmark ikke er omfattet af en kollektiv overenskomst. KF's svage magtressourcer taget i betragt-

ning er lønmodtagerloven en alternativ måde at skabe sig indflydelse på for at sikre lønmodtagerrettigheder generelt.

For fagbevægelsens stilling er det en svækkelse, at der indgås overenskomster til et lavere løn- og beskyttelsesniveau. Det kan øge presset på de løn- og arbejdsvilkår, der aftales i det store overenskomsts system, og det kan øge afvandringen af arbejdsgivere fra de aftaleområder, der indeholder de bedste vilkår. Det første øger de omkostninger, der er forbundet med at kontrollere aftalevilkår og føre faglige sager. Det andet svækker magtressourcerne, når arbejdsgivere søger over i områder med mindre gode vilkår.

Konfliktretten

KF's strejkesyn går tilbage til stiftelsen. Vedtægterne fastslår, at KDF »vil udjævne al meningsforskel om løn, arbejdstid m.m. imellem sine medlemmer, udelukkende ved voldgift uden arbejdsstandsning« (KDF, 1903). Fra 1985 blev bestemmelsen moderniseret: »Medlemmerne må ikke aktivt medvirke i nogen form for arbejdsstandsning. Medlemmerne er dog ikke forpligtiget på at blive på arbejdspladsen, såfremt deres liv, ære og velfærd er truet« (KF, 2011, par. 3 stk. 3). I sådanne tilfælde modtager medlemmet en godtgørelse (Ibid., stk. 4) fastsat svarende til dagpengesatsen.

Bestemmelsen indeholder altså et væsentligt forbehold, og KF har aldrig ekskluderet et medlem for overtrædelse af bestemmelsen. I KF's fortolkning hører former for pres ind under forbeholdet og ligeledes, hvis medlemmet er »bange for at ødelægge det fremtidige samarbejde på arbejdspladsen« (KF, 2011: 2). Der er udviklet en generel praksis, hvorefter der ses bort fra hovedreglen, og der ydes uden dokumentation for pres en økonomisk kompensation. KF annoncerer strejkegodtgørelsen som et medlemsgode, og praksis må betegnes som liberal. Undtagelsesbestemmelsen udtrykker en kollektiv erfaring om,

at medlemmerne påvirkes fagpolitisk og normativt. På den anden side fremfører KF strejkesynet ganske stærkt i offentligheden og til medlemmerne. Hermed signaleres det, at det er legitimt at arbejde under en strejke, og KF bidrager således til at vanskeliggøre konflikteffektueringen i aftalesystemet. Det kollektive handlingsproblem er altså delvist individualiseret. Det er op til det enkelte medlem at vurdere og tage sine forholdsregler. Det vil afhænge af den konfliktende fagforenings evne til at optræde som enhedsaktør. Det vil sige at anvende organisatoriske magtressourcer til at gøre strejken effektiv gennem overtalelse eller pres.

Modsætningerne henfører til forskelle i KF på strejkesynet og den administrative praksis. Der er ændret på argumentationen for begrundelsen, og principper og administrativ praksis er til debat. I 1997 konkluderede en intern rapport på en teologisk udredning, at: »... anvendelsen af kollektive kampskridt ikke anses for at være i strid med Bibelens lære« og: »at der ikke i Bibelen i klar tekst kan udredes noget konkret om, hvordan man ud fra en kristen etik skal forholde sig til anvendelsen af kollektive kampskridt« (KF, 2000: 12). Den bibelske begrundelse for strejkesynet er her helt forsvundet.

I 1997 opstod betegnelsen »harmonisyn« som led i begrundelsen for strejkesynet. På repræsentantskabsmødet i 2005 besluttede man imidlertid at ændre »harmonisyn« til »dialogsyn« (KF, 2000). Begrundelsen var, »at vi taler sammen, fører dialog fremfor konflikt. Der er ikke nødvendigvis harmoni mellem arbejdsgiver og arbejdstager. Vi kan somme tider være frygtelige uenige med arbejdsgiversiden« (KF, 2011: 3). KA besluttede dog at fastholde »harmonisynet«, og det er derfor dette begreb, der anvendes i Organisationsaftalen. Erfaringer med arbejdsgiversiden indgår i den interne diskussion, og de kan illustreres med et eksempel fra overenskomstforhandlingerne med NRAF i 2010 gengivet fra

KF's interne oplæg om strejkesynet. KF stillede ved overenskomstforhandlingerne med NRAF krav på pensionsområdet og kunne ikke blive enige med arbejdsgiversiden. Ved udsigten til at kunne blive dømt ved KA/KF's voldgiftsret til at gå ind på KF's krav, truede arbejdsgiverne med kollektivt at melde sig ud af arbejdsgiverforeningen. Resultatet kunne blive, at KF kom til at forhandle med »en tom arbejdsgiverforening« (KF, 2011: 7), da KA/KF's Organisationsaftale ikke indeholder bestemmelser om, at parterne kan konflikte sig ud af en overenskomstaftale. Resultatet af forhandlingerne blev, at KF trak kravet om pension tilbage.

Den interne diskussion henter inspiration fra EMD og det internationale kristelige fagforbundsarbejde. I 2009 fastslog EMD individets ret til at strejke. Det rejser for KF spørgsmålet, hvorvidt organisationen juridisk og moralsk kan tilsidesætte internationale konventioner. I det interne notat om strejkesynet hedder det, at den juridiske begrundelse er i orden. Det er juridisk uproblematisk at danne en forening med strejkesynet som grundlag, og medlemmerne kan melde sig ud igen, hvis de er uenige. På den anden side fremhæves, at »argumentationen (holder) kun juridisk, hvis medlemmerne anser strejkesynet som »et væsentligt argument« for at melde sig ind« (KF 2011: 9). Det gjorde sig gældende i de første mange årtier, hvor det ideologiske argument var væsentlig for alle medlemmer. Men med KF's stærke vækst i mange lønmodtagergrupper kan det forventes, at KF får en mere differentieret medlemsgruppe. En undersøgelse udarbejdet i 2010 dokumenterer, at omtrent halvdelen af medlemmerne er imod brug af strejker (46 %), mens den anden halvdel er enten indifferent (36 pct.) eller er for (18 pct.) (KF 2011). Spørgsmålet i notatet er således, om det er holdbart at tilsidesætte EMD's konvention, når strejkesynet ikke er en væsentlig faktor for de fleste medlemmer. Notatet refererer endvidere til, at mange kristelige organisationer i verden betragter kampskridt som

berettigede elementer i den faglige kamp, og bestemmelser om strejkesynet herfra indgår i den interne diskussion. Notatet opsummerer f.eks. retningslinjerne fra den kristelige fagforening i Holland CNV således, at 1) strejker må kun bruges, når andre midler er udtømte, 2) under strejken søges konflikten løst på anden vis, 3) almeninteresser eller tredjepart må ikke rammes uforholdsmæssigt meget, og 4) strejkens krav må ikke være urealistiske (Ibid.: 4).

Til grundlag for beslutning om modernisering af strejkesynet ved de kompetente organers behandling i 2012-2013 er opstillet 5 beslutningsscenarier: I Status quo, II Tilpasse vedtægter praksis, III Differentiere strejkesynet ift. modpart, IV Opruste og stramme op og V Formulere strejkesynet som hensigtserklæring (KF, 2011). Scenarierne rummer den faktiske spændvidde, der er i organisationen (Caraker, 2013).

Det første scenarie »Status quo« fastslår, at strejken ikke benyttes som kampmiddel. Strejkesynet begrundes i samarbejde om fælles interesser, og den pragmatiske praksis fortsætter. Fordelene er, at strejkesynet er en vigtig del af KF's identitet. Strejkesynet er en »differentieringsmarkør« over for LO. Den pragmatiske praksis begrundes i, at medlemmerne undgår den vanskelige valg-situation, det kan være at påtage sig arbejde under en konflikt. Af ulemper nævnes bl.a., at KF opfattes som på kant med menneskerettighederne i forhold til medlemmer, der ikke har strejkesynet som væsentligt argument for medlemskab.

Det andet scenarie »Tilpasse vedtægter til praksis« fastslår, at vedtægterne præciseres således, at det principielle strejkesyn reserveres til KF's egne overenskomstforhandlinger. Det betyder, at det er som organisation og overenskomstpарт, at strejkeretten fraskrives, mens medlemmerne stilles mere frit ud fra en

lokal vurdering med henvisning til liv, ære og velfærds-bestemmelserne.

Det tredje scenarie »Differentiere strejkesynet i forhold til modpart« fastslår, at strejkesynet gælder i overenskomstforhandlinger med KA og andre modparter, der deler KA/KF's dialogsyn og værdigrundlag, mens det gøres legitimt at anvende faglige kampskridt, når partnerne ikke kan enes i voldgiftssystemet. Et protokollat til Organisationsaftalen revideret i 2011 åbner faktisk op for muligheden af at anvende kampskridt over for andre forhandlingsparter, idet indgåelse af overenskomster med andre parter ikke er begrænset som følge af Organisationsaftalen. Om fordelene ved det tredje scenarie hedder det, at KF får mulighed for at anvende kampskridt overfor arbejdsgivere, der ikke vil dialogen, og »derved kan vi lægge et større tryk, når vi forhandler« (KF, 2011: 15), og at det giver adgang til nye overenskomstpартer. Af ulemper fremhæves signalforvirring og tabt markedsføring ved en differentieret profil.

Det fjerde scenarie »Opruste og stramme op« fastslår, at det principielle strejkesyn højprofileres. Medlemmets forpligtigelse til at stille sin arbejdskraft til rådighed indskræpes, og undtagelsesreglerne om liv, ære og velfærd tolkes restriktivt efter gældende retspraksis og ved overtrædelse sanktioneres med eksklusion. Af fordele nævnes, at der ikke vil være uoverensstemmelse med menneskerettighederne, idet strejkesynet vil være kendt, og at den højprofilerede linje styrker KF's identitet. Af ulemper nævnes modsætningen til menneskerettighederne og til medlemmer, der støtter kampmidler, samt risiko for »samarbejdsproblemer og dårligt arbejdsklima« (Ibid.: 17) på de arbejdspladser, hvor medlemmerne tvinges til at arbejde under en konflikt. Endelig nævnes et muligt imageproblem, hvis man i højere grad beskyldes for ikke at være en rigtig fagforening.

Det femte scenarie »Formulere strejkesynet

som en hensigtserklæring« indebærer som »yderste nødsituation« (Ibid.: 17) kampschridt. Fordelene er at være i overensstemmelse med menneskerettighederne og at kunne anvende sanktioner overfor overenskomstmodparter, der ikke respekterer dialogsynet. Af ulemper nævnes tab af historisk arv og identitet, tab af eksistensberettigelse i forhold til LO, tab af rekrutteringsmuligheder og et tab af overenskomstparter, idet »kampschridt i fremtiden vil komme under større pres på grund af større diversitet på arbejdsmarkedet ... (hvor) arbejdsgiver (vil) finde en anden faglig organisation at tegne overenskomst med« (Ibid.). Her refereres til CSC/HK-konflikten.

Scenarierne er ikke udtryk for, at KF er på vej væk fra det principielle strejkesyn. Scenarie IV og V går kun mindretal ind for, mens det er scenarie II, der er givet mandat til vedtægtsmæssigt at arbejde videre med.

Den interne diskussion viser, hvordan KF søger at tilpasse sig en modsigelsesfuld og omskiftelig verden uden samtidig at miste sit »DNA«. Der reflekteres magttilstande og magtmekanismer, som ikke er forskellig fra erfaringer, der finder sted i andre faglige organisationer. Dette er i overensstemmelse med tidligere forskning, der dokumenterer, at KF medlemmer har forskellige holdninger til strejkesynet og til fælleinteresser/modstridende interesser med arbejdsgiversiden på samfundsplanet (Dahl Sørensen o.a., 1994), og at de individuelle værdier i medlemskredsen samtidig står stærkt. Der kan her godt identificeres et differentieringsproblem. Differentieringsproblemet gør det vanskeligt for organisationen at lægge sig fast på et af de markante scenarier (IV og V), og differentieringsproblemet viser, hvorfor det er det kompromissøgende scenarie II, der arbejdes videre med.

For problemstillingen er det interessant, at der i KF tematiseres parallelle problemstillinger til den erfaringsverden, lønmodtager-

grupper og fagforeninger generelt er situeret i. Den pragmatiske praksis vil alt andet lige fortsat reducere presset fra ikke-strejkende kolleger. På den anden side løser det ikke problemet med tab af magtressourcer som følger af alternative fagforeningers vækst.

Konfliktretten et vigtigt grundvilkår i aftalemodellen. Den initierer til forhandlinger og kompromissøgende adfærd og reducerer magtforholdets asymmetri. Fagforeninger og lønmodtagere kan anvende strukturelle magtressourcer i kraft af, at de kan ramme arbejdsgivernes produktion gennem strejke, og besidder organisatoriske magtressourcer i kraft af medlemmernes vilje og evner til at slutte op og deltage. Væksten i alternative fagforeninger betyder, at der bliver trukket mange lønmodtagere ud af fagforeningernes organisatoriske magtressourcer. Det forskyder magtbalancen og styrkeforholdet i systemet til DA's fordel, og svækker systemets funktion og legitimitet.

KF og aftalesystemet

Denne artikel har undersøgt, om KF svækker fagbevægelsens stilling i aftalesystemet. Fokus har været på mekanismer, der giver fagforeninger magtressourcer som kollektive enhedsaktører. Sympatikonfliktret, konfliktret og overenskomster er analyseret.

I forhold til sympatikonfliktretten har KF tabt kampen i det arbejdsretslige system og i det politiske system. Regelsættet, den privilegerede adgang og den institutionelle magtressource er uantastet. De mange sager i Arbejdsretten har dog bevirket opstramning af praksis i forhold til, hvordan og hvor omfattende, fagforeninger må sympatikonflikte. Den institutionaliserede hensyntagen til virksomhedernes økonomi begrænser effekten, dvs. påvirker fagforeningernes organisatoriske magtressource negativt. Den politiske lovgivning har parterne afvist for at undgå præcedens for ændringer i systemregler, for DA har også en selvstændig interesse i at be-

vare lockoutretten som værn mod fagforeningernes konfliktstrategi. Hvordan diskursive magtressourcer har virket, er ikke behandlet i denne artikel.

I forhold til overenskomstsyste­met er organisatorisk og institutionel magt negativt påvirket af konkurrencesituationen. DA-arbejdsgivernes organisation er institutionelt og medlemsmæssigt presset af billigere KF-overenskomster. Fagforeningernes magtressourcer er svækkede således, at overenskomstniveauet ikke kan sikres ved at kæmpe om overenskomst virksomhed for virksomhed, og institutionssystemet fortrænges gradvist. Den strukturelle magtressource er også påvirket, når arbejdsgiverne skifter til konkurrerende aftaleområder. Det er en generel udvikling i branchen uafhængigt af KA/KF, men KF skubber til denne udvikling.

I forhold til konfliktretten påvirker KF med sit kvalitativt anderledes strejkesyn logisk strukturelle og organisatoriske magtressourcer negativt. KF's forstående medlemspraksis, der anerkender risiko for samarbejdsproblemer og dårligt arbejdsklima, hvis medlemmerne tvinges til at arbejde under en konflikt, kan fortsat reducere presset på fagforeninger i strejkesituationer. KF's ideologiske profilering kan dog stadig vanskeliggøre konflikteffektivering, som vil afhænge af fagforeningernes evne til at mobilisere de organisatoriske magtressourcer til at sætte pres igennem for at gøre strejken effektiv.

KF's politiske praksis og resultater kan ikke ses løsrevet fra samfundsudviklingen. KF har gennemløbet en bevægelse fra en perifer position i begyndelsen af 1970'erne til en organisation, der er anerkendt i lønmodtagerkredse, og med stærkere diskursiv offentlighedsposition. Størrelsen og væksten, integrationen i det arbejdsmarkedspolitiske system og presset fra de nye problemstillinger om effekten af konkurrerende organisationer kan påvirke KF's politikudvikling. KF arbejder

med at tilpasse og forny grundlag og politik. Det drejer sig om, hvordan konfliktretten kan udformes anderledes, hvordan KF som konkurrerende organisation på overenskomstområdet kan undgå at bidrage, at fagforeninger ikke underbyder hinanden på løn og vilkår, og hvordan lønmodtagere sikres basisrettigheder.

Noter

1. Kristelig Fagforening (KF) og Kristelig A-kasse danner tilsammen Kristelig Fagbevægelse (Kri-fa). I 2012 talte Kristelig Fagbevægelse 214.482 medlemmer. 78.423 var alene medlem af Kristelig A-kasse; mens 136.059 var medlem af Kristelig Fagforening. Heraf var 115.019 medlem af både fagforeningen og a-kassen og 21.040 alene af fagforeningen. Kristelig Arbejdsgiverforening (KA) havde i 2012 ca. 900 medlemmer, der beskæftigede ca. 15.000 lønmodtagere, hvoraf ca. 5.000 var medlem af Kristelig Fagforening.
2. Analysen kan ikke generaliseres til de øvrige 10 KA/KF overenskomststræder, fordi overenskomsterne har forskelligt indhold som følge af decentralisering af aftalesystemerne.

Referencer

- Andersen, Lars (2013), »Mellem kors og klasse. Kristelig dansk Fællesforbunds tilblivelse og første år 1899-1907«, *Arbejderhistorie*, 1, (under udgivelse), København: SFAH.
- Arbejdsretten (AR 1999-2012), *Domsafgørelser*; 1999a sag nr. 98.632; 1999b sag nr. 98.702; 2007a sag nr. 2007.136/137/138; 2007b sag nr. 2007.831; 2008 sag nr. 2006.737; 2012 sag nr. 2012.0341.
- Borchorst, Anette et al. (2012), »Den danske model i knibe – også for analytisk potentiale?«, *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 14(2): 82-104.
- Caraker, Emmett (2012), *Sammenligning af overenskomstaftaler 2010/2011*, Notat, Aalborg.
- Caraker, Emmett (2013), *Den kristelige fagbevægelse og »Den danske model«*, Forskningsrapport, Aalborg, (under udgivelse).
- Dahl Sørensen, Niels et al. (1994), *Mellem ideologi og instrumentalisme*, Institut for Statskundskab, København.
- Honoré, Bent (1985), *Den kristelige fagbevægelse*, KDF, Randers.

- Ibsen, Flemming et al. (2012), *Kollektiv handling*, Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Jørgensen, Henning (2007), *Arbejdsmarkedspolitik-
kens fornyelse*, Bruxelles: ETUI.
- Jørgensen, Henning og Michaela Schultze (2011), »Leaving the Nordic Path?«, *Social Policy and Administration*, 45(2): 206-19.
- Klitgaard, Michael og Asbjørn Nørgaard (2010), »Afmagtens mekanismer: Den danske fagbevægelse og arbejdsmarkedspolitikken siden 1960'erne«, *Politica*, 42(1): 5-26.
- Kristelig Fagbevægelse (2011), *Kristelig Fagbevægelse og strejke*, internt notat, Århus.
- Kristelig Fagforening (1970-2012), *Medlemsblade, offentligt materiale, arkivmateriale*, Århus.
- Kristelig Fagforening (1997), *Harmonisynet i historisk og aktuel belysning*, internt notat, Randers.
- Kristelig Fagforening (2009), *Forslag til Lønmodtagerlov*, Randers.
- Kristelig Fagforening (2011), *Vedtægter*, Randers.
- Kristeligt dansk Fællesforbund (1903), *Vedtægter*, Randers.
- Kristiansen, Jens (2008), *Den kollektive arbejdsret*, København: DJØF.
- Scheuer, Steen (1999), *Den Kristelige Fagbevægelse – en vellykket illusion*, Aalborg Universitet; CARMA.

Udfordringen fra øst – Fagforeningsstrategier og den østeuropæiske arbejdskraft

Søren Kaj Andersen Lektor, Centerleder FAOS, Sociologisk Institut,
Københavns Universitet, ska@faos.dk

Jens Arnholtz, Ph.D.-Stipendiat, FAOS, Sociologisk Institut,
Københavns Universitet, jh@faos.dk

Østeuropæiske arbejdsmigranter med lavere forventninger til løn og arbejdsvilkår, og som har vist sig vanskelige at organisere, er blevet en markant udfordring for den danske fagbevægelse. Fagbevægelsens svar på udfordringen har dels en faglig dimension, der omhandler organisering og overenskomstdækning af østeuropæerne, dels en politisk dimension, hvor der fokuseres på, at myndigheder og politikere griber ind over for social dumping. Fagbevægelsen har dog kun formået at organisere et mindretal af de nye arbejdsmigranter, men derimod haft en vis succes med at få tiltag mod social dumping ind i overenskomsterne. Der har dog også været grænser for partssamarbejdet om dette emne. Det er også lykkedes fagbevægelsen at få en ganske betydelig politisk bevågenhed omkring social dumping. Det bygger dels på en trepartsdialog om emnet, som i dag nærmest har institutionaliseret sig, dels på den mediemæssige opmærksomhed, der er skabt om østeuropæisk arbejdskraft, og begrebet »social dumping«.

Udenlandsk arbejdskraft som udfordring

Arbejdskraftens fri bevægelighed er som bekendt en af EU's grundpiller. Dansk fagbevægelse har også sagt klart, at arbejdstagere fra de nye medlemslande i Øst- og Centraleuropa er velkomne i Danmark, så længe de arbejder på lige vilkår. Netop dette har dog vist sig at være en udfordring for fagbevægelsen.

De »gamle« arbejdsmigranter har i langt tid vist sig sværere at organisere end danske arbejdstagere (Ibsen o.a., 2011; Mailand,

2011), men det er specielt de mobile arbejdstagere fra EU's nye medlemslande, der for alvor har tydeliggjort udfordringerne. Ikke alene kommer disse nye mobile arbejdstagere (i lighed med tidligere migrantgrupper) til Danmark med en socioøkonomisk referenceramme (Piore, 1980), der er helt anderledes end den danske og med langt færre traditioner for faglig organisering. De er (i modsætning til tidligere migrantgrupper) også udstyret med den EU-sikrede ret til fri bevægelighed, som gør, at deres bevægelse over grænserne ikke kan reguleres i forhold til økonomiske konjunkturer og efterspørgslen efter arbejdskraft. Det betyder, at det er nærmest umuligt for fagforeningerne at lokalisere disse grupper og forsøge at organisere dem. Således er det danske arbejdsmarked blevet udvidet med nye mobile arbejdstagere, der er på arbejdsmarkedet i en slags permanent tilstand af midlertidighed, som gør at organiseringen af dem kan virke som et sisfyosarbejde for de faglige organisationer.

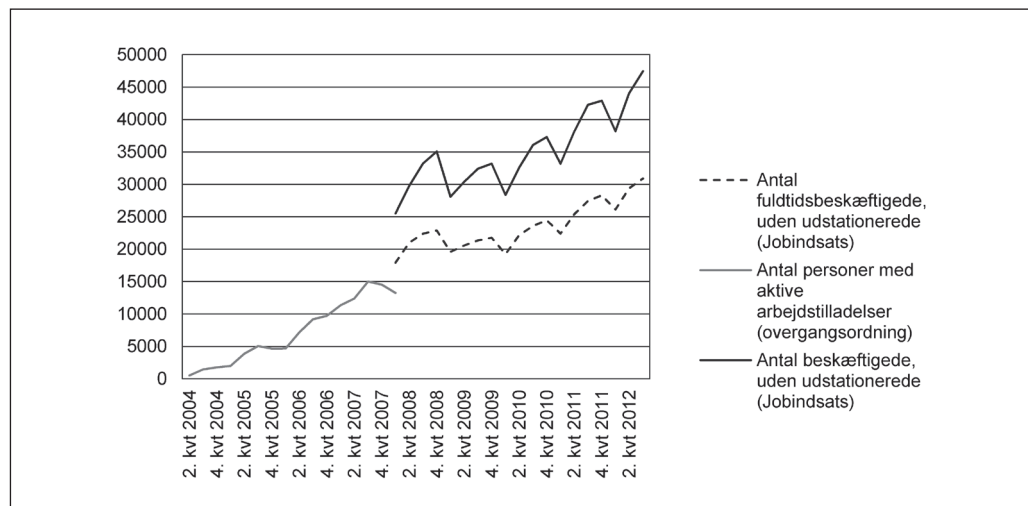
I denne artikel undersøger vi, hvordan danske fagforeninger har forsøgt at håndtere denne udfordring. Vi tager afsæt i den udfordring, østeuropæiske arbejdstagere udgør for fagbevægelsen, og de strategiske svar, der er formuleret på denne udfordring. Fagbevægelsens svar har indeholdt dels en fag-

lig dimension, der omhandler organisering og overenskomstdækning af østeuropæerne, dels en politisk dimension, hvor der er fokus på, at myndigheder og politikere griber ind over for social dumping. Vi viser, at dansk fagbevægelse kun har formået at organisere et mindretal af de nye arbejdsmigranter fra Østeuropa. Fagbevægelsen har haft en vis succes med at få tiltag mod social dumping ind i overenskomsterne, men her markerede særligt overenskomstfornyelsen i 2012 også grænser for partssamarbejdet om dette emne. Til gengæld er det lykkedes fagbevægelsen at få en ganske betydelig politisk bevågenhed omkring social dumping. Det bygger dels på en trepartsdialog om emnet, der tog sit afsæt før Østudvidelsen, og som i dag nærmest har institutionaliseret sig, dels på den mediemæssige opmærksomhed, der er skabt om østeuropæisk arbejdskraft og begrebet »social dum-

ping«. Man kan hævde, at fagbevægelsen har vundet den mediemæssige dagsorden ved at få kædet østeuropæisk arbejdskraft og social dumping sammen. Dette markerer samtidig også et af de grundlæggende dilemmaer for fagbevægelsen. I de strategier, der er udarbejdet vedrørende udenlandsk arbejdskraft, står det helt centralt at organisere udlændingene og sikre at deres arbejde er overenskomstdækket. Mediebilledet af østeuropæerne og social dumping som trussel har først og fremmest støttet initiativer såvel i overenskomster som i lovgivning og myndighedsarbejde, der overvåger og kontrollerer den udenlandske arbejdskraft. Dette kan ses som en af forklaringerne på, at østeuropæerne snarere er blevet skubbet væk fra end trukket ind i den danske fagbevægelse.

Artiklen bygger på en række forskellige un-

*Figur 1: Antal østeuropæiske arbejdstagere på det danske arbejdsmarked 2004-2012**



* Bemærk, at registreringsmetoderne er forskellige og derfor kun giver en indikation af stigningen i antallet af østeuropæiske arbejdstagere. Tallene fra 2004 til 2008 er baseret på overgangsordningens registrering af arbejds- og opholdstilladelser, hvilket betyder antal beskæftigede østeuropæere, der er kommet til efter EU udvidelsen, men med et krav om minimum 30 timers arbejdsuge. Tallene fra 2008 og frem er opgjort via e-indkomstregisteret og dækker henholdsvis antallet af beskæftigede og fuldtidsbeskæftigede, og inkluderer østeuropæiske arbejdstager, der er kommet til Danmark før EU udvidelsen. For alle tal gælder, at de udstationerede ikke er medregnet.

dersøgelser fra de senere år – jf. referencerne – samt interviews med udvalgte repræsentanter fra fagforenings- og arbejdsgiversiden samt Beskæftigelsesministeriet.

Baggrund: Udfordringen fra øst

Selvom registreringen af de østeuropæiske arbejdstagere dels har været mangelfuld, dels har ændret sig over tid, tegner den til rådighed værende statistik et klart billede af, at omfanget af østeuropæiske arbejdstagere er steget ganske kraftigt de seneste år (se figur 1). Antallet af østeuropæere på det danske arbejdsmarked er reelt ikke blevet påvirket af finanskrisen og har i dag nået et ganske betydeligt omfang. Samtidig peger meget på, at østeuropæerne er blevet en fast bestanddel af arbejdsstyrken i Danmark (Andersen o.a., 2013) og at det derfor mere end nogensinde er et spørgsmål, hvordan fagbevægelsen vil forsøge at håndtere denne udfordring.

Ud over antallet af østeuropæere skal den særlige mobilitet, der i et vist omfang kendetegner denne gruppe fremhæves. Sammenligner man fx arbejdsmigrationen fra de nye EU-lande med de gamle EU lande, så er der en lavere andel af pendlere blandt østeuropæerne, når de opgøres som fuldtidsbeskæftigede. Opgøres de til gengæld som personer er andelen lige så stor som blandt borgere fra de gamle EU lande. Det vil fx sige, at hvor en svensk arbejdstager typisk pendler frem og tilbage til det samme arbejde i Danmark over en lang periode, vil en polsk arbejdstager i højere grad have et dansk job i kortere tid. Det indikerer, at de østeuropæiske arbejdstagere ikke bare kommer med lavere forventninger til løn- og arbejdsvilkår, men også at de bevæger sig mere rundt på hele det europæiske arbejdsmarked (og ikke bare frem og tilbage mellem deres oprindelsesland og Danmark). Begge dele er med til at gøre det meget vanskeligt for fagbevægelsen at overtale denne nye arbejdstagergruppe til at organisere sig.

Vi vil i det følgende fokusere på bygge- og

anlægsbranchen. Hvor eksporterhvervene i mange år har været præget af lønkonkurrence gennem udflytning af arbejdspladser, har en række hjemmelige servicefag i lang tid været relativt beskyttet. En stor del af disse servicefag har karakter af lavtlønsfag (Westergaard-Nielsen, 2008). Byggeriet derimod har længe været præget af relativt gode lønninger, høj faglig organisering og god overenskomstdækning set i forhold til andre servicefag. Der er således en række grunde til at fokusere på bygge- og anlægsbranchen. For det første er bygge- og anlægsbranchen en af de brancher, der har modtaget en stor andel af de østeuropæiske arbejdstagere. For det andet er branchen i udpræget grad præget af arbejdstagermobilitet, i form af en meget høj andel af udstationerede, enkeltmandsvirksomheder og pendlere mere generelt. For det tredje peger data på, at det er den branche, hvor lønforskellen mellem danske og østeuropæiske arbejdstagere er størst (Arnholz and Hansen, forthcoming). For det fjerde er det en branche, hvor der på faglig side har været en ganske markant aktivitet i forhold til de nye arbejdsmigranter. Byggeriet fremstår med andre ord som en kritisk case på de udfordringer, de østeuropæiske arbejdstagere rejser, og hvilke strategier fagforeningerne vil følge med henblik på at håndtere disse udfordringer.

Fagforeningernes strategivalg

Set i et analytisk perspektiv kan fagforeningernes strategivalg i forhold til nye udfordringer ses som formet af den samlede situation organisationerne står i, og de traditioner de trækker på. Det er således vigtigt at forstå de relationer, fagforeninger har til både arbejdsgiverne og staten (Ibsen and Jørgensen, 1979a; 1979b; Due o.a., 1993; Crouch, 1994). Disse relationer vil påvirke fagforeningernes valg og formulerede strategier og dermed også den måde, vi kan forvente de vil agere på over for udenlandsk arbejdskraft (Krings, 2009a; 2009b; Kahmann, 2006).

Den britiske arbejdsmarkedsforsker (Richard

Hyman, 2001) har med afsæt i den europæiske faglige tradition opstillet tre idealtypiske fagforeningstraditioner. For det første en *klassekampsorienteret* tradition, hvor politisk og faglig kamp er knyttet sammen i et samfundsforandrende projekt. For det andet en *samfundsorienteret* tradition, hvor fagforeningerne kæmper for social retfærdighed mere generelt, ofte med et særligt fokus på de svageste grupper i samfundet og typisk via tiltag, der skal påvirke den offentlige mening og den politiske dagsorden. Endelig er der for det tredje en *markedsorienteret* tradition, hvor fagforeningerne hovedsageligt fokuserer på at forbedre deres medlemmers placering på arbejdsmarkedet, ofte gennem organisering og kollektive aftaler indgået med arbejdsgiversiden. I denne sidste tradition er autonomien fra det politiske system ofte et vigtigt element. Der er tale om idealtyper, og Hyman understreger selv, at de fleste fagforeninger placerer sig et sted mellem tre traditioner. Ikke desto mindre kan typologien bruges som en ramme for analytiske overvejelser vedrørende danske fagforeningers strategier over for udenlandsk arbejdskraft.

Hvis vi tager udgangspunkt i typologien, placerer danske fagforeninger sig overvejende i den markedsorienterede tradition. Som udgangspunkt har de i høj grad trukket på alle tre traditioner, men nedtoningen af klassekamp retorikken, den formelle separation fra Social Demokratiet og det formidskede fokus på generelle samfundstiltag (kulturstøtte, ulandsbistand, etc.) peger på en stigende markedsorientering i de seneste årtier. Det, der i dag kendetegner fagforeningerne i Danmark, er således, at de er del af et særdeles velinstitutionaliseret overenskomstsysteem. Deres styrke i dette system afhænger på den ene side af deres medlemsbase; altså hvor stor en andel af arbejdsstyrken, der er organiseret og af medlemmernes villighed til at bakke op om og acceptere overenskomtsystemets processer og resultater. På den anden side afhænger det af arbejdsgivernes opbakning til

overenskomtsystemet; altså at arbejdsgivere er villige til at være del af de kollektive overenskomster, eventuelt via medlemskab af arbejdsgiverforeninger.

På den baggrund kan en antagelse være, at danske fagforeninger i deres strategivalg overfor udenlandsk arbejdskraft vil følge samme tilgang som ellers præger bevægelsen og placere sit hovedfokus på organisering og overenskomstdækning. Det vil indikere en slags stiafhængighed, på trods af nye udfordringer. Alternativt kan man forestille sig, at den østeuropæiske arbejdskraft udgør så stor en udfordring, at fagforeningerne er nødt til at skifte spor. Det har fx været tilfældet i Norge, hvor fagforeninger – i lyset af den kraftige indvandring fra de nye EU-medlemslande – valgte, at anmode regeringen om at aktivere den lovgivningsmæssige mulighed for at almentøre overenskomsterne i udvalgte brancher (Hardy o.a., 2012). Således kom den politiske strategi til at stå mere centralt for de norske fagforeninger.

I Danmark har Bygge- Anlægs-, og Trækartellet og 3F formuleret en strategi med henblik på at håndtere tilstedeværelsen af østeuropæisk arbejdskraft. Strategien er blevet formuleret som dels en faglig strategi (aktivering af medlemmer, aftaler med arbejdsgiverorganisationerne mv.) dels en politisk strategi (over for Folketinget og myndighederne). De to strategiske spor er dog ikke ligestillede. Det understreges, at den faglige strategi er den afgørende, og at den politiske del af strategien altid skal være sekundær. På tværs af de to strategier ligger en mediestrategi, mens det overordnede mål er defineret som overenskomstdækning af udenlandsk arbejdskraft og udenlandske virksomheder (BAT, 2006; 3F, 2007).

Strategiformuleringerne fra BAT-kartellet og 3F giver med andre ord en indikation af, at man ønsker at lægge mest vægt på den markedsorienterede tradition. Det empiriske

spørgsmålet er imidlertid, hvorvidt det er lykkedes for byggeriets fagforeninger, og danske fagforeninger mere generelt, at organisere og overenskomstdække østeuropæerne? Eller om udfordringen med de østeuropæiske arbejdstagere har været så stor, at man i praksis har måtte trække på strategier fra de andre traditioner for at håndtere udfordringen fra øst?

Organisering af de østeuropæiske arbejdstagere

I disse år har den danske fagbevægelse generelt problemer med at fastholde organisationsgraden. I forhold til østeuropæerne er der en række problemstillinger, som gør, at det er ekstra vanskeligt at organisere denne gruppe. En spørgeskemaundersøgelse blandt 500 polske arbejdstagere i Storkøbenhavn viste således, at kun 12 pct. af polakkerne var organiseret i en dansk fagforening (Arnholtz and Hansen, 2011).

Den første problemstilling handler om pris. De udenlandske arbejdstagere fra de nye medlemslande er ofte relativt lavt lønnede, og ligesom med andre lavtlønsgrupper på det danske arbejdsmarked kan det betyde, at prisen på medlemskab opfattes som for høj. I den førnævnte spørgeskemaundersøgelse var det således 33 pct. af polakkerne, der mente, at dansk fagforeningsmedlemskab var for dyrt (Arnholtz Hansen and Hansen, 2009). Denne holdning bliver muligvis forstærket af, at de i mindre grad føler sig knyttet til det danske arbejdsmarked. En del rejser frem og tilbage, hvilket kan være forklaringen på den manglende motivation til at bruge penge på et fagforeningsmedlemsskab. Kilder i fagbevægelsen fremhæver, at en hyppig oplevelse er, at de nye østeuropæiske arbejdstagere kommer til fagforeningerne, når de har fået problemer, men ikke før.

En anden problemstilling kan være, at en stor del af disse arbejdstagere ikke har tradition for at være organiserede. Det var således kun

15 pct. af de adspurgte polakker, der var eller havde været medlem af en fagforening i Polen. Det var dog kun 3 pct. af dem, der ideologisk set var modstandere af fagforeninger, mens hele 63 pct. mente, at de ville have haft færre problemer i Danmark, hvis de havde været medlem af en fagforening. Disse udsagn peger på, at barrieren for at organisere arbejdstagerne fra de nye medlemslande ikke nødvendigvis er uoverstigelig. Men det kræver nok en vis indsats fra de faglige organisationers side. Således havde 69 pct. af polakkerne i undersøgelsen aldrig haft kontakt med en dansk fagforening, og yderligere 18 pct. havde selv taget kontakt til fagforeningerne. Det var således kun 9 pct., der gav udtryk for, at de var blevet kontaktet af den danske fagbevægelse.

Fagforeningernes organiseringsarbejde

Som udgangspunkt står organiseringsindsatsen både generelt og i forhold til de udenlandske arbejdstagere ellers højt på fagforeningernes dagsorden. I et strategioplæg fra BAT-Kartellet blev det understreget, at hvis kampen skulle vindes på den lange bane, så ville det være nødvendigt at vinde de udenlandske arbejdstagere med »kærlighed og gode argumenter« (BAT, 2006:11). Fagforeningerne skulle med andre ord have øget fokus på organisering ved at vise dem fordelene ved at være medlemmer. Iværksættelsen af en sådan strategi afhænger af den egentlige organiseringsindsats ude i lokalafdelingerne. Godt nok har forbundsniveauet i fx 3F i flere omgange bevilget større beløb til at støtte op om det lokale organiseringsarbejde, ligesom man har ansat polsktalende konsulenter, der skal støtte op om lokalafdelingerne ude i regionerne (Eldring og Arnholtz Hansen, 2009). Men de initiativer, der tages, afhænger fortsat af, hvordan problemet opfattes lokalt, og hvilke initiativer der tages for at imødegå det.

En forespørgsel blandt samtlige 3Fs og det daværende TiBs 50 lokalafdelinger viste så-

ledes, at der var ret store variationer i, hvilke indsatser der blev gjort for at organisere de østeuropæiske arbejdstagere (Arnholtz Hansen og Hansen, 2008). Blandt lokalafdelingerne var der således 34 pct., som ikke havde igangsat nogen specielle aktiviteter for de østeuropæiske arbejdstagere. Modsat havde 20 pct. oprettet specielle »klubber« eller foreninger for de nye udenlandske arbejdstagere, hvor der blev sat fokus på en lang række af deres problemer (sprogbarriere, skatteregler, specielle overenskomstforhold for rejsearbejdere, indkvartering, osv.), men hvor der også var fokus på socialt samvær for arbejdstagere, der er langt hjemmefra. Resten af afdelingerne lå et sted midt imellem, med mere sporadiske aftenmøder, hvor der blev informeret om det danske arbejdsmarked og forskellige regler. Med hensyn til de ressourcer, der blev brugt på den udenlandske arbejdskraft, erklærede 74 pct. af afdelingerne, at de ikke havde sat ressourcer af til at arbejde med de nye østeuropæiske arbejdstagere. Som følge heraf var det også kun 3 pct., der kunne rapportere, at de havde personer, som alene arbejdede med at organisere de udenlandske arbejdstagere. Yderligere 30 pct. hævdede dog, at de havde medarbejdere, der hovedsageligt arbejdede med at organisere østeuropæiske arbejdstagere. Kun 1 afdeling mente ikke at den østeuropæisk arbejdskraft udgjorde noget væsentligt problem og havde derfor ingen organiseringsindsats overhovedet. Pointen her er ikke, at de lokale fagforeninger ikke har gjort noget for at organisere de østeuropæiske arbejdstagere, men at de har gjort forskellige ting og i et meget varierende omfang.

Organiseringsarbejdets dilemmaer

Når organiseringsindsatsen ikke prioriteres højere eller mere homogent i de lokale afdelinger, skyldes det ikke nødvendigvis uvilje mod opgaven eller passivitet over for problemerne. I mange af de lokale afdelinger er erfaringen, som nævnt, at østeuropæerne først kommer til fagforeningen, når de har problemer med deres arbejdsgiver. De er som

udgangspunkt ret godt tilfredse med deres løn- og arbejdsvilkår, også selv om disse muligvis ligger under overenskomstens niveau. En yderligere udfordring for fagforeningerne er, at der en tendens til, at de østeuropæere, der faktisk lykkes at organisere, ofte melder sig ud igen (eller undlader at betale), når den første kontingentperiode løber ud. En af de mulige forklaringer på dette er den forholdsvis løse tilknytning til det danske arbejdsmarked som følge af den cirkulære migration, hvor migranten har flere kortere eller længere arbejdsophold i modtagerlandet (Meardi, 2012).¹ Det er med andre ord ikke sikkert, at de bliver i Danmark i længere tid, og de har derfor ringe interesse i at opretholde et dansk fagforeningsmedlemskab.

De lokale afdelinger er derfor stillet over for et dilemma, hvor de enten skal nedtone organiseringsarbejdet i forhold til denne gruppe eller også skal gå i gang med en dyr og resourcekrævende opgave, hvor det kan være ganske vanskeligt at opnå varige effekter på grund af mange migrantarbejders midlertidige arbejdsophold. Det rejser også spørgsmålet om, i hvilket omfang det overhovedet giver mening at arbejde for at organisere fx udstationerede polakker i byggeriet?

Tiltag i overenskomsterne

Den manglende organisering gør det sværere for fagbevægelsen at få overenskomstdækket virksomheder med østeuropæere ansat, ligesom det er vanskeligere at kontrollere, at overenskomsten ikke omgås, når man ikke har medarbejderne på sin side (Andersen og Arnholtz Hansen, 2008). Faglige repræsentanter har formuleret det således, at man her ikke står sammen med de ansatte over for modparten (arbejdsgiveren). Tværtimod står de danske faglige repræsentanter over for to modparter: den østeuropæiske arbejdstager og arbejdsgiveren. Man kan se det som en konsekvens af dette, at mange af de tiltag, der er kommet i overenskomsterne, omhandler indsigt, overvågning og kontrol i forhold til

udenlandske arbejdstagere og deres eventuelle udenlandske arbejdsgiver (ved udstationering).

Arbejdsgiverne har i et vist omfang været fagforbundenes allierede i kampen for »ordnede forhold« på arbejdsmarkedet. Det har været tilfældet et godt stykke hen ad vejen i relation til, såvel hvad der har kunnet opnås enighed om i overenskomstfornyelserne, som det politiske arbejde over for den siddende regering og offentlige myndigheder i øvrigt. Arbejdsgivernes motivation er først og fremmest, at det er uholdbart for en branche, hvis der kommer aktører ind, som fx direkte omgår skatte- og arbejdsmiljøregler samt tilbyder løn- og ansættelsesvilkår, der ligger klart under mindstebestemmelser i de relevante overenskomster. Dansk Byggeri er ofte gået i medierne og har argumenteret for nødvendigheden af forskellige initiativer, som fx en stramning af reglerne for registrering af udenlandske tjenesteydere, med henvisning til at det er afgørende, at der ikke opstår unfair konkurrence. Dette samspil med arbejdsgiverne peger på nogle af fordelene ved den markedsorienterede fagforeningstilgang og dens fokus på partsautonomi og kollektive overenskomster. Men der er tydeligvis også grænser for det fælles fodslag mellem arbejdsgiverne og de faglige organisationer. Bl.a. lykkedes det ikke byggeriets parter at blive enige om noget som helst vedrørende udenlandsk arbejdskraft ved overenskomstfornyelsen i 2012.

Overenskomsterne og den østeuropæiske arbejdskraft

Det var særligt ved overenskomstfornyelserne i 2007 og 2010, at der kom nye bestemmelser om udenlandsk arbejdskraft ind i byggeriets overenskomster. I 2007 blev parterne enige om de såkaldte tilpasningsforhandlinger, som gav adgang til et møde med arbejdsgiverorganisationen, Dansk Byggeri, hvis der opstod mistanke om, at udenlandske virksomheder ikke overholdt overens-

komsten. Denne bestemmelse blev der fulgt op på i 2010-fornyelsen, hvori det hedder, at sådanne organisationsmøder skal gennemføres senest 48 timer efter fagbevægelsens anmodning, når der er formodning om, at overenskomsten ikke bliver overholdt. Organisationsmødet adskiller sig på flere punkter fra tilpasningsforhandlinger, bl.a. ved at lade en »formodning« om overenskomstbrud være tilstrækkelig betingelse for at kræve et møde. Tidligere skulle bruddet »sandsynliggøres«, hvilket som nævnt ovenfor viste sig at være svært. Netop 48-timers mødet bliver i dag af de faglige repræsentanter betragtet som et af de vigtigste regelsæt i overenskomsten i kampen mod social dumping.

Byggeriets parter blev i 2007 også enige om at oprette en fælles ferie- og helligdagskasse, som administrerer udbetaling af ferie-, feriefridags- samt helligdagsbetalingen for alle overenskomstdækkede lønmodtagere på området, herunder også udstationerede medarbejdere ansat i udenlandske virksomheder, der er dækket af overenskomsten. Nok et forhold, som blev diskuteret op til overenskomstfornyelsen 2007, var fagbevægelsens oplevelse af, at nogle arbejdsgivere modregnede diverse udgifter til bolig- og transport i den udbetalte løn, så niveauet reelt var under overenskomstniveau selvom beløbet på lønsedlen var overenskomstmæssigt i orden. På denne baggrund blev man på industriens område i 2007 enige om en kodeks for aftaler med udenlandske medarbejdere, hvor det blev understreget, at det er frivilligt for udenlandske medarbejdere, om de vil indgå aftaler om køb af ydelser vedrørende fx bolig og transport. Ved OK-2010 fulgte stort set alle overenskomstområder efter med bestemmelser om, at det skulle være frivilligt for arbejdstageren at tage imod arbejdsgiverens tilbud om bolig m.v.

Nok et element har været fagbevægelses krav om reduktion af anciennitetsbestemmelser i overenskomsterne. Det skulle forhindres, at

arbejdsgivere kunne spare fx pensionsbidrag ved at spekulere i kun at ansætte i kortere perioder – jf. østeuropæernes opholdsmønster. Samtidig gav det mulighed for, at de faglige organisationer i byggeriet kunne kontrollere, om der blev betalt den rette pension (og dermed løn) fra dag et efter en overenskomst var underskrevet. I 2010 blev anciennitetskravet for betaling af pensionsbidrag i industrien reduceret fra 9 til 2 måneders ansættelse. Endvidere gav ændringen mulighed for, at fagbevægelsen kunne indsamle oplysninger om udlændinges løn via adgangen til kontrol med pensionsindbetalingerne hos Industriens Pension på samme måde, som det sker inden for byggeriet via Pension Danmark (Andersen og Pedersen, 2010).

Selvom der således er kommet en række nye bestemmelser med i overenskomsterne, der angår udenlandsk arbejdskraft, så er der også spørgsmål, hvor det *ikke* er lykkedes parterne at blive enige. Op til overenskomstfornyelsen i 2012 meldte 3F's Byggegruppe ud, at man gerne ville brede det såkaldte akkordafsavns-tillæg² ud, således at de generelt blev udløst, når der ikke arbejdes på akkord. Udlændinge arbejder typisk ikke på akkord. De forstår ofte ikke prislistesystemet med opmålinger af opgaver og den arbejdspris, der er sat på dem, hvorfor de typisk bliver aflønnet med en timeløn (Arnholtz Hansen and Andersen, 2008). Dette tillæg ville de facto føre til en forhøjelse af mindstelønnen med cirka 20 kr. per arbejdstime. Kravet blev pure afvist af Dansk Byggeri og understreger kampen om, hvordan mindstelønssystemet skal forstås i byggeriet; arbejdsgiverne vil ikke forhøje mindstebetalingen markant, men tværtimod kunne udnytte fleksibiliteten i lønssystemet, mens lønmodtagersiden her mener, at mindstebetalingssystemet her gøres til et normal-lønssystem, når der ikke forekommer nogen lokal aftale om akkord eller andre tillæg. På samme måde gik det med det såkaldte tredjepartsansvar, der skulle forpligte virksomheder til at sikre, at arbejde udført i underentre-

prise for virksomheden blev overenskomstdækket. Bygningsoverenskomsten anbefaler, at overordnede entreprenører skriver en overenskomstbetingelse ind i entreprisekontrakten, men 3F ville gerne have en forpligtelse – det blev afvist af arbejdsgiverne (Andersen, 2012).

Både hvad angår nye bestemmelser, parterne har kunnet enes om, og spørgsmål, der ikke har ledt til aftaler, er det et gennemgående træk, at det handler om indsigt, overvågning og kontrol i forhold til de udenlandske arbejdstagere. En afspejling af, at det ikke blot er arbejdsgiverne, der er modparten her – de danske fagforeninger står også over for en lønmodtagergruppe, østeuropæerne, som ikke er en del af den danske fagbevægelse.

Østtalen, trepartsforum og mediepres

Op til udvidelsen af EU i 2004 forløb en politisk debat herhjemme om, hvorvidt Danmark skulle indføre en overgangsordning for østeuropæeres adgang til det danske arbejdsmarked. Dansk Folkeparti pressede på for at få en syvårig overgangsordning med kvoter for antallet af østeuropæere, der ville få adgang, tilsvarende hvad der var vedtaget i Tyskland og Østrig. VK-regeringen var ikke begejstret for tanken, hvilket givetvis må ses i lyset af, at der var ønsker i erhvervslivet om at få åbnet arbejdsmarkedet mod øst. Socialdemokratiet slog på, at det ville give mening at skabe en »sikkerhedsmekanisme«, der skulle forhindre pres på danske lønninger, men ikke forhindre østeuropæernes adgang til det danske arbejdsmarked. Ligeledes var der i fagbevægelsen, herunder også blandt bygningsarbejderne, en opfattelse af, at en kvoteordning ikke var nødvendig. Udgangen blev en overgangsordning, men udformet som en »sikkerhedsmekanisme« i den forstand, at der i princippet var fri adgang til det danske arbejdsmarked – dog var der et krav om, at arbejdstagere fra de nye EU-lande blev ansat på »overenskomstmæssige vilkår, eller

på vilkår der på anden måde er sædvanlige for det danske arbejdsmarked».³

Forligskredsen bag aftalen kom til at mødes jævnligt i årene frem til den endelige udfasning af Østaftalen i 2009, dels pga. den gradvise udfasning af aftalen, der ledte til to revisioner af loven undervejs, dels pga. at det lå i aftalen, at udviklingen på området skulle følges undervejs. Da aftalen kom, fik den opbakning fra fagbevægelsen. Daværende gruppeformand i TIB Peter Hougaard Nielsen udtalte, at aftalen var en sikring mod løntrykkeri og unfair konkurrence (Nielsen, 2003). Hvad der måske skulle vise sig at blive mere vigtigt for fagbevægelsen, var, at Østaftalen skabte en arena, hvor fagbevægelsen kunne placere sine krav og dermed fastholde det politiske fokus på de problemer, der opstod gennem årene vedrørende den østeuropæiske arbejdskraft. Udtalelser fra faglige repræsentanter peger på, at denne vigtighed af Østaftalen for at fastholde den politiske dagsorden nok var en erkendelse, der først hen ad vejen kom til fagbevægelsen.

Der blev nedsat en følgegruppe samtidig med vedtagelsen af aftalen, som kom til at bestå af repræsentanter fra Beskæftigelses-, Integrations-, Justits-, Skatte- og Erhvervsministeriet, hovedorganisationerne på arbejdsgiver- og lønmodtagerside samt myndighedsinstanser som Arbejdstilsynet, Statsamtet og Rigspolitiet. Denne kreds mødtes cirka et par gange om året. Yderligere mødtes man – mere uformelt – i en lille gruppe bestående af repræsentanter fra Beskæftigelsesministeriet, DA og LO, når der var behov for det. Den store følgegruppe eksisterer stadigvæk, idet det har vist sig, at der har været et forsat behov for at drøfte konsekvenser af det åbne arbejdsmarked mod øst. Samtidig er de emner, der tages op her, blevet udvidet til også at omfatte problemstillinger vedrørende tredjelandsborgeres adgang til Danmark.

For fagbevægelsen har dette betydet, at man

sammen med arbejdsgiverne fik en formel adgang til en kontinuerlig dialog med Beskæftigelsesministeriet og andre ministerier samt en række relevante myndigheder. Det har ført til, at fagbevægelsen har haft en meget konkret indflydelse, sammen med arbejdsgiverne, på specifikke politiske initiativer på området. Netop på grund af den meget brede kreds i følgegruppen fremhæver repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter det konstruktive i de mere uformelle møder. Sådanne kontakter var bl.a. afgørende for udformningen af RUT-registeret. Registeret har stor betydning for fagbevægelsen, da det netop omhandler den udstationerede arbejdskraft, der ofte har vist sig at have løn- og arbejdsvilkår, som ikke lever op til de gældende overenskomster, og hvor der yderligere også har været mange sager om manglende momsbetaling mv. (Arnholtz Hansen og Andersen, 2008). Fagbevægelsen valgte også at bruge Østaftalen til at skabe mediemæssig opmærksomhed omkring de problemer, man mente at have med de østeuropæiske arbejdstagere og virksomheder. Ifølge faglige repræsentanter planlagde man fx at lægge historier i medierne i dagene op til møderne, hvor forligskredsen bag aftalen mødtes. Den mediemæssige opmærksomhed har vel at mærke kunnet bruges i forhold til både det politiske system og over for overenskomstmodparten.

Regeringsskiftet i 2011 har ført frem til et tættere parløb mellem fagbevægelse og regering om social dumping. Der er bl.a. blevet afsat nye midler til en forstærket myndighedsindsats med henblik på at kontrollere om relevant lovgivning bliver overholdt, og der er blevet gennemført et omfattende udvalgsarbejde om mulige tiltag mod social dumping (Beskæftigelsesministeriet, 2012).

Overordnet kan man sige, at dialogen mellem DA, LO og Beskæftigelsesministeriet om udenlandsk arbejdskrafts adgang til det danske arbejdsmarked har institutionaliseret sig, og at det er sket som en udløber af Østaftalen

fra 2003. Det er samtidig sket, uden at der har været større opmærksomhed omkring denne trepartsdialog i sig selv – til gengæld har der været stor opmærksomhed omkring indholdet i dialogen (østeuropæisk arbejdskraft). Dette står i modsætning til de stort anlagte trepartsforhandlinger i foråret 2012, hvor selve det, at der var tale om trepartsdrøftelser, fyldte meget i mediebildet. Trepartsdialogen om udenlandsk arbejdskraft følger sig her snarere ind i en tradition, hvor arbejdsmarkedets parter og det politiske system, uden større opmærksomhed udadtil, finder sammen med henblik på at skabe løsninger på specifikke fagområder. Et eksempel i den sammenhæng er Implementeringsudvalget nedsat i 1999 med henblik på den danske implementering af EU-arbejdsretlige direktiver (Andersen, 2003). Dette trepartsudvalg eksisterer stadig og træder sammen, når der opstår relevante sager.

I relation til fagbevægelses politiske strategi over for østeuropæisk arbejdskraft fremstår det for det første tydeligt, at man har været optaget af, at den relevante eksisterende lovgivning bliver overholdt. Det drejer sig om skatteregler, herunder hvorvidt udenlandske virksomheder betaler moms, når de udfører opgaver i Danmark, ligesom fagforeningerne har gjort meget for at få arbejdsmiljøreglernes overholdelse på den politiske dagsorden. De nye tiltag har i et vist omfang drejet sig om opstramninger af den eksisterende lovgivning med bl.a. skærpede sanktioner, og dernæst om at skabe ny registrering på området for at opnå gennemsigtighed om omfanget af arbejdsmigrationen. RUT-registeret er her et væsentligt eksempel. Initiativerne har på den måde i meget høj grad omhandlet indsigt, overvågning og kontrol; i form af ny registrering (indsigt) og en forstærket indsats fra Arbejdstilsynet, SKAT og Politiet (overvågning og kontrol).

Østeuropæerne og mediekampen

Som nævnt blev det institutionaliserede sam-

spil med politikerne også forsøgt påvirket via mediedagsordenen, hvor specielt begrebet »social dumping« har været et nøgleord i fagbevægelsens retorik. Fagforeningerne har, om ikke sat dagsorden, så i det mindste præget medieoffentligheden på en måde, der ikke er helt sædvanlig for den markedsorienterede og partsautonome fagbevægelse – jf. Hyman (2001) ovenfor. Specielt 3F's nyhedsbrev har haft en nærmest uendelig række af små og store historier om østeuropæisk arbejdskraft, der udnyttes af danske og udenlandske arbejdsgivere. Også Ugebrevet A4 har haft en række af de større og mere politiske historier oppe. Og endelig har fagforeningsrepræsentanter bidraget flittigt til historier, som bredere medier har bragt om østeuropæiske arbejdstagere.

Denne strategi er ikke bare blevet taget i brug i forhold til det politiske system, men også over for arbejdsgiverne. Mens de klassiske konflikter (med blokader og sympatikonflikter) kræver betydelige ressourcer og mange gange har vist sig vanskelige at gennemføre, har negativ medieomtale vist sig at være et redskab, der kan presse arbejdsgivere eller hovedentreprenører til at indgå overenskomst eller sikre, at overenskomsten respekteres. Samtidig er det dog en strategi, der til en vis grad bryder med den markedsorienterede fagforeningslogik og dens fokus på overenskomstforhandling, organisering og partsautonomi. For det første er det »de svage« østeuropæere (og ikke fagforeningens medlemmer), der skal hjælpes. For det andet udfordres partssamarbejdet, når overenskomstdækkede arbejdsgivere hænges ud i pressen, fordi deres underentreprenører har rod i papirerne. Selv om brugen af medierne selvfølgelig ikke er noget nyt for fagforeningerne, så har den alligevel været så massiv og så anderledes fokuseret med den østeuropæiske arbejdskrafts ankomst, at det også indikerer en vis glidning imod en mere samfundsorienteret fagforeningsstrategi.

Østeuropæerne er fortsat en udfordring

Fagbevægelse har kun formået at organisere et mindretal af de nye arbejdsmigranter fra Østeuropa. Undersøgelser viser, at det nok ikke er mere end 10-20 pct. af østeuropæerne, der står i en fagforening. Ligeledes viser undersøgelser, at op mod 70 pct. af østeuropæerne aldrig er blevet kontaktet af en dansk fagforening. Man kan spørge, om ikke fagbevægelsen kunne prioritere anderledes og i højere grad komme i kontakt med de nye arbejdsmigranter? Med til billedet hører, at udstationerede og andre, der arbejder midlertidigt i Danmark givetvis er vanskelige at lokalisere, endsige organisere. Modsat har fagbevægelsen, ikke mindst på byggeriets område, haft en vis succes med at få tiltag mod social dumping ind i overenskomsterne samt at få sat dette tema på den politiske og mediemæssige dagsorden. Det har betydet på byggeriets område, at fagforeningerne har fået vigtige redskaber i hånden med henblik på at overenskomstdække østeuropæernes arbejde. Særligt er samspillet mellem RUT-registreringer (lovgivning) og 48-timers-møderne (overenskomstbestemmelse) vigtigt for fagforeningerne i byggeriet. Trods denne succes går det stadig træt med at organisere østeuropæerne. Dette understreger, at fagbevægelsen først og fremmest har kunnet notere sig resultater af den politiske del af deres strategi, trods de modsatte intentioner om, at den faglige strategi aldrig måtte blive sekundær til den politiske. Yderligere ressourcer til myndighedsindsatsen (arbejdstilsyn, SKAT og Politi), RUT-registeret og det ministerielle udvalgsarbejde om social dumping er centrale eksempler. Retfærdigvis må det påpeges, at de overenskomstbestemmelser, der har vist sig at være effektive værn mod social dumping, som fx 48-timers-møderne i byggeriet, må karakteriseres som solide resultater af den faglige strategi. Samlet bliver det overordnede billede, at fagbevægelsens resultater i forhold til den østeuropæiske arbejdskraft omhandler overvågning og kontrol – man har

ikke haft megen succes med »kærlighed og gode argumenter« over for østeuropæerne.

På trods af, at fagbevægelsen som udgangspunkt strategisk har søgt at fastholde den klassiske »markedsorienterede« fagforeningstilgang, så har en mere »samfundsorienteret« tilgang vist sig at være mest brugbar i praksis. Om dette markerer begyndelsen til en mere grundlæggende forandring i danske fagforeningers orientering eller blot en sags specifik afvigelse fra den klassiske tilgang, er det dog for tidligt at sige noget om.

Set i et bredere perspektiv kan man spørge, om den danske arbejdsmarkedsmodel, som vi kender den, kan overleve, hvis der i stigende omfang kommer østeuropæere, og måske andre grupper af udlændinge, ind på det danske arbejdsmarked, samtidig med at det er et klart mindretal af udlændingene, som melder sig ind i en fagforening. Kan det med andre ord lykkes for fagforeningerne via indsigt, overvågning og kontrol at udbrede overenskomstdækningen så langt, at der ikke opstår større områder på det danske arbejdsmarked, hvor løn- og ansættelsesvilkår ligger under, hvad vi ellers kender fra overenskomsterne? Umiddelbart kan man tolke udviklingen således, at arbejdsgiverne i et vist omfang accepterer bestemmelser i overenskomsterne, der hindrer omgåelse af og brud med normer og regler i overenskomsterne (indsigt i lønforhold mv.). Men der er også klare grænser for, hvad arbejdsgiverne vil være med til her. Meget tyder på, at mange østeuropæere får en løn, der ligger lige over mindstebetalingen i overenskomsterne. Kampen om akkord-afsnitstillægget i byggeriet, der reelt var et forsøg på en forhøjelse af mindstebetalingen, illustrerer dette. Her ville arbejdsgiverne ikke være med. En løn lige over mindstebetalingen udgør ikke et overenskomstbrud – end-sige et brud på aftalemodellen. Men netop denne udvikling kan måske blive den største udfordring for fagbevægelsen. Her kan man heller ikke forvente den store politiske støtte,

da der jo ikke er tale om et brud på overenskomsten. Samlet signalerer dette, at den måske eneste farbare vej frem er: Organisering af østeuropæerne.

Noter

1. Det gælder specielt de såkaldte »udstationerede arbejdstagere«, som er sendt her til af deres arbejdsgiver for at løse konkrete opgaver. De udgør lidt over 30 pct. af de udenlandske arbejdstagere i byggeriet, mens det kun er knap 2 procent af de udenlandske arbejdstagere, der er udstationerede på arbejdsmarkedet generelt. Men også mere generelt er der flere pendlere i byggeriet, hvor de udgør ca. 65 pct. af de udenlandske arbejdstagere, imod kun 20 pct. af de udenlandske arbejdstagere på det danske arbejdsmarked generelt. Kigger vi kun på østeuropæerne er billedet endnu mere markant, for her indikere surveydata, at antallet af udstationeret og enkeltmandsvirksomheder er dobbelt så stor som antallet af ansatte indenfor bygge- og anlægsbranchen (Andersen o.a., 2013).
2. Akkordafsavnstillægget udløses i visse situationer, hvor der ikke indgås akkordaftale. Ved at brede det ud ønskede lønmodtagersiden *de facto* at løfte mindstebetalingen i branchen.
3. »Aftale mellem Venstre, Konservative, Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Kristendemokraterne om adgangen til det danske arbejdsmarked efter udvidelsen af EU pr. 1. maj 2004.«

Referencer

- 3F (2007), *3F og globalisering*. Kongresrapport.
- Andersen, Søren Kaj (2003), »Danmark: Vejen mod en erga omnes model« i Søren Kaj Andersen, red., *EU og det nordiske spil om lov og aftale*, Stockholm: Saltsa.
- Andersen, Søren Kaj, Jonas Felbo-Kolding og Klaus Pedersen (2013), *Virksomhedernes brug af østeuropæisk arbejdskraft*. Rapport, FAOS, Sociologisk institut, Københavns Universitet (forthcoming).
- Andersen, Søren Kaj og Jens Arnholtz Hansen (2008), »Strong Trade Unions Meet EEC Workers – Locating, Monitoring and Organising EEC Workers in the Danish Construction Sector« i Roger Blainpain og Linda Dickens, red., *Challenges in European Employment Relations*, AH Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, pp. 101-16.

Arnholtz Hansen, Jens og Søren Kaj Andersen (2008), Østeuropæiske arbejdere i bygge- og anlægsbranchen – Rekrutteringsstrategier og konsekvenser for løn-, ansættelses- og aftaleforhold. FAOS forskningsnotat nr. 92.

Arnholtz Hansen, Jens og Nana Wesley Hansen (2008), »Organizing Migrant Workers in Danish Construction – federation policy and local efforts«, Paper præsenteret ved International Sociological Association Forum of Sociology theme on »Re-empowering the Labour Movement«, Barcelona, September 5-8.

Arnholtz Hansen, Jens og Nana Wesley Hansen (2009), Polonia i København – et studie af polske arbejdsmigranternes løn-, arbejds- og levevilkår i Storkøbenhavn. LO-dokumentation nr. 1/2009. København.

Arnholtz, Jens og Nana Wesley Hansen (2011), »Nye arbejdsmigranter på det danske arbejdsmarked« i Trine P. Larsen, red., *Insidere og Outsidere – Den danske models rækkevidde*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 109-32.

Arnholtz, Jens og Nana Wesley Hansen (forthcoming), »Labour market specific institutions and the working conditions of labour migrants : The case of Polish migrant labour in the Danish labour market«, *Economic & Industrial Democracy*.

Crouch, Colin (1994), *Industrial relations and European state traditions*, Oxford: Clarendon Press.

Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen og Carsten Strøby Jensen (1993), *Den danske model – en historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Eldring, Line og Jens Arnholtz Hansen (2009), »Fagbevægelsen og arbejdsinnvandring: Strategier og resultater i Norge og Danmark«, *Søkelys på Arbejdslivet*, 2009(1): 1-16.

Hyman, Richard (2001), *Understanding European Trade Unionism : Between Market, Class and Society*, London: Sage Publications.

Ibsen Christian Lyhne, Jørgen Steen Madsen og Jesper Due (2011), Hvem organiserer sig – Forklaringer på medlemskab af fagforeninger og a-kasser. LO-dokumentation 3/2011. København.

Ibsen, Flemming og Henning Jørgensen (1979), *Fagbevægelse og stat. 1. den faglige organisering, arbejdskampe og statens 1870-1930*, København: Gyldendal.

Ibsen, Flemming og Henning Jørgensen (1979), *Fagbevægelse og stat. 2. den faglige kamp, statsind-*

- greb og indkomspolitik 1930-78*, København: Gyldendal.
- Kahmann, Marcus (2006), »The posting of workers in the German construction industry: responses and problems of trade union action«, *Transfer: European Review of Labour and Research*, 12(2): 183-96.
- Krings, Torben (2009a), »Organised Labour and Migration in the Global Age: A Comparative Analysis of Trade Union Responses to Migrant Labour in Austria, Germany, Ireland and the UK«, Ph.d.dissitation from School of Law & Government Dublin City University.
- Krings, Torben (2009b), »A Race to the Bottom? Trade Unions, EU Enlargement and the Free Movement of Labour«, *European Journal of Industrial Relations*, 15(1): 49-69.
- Mailand, Mikkelt (2011), »De ikke vestlige indvandrere og efterkommere – mod inklusion i modellen eller kun på arbejdsmarkedet?« i Trine P. Larsen, red., *Insidere og Outsidere – Den danske models rækkevidde*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 133-54.
- Meardi, Guglielmo (2012), »Union Immobility? Trade Unions and the Freedoms of Movement in the Enlarged EU«, *British Journal of Industrial Relations*, 50(1): 99-120.
- Nielsen, Peter Hougaard (2003), *Debat: God aftale om nye jobsøgere*, Jyllands-Posten, 9. december.
- Piore, Michael J. (1980), *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Westergaard-Nielsen, Niels (2008), *Low-Wage Work in Denmark*, New York: Russell Sage Foundation.

Fagbevægelsens institutionelle magttab og korporatismens krise

**Henning Jørgensen, Professor, Institut for Statskundskab,
Center for Arbejdsmarkedsforskning CARMA, Ålborg Universitet,
henningj@dps.aau.dk**

**Flemming Larsen, Professor mso, Institut for Statskundskab,
Center for Arbejdsmarkedsforskning CARMA, Ålborg Universitet,
flemlar@dps.aau.dk**

Der har de senere år været meget fokus på den traditionelle fagbevægelses svækkede position med medlemstab og stadig sværere betingelser for medlemsopbakning og -mobilisering. Hvad der imidlertid har været væsentlig mindre fokus på, er parternes og især fagbevægelsens svækkelse i forhold til den historisk stærke position med hensyn til at formulere og gennemføre arbejdsmarkedspolitik. Her har fagbevægelsen både mistet indflydelse i forhold til en konsulerende/rådgivende rolle i den politiske beslutningsproces, ligesom der i forhold til gennemførelsen er sket en gradvis udhuling af de korporative organer (nævn, råd, udvalg), endnu mere udtalt med kommunaliseringen af beskæftigelsespolitikken. Alt sammen noget, der svækker fagbevægelsens rolle og magt. I denne artikel analyseres denne udvikling med et historisk tilbageblik med henblik på at vurdere, i hvilken udstrækning dette svækker fagbevægelsens institutionelle magt og med et særligt fokus på, hvordan ændrede forvaltningspolitiske styringsformer spiller sammen hermed. Det er således argumentet i denne artikel, at ændrede forvaltningspolitiske styringsformer svækker fagbevægelsens institutionelle magttab i en større udstrækning, end det ofte anerkendes. Også hos fagbevægelsens centrale aktører selv.

Korporatismens krise og fagbevægelsens svækkede position

En del af fagbevægelsens institutionelle magt-

base har bestået af arbejdsmarkedsparternes traditionelle store indflydelse på udformningen og gennemførelsen af arbejdsmarkedspolitikken – eller beskæftigelsespolitikken som det kom til at hedde op gennem 00'erne. I Danmark er der en lang tradition for at inddrage »berørte parter« og at bruge kollegiale organer til samarbejde og regulering. Historisk er arbejdsmarkedets parter blevet fast integreret i det politisk-administrative system, hvor fag- og brancheinteresser så samtidig har kunnet tilgodeses. Fagbevægelsens stilling i forhold til det politisk-administrative system er imidlertid blevet ret så grundigt ændret gennem de seneste årtier. Det samme gælder i og for sig arbejdsgiverorganisationernes. Her har parterne en formel fælles skæbne i forhold til den mindre politiske brug af korporatismen, som er sket i Danmark siden 1990'erne. Den politiske del af »Den danske model« har ændret sig betydeligt.

Fagbevægelsens magttab er dog formodentlig stærkere end arbejdsgivernes, idet en stor del af arbejdsgivernes strukturelle magt er baseret på kontrollen over samfundets produktionsmuligheder, og derved fastholdes

afhængighed og dermed indflydelse for arbejdsgiverne, også i relation til indretning og implementering af arbejdsmarkedspolitikken. Den sidste har direkte betydning for fagforeningsmedlemmerne. Eller sagt på en anden måde: arbejdsgivernes involvering har traditionelt været mindre, især i forhold til gennemførelsen, eller det man kunne kalde den administrative korporatisme, hvor betydningen af den faktiske udførelse har haft mindre konsekvenser for arbejdsgiverne end fagbevægelsens medlemmer. Fagbevægelsen har både substantielle og institutionelle interesser i spil. Derfor er der ikke identiske tab på de to sider af »industrien« ved den krise, som korporatismen er kommet i.

Fagbevægelsen har en dobbelt ressource- og magtproblematik at forholde sig til: dels i forhold til partssystemet, dels i forhold til det politisk-administrative system. Korporatismens fald og beskæftigelsespolitikens udvikling har i den henseende bidraget stærkt til at øge fagbevægelsens problemer. De sidste kan således ikke diskuteres uafhængigt af de politisk-administrative udviklinger, og det er ændringer heri med politisk og administrativ korporatisme i centrum, at artiklen har sit fokus. »Den danske model« og korporatismen er blevet set som tæt forbundne (Mailand, 2008; Marcussen og Ronit, 2003). Fagbevægelsen er i endnu stærkere grad blevet set som afmægtiggjort, ja ligefrem blevet erklæret død flere gange; men den eksisterer trods alt endnu og søger både faglig og politisk indflydelse. Så hvis der er et liv efter døden for fagbevægelsen, er det værd at undersøge, hvilke faktiske muligheder den har for interessevaretagelse i forhold til de politisk-administrative betingelser. De politiske og forvaltningsmæssige rammer har netop været under stærk forandring gennem de seneste 15 år, og artiklen søger at vise, hvordan fagbevægelsens institutionelle magtbase er blevet ændret herigennem, og hvilke konsekvenser, der kan forudses.

Magtforståelsen skal straks præciseres såvel som forståelsen af de politiske forudsætninger for magterhvervelse, inden den danske historik tegnes op for at nå til en konklusion omkring fagbevægelsens indflydelsesproblemer, og hvordan sammenhængen er med korporatismens krise.

Fagbevægelsesressourcer og magt

Fagbevægelsens forskellige ressourcer og mobiliseringsevner afhænger ikke kun af interne medlemsforhold, indtægtskilder og opbakning; hvad man kan kalde »organisatorisk magt«. De er i allerhøjeste grad også afhængig af eksterne forhold. Hvis man indkredser nogle af disse ressourcer og kapabiliteter i begrebet »institutionel magt«, kommer de fælles organisatoriske samspil med arbejdsgiverside i officielle fora til at indtage en betydningsfuld plads. I centrum for overvejelserne her står det arbejdsmarkedspolitiske område og ændringerne heraf, men der tages sideblik til andre politikområder og generelle udviklinger i øvrigt. Mere præcist kan det siges at være *den politiske ramme om fagbevægelsens institutionelle magttab*, der er i centrum for overvejelserne.

Konkret vil vi ud fra en historisk analyse af de ændringer, der er sket gennem de seneste to årtier i Danmark i forholdet mellem fagbevægelse og stat på det arbejdsmarkedspolitiske område, diskutere funktionelle ændringer, rollebestemmelser og magtproblematikker, som er fundamentale for fagbevægelsen, ligesom vi vil søge at uddrage en erfaringslære i forhold til reguleringen af arbejdsmarkedet. I forhold til det sidste er fagbevægelsens faldende indflydelse også at se som et problem for en korporatisme, som har været fundamental for opbygningen og gennemførelsen af ikke kun arbejdsmarkedspolitik, men den bredere model for styring af samfundsudviklingen. Det er således ikke ændringer på det arbejdsmarkedspolitiske område, der alene kan forklare den ændrede stilling, fagbevægelsen har fået i forhold til det politiske

system. Magttabet har videre og mere komplekse begrundelser.

Nærværende artikel bygger datamæssigt på de undersøgelser, der er gennemført i CARMA-regi gennem de sidste mere end 25 år, inkluderende både interview- og surveyanalyser, samt sekundæranalyser af anden relevant litteratur omhandlende samme problemstilling.

Analytisk forforståelse: En ændret politikdannelses- og forvaltningsmodel?

Studiet angår arbejdsmarkedsregulering. Forståelse af den indebærer relevansen af korporatisme-begrebet. Derfor må der først gøres op med den teoretiske forestilling, at offentlig regulering bedst forstås som en ny »governance«-form, som ikke-hierarkisk politikproduktion (Rhodes, 2007; Sørensen og Torfing, 2007). Fagbevægelsen skulle så blot være en blandt mange aktører i governance-netværk, der stadig kunne gøres sin indflydelse gældende.

Mange hævder, at offentlig styring er blevet fundamentalt forandret gennem de senere år ved, at magt er blevet flyttet ud af traditionelle parlamentarisk-repræsentative og forvaltningsmæssige organer, hvorfor direkte deltagelse også skulle være blevet vanskeliggjort. Ændrede styrings- eller »governance«-former er blevet introduceret, hvor bl.a. mere markedsbaserede løsninger træder i stedet for offentlige, eller de sammensættes i mindre gennemsigtige offentlig-private projekter (OPP), ligesom flere og flere horisontale samarbejdsinstitutioner vokser frem (Scharpf, 1997; Rhodes, 1997; Streeck, 1999; Klijn og Skelcher, 2007; Crouch, 2011). Det offentlige autoritet og styringskapacitet skulle være stærkt formindsket, og nye »kvaliteter« være kommet til i moderniseringerne. »Governance« fremføres så som den nye trylleformular: ny og bedre politikproduktion. Netværk skulle ligeledes ifølge mange teoretikere have afløst hierarki (Kickert, 1997; Kooiman, 2003;

Klijn, 2008; Sørensen og Torfing, 2005, 2007, 2011). Ændringerne formodes at gælde alle politik- og forvaltningsniveauer.

Der er bestemt også mange indikatorer på, at der kommer flere og flerartede samordningsorganer, og at der ligeledes udvikles såkaldte »partnerskabsmodeller« på tværs af grænser, men det berettiger formodentlig ikke isoleret til at tale om en kvalitativ ny politik- og forvaltningsmodel. Der er stadig tale om central statslig styring med hierarkiske ledelses- og arbejdsmåder i forvaltningerne, og dermed også fortsatte stærke magtcentre. Også selv om markedstilpasninger er blevet et centralt element i mange politiktiltag, også på det arbejdsmarkedspolitiske område. I virkelighedens verden har de nye former for markedsstyring introduceret i New Public Management (NPM)-bølgen således ikke erstattet tidligere klassiske centrale bureaukratiske og mål- og rammebaserede styringsformer, men snarere lagt et nyt lag her ovenpå (Thelen og Streek, 2010). Her er nationale betingelser og udviklinger også med til at gøre forholdene forskellige, hvorfor for eksempel de nordiske landes fagbevægelser heller ikke står over for identiske problemer med de sydeuropæiske. Institutionelle betingelser er således meget forskellige (Magnusson et al., 2008).

Det gælder også i Norden, at antallet af mere netværksbaserede organer godt kan være øget betragteligt, uden at det har medført et kvalitativt skift i styrings- og politikudviklinger. Omvendt kan man hævde, at der med afskaffelse af og reduceret indflydelse til korporative organer i Danmark siden 2007 er tale om et partielt kvalitativt skift, fordi såvel politikdannelses- som implementeringsprocesser bliver meget forskellige fra, hvad de har været tidligere. Det er, hvad der vil blive argumenteret for i denne artikel. Så går man bort fra den etablerede arbejdsmarkedsregulering, hvor korporatisme har spillet en helt central rolle. Problemet har teoretisk været, at den klassiske antagelse om suveræn po-

litiske styringsorganer, der alene træffer beslutninger, og en lydlig administration, der fører beslutninger ud i livet, aldrig har været en realitet. Virkeligheden har set anderledes ud end foreskrevet i den parlamentariske styringskæde. Det var også, hvad den danske magtudredning nåede frem til (Togeby m.fl., 2004). Der har altid været mange aktører – offentlige som private – involveret i politikudvikling og forvaltningsvirke, og korporative arrangementer har været én af disse former. At forstå korporatisme som erstattet af »netværksstyring«, som et nyt begreb til indfangelse af disse nye udviklinger, er derfor også mangelfuldt, da man kommer til at glemme eller overse de realitetsnære forhold omkring organernes autonomi og opgavevaretagelse (Pollitt and Hupe, 2011), som foregår under statslige rammesætninger.

Skiftende aktørsamspil er således ikke det samme som faste interessekoalitioner, som der har været tale om ved korporative organer, der arbejder i hierarkiets skygge. De har været nedsat af det offentlige, hvorfor der her igennem har været en styret og fast interessevaretagelse. Korporatismen kan så have både *politiske (konsultative)* og *administrative* former. Det kan f.eks. være politisk konsulterende i trepartsagtige samspil (som eksempelvis kommissioner, lovforberedende udvalg og politiske aftaler med arbejdsmarkedets parter) og i relation til den administrative korporatisme med f.eks. faste forvaltningsorganer (som råd, nævn og udvalg). For at kunne differentiere og undersøge sådanne organer, som udfører regulative opgaver, må der ses på fire autonomiforhold: formelt-*legale* aspekter, *ressourcemæssige*, *organisatoriske* og *symbolske*. Der må være den grad af forpligtethed, som en officiel udpegning og dermed kompetencemæssig legal status giver, der må være finansielle midler til at gøre godt med, der må etableres en fast organisatorisk enhed for arbejdet, og der må være legitimitet omkring arbejdet. Det at inddrage væsentlige aktørgrupper på arbejdsmarkedet i formelle

fora er også at sætte nogle symbolske og normative standarder for, hvordan problemer skal løses. Omvendt er netværk uden de tre første aspekter uden fast regulativt potentiale, og dermed bliver de nemt »tomme skaller«. Det er i realiteten forskellen på korporatismen og mere løse netværkskonstruktioner, der derudover også ofte indeholder en bredere aktørkreds.

Korporatismen har historisk været en måde at få samfundsmæssig hjælp til at udvikle politik og sikre implementering af politiske beslutninger på måder, der *kombinerer vertikale og horisontale styringsmåder* (Schmitter, 1974; Lembruch, 1977; Schmitter og Lembruch, 1979; Cawson, 1985; Streeck og Schmitter, 1985; Lembruch og Schmitter, 1985; Streeck, 1992; Armingeon, 1994). Netværk bliver i dag mest betragtet ud fra et horisontalt samarbejdsparadigme; men så ser man noget bort fra det politisk-hierarkiske indhold i de fast institutionaliserede aktørarrangementer og reguleringer. *Arbejdsmarkedets parter*, der har været de centralt inddragne aktører i de korporative organer, har været med til at regulere arbejdsmarkedsforhold og er herigennem blevet ansvarliggjorte over for mere end deres egne interesser. Omvendt er det netop en af pointerne i at tildele private interesseorganisationer sådanne *privilegerede stillinger* i forhold til det politisk-administrative system, at man derigennem kunne få en kvalitativt bedre politikdannelse og en mindre besværlig implementering af politik.

Med til gevinsterne ved denne privilegerede stilling har været, at arbejdsmarkedsorganisationerne dermed fik adgang til ressourcer og magtbaser, de ikke selv kunne etablere – om de erklærede sig som horisontale netværk nok så mange gange – ligesom de på lidt forskellig vis fik etableret muligheder for at vise aktuelle og potentielle medlemmer, at de havde »goder« at byde på, som andre ikke havde. Specielt for fagbevægelsen har det været et vigtigt forhold, når man betæn-

ker, at medlemshvervning og -pleje også er at synliggøre, at den faglige organisation har indflydelse på de politisk fastsatte reproduktionsvilkår, og at man gennem fagforeningen har en stemme i forhold til politikudviklinger og offentligheden. Dermed er vi også ved noget af det, der kan mistes for fagbevægelsen, når korporatismen kommer i krise, hvorved faste kanaler for interessevaretagelse blokeres. Det er en meget aktuell problematik.

Regulering, administrativ korporatisme og fagbevægelsens rolle

Både det kollektive overenskomst- og aftalesystem og det offentliges politikindsatser over for arbejdsmarkedet drejer sig om *regulering* gennem fagligt selvstyre og statslig retsliggørelse. Reguleringen omfatter både processer og strukturer på arbejdsmarkedet, hvor arbejdsmarkedets parter selv siden 1899 med Septemberforliget lagde grunden for en voluntaristisk arbejdsmarkedsregulering, men hvor staten både gennem etablering af en minimal lovgivningsramme, startende med Det fagretslige system og forligsmandsinstitutionen i 1910, og ved senere lovgivning og udbygning af velfærdsstatslige politikker med tilhørende rådgivnings- og forvaltningsstrukturer har gennemført en omfattende politisk regulering (Ibsen og Jørgensen, 1979). Arbejdsmarkedets parter fik tidligt en privilegeret position i politikudviklingerne, hvor de både blev inddraget i forberedelsen af ny lovgivning (bl.a. gennem kommissioner og høringer) og i administrationen af ordninger (f.eks. Arbejderforsikringsrådet, uddannelsesinstitutionsbestyrelser m.v.). Arbejdsmarkedets parter var fra starten både policy-makere og policy-takere, og staten så en oplagt interesse i at inddrage parterne fast og institutionaliseret, fordi det gavned lovgivning, politikimplementering og legitimeringen af reguleringer.

Faktisk blev den første korporative institution med partsdeltagelse etableret før Septemberforliget 1899, idet staten året før indbød de

nyetablerede hovedorganisationer DSF (De samvirkende Fagforbund, nu LO) og DA (Dansk Arbejdsgiverforening) til at være medlemmer af et Arbejderforsikringsråd. Siden blev antallet af sådanne administrative korporatisme-organer udvidet betragteligt, og samtidig kunne en politisk korporatisme vokse sig stærk, særlig i efterkrigstiden, hvor udviklingen af de velfærdsstatslige politikker blev omfattende.

Arbejdsmarkedsreguleringen fik med etableringen af den officielle »Arbejdsformidlingen« i 1969 og senere udbygninger knyttet til korporatismen en bærende akse, først med regionale arbejdsmarkedsnævn i 1970 og siden regionale arbejdsmarkedsråd i 1993/94. På den vis har arbejdsmarkedets parter historisk båret både informationer, ideer, beslutninger, implementeringer og legitimeringer igennem (Larsen m.fl., 1996, Madsen og Pedersen, 2003). Udviklingen af arbejdsmarkedspolitik fra 1960'erne og resten af århundredet som korporativt projekt havde transformativ betydning for administrationen (Streeck og Thelen, 2005; Jørgensen, 2006).

Behovet for at få realitetsnære beslutninger taget, som også kunne indkalkulere, hvad der måtte være at hurdler i implementeringen, som skulle overvindes, var én vigtig begrundelse for inddragelse af arbejdsmarkedets parter i beslutningsprocessen og designingen af politikken, men behovet for at få *koordineret* forståelser og handlinger i implementeringsleddet var en lige så væsentlig del. Kravene til koordination i systemet er store og komplekse, og her kunne arbejdsmarkedets parter træde til som nogle, der kunne håndtere en del af disse. Også selv om de samtidig havde egen interessevaretagelse at tage hensyn til. Samtidig ville transaktionsomkostninger blive lave, eftersom parterne kendte til veletablerede rutiner for beslutninger og tilpasninger, og heri lå også, at parterne havde opbygget deres egne reguleringer på konfliktløsning. Derfor var der gevinster at hente

på interesseafstemningsplanen med forventet lavere konfliktrisiko. Det ville gavne hverdagens samarbejde i alle led.

Jo mere antallet af regulative punkter og organisatoriske knudepunkter tog til, jo stærkere var behovet for at løse disse koordinations- og »governance«-problemer også. Politikere og administratorer ræsonnerede efterhånden, at det var nærmest umulig at gennemføre arbejdsmarkedspolitik mod parternes vilje, og derfor var en styret og ansvarlig inddragelse af dem i politikudviklingerne givtig. Derfor kom arbejdsmarkedspolitik-administrationen til at se særskilt ud, med en korporatisme-ramme og en selv-administration, der adskilte sig fra en del andre policy-felter. Den statslige vertikale, hierarkiske styring blev suppleret af og nogle gange substitueret af partsbaseret horisontal styring. Man kan tale om, at der udviklede sig et relativt autonomt aktørssystem bestående af arbejdsmarkedets parter, Arbejdsministeriet (nu Beskæftigelsesministeriet) og politikere (både i parlament, amt og kommuner). Eftersom mange aktører var med i denne konstellation, blev den politiske kontrol om ikke lempelig, så dog lempelig. Vel var der offentlig diskussion og politisk kritik af de korporative arrangementer, men ikke med en sådan styrke, at det fik det offentlige til at ændre politikmodellen.

Arbejdsmarkedspolitik blev i vid udstrækning til parternes politik. Fagbevægelsen påtog sig dermed offentlige funktioner, hvor de underlagt en statslig forvaltningsramme, som skulle tilsikre legal forvaltning, har haft fast og institutionel sikret adkomst til at præge et politikområdes udvikling. Det gjaldt om at forene denne ansvarlighedsrolle i offentlig politikudvikling med interessevaretagelse på medlemmernes vegne. Den faste institutionalisering af indflydelsen og samarbejds traditionerne gjorde, at fagbevægelsens magtressourcer voksede. Det gavnede formodentlig også udviklingen af organisatoriske ressourcer, for da der ikke var konkurrence fra konkurreren-

de faglige organisationer, kunne de faglige organisationer bruge deres privilegerede status til at sikre indflydelse på politikker, der var af stor betydning for medlemmernes hverdag, til at rekruttere flere medlemmer eller til at mobilisere opbakning bag synspunkter. Fagbevægelsens ledere var dog også klar over, at de pådrog sig et ansvar ved at indtage denne stilling; men eftersom LO-fagbevægelsen havde stærke bånd til socialdemokraterne, der for det meste også indtog regeringsbænkene, kunne meget klares i ledelsernes indbyrdes aftaler. Politikmodellen var centraliseret i sin kerne, om end den havde mange forgreninger, også regionalt og lokalt.

Når fagbevægelsen således lod sig integrere stærkt i den statslige politikudvikling, var det heller ikke til at undgå, at der kom kritik for eksklusivitet og partiskhed. Det første, fordi arrangementerne var for de etablerede interesser og ikke for nyopkomne organisationer, og det andet fordi det var »de lukkede klubbers« beslutningstagen på den politiske regulerings side, hvor medlemsinteresser (og i øvrigt andre gruppers interesser) ofte kunne blive marginaliserede. Hensynet til de parlamentariske realiteter for partiledelsen blev ofte brugt som argument for ikke at lade fremførte medlemsinteresser styre de faglige ledes stillingstagen. Parlamentarisk kunne der fremføres anklager for partiskhed og manglende demokratisk forankring. Alligevel var der både fagligt og politisk opbakning bag den politiske regulering og dens sociale koordinationsformer, der hviler på etableret tillid mellem aktørerne og evne til at finde fælles løsninger og fælles erfaringslære.

Fagbevægelsen havde med sin deltagelse i styring og implementering af velfærdspolitikker fået en institutionel magtbase, som faktisk blev udbygget med etableringen af regionale arbejdsmarkedsråd (RAR) i 1993/1994, hvor den socialdemokratisk ledende regering både gennemførte en tilbuds- og en styringsreform af arbejdsmarkedspolitik-

ken. Indholdsmæssigt kom behovsorienteret aktivering i centrum med uddannelse som et hovedinstrument. Regionalisering af styringen var ensbetydende med en vidtgående kompetence til 14 regionale arbejdsmarkedsråd til at disponere over mange milliarder til aktivering og andre arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. Repræsentationsmæssigt var det igen arbejdsmarkedets parter, der sammen med kommunale og amtslige repræsentanter blev sat til at indholdsudfylde politikken og sikre koordination af implementeringer. Politikerne centralt fraskrev sig beslutningsmyndighed til fordel for regionale arbejdsmarkedsråd. Det fik aktiveret ganske mange, ja hundredevis af lokale faglige folk i arbejdet. Tilsvarende de centrale politikere blev fagbevægelsens top gjort mindre væsentlige som beslutningstagere end før, hvor de regionale og lokale fora fik mere betydning. Der var tale om en hidtil ukendt stærk arbejdsmarkedspolitisk mobilisering, som var regionalt forankret.

Nedbrydning af den konsultative og administrative korporatisme

Op til 1990'erne var det næsten utænkeligt at vedtage og gennemføre beskæftigelsespolitiske indsatser uden, at arbejdsmarkedets parter blev inddraget i beslutningsprocesserne i en konsultativ rolle, ligesom parterne også havde en betydningsfuld rolle i gennemførelsen af politikkerne i forhold til gennemførelse og den administrative korporatisme. Og i takt med udviklingen af den danske fortælling om flexicurity i 2000'erne fremhæves de korporative strukturer ofte som en del af forklaringen på den danske flexicurity-model, hvor social dialog og afbalancering af økonomiske og velfærdspolitiske hensyn bliver en integreret del af politikførelsen (Jørgensen, 2002; Larsen, 2002, 2004). Det skyldes bl.a., at den danske kombination af social sikkerhed og fleksibelt arbejdsmarked aldrig har været formuleret som en bevidst politisk strategi eller nedfældet i lovgivning. (Den danske case uden en bevidst strategi har i øvrigt

fået flexicurity-begrebets teoretiske fader Ton Wilthagen til at supplere sit begrebsapparat med det, han betegner som en »tilstand« af flexicurity – Wilthagen, 1998; Wilthagen og Tros, 2004). Fremfor et fast policy design er det politikførelsen og de korporative strukturer, som af eksperterne gives æren for den gunstige danske flexicurity-fortælling.

På den anden side er den stærke inddragelse af arbejdsmarkedets parter i både politikdannelse og implementering også blevet beskylt for at være konservativ og hindrende for nytænkning af de politiske indsatser, hvor især fagbevægelsens fokus på deres medlemmers rettigheder i flere lande har været opfattet som hindrende for at føre en mere socialt disciplinerende (»work first«) linje i beskæftigelsespolitikken (Knuth og Larsen, 2010). Det handler dermed både om magt og ideologi, men sandsynligvis også om mulighederne for konkret at lave politikforandring, når arbejdsmarkedets parter mere og mere er blevet skubbet ud på sidelinjen i forhold til både den konsulterende og implementerede rolle i beskæftigelsespolitikken.

Den korporative indflydelse var på sit højeste i midten af 1990'erne, hvor arbejdsmarkedets parter var med i udformningen af arbejdsmarkedsreformen fra 1994, der efterfølgende gav parterne stor indflydelse på politikken, bl.a. med oprettelsen af et nationalt og de 14 regionale arbejdsmarkedsråd med vide beføjelser. Siden blev indflydelsen gradvist udhulet. I sidste halvdel af 1990'erne kom der stigende politisk utilfredshed i regeringskredse med den måde, de løbende revisioner af arbejdsmarkedsreformen fra 1993/1994 blev udmøntet på. Det var ikke kun i radikale kredse, men også i socialdemokratiske, at arbejdsmarkedets parter ikke længere blev betragtet som nogle, der ville sætte »landets« interesser – dvs. regeringens – over egne. Især finansminister Mogens Lykketoft fik til opgave at gå forrest med et forsøg på, at »tilbageøbre magten« på arbejdsmarkedspolitikfeltet.

Det blev – for det første – sværere for parterne at bevare deres *konsultative rolle*, blandt andet fordi beslutninger om større arbejdsmarkedsreformer flyttes til finanslovsforhandlingerne, hvor parterne har sværere ved at komme til orde. Her er parterne blot en af flere relevante aktører fremfor på beskæftigelsesområdet, hvor de er de helt centrale aktører på arbejdsministeriets ressortområde. Desuden blev den konsulerende rolle udtyndet ved, at parterne i stigende grad blev holdt uden for det lovforberedende arbejde. Det første markante eksempel herpå, kom ved tredje revisionsrunde af 1994-reformen i 1998, hvor forslag til revisioner ikke blev forberedt med parterne, men i et rent embedsmandsudvalg.

VK-regeringen kunne få vedtaget »Flere i arbejde«-forliget i 2002/2003 uden store politiske sværdslag. Men det lagde grunden for en grundlæggende ændring af både indhold og styring på det »beskæftigelsespolitiske« område. Kontrol og sanktioner blev indholdsmæssigt sat i højsædet, idet aktivering blev omlagt, for at få »trusselseffekter« sat i værk, så ledige selv skulle og ville finde job, og uddannelse blev neddrolet. Styringsmæssigt blev parterne dernæst sat på sidelinjen. Den administrative korporatisme blev altså – for det andet – stærkt svækket, bl.a. fordi parterne mistede megen indflydelse i de nye »beskæftigelsesråd« (sammenlignet med arbejdsmarkedsrådene), som blev oprettet med jobcenterreformen i 2007. Det var en fundamental ændring: parterne var ikke længere del af offentlig forvaltning, aktivering var omlagt og uddannelse sat på skrump. På grund af den asymmetriske interessestruktur var det således fagbevægelsen, der følte tabet stærkest. De nye lokale organer er alene rådgivende.

Det næste og væsentligste angreb på den korporative administrative er kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen fra 2009, idet parterne traditionelt ikke har haft megen ind-

flydelse på den kommunale del af indsatsen (Bredgaard og Larsen, 2009). Den lille undtagelse var rådgivende lokale koordinationsudvalg fra 1999, som stadig kun havde høringsstatus. Samtidig kan kommunaliseringen i 2009, og herunder ikke mindst at kommunerne overtager finansieringen af dagpengesystemet, også ses som et mere ideologisk drevet angreb på de fagbevægelsesrelaterede a-kasser. At ændringer af ydelsessystemerne kan bruges til de-korporatisering, kan i øvrigt også ses i andre lande (f.eks. Tyskland og Sverige) (Larsen og Knuth, 2010). I udgangspunktet er der godt nok ikke sket formelle ændringer i a-kassernes funktion og rolle. Men det er svært at forestille sig en fortsat konstruktion, hvor kommunerne står for finansieringen, mens a-kasserne står for administrationen af dagpengene. Hvis fagbevægelsen mister kontrollen over a-kasserne, kan det udgøre en alvorlig risiko for dem, idet a-kasserne ofte tillægges stor betydning for rekruttering af nye medlemmer. Dette synes også at have spillet ind på den centrale beslutningsproces i forhold til at kommunalisere indsatserne. Som en tidligere direktør for Arbejdsmarkedsstyrelsen forklarer: *»Der var jo en klar vurdering af, at det kunne være en vej til, at man kom ud af den situation hvor, at a-kasserne havde den store rolle som de har i dag, så der var et positivt drive. Samtidigt vidste man godt, at de var et problem at skaffe opbakning til en rent kommunal løsning fordi det lige præcis ville skade a-kasserne. Så det var meget i spil, at det både kunne være lidt attraktivt at få dem ud af banen, men samtidig et problem, fordi det så formentlig politisk ville være umuligt at få det vedtaget. Og der er et magtaspekt i arbejdsmarkedspolitikken, hvor dét at lægge det ud til kommunerne fjerner arbejdsmarkedets parter fra indflydelse, og det har også været en del af beslutningsgrundlaget«* (P1, Lars Goldschmidt, 2008).

NPM-tiltag og lønmodtagerinteresser

De seneste års operationelle ændringer med jobcenterreform og kommunalisering indi-

kerer, at det vil blive endnu sværere for arbejdsmarkedet parter at få indflydelse på implementeringen af beskæftigelsesindsatserne i fremtiden. Dette mønster ligner de øvrige nordeuropæiske lande, hvor parterne tidligere havde stor indflydelse på beskæftigelsespolitikken, men hvor de af flere grunde mere og mere anses som et forstyrrende element i den mere socialt disciplinerende tilgang. Især fagbevægelsen, som fokuserer på medlemsrettigheder og indsatser til gavn for medlemsinteresser som substantielle hensyn. På denne vis virker en »afpolitisering« af implementeringsstrukturen tilbage på de politiske muligheder for at ændre indholdet i beskæftigelsesindsatserne. Og her spiller nye forvaltningsformer, som indirekte stiller spørgsmålstegn ved korporatismens velsignelser, også en væsentlig rolle.

De første væsentlige forandringer heraf blev som nævnt allerede introduceret af Nyrup regeringen med Mogens Lykketoft som initiativtageren til flere NPM-tiltag, der i implementeringsleddet kom til at betyde noget for, hvordan arbejdsmarkedspolitikken reelt kom til at se ud (Larsen 2011; Larsen and Van Bergel, 2009). Forvaltningsarrangementer blev stille omlagt, så effektivitet og efficiens mere kom i centrum for overvejelser og handlinger, og der blev indført stærke kontrol- og koordinationsmekanismer, som skulle øge den centrale styring på området. Dermed blev også den administrative korporatisme sat over for at skulle konkurrere med andre styrings- og koordinationsmåder.

Det var som nævnt med VK-regeringens »Flere i arbejde«-reform i 2003, der for alvor blev startet et åbent opgør med den tidligere politik- og forvaltningsmodel. Arbejdsmarkedspolitik var kommet til at hedde »beskæftigelsespolitik«, og det var mere end kosmetisk sminke (Mailand, 2008; Jørgensen, 2008, 2010). Indholdet heri var ikke kun indholdsmæssigt rettet mod at gøre beskæftigelse og selvforsørgelse til alfa og omega i indsat-

serne (jobplan erstattede f.eks. individuel handlingsplan), men også at aktivere og disciplinere forvaltningsapparatet på en anden måde, så det kom andre styringsmetoder og styringssignaler ind i systemet. Det lykkedes i løbet af de efterfølgende år. Introduktionen af »andre aktører« var en outsourcingstrategi, der skulle sætte konkurrence ind, og som skulle løbe et privat marked i gang (Bredgaard og Larsen, 2006). Udbudsrunder og etablering af quasi-markeder ville ifølge regeringen »effektivisere« systemet og gøre det mere relevant for ledige borgere – eller »brugere«, som sprogbrugen nu blev. Men ændringerne havde også den – formodentlig intenderede – bieffekt, at det ville kunne underminere den korporative beslutningstagen og dermed svække fagbevægelsens stilling. Politisk blev projektet imidlertid behændigt solgt på at kalde det en inddragelse af »andre aktører«, hvor fagbevægelsen så sig selv som leverandører og dermed en måde, hvorpå de kunne tilbageerobre ressourcer og indflydelse. Trods store markedsdele i introduktionen af dette marked blev fagbevægelsens leverandører stort set skubbet ud af markedet, hvor de i dag ikke har mange aktører tilbage.

Traditionel arbejdsformidling blev efterhånden afviklet til fordel for en IT-netbaseret model, som ved hjælp af fuld synlighed formodedes at kunne fungere ved hjælp af markedskræfterne alene. Det mindske yderligere betydningen af de fagligt forbundne a-kasser, der traditionelt har været en rekrutteringskanal for de faglige organisationer. Når formidlings-/matchningsopgaver skrives ud af den offentlige opgaveportefølje, bliver de aktører og institutioner, der tidligere har varetaget denne centrale funktion på arbejdsmarkedet, også marginaliserede.

Introduktion af NPM-elementer kom i en lind strøm i den offentlige forvaltning, og flere gange var det beskæftigelsespolitiske system i front med nyttag. Kontrolsystemer, statistisk og anden form for overvågning, eva-

luering og nye ledelsesmodeller var i første omgang mest følbare for personalet, der oplevede nydefinitioner af arbejdsopgaver, detaljeret manualisering heraf og rolledefinitioner, men også stor udskiftning og delvis afprofessionalisering (Baadsgaard et al., 2011, 2012). Den stigende interne overvågning, kontrol og regulering har korresponderet med den ændrede eksterne regulering. I næste omgang skete der også et orienteringsmæssigt skift væk fra partshensyn til interne hierarkiske målstyringer. Planlægningen af indsatser og udførelsen af arbejdet blev mindre og mindre influeret af lønmodtagerhensyn. En udvikling som fagbevægelsen paradoksalt nok støttede op omkring i forhold til at fastholde en stærkere central styring, men som i realiteten – som dette nye forvaltningsparadigme tog over – også udtømte mulighederne for parternes indflydelse og en realisering af den administrative korporatisme.

Væsentligst i henseende til institutionel ændring af systemet – og med afmonterende virkninger for fagbevægelsens indflydelse – var som nævnt ovenfor etableringen af jobcentre i 2007, hvor VK-regeringen som en del af Strukturreformen ændrede hele set-up'et på arbejdsmarkedet (Klitgaard og Nørgaard 2010). RAR blev nedlagt og erstattet af kun høringsorganer: lokale beskæftigelsesråd og fire regionale beskæftigelsesråd. Fagbevægelsen var ikke længere del af offentlig forvaltning, men var sat på sidelinjen, hvorfra de sammen med arbejdsgiverne kunne komme med gode råd, men det var jobcentrene, der bestemte. I godt to år foregik der en dobbeltstyring af beskæftigelsessystemet, hvor der i 77 jobcentre var delt statslig og kommunal ledelse, mens der i 14 forsøgscentre etableredes ren kommunal ledelse. Men VK-regeringen afventede ikke evalueringen, men gav ansvaret for hele beskæftigelsessystemet til kommunerne med det samme. Fra 1.8. 2009 blev beskæftigelsessystemet således helt kommunaliseret. AF blev nedlagt. Så var det lokale politikere

frem for faglige repræsentanter, der styrede, ressourcemobiliserede og evaluerede.

Det skal også noteres, at fagbevægelsen ikke har været i stand til at få DA og arbejdsgiversiden med på effektivt at forsvare »Den danske model«, forstået som de institutionelle støttepiller, som arbejdsmarkedsreguleringen har hvilet på. Tværtimod kan man sige, at DA har betjent sig af politisk »forumshopping« (Borchorst m.fl., 2012). Reguleringsmodellen er svækket.

Fagbevægelsen havde mistet en aldeles central institutionel magtposition. Det gik igen på centralt niveau. Politikudviklingerne har været med til at erodere ellers velfungerende centrale, regionale og lokale styringsnetværk med fagbevægelsen som fast deltager. Relationer er blevet NPM-mainstreamede internt og markedsgjort udadtil, hvor prisemekanismen har gjort sit indtog i arbejdsmarkedsreguleringen. Aktørsystemet er blevet pluraliseret og fragmenteret. Kontraktualisering har generelt været med til at afmontere tidligere magtbastioner og arbejdsmåder. Organisatoriske reformer og den genindførte hierarkiske styring internt i systemet forstærker skiftet. Der er etableret et kvalitativt anderledes – og afkorporativeret – styrings- og koordineringsregime, hvor ministeransvaret i øvrigt også er afkortet, hvorfor det bliver vanskeligt at placere et styrings- og indsatsansvar entydigt. Interessehensynene er dermed også skiftet. Det er ikke fagbevægelsens interesser, der længere privilegeres i systemet. Tværtimod. Afviklingen af AF, afkorporativering af forvaltningssystemet, kommunalisering af beskæftigelsespolitikken og presset på de faglige a-kasser er alt sammen dysfunktionel for en faglig interessevaretagelse. Og det har formodentlig også været hensigten fra VK-regeringens side, men formodentlig også et forsøg på for politikerne at skabe større handlerum for en mere aktiv »work-first« orienteret beskæftigelsespolitik ved at generobre magt fra parterne. Set i forhold til, at udvik-

lingen imod en af-korporativering faktisk påbegyndtes af den socialdemokratisk ledede regering i slutningen af 1990'erne, er det en bredere politik- og forvaltningsudvikling, der har sat fagbevægelsens institutionelle magt under pres.

Af-korporatiseringens betydning for politikudvikling og fagbevægelsen indflydelse

Politikdannelse og -implementering sker i dag meget uden om fagbevægelsen. Både substantielle og institutionelle interesser kan synes at være blevet marginaliserede. Det er ikke nye governance-strukturer, der er på spil, men politisk magtudøvelse og ændret arbejdsmarkedsregulering som dokumenteret ovenfor. Umiddelbart kan det dog være svært at vurdere betydningen af af-korporativering af arbejdsmarkeds- eller beskæftigelsespolitikken, især fordi det kræver en mere aggregeret analyse over længere tid, og eftersom det kan være svært at vurdere i forhold til enkelte reformer og politikændringer. Det gør også, at strukturelle og adfærdsmæssige effekter af den mindre partsindflydelse nemt kan blive vanskelige at identificere empirisk, hvilket i øvrigt styrkes af NPM- og konkurrenceindretningens snævre fokus på umiddelbare og kortsigtede resultater.

Men tabet af løbende koordinering med parterne og samarbejde omkring indretning og gennemførelse af arbejdsmarkedspolitikken har formodentlig langsigtede konsekvenser for indholdet i politikkerne. Især kan det have den konsekvens, at det bliver sværere at politikformuleringssiden at fastholde traditionerne for afbalanceret politik, som medierer og komplementerer økonomiske interesser med sociale hensyn. Der synes allerede at være de første tendenser til, at det bliver stadig sværere at få repræsenteret lønmodtagerinteresserne i politiktiltag, jf. dagpengeforkortelse, fordoblet genoptjeningsperiode og reformer på kontanthjælpsområdet. Sammenbruddet af det politiske og stort anlagte korporatismeforsøg, trepartsforhandlingerne, i maj-juni

2012 bekræfter kun partsinteressernes – og især fagbevægelsens – udstempling.

I forhold til den administrative korporatisme og gennemførelsen af indsatserne kan den sociale interaktion i hverdagen mellem ledige og jobcenteransatte være ændret, og det samme er den sociale interaktion mellem de kollektive aktører. Omkostningerne er på individniveau øgede spændinger mellem standardisering og behovstilpasning, og på kollektivt niveau nedsat beslutningskraft og koordinationsevne, faldende engagement fra privat aktørside, nedsat nærhed til arbejdsmarkedet og tilsvarende mindsket fleksibilitet i indsatser.

I sidste instans bliver det politiske system således også taber på ændringerne. Såvel aktørkonstellationer som magtstrukturer er forandret ret grundlæggende på området. Den administrative korporatismes multifunktionalitet er brudt ned, opgaver, autonomi og beslutningscentre er omlagt, hvorved der også er sket *nedbygning af de koordinations- og politikudviklingsarrangementer*, der var blevet centrale for gennemførelsen af indsatser, siden arbejdsmarkedsreformer i 1990'erne. Det svækker de komplekse reguleringssystemer, der har været bygget op for at producere kollektive goder.

Men ikke kun det offentlige mister noget i af-korporativeringsbølgen; især for fagbevægelsen har ændringerne været ugunstige – og magtmæssigt skræmmende. Fagbevægelsens stilling er ændret fra at have været co-producent af offentlige politikker til at stå som lobbyist uden for systemet. Set i et partsperspektiv er det en asymmetrisk magtudvikling, vi har med at gøre. Fagbevægelsen har utvetydigt mistet institutionel magt med omlægningerne af såvel styrings- som indholdssiden af beskæftigelsespolitikken. Omlægningerne har dernæst tilbagevirkningseffekter på den organisatoriske magt, for nu er der ikke politiske »sejre« og forbedringer at

henvise til. Medlemshvervning gøres endnu vanskeligere. Det institutionelle magttab udgør således en yderligere faktor i forhold til en generelt presset fagbevægelse, der indtil for nylig nok ikke havde set nye forvaltnings-systemer og styringsformer som en del af en gradvis udhuling af egen indflydelse.

Litteratur

- Armingeon, Klaus (1994), *Staat und Arbeitsbeziehungen – Ein Internationaler Vergleich*, West-deutscher Verlag, Opladen.
- Baadsgaard, K. et al. (2012), »Fra klientorienteret arbejde til administrativt arbejde – ændringer i den faglige praksis og kvalificering på det beskæftigelsespolitiske område«, *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 14(4): 30-47.
- Baadsgaard, K. et al. (2011), *Jobcentre og klemte kvalifikationer*, CARMA, Aalborg.
- Bredgaard, T. og Larsen, F. (2006), *Udlicitering af beskæftigelsespolitikken – Australien, Holland og Danmark: Markets usynlige eller statens synlige hånd?*, DJØF, København.
- Borchorst, A., Caraker, E. og Jørgensen, H. (2012), »Den danske Model« i knibe – også for analytisk potentiale?, *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 14(2): 82-104.
- Cawson, Alan, red. (1985), *Organized Interests and the State – Studies in Meso-Corporatism*, Sage, London.
- Christiansen, Peter Munk og Baggesen, Michael (2008), *Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse*, Syddansk Universitetsforlag, Odense.
- Christiansen, Peter Munk og Nørgaard, Asbjørn Sonne (2003), *Faste forhold og flygtige forbindelser*, Aarhus Universitetsforlag, Aarhus.
- Crouch, Colin (2011), *The Strange Non-Dead of Neoliberalism*, Polity, Cambridge.
- Ibsen, F. og Jørgensen, H., *Fagbevægelse og Stat*, Bind 1-2, Gyldendal, København.
- Jørgensen, Henning (2010), »From a Beautiful Swan to an Ugly Duckling – The Renewal of Danish Activation Policy since 2003«, *X European Journal of Social Security*, 11(4): 8-23.
- Jørgensen, Henning (2008), »Fra arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik – kosmetiske eller indholdsmæssige forskelle?«, *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 10(3): 8-23.
- Jørgensen, Henning (2006), Arbejdsmarkedspolitikens fornyelse – innovation eller trussel mod dansk »Flexicurity«, ETUI og LO, Brussels og København.
- Jørgensen, Henning (2002), *Consensus, Cooperation and Conflict. The Policy Making Process in Denmark*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Kickert, W. et al. (1997), *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, Sage, London.
- Klijn, E.H. (2008), »Networks as perspective on policy and implementation«, Cropper et.al., red., *Handbook of Inter-Organizational Relations*, Oxford University Press, Oxford, pp. 118-46.
- Klijn, E.H. og Skelcher, C. (2007), »Democracy and network governance: Compatible or not? Four conjectures and their implications«, *Public Administration*, 85(3): 587-608.
- Klitgard, M. og Nørgaard, A.S. (2010), »Afmagtens mekanismer: Den danske fagbevægelse og arbejdsmarkedspolitikken siden 1960'erne«, *Politica*, 42(1): 5-26.
- Kooiman, Jan (2003), *Governing as Governance*, Sage, London.
- Landemore, H. og Elster, J., red. (2012), *Collective Wisdom – Principles and Mechanisms*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Larsen, Flemming (2011), »Ny beskæftigelsespolitik via administrative reformer?«, *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 13(4): 39-55.
- Larsen, Flemming og Van Berkel, Rik, red. (2009), *The New Governance and Implementation of Labour Market Policies*, DJØF Publishing, Copenhagen.
- Larsen, Flemming m.fl. (1996), *Aktivering og aktørvurdering*, CARMA, Aalborg.
- Lembruch, Gerhard (1977), »Liberal Corporatism and Party Government«, *Comparative Political Studies*, vol. 10: 91-126.
- Lembruch, G. og Schmitter, Ph.C., red. (1985), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, New York/London.
- Madsen, P.K. og Pedersen, L. red. (2003), *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*, SFI, København.
- Magnusson, L., Jørgensen, H. og Dølvik, J.E. (2008), *The Nordic approach to growth and welfare – European lessons to be learned?*, ETUI, Brussels.
- Mailand, Mikkel (2008), *Regulering af arbejde og velfærd – mod nye arbejdsdelinger mellem staten og arbejdsmarkedets parter*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Mailand, Mikkel (2008), »Partsinddragelsen i beskæftigelsespolitiske reformer under VK-regerin-

- gen – kontinuitet eller forandring?«, *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 10(3): 39-56.
- Marcussen, M. og Ronit, K., red. (2003), *Stat og interesseorganisationer i det 20. århundrede*, Århus Universitetsforlag, Århus.
- Pollitt and Hupe (2011), »Talking about Government: The role of Magic Concepts«, *Public Management Review*, 13(5): 641-58
- Rhodes, R.A. W. (2007), »Understanding Governance: Ten Years On«, *Organization Studies*, vol. 28: 1243-64
- Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham.
- Scharpf, Fritz W. (1997), *Games Real Actors Play*, Westview, Boulder.
- Schmitter, (1974), »Still the Century of Corporatism?«, *The Review of Politics*, vol. 36: 85-131
- Schmitter, P. og Lembruch, G., red. (1979), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, New York/London.
- Streeck, Wolfgang (1999), *Korporatismus in Deutschland – Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union*, Campus, Frankfurt.
- Streeck, Wolfgang (1992), *Social Institutions and Economic Performance: Studies in Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*, London/Beverly Hills.
- Streeck, W. og Thelen, red. (2005), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- Streeck, W. og Schmitter, Ph.C., red. (1985), *Private Interest Government: Beyond Market and State*, London/Beverly Hills.
- Sørensen, Eva og Torfing, Jacob red. (2011), *Samarbejdsdreven innovation – i den offentlige sektor*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Sørensen, Eva and Torfing, Jacob, red. (2007), *Theories of Democratic Network Governance*, Palgrave-Macmillan, Basingstoke.
- Sørensen, Eva og Torfing, Jacob (2005), *Netværksstyring – fra government til governance*, Roskilde Universitetsforlag, Roskilde.
- Togeby m.fl. red. (2004), *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra magtudredningen*, Aarhus Universitetsforlag, Aarhus.

Fagforeninger og velfærdsnedsnkæringer: Faglige sammenslutninger og arbejdsmarkedsreformer i Danmark, Tyskland og USA

Michaela Schulze, lektor, sociologisk institut, Universitetet i Siegen, Tyskland, schulze@soziologie.uni-siegen.de

De store arbejdsmarkedsreformer der blev udrullet igennem 1990'erne og 2000'erne i Danmark, Tyskland og USA, står i centrum for dette studie. Igenem cases fra de tre lande undersøges, hvilken rolle fagforeningerne og -forbundene har spillet under velfærdsnedsnkæringerne, og hvordan deres politiske indflydelse har ændret sig under reformperioderne. Som det fremgår af analysen, har fagforbundene spillet forskellige roller grundet historiske, politiske og strukturelle udviklinger. I Danmark har LO oplevet store forandringer i deres politiske indflydelse og strategier, grundet regeringens aftagende inklusionsprocesser. De tyske og amerikanske fagforbund har oplevet færre ændringer, og dette skyldes indre modsatrettede holdninger og varierende politiske prioriteringer. Resultatet af dette er, at fagforbundene er blevet mindre indflydelsesrige, og der er opstået et behov for, at de gentænker deres politiske indsats, og redefinerer deres selvopfattelse i den social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden.

Fagbevægelsen og velfærdsnedsnkæringer

Aktører i den politiske arena tilskriver fagforeninger flere forskellige karakteristika. Disse rangerer fra, at fagforeningen er en organisation, der hører fortiden til, til at fagforeningen er primus motor for reformer i samfundet. Det er næppe en kontroversiel påstand, at fagforeninger har spillet en central rolle i velfærdsudvidelsen (Korpi, 1978; Korpi, 1983). I tider

med økonomisk og socialpolitisk krise er deres rolle dog i stigende grad udfordret og mindre klar, og de bliver i stigende grad kritiseret for deres politiske dagsorden og rolle i den politiske proces (Ebbinghaus, 2002). Samtidig har samfundsvidenskaberne marginaliseret fagforeninger som genstandsfelt i løbet af det sidste årti, hvor det kun er for nylig, at genstandsfeltet er kommet tilbage på forskningsdagsordenen (Jørgensen og Schulze, 2011).

På baggrund af disse iagttagelser undersøges det her, hvilken rolle fagforeningssammenslutninger har spillet for velfærdsstatens indskrænkninger i Danmark, Tyskland og USA. Hovedformålet er at finde de vigtigste forskelle og ligheder mellem landene gennem arbejdsmarkedsreformer som eksempel på velfærdsnedsnkæringer. De tre største hovedorganisationer *Landsorganisationen i Danmark* (LO), *American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations* (AFL-CIO) og *Deutsche Gewerkschaftsbund* (DGB) er centrale i dette studie. De er alle defineret som politiske aktører, der varetager deres medlemmers interesse og stræber efter at influere den politiske proces. Danmark, Tyskland og USA er valgt i denne sammen-

hæng af flere forskellige årsager; de tre lande har forskellige typer velfærdsstater og afviger i måden arbejdsmarkedsreformerne er blevet implementeret. Der er derudover centrale og tydelige forskelle i landenes industrielle systemer og derfor også forskelle på, hvordan fagforeninger opererer i det politiske system.

Danmark, Tyskland og USA repræsenterer de tre typer velfærdsstater, der er bredt accepteret i samfundsvidenskaberne (Esping-Andersen, 1990). Esping-Andersen har skelnet mellem de tre typer velfærdsstater på baggrund af to kriterier; dekommodifikation (Esping-Andersen, 1990: 35-54) og stratifikation (Esping-Andersen, 1990: 55-78). Dekommodifikation er defineret ved, i hvilken grad borgere i en velfærdsstat er beskyttet mod indkomsttab og markedskræfterne (eksempelvis i tilfælde af arbejdsløshed og sygdom). Er dekommodifikationen lav (som for eksempel i USA med 13,8), er borgerne nødt til at arbejde betydeligt mere for at sikre en stabil levestandard. Er dekommodifikationen stigende, betyder det et faldende udbud af arbejdskraft på markedet (som for eksempel i Danmark med 38,1). I den tyske velfærdsstat er der en mellemgrad af dekommodifikation (27,7) (Esping-Andersen, 1990: 52). Den anden dimension er stratifikation, der refererer til, i hvor høj grad sociale ydelser er med til at reducere sociale forskelle. Den tyske model kan med sit konservative fundament igen placeres mellem den socialdemokratiske og liberale model.

Det kan næppe modsiges, at velfærdsstatens guldalder er forbi. Denne påstand styrkes af globaliseringen, den demografiske udvikling, stigende arbejdsløshed og den tiltagende kritik af velfærdsstaten, vi har set siden 1980'erne. Poul Pierson refererer i forlængelse af dette til velfærdsstatens nye politik eller velfærdsstatens indskrænkning, når han analyserer nyere velfærdsreformer. Omstrukturering og nedsættelse af sociale ydelser går hånd i hånd (Pierson, 1994: 19-24).

Arbejdsmarkedsreformerne, der er centrale i dette studie, fungerer som et eksempel på indskrænkninger af velfærdsstaten.

Denne type reformer bidrager til spørgsmålet om fagbevægelsens betydning for velfærdsstatens indskrænkelse. På den ene side har arbejdsløshedsforsikringer og social sikkerhed været centrale dele af fagforeningers socialpolitik siden deres begyndelse. Det kan på den anden side argumenteres, at arbejdsmarkedsreformerne har skabt et tættere bånd mellem arbejde og velfærdsydelser, hvilket tyder på en ændret opfattelse af velfærdsstatens rolle. Begrebet arbejdsmarkedsreformer (på engelsk: Welfare-to-Work) indikerer en ny socialpolitik, der sigter efter at integrere arbejdsløse og modtagere af sociale ydelser på arbejdsmarkedet. For at håndhæve denne nye socialpolitik er der blevet implementeret effektive mekanismer så som betingelser og nedskæringer af sociale ydelser. Det viser et klart socialpolitisk skifte, der går væk fra at staten har ansvar for borgerne, til at borgerne har forpligtelser over for samfundet.

Danmark, Tyskland og USA adskiller sig, hvad angår typen af arbejdsmarkedssystemer (»industrielle systemer«) og graden af arbejdsmarkedsorganisationernes involvering i den politiske proces. De forskellige inklusionsmekanismer stemmer overens med den tyske og danske korporative måde at udvikle politik. Crouch har argumenteret for, at der er en lang tradition for demokratiske forhandlinger mellem arbejdsmarkedsorganisationer (Crouch, 1993). I Danmark og Tyskland spiller fagbevægelsen (ofte repræsenteret gennem hovedorganisationer) en central rolle i den politiske proces. De er repræsenteret i parlamentet, udvalgene, i ministerierne samt i flere organer i velfærdsadministrationen (Jørgensen, 2012; Weßels, 2007). Danmark skiller sig derudover ud på et specielt punkt; arbejdsløshedsforsikring og fagforeningsmedlemskab er kombineret i det såkaldte Ghent-system (Lind, 2007). Dette system

bliver fremhævet, når den høje faglige organisationsgrad i Danmark skal forklares. I USA spiller fagforeninger også en stor rolle i den politiske proces, dog adskiller typen af indflydelse og de institutionelle parametre sig betydeligt fra de to andre lande. De amerikanske fagforeninger er ikke inkluderet i den politiske proces i form af direkte medindflydelse. Fagforeningernes magt kommer til udtryk gennem deres mange måder at optræde som lobbyister på, og når de eksempelvis støtter et parti eller en persons valgkampagne (Wright, 1997). Derudover har fagforeninger også mulighed for at være lobbyister direkte i Senatet og i Repræsentanternes Hus.

En aktørcentreret tilgang er den mest oplagte til at besvare spørgsmålet om, hvilken betydning fagbevægelsen har for arbejdsmarkedsreformerne i Danmark, Tyskland og USA. Vigtigheden af aktører og andre politiske variables betydning for statens virke og politiske beslutninger (for eksempel graden af sociale ydelser) understreges af tilhængere af magtressource-tilgangen sammenlignet med mere institutionelle tilgange (Esping-Andersen, 1990; Korpi, 1978; Korpi, 1983). Interesseorganisationer spiller en central rolle; de har modsatrettede interesser og forskellige adgange til magt. Disse forskellige interesser er grundlaget for varierende socialpolitik.

De forskellige interesser for »Arbejde« og »Kapital« fører mobilisering af magtressourcer med sig. Arbejdernes styrke (for eksempel i kraft af partier eller fagforeninger), forskellige magtkonstellationer og de deraf følgende sociale konflikter er essentielle for udviklingen af velfærdsstater (Korpi, 1983: 39-41). Der er i analysen af magtressourcer gjort brug af seks indikatorer: organisatorisk magt (1), evnen til at håndtere konflikter (2), kampstyrke (3), parlamentarisk og ikke-parlamentarisk tilstedeværelse (4), deltagelse i regering gennem egne eller allierede partier (5) samt graden af dekommodifikation (6) (Ostheim og Schmidt, 2007; Esping-

Andersen, 1990; Korpi, 1978; Korpi, 1983). Den følgende analyse udføres gennem de nævnte kriterier. For at besvare spørgsmålet om, hvilken rolle fagforeningerne har spillet for indskrænkningen af velfærdsstaten i Danmark, Tyskland og USA, er den følgende fremgangsmåde hensigtsmæssig: Arbejdsmarkedsreformerne er i det første skridt kort analyseret i et komparativt perspektiv (andet afsnit). Fagforeningernes indflydelse på arbejdsmarkedsreformernes tilblivelsesproces bliver derefter analyseret i tredje afsnit. Slutteligt bliver de centrale resultater opsummeret. Det er derudover væsentligt at undersøge fagforeningernes fremtidige potentiale i velfærdsstaten (fjerde afsnit).

Sammenligning af arbejdsmarkedsreformerne

Danmark

I Danmark er reformernes tilblivelse strakt over en lang tidsperiode, hvis man sammenligner med Tyskland og USA (1993-2010). Det er vigtigt at skelne mellem reformperioder under Poul Nyrup Rasmussen (1993-2001), Anders Fogh Rasmussen (2001-2009) og Lars Løkke Rasmussen (2009-2011). Reformerne, der blev implementeret under den socialdemokratiske Poul Nyrup Rasmussen, kan karakteriseres som en kombination af aktivering og skærpede vilkår for samt kortere varighed af arbejdsløshedsydelse. Specielt denne regering understregede kombinationen af borgernes rettigheder og samfundspligter (Goul Andersen og Pedersen, 2007: 11-2). Varigheden af arbejdsløshedsydelse blev skridt for skridt reduceret til fire år, hvor de indtil da havde været nærmest tidsbegrænsede. Disse reformer understreges, da de udgør det første vendepunkt for den danske velfærdsstat. Under denne reformperiode blev der derudover introduceret og udviklet individuelle handleplaner, der sigtede mod at stille arbejdsløse bedre i forhold til arbejdsmarkedet. I forlængelse af dette tiltag introducerede regeringen også, at alle arbejdsløse havde pligt til at deltage i aktiveringsprogrammer. Denne første

reformperiode er kendetegner ved at introducere de første større arbejdsmarkedsreformer. Den efterfølgende liberal-konservative regering fortsatte dette reformspor fra 2001 til 2010. Der blev vedtaget fire arbejdsmarkedsreformer (2002, 2006, 2009 og 2010) (Jørgensen og Schulze, 2011: 212-5).

Reformen *Flere i Arbejde* (2002) skal her særligt fremhæves; siden den reform er arbejdsløse eller kontanthjælpsmodtagere forpligtet til at søge og acceptere for deres kvalifikationer passende arbejde fra første dag som arbejdsløs eller bistandsmodtager. For at håndhæve dette, bliver arbejdsløse kontrolleret fire gange årligt for, om de lever op til deres pligt om aktivt at søge arbejde. Fra 2009 til 2011 skulle alle arbejdsløse skrive mindst fire jobansøgninger ugentligt. Reformen fra 2010 udgør den foreløbige afslutning på arbejdsmarkedsreformerne, hvor regeringen med denne reducerede varigheden af arbejdsløshedsydelser til to år. Derudover blev fuld fradragsberettigelse af medlemskontingent afskaffet (Jørgensen og Schulze, 2011: 216).

Den lange tilblivelsesproces for arbejdsmarkedsreformen i Danmark viser den dybdegående forandring i den danske velfærdsstat. Den fremtidige socialpolitiske retning er nu mindre klar, end den var før i tiden. Fra et nordisk perspektiv virker nedskæringerne omfattende, men fra et mere liberalt perspektiv har Danmark stadig en generøs velfærdsstat (Kuhnle, 2000).

Tyskland

De tyske arbejdsmarkedsreformer er i forhold til i Danmark blevet vedtaget over en kortere periode fra 2001 (job-AQTIV) til påbegyndelsen af loven Hartz-IV i 2005. Der var dog mange tendenser, der pegede i denne retning før vedtagelsen af den første lov (for eksempel Schröder-Blair-rapporten) (Schulze 2012: 127-31). Denne nye retning i tysk arbejdsmarkedspolitik bliver tydelig, når man kigger nærmere på forkortelserne i lovtitlen (job-AQTIV): »Qualifi-

kation« (kvalifikation), »Trainieren« (træning), »Investieren« (investering) og »Vermitteln« (jobplacering). Opkvalificering og efterspørgsel (Fördern og Fordern) var centrale principper i den tyske arbejdsmarkedspolitik (Zimmermann, 2005: 4). Forebyggende og kvalifikationsbaseret socialpolitik blev hovedfokusset for den rød-grønne regering under Gerhard Schröder (Egle, 2006: 177-8). De arbejdsløses chance for at blive integreret på arbejdsmarkedet blev styrket af implementeringen af individuelle profiler for arbejdsløse, der inkluderede deres svagheder og styrker. Hartz-kommissionen og den deraf følgende rapport »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« (Hartz et al., 2002) bidrog ud over de førnævnte love til den tyske arbejdsmarkedsreform. Kombinationen af arbejdsløshedsydelser (»Arbeitslosenhilfe«) og sociale ydelser, den hurtigere jobplacering og kortere ydelsesperiode blev implementeret i Hartz-reformen (specielt med Hartz-IV) og var centrale resultater fra kommissionens arbejde (Koch og Walwei, 2005: 7-9).

Det vigtigste punkt var sammensmeltningen af arbejdsløshedsbistand (Arbeitslosenhilfe) og sociale ydelser til en ny bistandsordning, Arbeitslosengeld II (ALG II). Det gamle system blev fjernet, og det nye systems ydelser blev sat ned til de gamle ydelsers niveau. Systemet En-Euro-Job blev implementeret for de bistandsmodtagere, der ikke var i stand til at finde nyt job eller praktikplads. Hartz-reformen gik hånd i hånd med større nedskæringer af ydelser (Spindler, 2005: 54). Nogle ydelser blev nedjusteret og andre blev erstattet af nye. Kritikere af dette system argumenterer for, at de nye reformer vil skabe en ny underbetalt sektor, der vil forhindre skabelsen af almindelige jobs (Spindler, 2004: 57-9).

USA

Den amerikanske vej mod arbejdsmarkedsreformer løb mellem Family Support Act (1989) og Welfare Reform (1996). Det er tydeligt sammenlignet med de andre lande, at arbejdsmarkedsreformerne i USA både star-

tede og sluttede tidligere. Man kan dermed kalde USA for pionér inden for aktiv arbejdsmarkedspolitik. Med Family Support Act forpligtede regeringen alle stater at påbegynde arbejdsmarkedsreformer indtil 1990. Netop fordi fokus var på arbejde, argumenterer nogle forskere for, at det var den mest betydningsfulde reform siden Social Security Act i 1935 (Koon, 1997: 69-71; Weaver, 2000: 66-8). Som en del af denne lov implementerede regeringen JOBS-programmet (Job Opportunities and Basic Skills). Hovedformålene var uddannelse, jobtræning og specielle programmer for modtagere af sociale ydelser (Weaver, 2000: 66-68). Efter store kontroverser angående USA's fremtidige socialpolitiske retning, blev den anden arbejdsmarkedsreform vedtaget i Kongressen i 1996 (Schreyer, 2004). Regeringen fastslog i Personal Reconciliation Act, at den eneste måde at bekæmpe bistandsafhængighed var at finde jobs, der passede til folks kvalifikationer. At ende bistandsafhængighed var altså et centralt element i reformen. Derudover var reduktion af velfærdsomkostninger og decentralisering andre store fokuspunkter (Mead, 2004: 18-9). Det gamle bistandsprogram AFDC (Aid for Families with Dependent Children) blev afskaffet og til gengæld etablerede regeringen det nye bistandsprogram TANF (Temporary Assistance for Needy Families). Det udgjorde det centrale ydelsesprogram for enlige forældre. Hvor ydelserne i det gamle AFDC var tidsubegrænsede, blev ydelserne i TANF begrænset til to år i træk og fem år over et helt liv. Dette betyder, at modtagere skal i arbejde efter to år, ellers mister de deres ydelser. I forlængelse heraf har regeringen fralagt sig

ansvaret for udsatte familier, da regeringen nu kun giver bloktilskud til staterne. Sanktioner har derudover også fået større betydning i det nye program.

Fagbevægelse og arbejdsmarkedsreformer i Danmark, Tyskland og USA: Organisationsstrukturer i de faglige organisationer

En indikator for faglig styrke er organisationsgraden. Denne viser tydeligt, i hvor høj grad fagforeningerne (og forbundene) er i stand til at adressere medlemmerne og varetage deres interesser. Sammenligner man medlemstal under arbejdsmarkedsreformerne viser det tydeligt, at fagforeningernes medlemstal var nedadgående i alle tre lande (tabel 1). Fagforeningernes medlemstal er nedadgående i begge variabler (antallet af medlemmer under forbundene og antallet af fagforeningernes medlemmer).

I USA er antallet af fagforeningsmedlemmer faldet mindre (fem procent) sammenlignet med Danmark og Tyskland. Dette kan på den ene side skyldes, at AFL-CIO's nye formand, Sweeney (siden 1995), har været en positiv drivkraft. På den anden side indikerer fagforeningernes medlemstal et klart fald siden 1997 (Golden et al., 2009). Denne udvikling ser vi også i andre lande; Tabel 1 viser et tydeligt fald i de danske fagforeningers medlems-tal (ca. 19 procent). Da Danmark i lang tid har været rollemodel med sit høje og stabile medlemstal, er det overraskende, at det er her, det største fald skal findes. Ghent-systemet blev set som forklaring på de høje tal i Danmark, men tilslutningen til fagforeningerne

Tabel 1: Fald i fagforeningsmedlemskab (fagforbund og nettograd af organisering)

	USA (1989-1996)	Danmark (1994-2009)	Tyskland (2002-2005)
Fald i medlemskab under policy-forandringerne (i procent)	5	19	12
Fald i organisationsgrad netto (i procent)	12	11	8

Kilde: Egne udregninger baseret på lantedata; OECD Employment Database

faldt også her. Faldet i de tyske medlemstal placerer landet mellem Danmark og USA (12 procent). Tyske fagforeninger forventede politisk medvind i begyndelsen af den periode, hvor arbejdsmarkedsreformerne blev vedtaget. Schröder fremhævede muligheden for at inkludere fagforeningerne (hovedsageligt forbundet DGB) i arbejdsmarkedsreformerne tilblivelse, hvilket kan forklare det mindre fald i medlemstallet i Tyskland.

Sammenligningen af graden af organisering netto (tabel 1) viser et inkonsistent billede. Der kan ses et fald i alle lande, men forskellene er, komparativt set, små. I Tyskland er netto graden af organisering faldet mindre (otte procent) sammenlignet med Danmark (11 procent) og USA (12 procent). Disse fald peger i retning af en stadig mindre tilslutning til fagforeninger og -forbund generelt i alle tre lande. Alt i alt er andelen af befolkningen, der er repræsenteret af en fagforening, nedadgående (Ebbinghaus, 2000: 169-70).

Fagbevægelsens ledelsesstrukturer

Ledelsesstrukturer i de faglige organisationer er vigtige i den forstand, at de politiske ledere bestemmer de politiske mål og vælger forbundenes politiske allierede. Forandringer i ledelsesstrukturen kan medføre en redefinering af fagforeningernes politiske selvopfattelse (for eksempel i USA). Varigheden og typen af lederskab (konfronterende eller konfliktsky) er derudover også et vigtigt aspekt i analysen. Hvis en fagforenings ledere har forskellige mål og prioriteringer (for eksempel indenrigs- over for udenrigspolitik), kan det skade fagforeningernes indflydelse i den politiske proces.

Ledelsesskiftene i tyske DGB og danske LO (under arbejdsmarkedsreformerne første periode) resulterede ikke i betydelige forandringer for fagforeningernes politiske positioner. De nye fagforeningsledere fortsatte deres forgængeres politiske linje. I 2002 erstattede Michael Sommer den tidligere DGB-leder

Dieter Schulte. Selvom Sommer prioriterede socialpolitikken, tog han afstand til den rød-grønne regering under Schröder. Fordi Sommer i stigende grad rejste kritik af regeringen, bidrog han til det svækkede forhold mellem regeringen og fagforeningerne (Egle, 2006: 168). Dansk LO havde tre forskellige ledere under perioden med arbejdsmarkedsreformer (Finn Thorgrimson 1987-1996; Hans Jensen 1996-2007; Harald Børsting siden 2007). De havde alle tre en tæt tilknytning til Socialdemokraterne og tilsluttede sig partiets socialpolitiske mål. Ledelsesstrukturen i Danmark bærer ikke præg af personlige eller politiske konflikter mellem fagforeningerne og Socialdemokraterne, men fagforeningernes politiske selvopfattelse ændrede sig dog under arbejdsmarkedsreformerne anden periode. LO udarbejdede sit eget fagpolitiske program, og derigennem bidrog de til løsrivelsen mellem fagforeningerne og Socialdemokraterne, da programmet også politisk brød med den socialdemokratiske linje (Due og Madsen, 2007: 14-5). Daværende formand for LO Hans Jensen støttede op om denne frigørelsesproces.

Den nye leder af AFL-CIO, John J. Sweeney, prøvede, i sammenligning med andre ledere, at sætte et nyt og synligt skub i den amerikanske arbejderbevægelse. Som leder af AFL-CIO fra 1995-2009 prøvede han at forny hele arbejderbevægelsen og gjorde AFL-CIO til en stærk politisk aktør på ny (Dubofsky, 2000: 20). Hans mål var, at AFL-CIO skulle repræsentere alle amerikaneres socialpolitiske interesser, og trække dem ind i den politiske arena. Han udfordrede også sin forgænger Lane Kirklands (1979-1995) linje. Kirkland var mere interesseret i udenrigspolitik og forholdte sig ikke til fagforeningernes socialpolitiske mål. Denne linje svækkede AFL-CIO's socialpolitiske magt betydeligt (Dark, 1999: 178; Dubofsky, 2000: 20). Det står alt i alt klart, at forbundenes ledelsesstrukturer har stor betydning for deres socialpolitiske mål.

Fagbevægelsens social- og arbejdsmarkedspolitiske mål

Den holdning, som fagbevægelsens organisationer har til aktiv arbejdsmarkedspolitik og de hertil knyttede reformer, viser deres ambivalente position. Tyske DGB afviste Schröder-Blair-rapporten, da den lagde vægt på indlejring af forpligtelser for modtagere af sociale ydelser. Forbundet lagde vægt på, at forslagene var til fare for den tyske socialmodel. De argumenterede derudover for, at rapporten udfordrede den traditionelle tyske socialpolitik, men under valgkampen i 1998 støttede DGB de selvsamme mål. Dette politiske skifte bliver for det meste retfærdiggjort og forklaret med, at DGB ville sikre sin socialpolitiske rolle, hvis Schröder skulle komme til magten igen (Siegel, 2003: 180). Under implementeringen af Hartz-reformen ændrede de tyske fagforeninger dog standpunkt, hvor de i højere grad stod i opposition. Fagforeningernes holdning til den aktive arbejdsmarkedspolitik under den rød-grønne regering kan bedst opsummeres som en blanding af kritisk og bifaldende. Selvom fagforeningerne blev inkluderet i den politiske proces under Hartz-kommissionens arbejde, implementerede Schröder ikke reformerne punkt for punkt, som han ellers havde lovet, hvilket er årsagen til, at DGB tog afstand fra implementeringen af reformerne (specielt hvad angår Hartz-IV).

Selvom amerikanske AFL-CIO støttede idéen om økonomisk uafhængighed, var både fagforeningerne og deres hovedorganisation mod Republikanernes politik i forslaget »Contract with America« (Piven, 1997: 210). Selvom forslaget ikke kom fra en af fagforeningernes allierede, men fra Republikanerne, kan der stadig spores samme ambivalens som i den tyske case. Siden de amerikanske fagforeninger kun sjældent diskuterede skabelsen af arbejdsmarkedsreformerne, peger Francis Fox Piven på, at dette var årsagen til deres manglende indflydelse på reformernes udfald (Piven, 1997: 112). Denne inaktivitet

viser, at forbundene gav afkald på en stærk socialpolitisk aktørrolle, men det faktum at AFL-CIO skiftede leder (1995) så tæt op af implementeringen af den sidste arbejdsmarkedsreform (1996), giver et mere komplekst billede.

Der er store forskelle mellem den danske case og eksemplernes fra Tyskland og USA. LO fulgte fra starten sin politiske allieredes dagsorden. LO fulgte Socialdemokraternes politik, da de ikke anså sig selv i stand til at udstykke og sikre egne politiske mål. På den politiske dagsorden stod den omfattende velfærdsstat og en aktiv arbejdsmarkedspolitik, og LO blev selv inddraget i reformernes tilblivelse, så fagforeningerne udviste en vis forsigtighed (Schulze, 2012: 198-203). Dog valgte LO i 2003 at løsrive sig fra Socialdemokraterne ved at formulere sine egne politiske mål. De største emner i disse mål er: uddannelsespolitik, social- og arbejdsmarkedspolitik, økonomisk politisk, arbejdsløshedspolitik og velfærdspolitik (LO, 2003). Dette store skridt kan retfærdiggøres ved, at fagforeningerne og specielt LO i højere grad var blevet ekskluderet fra arbejdsmarkedsreformernes udvikling. Selvom udviklingen af egen politik var et forsøg på at maksimere LO's magt, gik de ikke imod de førnævnte arbejdsmarkedstiltag og -reformer, hvis formål var at nedbringe arbejdsløsheden (Due og Madsen, 2007: 14-5). Dette gælder også for de andre forbund, der tidligere er diskuteret. Det kan slutteligt konkluderes, at fagforeningernes politiske mål og ledelsesstrukturer tydeligt påvirker båndene til deres politiske samarbejdspartnere.

Forholdet mellem fagbevægelsen og dens politiske allierede

De bånd, der er mellem de faglige organisationer og deres politiske samarbejdspartnere, har en påvirkning på den rolle fagforeningerne spiller i den politiske arena. W. Korpi fremhævede allerede i 1970'erne, at denne påvirkning er betydningsfuld (se første af-

snit). Disse relationer har forskellige mønstre i Danmark, Tyskland og USA. Forholdet mellem AFL-CIO og Demokraterne ændrede sig ikke betydeligt under reformernes tilblivelse, da selve reformudspillet kom fra Republikanerne, og fordi reformens indhold ikke var interessant for fagforeningerne (selvom de gav udtryk for det modsatte). Hovedorganisationen AFL-CIO var næsten usynlig i den politiske arena under reformernes udarbejdelse. Båndene mellem fagforeningerne og Demokraterne ændrede sig altså ikke betydeligt, hvilket også forklarer, at der i denne proces ikke var det store spændinger mellem de politiske allierede (Piven, 1997: 112).

Forholdet mellem de tyske socialdemokrater (SPD) og fagforeningerne var i modsætning til i den amerikanske case anderledes konfliktfuldt under arbejdsmarkedsreformernes udarbejdelse. Idet de tyske socialdemokrater ændrede socialpolitisk kurs med Schröder-Blair-rapporten, anså DGB denne nye kurs som en fare for den tyske velfærdsstat, hvorfor de tog afstand fra sin politiske allieredes standpunkt. Ikke desto mindre støttede de dog som tidligere nævnt op om disse mål under valgkampen i 1998. Spændinger mellem de to allierede tog dog til under udviklingen af Hartz-lovene. I begyndelsen var forholdet relativt harmonisk (især fordi Schröder lovede fagforeningerne, at de kunne spille en aktiv rolle), men under reformperioden blev forholdet til stadighed mere konfliktfuldt. Schröder implementerede ikke kommissionens forslag punkt for punkt, og da han valgte at gennemføre reformen uden sine allieredes tilsagn, resulterede det i store spændinger (Egle, 2006: 168). Alt i alt er de tyske socialdemokrater og fagforeningerne dog tætte allierede.

Af alle tre lande skal den største ændring af forhold findes i Danmark. De traditionelle organisatoriske og personlige alliancer i politiske organer kan på den ene side ses som fortid. På den anden side fandt der en struktu-

rel frigørelse sted under de arbejdsmarkeds-politiske forandringer, idet LO åbnede op for samarbejde med andre partier. Dette til trods forblev Socialdemokraterne dog LO's vigtigste samarbejdspartner, så frigørelsen kan ikke ses som et brat brud mellem parterne (Allern et al., 2007: 628). Der er store forskelle i de politiske bånd mellem de faglige organisationer og deres politiske allierede i Danmark og Tyskland. Der var ikke meget, der forandrede sig i USA, og i Tyskland blev forholdene mere konfliktfyldte. Undersøgelsen viser, at der i Danmarks tilfælde skete store ændringer i de strukturelle forhold mellem parterne, og dette havde stor påvirkning på arbejdsmarkedsreformernes tilblivelse.

Fagbevægelsens indflydelse på den politiske proces

Det er vigtigt at se på fagforeningernes indflydelse på den politiske proces, hvis man vil analysere den rolle, de faglige organisationer spiller i samfundet i tider, hvor velfærdsstaten bliver indskrænket. Det er i forlængelse heraf vigtigt at se på, hvordan hovedorganisationerne (og deres medlemsorganisationer) påvirkede reformprocessen i kommissionerne og parlamenterne. Arbejdsmarkedets parter i Tyskland var med til at udvikle hele arbejdsmarkedsreformen i Hartz-kommissionen, hvorfor rapporten (se tidligere) afspejler deres samlede kompromis. Det skabte spændinger, at Schröder valgte ikke at implementere reformen, som foreslået af kommissionen, og det kan ydermere tolkes som en manglende indflydelse fra arbejdsmarkedets parter. Det bidrager til denne fortolkning, at fagforeningsmedlemmers repræsentation i parlamentet og udvalgene var nedadgående under reformperioden (Schulze, 2012: 242-57). Det tyske forbund DGB blev yderligere marginaliseret på grund af de uklare socialpolitiske mål (specielt i forhold til den aktive arbejdsmarkedspolitik) (Weßels, 2007: 162-3). Den kritik, fagforeningerne rejste mod regeringens planer, viser, at de tyske faglige sammenslutninger udgjorde en minimal politisk

aktør, som ikke havde nogen reel mulighed for at bidrage til arbejdsmarkedsreformerne.

Amerikanske AFL-CIO var som tidligere nævnt ikke i stand til at påvirke reformerne i nogen særlig grad. Dette er der flere årsager til: Kirklands socialpolitiske ligegyldighed prægede den første reformperiode (indtil midten af 1990'erne) og resulterede i AFL-CIO's manglende indflydelse. AFL-CIO støttede senere i 1990'erne Demokraternes kandidat Bill Clinton, hvilket skyldtes, at Clinton lovede fagforeningerne større indflydelse på den politiske proces. Efter Clintons valgsejrs sammensatte han Dunlop-kommissionen, hvis formål var at forbedre arbejdsmarkedspolitikken. Clinton havde holdt sit valgløfte, idet alle arbejdsmarkedsorganisationer var repræsenteret, men kommissionen kunne ikke opnå enighed og afsluttede sit arbejde uden nogen resultater. AFL-CIO var næsten en usynlig aktør i den politiske arena, og den manglende interesse i 1980'erne og starten af 1990'erne blev tydeligt under udarbejdelsen af reformerne (Piven, 1997: 112). Forbundet forholdte sig ikke til reformen, var ikke synlig på den politiske scene, og der er heller ingen tegn i primær- eller kildelitteraturen på, at de spillede en aktiv rolle. Det skal dog fremhæves igen, at der var en meget kort periode mellem, at AFL-CIO fik ny ledelse og implementeringen af reformerne. På trods af Sweeneys drivkraft spillede fagforeningerne altså ikke en særlig socialpolitisk rolle og som vist kommer en udelukkende historisk forklaring til kort.

Den danske case er forskellig fra de to andre landes, fordi reformperioden var længere, og fordi LO's politiske indflydelse forandrede sig. LO bidrog i begyndelsen af det arbejdsmarkedspolitiske skifte til Zeuthen-kommissionens arbejde, hvilket styrkede deres politiske position. Dette stemte godt overens med den danske samarbejdskultur, men det ændrede sig dog i midten af 1990'erne, idet LO (og andre fagforeninger og -forbund) i stadig

mindre grad blev involveret. Denne proces forgik meget langsomt, og vakte derfor ikke særlig opmærksomhed hos hverken samfundsvidenskaberne eller fagforeningerne. Processen endte ultimativt med en reform, som fagforeningerne slet ikke havde indflydelse på. Den danske model er ved at udvikle sig fra at være korporativ og konsensusorienteret til en model, hvor det er embedsmænd, der udvikler og har indflydelse på reformerne (Jørgensen og Schulze, 2011: 218). Fagforeningerne er ikke længere vigtige, og denne udvikling skal dermed ses som en fare for den danske model. Sammenkoblingen af fagforeningsmedlemskab og arbejdsløshedsforsikring har bidraget til at give LO den centrale politiske rolle, den tidligere har spillet. Fagforeningernes ændrede rolle vil muligvis resultere i en forkastelse af Ghent-systemet, hvilket vil svække den danske model yderligere.

Opsummerende kan det siges, at der tegner sig tre forskellige billeder af de faglige organisationers politiske roller under arbejdsmarkedsreformernes tilblivelse. Den amerikanske hovedorganisation var ikke synlig under reformerne, DGB arbejde aktivt på udviklingen af reformerne, men skiftede holdning af flere forskellige årsager, og i Danmark oplevede LO-fagbevægelsen et stort politisk rolleskift. LO var i begyndelsen involveret i den politiske proces, men oplevede i løbet af 1990'erne, at rollerne ændrede sig. De konsekvenser, der fulgte deraf, kan ikke i øjeblikket vurderes endeligt.

Jagten på politisk indflydelse: En sammenligning af arbejdsmarkedsreformer og fagbevægelser

Det bliver en vigtig opgave for samfundsvidenskaberne at klarlægge den rolle, fagforeningerne spiller i velfærdsnedskæringerne, og videnskabernes fornyede interesse for dette felt vidner herom (Jørgensen og Schulze, 2012). Resultaterne i denne artikel viser fagforeningernes klare tab af indflydelse i de

forskellige lande. Der er gjort brug af fem forskellige kriterier i analysen af fagforeningernes indflydelse på arbejdsmarkedsreformerne, men det er hensigtsmæssigt ikke at se de benyttede variable som uafhængige og netop at se dem som interdependente, når man skal evaluere fagbevægelsens rolle i velfærdsnedskæringerne. Kombinationen af disse kriterier kan måske forklare de faglige organisationers forandrede roller. Der tegner sig her et inkonsistent billede.

Den nuværende fagbevægelsesleder Sweeney forsøgte at genetablere amerikanske AFL-CIO i den politiske arena. Han ønskede at bringe de social- og arbejdsmarkedspolitiske mål på den politiske dagsorden og føre dem ud i livet, men som det fremgår af denne analyse, kunne AFL-CIO ikke leve op til de ellers ambitiøse politiske mål. Den korte tid mellem udskiftning i ledelsen og implementeringen af den store reform i 1996 står som den mest nærliggende forklaring.

Tyske DGB viste sig ude af stand til at gøre brug af sit politiske potentiale i udarbejdelsen af arbejdsmarkedsreformerne. Det skyldtes på den ene side Schröders løftebrud om at involvere arbejdsmarkedets parter, og på den anden side at DGB skiftede mellem at tage afstand fra og tilslutte sig reformerne. Resultatet heraf blev, at DGB mistede betydelig indflydelse i den politiske arena.

Danske LO ses stadig som en central social- og arbejdsmarkedspolitisk aktør, men analysen viser dog, at også de har mistet indflydelse. De sidste reformer viser, at dette tab ikke kun er synligt politisk men også administrativt. Endeligt sår disse resultater tvivl om den (sociale og korporative) danske model (Jørgensen og Schulze, 2012).

Selvom disse resultater viser et klart billede af tab af politisk indflydelse, så kan de faglige organisationer måske tage ved lære af deres nuværende svaghed. Men fagforeningernes

kampagner og strategier er både for passive og konservative i øjeblikket. I alle tre lande findes der kampagner om den underbetalte sektor, men de har indtil nu ikke været en succes. Det virker som om, at balancegangen mellem at varetage flertallets interesser og tiltrække potentielle medlemmer er den største udfordring for fagforbundene lige nu. Dette går hånd i hånd med behovet for at formulere klare politiske mål, men medlemmernes forskelligheder komplicerer opgaven. En god løsning kunne være at styrke og strømligne de politiske mål mellem hovedorganisationer og de tilknyttede fagforeninger. Hovedorganisationer og fagforbund kunne i forlængelse heraf forhandle med deres politiske samarbejdspartnere for at finde nye måder at påvirke den parlamentariske og ikke-parlamentariske politiske arena.

Litteratur

- Allern, Elin H. et al. (2007), »Social Democrats and Trade Unions in Scandinavia: The Decline and Persistence of Industrial Relationship«, *European Journal of Political Research* 46(5): 607-35.
- Crouch, Colin (1993), *Industrial Relations and European State Traditions*, Oxford: Oxford University Press.
- Dark, Taylor E. (1999), *The Unions and the Democrats: An Enduring Alliance*, Ithaca: Cornell University Press.
- Dubofsky, Melvyn (2000), »The Past and Future Contradictions and Challenges of Labor Leadership«, *Working USA*, 5(3): 19-26.
- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (2007), *Finn Thorgrimson eller Hans Jensen? Hvem topper hitlisten over LO-formænd gennem 100 år*, FAOS Forskningsnotat 089 (Oktober 2007), København.
- Ebbinghaus, Bernhard og Jelle Visser (2000), *Trade Unions in Western Europe since 1945*, Groves Dictionnaires, London: Macmillan, pp. 157-99.
- Ebbinghaus, Bernhard (2002), »Trade unions« changing role: membership erosion, organisational reform, and social partnership in Europe«, *Industrial Relations Journal*, 33(5): 465-83
- Egle, Christoph (2006), *Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa*, Wiesbaden, Tyskland.

- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Golden, Miriam A. et al. (2009), *Union Centralization among Advanced Industrial Societies*, Harvard, http://dvn.iq.harvard.edu/dvn/dv/golden/faces/study/StudyPage.xhtml?studyId=636&studyListingIndex=0_bae10d9755a1c7d4018b6d8e34ae, (Rev. 10. Marts 2011)
- Goul Andersen, Jørgen og Jacob J. Pedersen (2007), *Continuity and Change in Danish Active Labour Market Policy 1990-2007: The Battlefield between Activation and Workfare*, CCWS Working Paper, Aalborg.
- Hartz, Peter et al. (2002), *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit*, Berlin
- Jørgensen, Henning (2002), *Consensus, Cooperation and Conflict: The Policy Making process in Denmark*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Jørgensen, Henning og Michaela Schulze (2011), »Leaving the Nordic Path? The Changing Role of Danish Trade Unions in the Welfare Reform Process«, *Social Policy & Administration*, 45(2): 206-19
- Jørgensen, Henning og Michaela Schulze (2012), »A double farewell to a former model? Danish unions and activation policy«, *Local Economy* 27(5-6): 637-44.
- Koch, Susanne og Ulrich Walwei (2005), »Hartz IV: Perspektiven für Langzeitarbeitslose«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 16/2005, pp. 10-17.
- Koon, Richard L. (1997), *Welfare Reform: Helping the Least Fortunate Become Less Dependent*, New York.
- Korpi, Walter (1978), *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions and Politics in Sweden*, London.
- Korpi, Walter (1983), *The Democratic Class Struggle*, London.
- Kuhnle, Stein (2000), »The Scandinavian Welfare State in the 1990s: Challenged but Viable«, *West European Politics*, 23(2): 209-28.
- LO (2003), *Community Creates Opportunities: Trade Union Policy Platform*, LO's ekstraordinære generalforsamling d. 8. februar, www.lo.dk/Englishversion/About%20LO/TheLOpolicyplatform.aspx (Rev. 1. februar 2013).
- Lind, Jens (2007), »A Nordic Saga? The Ghent System and Trade Unions«, *International Journal of Employment Studies*, 15(1): 49-68.
- Mead, Lawrence M. (2004), *Government Matters: Welfare Reform in Wisconsin*, Princeton.
- OECD Employment Database, www.oecd.org/document/34/0,3343,en_2649_33927_40917154_1_1_1_1,00.html, (Rev. 15. februar 2013).
- Ostheim, Tobias og Manfred G. Schmidt (2007), »Die Machtressourcentheorie«, *Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*, Wiesbaden.
- Pierson, Paul (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Piven, Frances F. (1997), »The New Reserve Army of Labor«, *Audacious Democracy: Labor, Intellectuals, and the Social Reconstruction of America*, Boston.
- Schreyer, Söhnke (2004), »Konservative Wende oder Reform? Die Sozial- und Gesundheitspolitik der Clinton-Administration«, *Supermacht im Wandel. Die USA von Clinton zu Bush*, Frankfurt am Main, pp. 129-159.
- Schulze, Michaela (2012), *Gewerkschaften im Umbau des Sozialstaats. Der Einfluss der Dachverbände im Welfare-to-work-Reformprozess in Dänemark, Deutschland und den USA*, Wiesbaden.
- Siegel, Nico A. (2003), »Die politische Ökonomie der Konzertierung in Deutschland: Das Beispiel Bündnis für Arbeit«, *Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat*, Opladen, pp. 148-93.
- Spindler, Helga (2005), »Umbau des deutschen Sozialstaats durch neue Steuerungselemente und Hartz IV«, *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit* 36(1): 50-61.
- Tsebelis, George (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press.
- Weaver, Kent R. (2000), *Ending Welfare As We Know It*, Washington
- Weßels, Bernhard (2007), »Organisierte Interessen und Rot-Grün: Temporäre Beziehungsschwäche oder Entkoppelung zwischen Verbänden und Parteien«, *Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005*, Wiesbaden, pp. 151-67.
- Wright, John R. (1997), *Interest Groups and Congress: Lobbying, Contributions, and Influence*, Needham Heights.
- Zimmermann, Klaus (2005), »Eine Zeitwende am Arbeitsmarkt«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 16/2005, pp. 3-5.

Abstracts

Yellow or Red? Introduction of free choice in the union market

Christian Lyhne Ibsen, Ph.d. stipendiat,
FAOS ved Sociologisk Institut på
Københavns Universitet, cli@faos.dk

Since 2000 »yellow trade unions« have had a growth in memberships of 321 per cent. During the same period, unions belonging to the LO have lost a fourth of their members. Unions that are parties to collective bargaining are in deep crisis. Part of the explanation for this is the liberalization and free choice in the »union market« in 2002 with the law on cross-occupational unemployment benefits funds. Using multivariate logistic regression analysis of panel data for Danish employees, the relationships between union membership and a number of personal, economic and workplace characteristics are investigated. The analysis shows that e.g. low income, debt and private sector employment are positively related to »yellow« membership, whereas the effects are negative for membership in LO-unions. In contrast, vocational training and employment in larger companies are positively related to membership in LO-unions while opposite effects for »yellow« membership.

Membership movements and crisis in the Danish model of Labour Market Negotiation

Laust Høgedahl, Ph.D. stipendiat
ved Center for arbejdsmarkedsforskning
(Carma), Institut for Statskundskab,
Aalborg Universitet, hogedahl@dps.aau.dk

The past decade thousands of Danish wage earners have turned their backs to the traditional labour movement in Denmark choosing instead the »yellow« or alternative organizations. By using survey data the article shows which specific traditional trade unions are most severely affected by the competition from the alternative organizations. In addition the article examines why wage earners choose to shift from a traditional trade union to an alternative organization. Especially the two traditional trade unions HK and 3F lose members to the alternative organizations. These two trade unions are more vulnerable to the competition from the alternative organizations in terms of both utility based – and normative motives for a trade union membership. Lastly, the article discusses the future consequences of this flight of members in relation to the regulation of the Danish labour market.

The Christian Trade Union and the Danish Collective Agreement System

Emmett Caraker, lektor,
Institut for Statskundskab,
Aalborg Universitet, ec@dps.aau.dk

Power and legitimacy of Danish trade unions are based on organizing workers in a »unitary trade union movement«. The strong negotiating position as a result of its monopoly on labour is transformed into institutional power in the agreement system and the political system as well. The Christian Trade Union seeks to provide an alternative in a parallel system of agreements. At the same time they try to challenge the monopoly of the agreement system. The article analyzes how The Christian Trade Union influence the unitary trade unions loss of power by examining the activity of the collective bargaining system and important institutional pillars.

The Challenge from East – Trade Union Strategies and Eastern European Migrant Workers

Søren Kaj Andersen Lektor,
Centerleder FAOS, Sociologisk Institut,
Københavns Universitet, ska@faos.dk

Jens Arnholtz , Ph.D.-Stipendiat,
FAOS, Sociologisk Institut,
Københavns Universitet, jh@faos.dk

Eastern European labour migrants has proven to be a significant challenge for Danish trade unions due to their lower expectations regarding wages and working conditions and the unions limited success in organizing the migrants. The strategic response of Danish trade unions has been based partly on organizing and coverage of collective agreements, partly on a political dimension pushing public authorities and politicians to act against

social dumping. So far the unions have only managed to organize a minority of the new labour migrants. They have had some success in convincing the employers to include certain steps against social dumping in the collective agreements, however there has also been clear limits to this bipartite cooperation on this issue. More convincingly, the unions have created considerable political attention around the issue of social dumping. This has been based partly in on a tripartite dialogue which today has by and large become institutionalized, and partly on a media-strategy aimed at creating attention around Eastern European labour and the concept of social dumping.

The Loss of Union Power and the Crisis of Corporatism

Henning Jørgensen, Professor,
Institut for Statskundskab, Center for
Arbejdsmarkedsforskning CARMA,
Ålborg Universitet, henningj@dps.aau.dk

The weakened position of the trade union movement has attracted much attention during several years including losses of membership and more difficult conditions for mobilization of members. Less attention has been given to the weakening of the labour market organizations – and especially the trade unions – in relation to formulation and implementation of labour market policies. Here the trade unions have lost influence, now being in a consultative role only as to the political decision making processes and no longer a permanent corporatist actor (in boards, counsels, commissions). The municipalization of employment policy has further contributed to this weakening of the role and power of trade unions. In this article the historical development of these changes are analyzed with a special focus on the changed institutional power of the trade union movement due to New Public

Management reforms of the employment system. These new forms of steering have huge importance as to the loss of institutional power, and to a much stronger degree than previously recognized – also by the central trade union actors themselves.

**Unions and welfare state retrenchment:
Union federations and welfare-to-work
reforms in Denmark, Germany and the US**

Michaela Schulze, lektor,
Sociologisk Institut, Universitetet i Siegen,
Tyskland, schulze@soziologie.uni-siegen.de

The centres of this study are the welfare-to-work reforms that exemplify the welfare state retrenchments during the 1990'es and

2000'es in Denmark, Germany and the U.S. The analysis explores the differences in the approaches and the political processes of the three countries. The unions and union federations played varying roles and had different impacts on the preparations and implementations of the reforms due to structural, political and historical diversity. The study shows that the Danish federation experienced a change in its political role towards its traditional social partners and political allies as a reaction to its lack of inclusion on the political process. The German and American federations experienced a smaller change partly due to internal ambivalence and partly due to other political priorities. As a result, the unions are weakened, and there is a need for them to redefine their self-conception in the social policy agenda.